

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

BIANCA BEATRIZ DAVANZO

**PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE
OFICINAS PERMANENTES NO ESTADO DE MINAS GERAIS: PROPOSTA DE
AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO COM O USO DO MAPA DE PROCESSOS E
RESULTADOS**

VARGINHA/MG

2025

BIANCA BEATRIZ DAVANZO

**PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE
OFICINAS PERMANENTES NO ESTADO DE MINAS GERAIS: PROPOSTA DE
AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO COM O USO DO MAPA DE PROCESSOS E
RESULTADOS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira

Coorientador: Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame

VARGINHA/MG

2025

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca Campus Varginha

Davanzo, Bianca Beatriz.

Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes no Estado de Minas Gerais : proposta de avaliação e monitoramento com o uso do Mapa de Processos e Resultados / Bianca Beatriz Davanzo. - Varginha, MG, 2025.

180 f. : il. -

Orientador(a): Vinicius de Souza Moreira.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2025.

Bibliografia.

1. Políticas Públicas. 2. Trabalho Prisional. 3. PROCAP. 4. MaPR. 5. Monitoramento e Avaliação. I. Moreira, Vinicius de Souza, orient. II. Título.

BIANCA BEATRIZ DAVANZO

**PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE OFICINAS PERMANENTES NO ESTADO DE
MINAS GERAIS: PROPOSTA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO COM O USO DO MAPA DE PROCESSOS E
RESULTADOS**

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 18 de junho de 2025.

Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira
Presidente da Banca Examinadora
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Suely de Fátima Ramos Silveira
Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Profa. Dra. Nathália Carvalho Moreira
Instituição: Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame
Instituição: Universidade Federal de Alfenas



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius de Souza Moreira, Professor do Magistério Superior**, em 02/07/2025, às 17:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1553519** e o código CRC **8C0215D0**.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

O trabalho prisional apresenta-se como alternativa diante do problema da superlotação carcerária, tanto por seus efeitos indiretos na ressocialização quanto por sua contribuição direta para a remição de pena. Nesse sentido, existem políticas e programas públicos voltados a incentivar o trabalho prisional. Um deles é o Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes (PROCAP), cuja finalidade é implementar oficinas permanentes de trabalho e oferecer cursos de capacitação aos presos em estabelecimentos penais de todo o Brasil. Para a sua execução o governo federal firma convênios com as unidades federativas. O Estado de Minas Gerais já firmou seis convênios do PROCAP desde 2013, sendo relevante avaliar e monitorar o Programa, especialmente a fim de orientar a tomada de decisões voltadas à melhoria da qualidade da gestão estatal. Diante disso, o presente estudo teve como objetivo propor uma estrutura de avaliação e monitoramento do PROCAP no Estado de Minas Gerais, com base na metodologia do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) proposta por Jannuzzi (2016). Tratou-se de uma pesquisa documental, feita com base na análise de documentos dos seis Convênios do PROCAP já firmados pelo Estado de Minas Gerias (planos de trabalho, instrumentos contratuais, relatórios, notas técnicas, pareceres, etc.) disponibilizados na Plataforma TransfereGov. A partir dos documentos, foram identificados os elementos institucionais, normativos e contextuais do Programa. Estes foram associados às categorias do MaPR (recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do programa), o que possibilitou a sua construção sob a forma de um diagrama. Assim, foi possível compreender o Programa de maneira esquematizada e identificar pontos de atenção a serem observados para que ele seja bem-sucedido. Por conseguinte, foram propostos indicadores, organizados, de forma nodal, em três painéis: um de indicadores-impacto; outro de indicadores-resultado; e um terceiro que engloba indicadores-processo e indicadores-insumo. Este trabalho pode facilitar a compreensão do Programa para os atores envolvidos, favorecendo a sua articulação; além disso, oferecer subsídio a gestores para a tomada de decisões mais qualificadas; fortalecer a transparência e a *accountability*; e auxiliar as pesquisas avaliativas futuras sobre o PROCAP. Todo o exercício de pesquisa, que culminou na proposta de avaliação e monitoramento do Programa, tem potencial de contribuir para o fortalecimento do campo de estudos sobre as políticas públicas e a sua prática

enquanto atividade importante para a gestão pública.

Palavras-chave: políticas públicas; trabalho prisional; superlotação carcerária; indicadores; monitoramento e avaliação; PROCAP; MaPR.

ABSTRACT

Prison labor has emerged as an alternative to the issue of prison overcrowding, both due to its indirect effects on resocialization and its direct contribution to sentence reduction. In this context, public policies and programs have been developed to promote prison labor. One such initiative is the Professional Training and Implementation of Permanent Workshops Project (PROCAP), aimed at establishing permanent workspaces and offering training courses to inmates in penal institutions across Brazil. Its implementation is carried out through agreements between the federal government and individual states. Since 2013, the state of Minas Gerais has signed six PROCAP agreements. In light of this, it is crucial to evaluate and monitor the Program to support decision-making processes and improve public management quality. This study aimed to propose a framework for evaluating and monitoring PROCAP in Minas Gerais, based on the Process and Results Map (MaPR) methodology developed by Jannuzzi (2016). The research adopted a documentary approach, analyzing materials related to PROCAP's Agreements - such as work plans, contractual instruments, reports, technical notes, and legal opinions available on the TransfereGov platform. The institutional, normative, and contextual elements of the Program were identified and associated with the MaPR categories (inputs, activities, outputs, outcomes, and impacts), allowing the construction of a diagrammatic representation. This facilitated a schematic understanding of the Program and helped identify key points for its successful implementation. Consequently, indicators were proposed and organized into three thematic panels: one for impact indicators, one for outcome indicators, and one combining process and input indicators. This study may enhance stakeholders' understanding of the Program, support coordinated efforts, assist managers in making more informed decisions, strengthen transparency and accountability, and provide a foundation for future evaluative research on PROCAP. Overall, this research contributes to the advancement of public policy studies and its application as a key tool in public administration.

Keywords: public policy; prison labor; prison overcrowding; indicators; evaluation; PROCAP; MaPR.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representação do modelo analítico do ciclo de políticas públicas	21
Figura 2 - Exemplo de Modelo Lógico.....	28
Figura 3 - Modelo Espiral do MaPR	29
Figura 4 - Diagrama do MaPR.....	30
Figura 5 - Exemplos de oficinas do PROCAP em Minas Gerais	50
Figura 6 - <i>Print screen</i> exemplificativo de tela da Plataforma TransfereGov de um dos convênios	58
Figura 7 - Painéis de indicadores de monitoramento	61
Figura 8 - Linha do tempo de convênios do PROCAP do Estado de Minas Gerais	63
Figura 9 - Atores políticos para a execução do PROCAP em Minas Gerais	66
Figura 10 - Mapa de distribuição de estabelecimentos penitenciários em Minas Gerais.....	90
Figura 11 - Mapa de municípios de Minas Gerais contemplados pelos seis convênios do PROCAP (2013–2023).....	91
Figura 12 - Mapa das comarcas atendidas pela Defensoria Pública no Estado de Minas Gerais	93
Figura 13 - Modelo “espiral” do PROCAP em Minas Gerais	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Representação esquemática do MaPR utilizada	36
Gráfico 2 - Etapa do <i>policy cycle</i> de enfoque da avaliação realizada.....	37
Gráfico 3 - Classificação da avaliação quanto a seu objetivo	37
Gráfico 4 - Setor das políticas e programas analisados nos estudos revisados.....	38
Gráfico 5 - Déficit de vagas no sistema prisional no Brasil.....	40
Gráfico 6 - Déficit de vagas no sistema prisional no Estado de Minas Gerais.....	40
Gráfico 7 - População prisional trabalhando no Brasil e no Estado de Minas Gerais	43
Gráfico 8 - Valores dos convênios do PROCAP firmados pelo Estado de Minas Gerais.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação da avaliação quanto ao momento em que é realizada ...	22
Quadro 2 - Classificação da avaliação quanto agente que a realiza.....	23
Quadro 3 - Classificação da avaliação quanto aos seus objetivos.....	23
Quadro 4 - Critérios de avaliação.....	24
Quadro 5 - Características dos indicadores: objetividade, complexidade e fluxo...	25
Quadro 6 - Estudos que utilizaram o MaPR como instrumento para avaliação de políticas e programas públicos.....	32
Quadro 7 - Políticas e programas relacionados ao trabalho prisional.....	47
Quadro 8 - Linhas temáticas do PROCAP.....	49
Quadro 9 - Classificações e características metodológicas.....	55
Quadro 10 - Pedidos de Acesso à Informação.....	58
Quadro 11 - Categorias do MaPR.....	60
Quadro 12 - Oficinas do Convênio 795323/2013.....	71
Quadro 13 - Oficinas do Convênio 824548/2015.....	75
Quadro 14 - Oficinas do Convênio 891352/2019.....	77
Quadro 15 - Oficinas do Convênio 915227/2021.....	80
Quadro 16 - Oficinas do Convênio 932131/2022.....	81
Quadro 17 - Oficinas do Convênio 940579/2023.....	82
Quadro 18 - Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do PROCAP em Minas Gerais.....	107
Quadro 19 - Painel de indicadores-impacto.....	109
Quadro 20 - Painel de indicadores-resultado.....	112
Quadro 21 – Indicadores de produtos.....	114
Quadro 22 – Indicadores de atividades.....	116
Quadro 23 – Indicadores de recursos.....	119
Quadro 24 – Documentos analisados.....	189

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	FUNDAMENTO TEÓRICO-CONCEITUAL.....	17
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO: CONCEITOS FUNDAMENTAIS	17
2.1.1	Uso de indicadores em estudos avaliativos	25
2.2	MAPR COMO INSTRUMENTO DE/PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	27
2.2.1	Aplicações do MaPR em Estudos Correlatos	31
2.3	TRABALHO PRISIONAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA.....	38
2.4	PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE OFICINAS PERMANENTES (PROCAP)	48
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	55
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	55
3.2	OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA	56
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	62
4.1	ELEMENTOS INSTITUCIONAIS, NORMATIVOS E CONTEXTUAIS QUE CARACTERIZAM O PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS	62
4.1.1	Recursos	64
4.1.2	Atividades e Produtos.....	69
4.1.2.1	Convênio 795323/2013	70
4.1.2.2	Convênio 824548/2015	73
4.1.2.3	Convênio 891352/2019	76
4.1.2.4	Convênio 915227/2021	79
4.1.2.5	Convênio 932131/2022	80
4.1.2.6	Convênio 940579/2023	81
4.1.3	Resultados e Impactos	82
4.1.4	Contexto e pressupostos	88
4.2	APLICAÇÃO DO MAPR AO PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	102
4.3	PAINÉIS DE INDICADORES: UMA PROPOSTA PARA O PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS	108
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122

REFERÊNCIAS.....	129
APÊNDICE	145
ANEXOS	171

1 INTRODUÇÃO

Um problema público existe “quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 14), e, ainda, quando os atores políticos o concebem como uma situação inadequada e relevante para a sociedade (Capella, 2018). Na sociedade brasileira, em particular, coexistem diversas condições econômicas, sociais, ambientais, demográficas, políticas e culturais que podem ser alçadas à condição de situação problemática e de interesse público.

Esta pesquisa se dedicará à superlotação carcerária, notadamente um problema público, expressamente reconhecido como tal pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2023g). O STF consignou que são partes do problema da superlotação, por exemplo, a cultura de hiperencarceramento, as altas taxas de reincidência e o privilégio da aplicação da pena de prisão em detrimento de medidas alternativas (Brasil, 2023g). A gravidade do problema é ilustrada pelo déficit superior a 150 mil vagas no sistema prisional brasileiro, sendo cerca de 65 mil apenas no Estado de Minas Gerais (Brasil, 2023a). Frente a esse cenário, políticas públicas de enfrentamento da superlotação devem ir além da simples ampliação da capacidade carcerária, exigindo ações mais complexas voltadas à ressocialização e reintegração social das pessoas privadas de liberdade (Brasil, 2023g).

Nessa perspectiva, o trabalho prisional desponta como estratégia relevante, tanto por seus efeitos indiretos na ressocialização quanto por sua contribuição direta para a remição de pena. A Lei de Execução Penal (LEP), a de nº 7.210, de 11 de julho de 1984, dispõe que, para cada três dias de trabalho, um dia de pena é abreviado, estabelecendo o trabalho prisional como um dever e um direito do preso¹. Apesar disso, das cerca de 644 mil pessoas privadas de liberdade no Brasil, em 2023, apenas 159 mil trabalhavam (25%), enquanto mais de 485 mil estavam ociosas e, conseqüentemente, não usufruíam da remição de pena pelo trabalho (Brasil, 2023a).

Diante desse contexto, existem políticas e programas públicos direcionados a incentivar o trabalho prisional, dentre os quais se destaca o Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes (PROCAP). O PROCAP, que está em operação desde 2012, visa implementar oficinas permanentes de trabalho e

¹ A remição de pena também pode ocorrer por meio de estudo (artigo 126 da LEP) e da leitura (Resolução nº 391/2021 do Conselho Nacional de Justiça).

oferecer cursos de capacitação aos presos em estabelecimentos penais (Brasil, 2020) e é reconhecido como o principal instrumento federal na área (Matos, 2018a). Para a execução do Programa, o governo federal firma convênios com as unidades federativas. Nesse sentido, destaca-se o Estado de Minas Gerais: o segundo mais populoso do Brasil, que detém a segunda maior população carcerária do país, representando cerca de 10% dela, com aproximadamente 65 mil pessoas em celas físicas (Brasil, 2023a), e que já firmou seis convênios do PROCAP.

Enquanto programa público, o PROCAP pode ser objeto de estudos avaliativos, os quais são relevantes por oferecerem subsídios para a alocação eficiente de recursos e tomada de decisões assertivas; por permitirem o exercício da *accountability*; e por auxiliarem no aprendizado organizacional e na melhoria da qualidade da gestão estatal (Costa; Castanhar, 2003; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Jannuzzi, 2016; Ramos; Schabbach, 2012). A necessidade de se avaliar o PROCAP, inclusive, já foi percebida pelo governo federal que, em 2022, disponibilizou uma nota técnica detalhando os resultados da avaliação da “efetividade e eficácia do PROCAP” entre os anos de 2012 e 2021 (Brasil, 2022c).

Diante desse contexto, o objetivo geral desta pesquisa foi propor uma estrutura de avaliação e monitoramento do PROCAP no Estado de Minas Gerais. Em termos específicos, buscou-se: (a) compreender os elementos institucionais, normativos e contextuais que caracterizam o Programa; (b) estruturar o seu Mapa de Processos e Resultados; e (c) propor painéis de indicadores para seu monitoramento e avaliação.

Para avaliar ou propor estruturas avaliativas, é necessário o auxílio de instrumentos metodológicos, dentre os quais se destaca o Mapa de Processos e Resultados (MaPR), proposto por Jannuzzi (2016) e utilizado como referência neste trabalho. O MaPR “explicita os processos críticos de um programa, seus marcos e entregas no tempo, as conexões de suas atividades, as relações de antecedências e dependências entre elas, o contexto e os pressupostos de operação do programa” (Jannuzzi, 2016, p. 21). Optou-se por sua utilização porque o Mapa ultrapassa a análise das relações causais feita por metodologias tradicionais, proporcionando uma leitura mais adequada à realidade complexa de como, de fato, funcionam os programas públicos (Jannuzzi, 2016). Ademais, com a utilização do MaPR, “aumentam-se as chances de se elaborarem pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento que possam trazer insumos relevantes e instrumentais para inovação na gestão de programas e aprendizagem organizacional à Administração Pública”

(Jannuzzi, 2016, p. 24). Além disso, dado o emprego de uma metodologia de referência nacional, endossa-se a contribuição para validar a sua utilidade nas pesquisas em políticas públicas.

A partir de uma revisão sistemática da literatura, foi possível constatar que a utilização do MaPR como instrumento de avaliação tem aumentado nos últimos cinco anos. Essa tendência ascendente sugere que o MaPR é uma ferramenta promissora para estruturar e sistematizar a avaliação de políticas e programas públicos. À vista disso, o presente trabalho se revela relevante por contribuir, teoricamente, com o avanço deste campo de estudos, cuja temática é tão atual (Gomes, 2023; Gouvea, 2023; Jaques, 2023; Nascimento, 2023; Oliveira, 2023; Tenuta; Teixeira; Paes-Sousa, 2023). Não obstante, o trabalho apresenta um diferencial em relação aos estudos correlatos, qual seja: avaliar um programa do setor de segurança pública, área subrepresentada em pesquisas semelhantes. Como contribuição prática, espera-se que a estruturação do MaPR e dos painéis de indicadores de monitoramento e avaliação para o PROCAP em Minas Gerais possam oferecer subsídios para a tomada de decisões mais assertivas por gestores públicos, bem como contribuir para a construção de uma gestão pública mais eficiente e transparente.

Além desta introdução, a primeira seção, este trabalho se subdivide em mais quatro partes. Na segunda seção, é exposto o arcabouço teórico-conceitual da pesquisa. Inicialmente, aborda-se conceitos relacionados às políticas públicas e ao modelo do ciclo de políticas públicas, situando a pesquisa na etapa da avaliação; apresenta-se o MaPR como ferramenta para avaliação de programas públicos; e, finalmente, contextualiza-se o trabalho prisional no Brasil, identificando as políticas e os programas públicos que o incentivam, como o PROCAP. Na terceira seção, descreve-se as características metodológicas deste estudo e as suas etapas de operacionalização. Na quarta, descreve-se os seis convênios do PROCAP já firmados pelo Estado de Minas Gerais, identificando os elementos institucionais, normativos e contextuais que o caracterizam, considerando as categorias do MaPR propostas por Jannuzzi (2016): recursos, atividades, produtos, resultados, impactos, contexto e pressupostos. Em seguida, representa-se o Programa nos modelos esquemáticos de MaPR de espiral e diagrama (Jannuzzi, 2016). Por fim, propõe-se painéis de indicadores para a avaliação e o monitoramento para o Programa, com indicadores associados a cada uma das categorias mencionadas. Ao final, tem-se a quinta seção na qual são apresentadas as considerações finais, com a síntese dos principais

resultados da pesquisa, as limitações encontradas e propostas de estudos futuros.

Finalmente, enquanto Produto Técnico e Tecnológico (PTT), neste trabalho apresenta-se em formato de relatório técnico conclusivo (Apêndice A). Nele, a pesquisa e os seus resultados são expostos de forma concisa, com viés prático e aplicado, visando demonstrar como o diagrama do MaPR e os indicadores propostos podem contribuir para o avanço e o sucesso do PROCAP no Estado de Minas Gerais.

2 FUNDAMENTO TEÓRICO-CONCEITUAL

Esta seção apresenta o fundamento teórico-conceitual que embasa a pesquisa. Inicialmente, são discutidas definições relacionadas às políticas públicas, que servem como ponto de contextualização do programa público objeto do estudo e como base para a compreensão das ações, dos atores e dos demais aspectos que o compõem. Em seguida, é conceituado o ciclo de políticas públicas, ferramenta de recorte analítico que permite selecionar uma etapa da “vida” da política pública para análise com o auxílio de instrumentos metodológicos.

Na sequência, o estudo é situado especificamente na etapa de avaliação do ciclo de políticas públicas, sendo apresentados os conceitos da avaliação em si, do monitoramento e dos indicadores. Adiante, identifica-se o MaPR como instrumento metodológico de monitoramento e avaliação, explorando-se as principais contribuições acadêmicas e as pesquisas relevantes que o utilizam.

Posteriormente, aborda-se a temática do trabalho prisional, apresentando um breve panorama da situação no Brasil e discorrendo sobre algumas políticas e programas públicos que o incentivam. E por fim, o Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes (PROCAP), foco da pesquisa, é apresentado de forma geral.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO: CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Diversos autores buscaram conceituar o termo políticas públicas (*public policies*), não havendo, contudo, “uma única, nem melhor, definição” (Souza, 2006, p. 24). As conceituações variam desde definições mais genéricas, como a de Dye (2013, p. 3), para quem “política pública é tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer”, ou a de Gobert e Muller (1987 *apud* Hofling, 2001, p. 31), que definem o conceito como “o Estado em ação”, até definições mais pragmáticas, como a apresentada por Jenkins (1978 *apud* Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 8), segundo a qual se trata de:

[...] conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los dentro de uma situação específica em que o alvo destas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (Jenkins, 1978 *apud* Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 8).

Diante da multiplicidade de conceitos, surgem divergências teóricas centrais, denominadas “nós conceituais” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 2), que podem ser resumidas em três questões: (1) “políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais?”; (2) “políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?”; e (3) “apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas?” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 2).

O primeiro nó conceitual refere-se ao protagonismo exclusivo ou não dos atores estatais na elaboração das políticas públicas. De um lado, encontra-se a abordagem estadocêntrica, defendida por autores como Dye (2013), Gobert e Muller (1987 *apud* Hofling, 2001) e Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 7), segundo a qual “somente as medidas que um governo adote ou endosse [...] constituem de fato uma política pública”. De outro, a abordagem multicêntrica, representada por Jenkins (1978 *apud* Howlett; Ramesh; Perl, 2013) e por Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 3), considera que organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, entre outros, juntamente com os atores estatais, também são protagonistas na liderança dos processos de formulação das políticas públicas. Este trabalho adota o primeiro posicionamento, por compreender que, embora múltiplos atores possam participar das políticas públicas, é o Estado que a responsabilidade institucional, política e jurídica para liderar e protagonizar essas ações.

O segundo nó conceitual discute se apenas os comportamentos comissivos e proativos configuram políticas públicas ou se as omissões também o fazem. Para Souza (2006, p. 24), “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”, posição compartilhada por Dye (2013) e Howlett, Ramesh e Perl (2013). Contudo, Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 8) discordam, afirmando que “se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública” – perspectiva considerada mais adequada para o presente estudo.

O terceiro nó conceitual refere-se à abrangência do conceito de políticas públicas. De um lado, estão aqueles que restringem o conceito às diretrizes macro e estratégicas, como Massa-Arzabe (2002). De outro, autores como Souza (2006), Jannuzzi (2016) e Secchi, Coelho e Pires (2009, p. 15) defendem que o conceito também abarca planos e projetos regionais e locais, uma vez que “política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados” (Secchi; Coelho; Pires, 2009, p. 15). Neste trabalho, adota-se esta última perspectiva, a partir

da qual se amplia o escopo analítico para além das diretrizes gerais formuladas no nível central do Estado. Essa abordagem permite capturar a complexidade e a diversidade das intervenções públicas, reconhecendo que instrumentos variados (como programas públicos) também compõem o campo das políticas públicas e são indispensáveis à realização de seus objetivos.

Apesar das dissensões conceituais, certos elementos predominam: políticas públicas são decisões conscientes e deliberadas, protagonizadas por agentes estatais, embora influenciadas por outros atores políticos, e têm como objetivo mitigar problemas públicos. Nesta linha, os problemas públicos são considerados a “essência conceitual de políticas públicas” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 7).

O conceito de problema público é compreendido neste estudo a partir de três aspectos fundamentais:

(i) Um problema público existe quando o *status quo* é considerado inadequado e há a expectativa de se alcançar uma situação melhor (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 14). Para que uma situação seja caracterizada como problema público, é necessário que seja percebida como passível de transformação (Gusfield, 1981; Lança, 2000).

(ii) A diferença entre a situação atual e a ideal não é suficiente; é preciso que atores políticos reconheçam a inadequação e a relevância social da situação, fazendo-a emergir nas arenas públicas de debate (Capella, 2018; Secchi; Coelho; Pires, 2019). As arenas públicas permitem estabelecer causas, determinar responsabilidades, definir competências institucionais e indicar os poderes públicos responsáveis por sua resolução (Lança, 2000, p. 118). Assim, a definição de problemas é essencialmente política (Capella, 2018).

(iii) Por fim, o problema público deve ser constituído em objeto de ação pública voltada para a sua solução (Lança, 2000, p. 118).

Com base nessas condições, políticas públicas são formuladas para enfrentar os problemas públicos. Jannuzzi (2016) e Humet *et al.* (2008) definem políticas públicas como um conjunto de medidas de coerência intencional, resultantes da interação entre diversos atores políticos, dentro e fora do Estado (governantes, técnicos, parlamentares, movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais, entre outros), que, por meio de instrumentos variados — leis, planos, programas, projetos —, buscam atender demandas coletivas, mitigar problemáticas sociais, econômicas ou ambientais, ou ainda promover valores públicos desejados. Esta

assertiva, que combina o entendimento de Jannuzzi (2016) e Humet *et al.* (2008), foi a conceituação que serviu de referência para esta pesquisa.

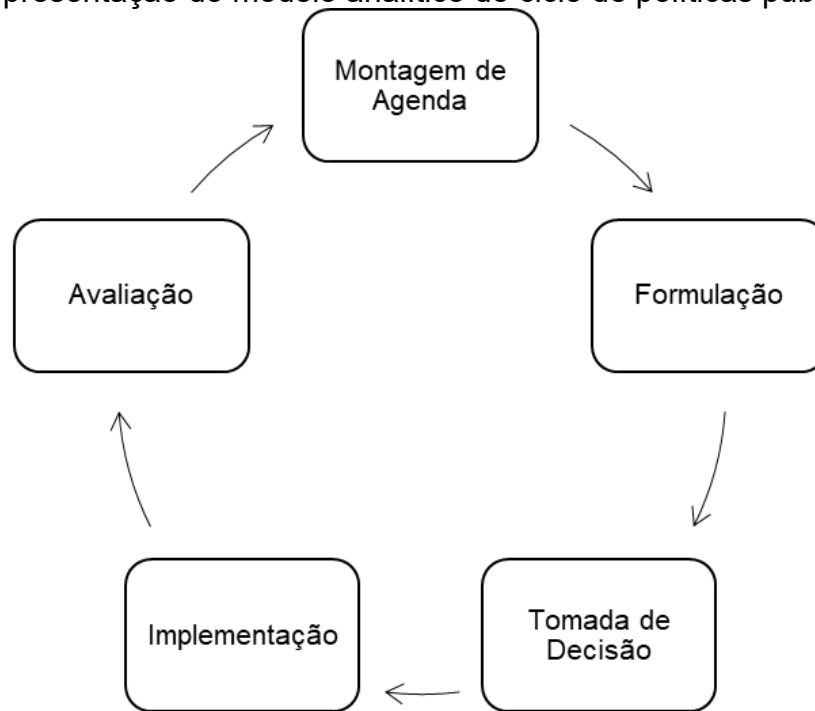
Um exemplo na área da segurança pública é a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT), destinada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional de pessoas presas e egressas do sistema prisional (Brasil, 2018a).

As políticas públicas são operacionalizadas, entre outros instrumentos, por meio de programas públicos. Enquanto as políticas estabelecem diretrizes gerais, os programas estruturam conjuntos de ações planejadas e interligadas, elaboradas para atender demandas específicas (Jannuzzi, 2016). Um exemplo no campo da segurança pública é o Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes (PROCAP), que visa implementar oficinas permanentes de trabalho e oferecer cursos de capacitação para presos em estabelecimentos penais (Brasil, 2020).

Em razão de sua complexidade, as políticas públicas são frequentemente estudadas por meio de modelos analíticos. Um dos mais conhecidos é o modelo do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), inicialmente proposto por Harold Lasswell, em 1956, e posteriormente aprimorado (Ronit; Porter, 2015). Esse modelo organiza a trajetória de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, constituindo-se em uma ferramenta processual de análise (Freeman, 2020). Embora não represente a realidade empírica na sua totalidade, o *policy cycle* funciona como marco metodológico, permitindo o recorte de estágios específicos para investigações mais aprofundadas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Lima; D'Ascenzi, 2015).

Apesar de suas variações, o ciclo de políticas públicas geralmente compreende as seguintes etapas: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação da política; e avaliação (Freeman, 2020; Howlett; Ramesh; Perl, 2013), conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Representação do modelo analítico do ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Dye (2009).

Ao explicar o ciclo de políticas, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 14-15) descrevem cada etapa da seguinte forma:

[...] a *montagem de agenda* se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a *formulação da política* diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a *tomada de decisão* é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a *implementação da política* se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a *avaliação da política* se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político administrativas.

Este trabalho se concentra, especificamente, na etapa de avaliação, definida por Jannuzzi (2016, p. 46) como o:

[...] esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e com a complexidade da intervenção (eficiência).

A avaliação é, portanto, uma ferramenta essencial para mensurar diferentes aspectos das políticas e dos programas públicos. Nessa fase, são analisados, por exemplo, o desenho da política, os arranjos de implementação, os custos operacionais, os resultados a curto prazo, os impactos a longo prazo (Jannuzzi, 2016), bem como as consequências esperadas ou não. Além disso, a avaliação permite verificar se os objetivos inicialmente definidos estão sendo atingidos, o que pode aproximar ou distanciar os resultados desejados (Ramos; Schabbach, 2012).

A relevância da avaliação se destaca pelo seu papel orientador nas decisões de continuar, reformular ou até mesmo encerrar uma política ou programa (Costa; Castanhar, 2003), contribuindo para a aprendizagem organizacional e o aprimoramento da gestão pública (Jannuzzi, 2016). Também auxilia na alocação mais eficiente de recursos, favorece a transparência nas ações governamentais, facilita o controle social e fortalece a *accountability* (Ramos; Schabbach, 2012). Howllet, Ramesh e Perl (2013, p. 201) ainda acrescentam a importância da avaliação para o *policy learning*, afirmando que

[...] talvez os maiores benefícios da avaliação de políticas não sejam os resultados diretos que ela venha a produzir em termos das apurações cabais de sucesso ou insucesso de certas política em si, mas, antes, a dinâmica educacional que ela pode estimular entre os *policy-makers* e entre os outros atores menos diretamente envolvidos nas questões políticas.

Embora esteja representada no “final” do ciclo de políticas, a avaliação é uma atividade contínua, que pode perpassar todas as etapas da política pública. Quanto ao momento em que ocorre, a avaliação pode ser classificada como *ex ante* ou *ex post* (Quadro 1).

Quadro 1 - Classificação da avaliação quanto ao momento em que é realizada

Classificação	Descrição
<i>Ex ante</i>	Avaliação realizada antes sequer do início da elaboração da política ou programa públicos, visando subsidiar o processo decisório de implementá-los ou não. São exemplos: a elaboração de mapeamento de necessidades dos beneficiários e a avaliação de custo-benefício considerando os recursos disponíveis e os objetivos propostos.
<i>Ex post</i>	Avaliação realizada durante ou após o início da execução ou conclusão da política ou programa públicos, baseando-se nos resultados que eles apresentam. Serve, por exemplo, para comparar mudanças ocorridas no público-alvo antes e depois da implementação da política; ou para aferir seus resultados.

Fonte: Jannuzzi (2016); Ramos; Schabbach (2012).

Além dessa classificação, existem outras formas de categorizar a avaliação. Quanto ao agente responsável, a avaliação pode ser externa, interna ou mista (Quadro 2). A avaliação interna, também chamada de avaliação administrativa por Howlett, Ramesh e Perl (2013), é realizada por atores governamentais. Já a avaliação externa é feita por entidades não governamentais, como pesquisadores, organizações do terceiro setor e até mesmo os beneficiários das políticas. Existe, ainda, a avaliação mista, que combina a atuação de agentes internos e externos (Jannuzzi, 2016; Ramos; Schabbach, 2012).

Quadro 2 - Classificação da avaliação quanto agente que a realiza

Classificação	Descrição
Externa	Avaliação realizada por atores não governamentais ou societários (acadêmicos, institutos de pesquisa, organizações do terceiro setor, beneficiários, mídia).
Interna	Avaliação realizada por atores governamentais ou estatais (gestores públicos, políticos, burocratas, órgãos de controle).
Mista	Avaliação que combina as duas outras possibilidades, sendo realizada conjuntamente por agentes externos e internos.

Fonte: Jannuzzi (2016); Ramos; Schabbach (2012).

As avaliações também podem ser classificadas de acordo com os seus objetivos, sendo denominadas como prospectivas, formativas ou somativas (Quadro 3).

Quadro 3 - Classificação da avaliação quanto aos seus objetivos

Classificação	Descrição
Prospectiva	Avaliação cujo objetivo é analisar a viabilidade de sucesso da política ou do programa público, considerando as atividades e agentes presentes em seu desenho lógico.
Formativa	Avaliação direcionada aos processos da política ou programa, com vistas a identificar problemas em sua implementação e oferecer soluções.
Somativa	Avaliação voltada aos resultados e impactos, com o intuito de amparar decisões de continuidade ou não da política ou do programa público.

Fonte: Jannuzzi (2016); Ramos; Schabbach (2012); Morra-lmas; Rist (2009).

Independentemente da classificação, a avaliação tem como função fundamental medir aspectos das políticas e dos programas, sendo essencial para a

tomada de decisões sobre ajustes ou mudanças na gestão pública. Nesse sentido, torna-se necessário “definir medidas para a aferição do resultado obtido” ou “critérios de avaliação” (Costa; Castanhar, 2003, p. 973), dentre os quais, os mais comumente empregados estão constantes no Quadro 4.

Quadro 4 - Critérios de avaliação

Critério¹	Descrição
Eficiência	Avaliação dos recursos necessários para se alcançar os objetivos estabelecidos no programa ou política, prezando pela economicidade.
Eficácia	Avaliação do alcance ou não dos objetivos pretendidos pelo programa ou política.
Efetividade	Avaliação dos impactos sociais mais abrangentes causados pela política ou programa, ultrapassando os objetivos presentes em seu desenho.

Fonte: Jannuzzi (2016); Ramos; Schabbach (2012); Costa; Castanhar (2003).

Nota: ¹ Costa e Castanhar (2003) trazem, ainda, os critérios de sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade.

A avaliação é, portanto, um processo pontual, cujo propósito é subsidiar a gestão das políticas e dos programas públicos por meio de dados detalhados e informativos sobre seu funcionamento e efeitos. Porém, em várias situações, os gestores também necessitam de informações contínuas, mais sintetizadas e mais ágeis para orientar suas decisões (Jannuzzi, 2016). Nesse sentido, tem-se o monitoramento definido como o

[...] acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização (Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa, 2006, p. 21).

Segundo Ramos e Schabbach (2012), o monitoramento, também chamado de acompanhamento, é uma atividade sistemática realizada ao longo da execução da política pública. Para tanto, a construção de indicadores de performance e progresso é essencial. Esses indicadores permitem acompanhar a evolução da intervenção ao longo do tempo e fornecer recomendações para aprimorar a política ou programa público.

A avaliação e o monitoramento, portanto, são práticas complementares que, juntas, fornecem informações cruciais para a tomada de decisões em todos os

estágios das políticas públicas, desde o planejamento até a implementação e a revisão contínua (Jannuzzi, 2016).

2.1.1 Uso de indicadores em estudos avaliativos

O uso de indicadores é amplamente recomendado para operacionalizar e quantificar os resultados em pesquisas de avaliação e/ou monitoramento (Costa; Castanhar, 2003; Jannuzzi, 2001; Morra-Imas; Rist, 2009; Ramos; Schabbach, 2012). Para Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 24), um indicador é “uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação”. Já Jannuzzi (2005, p. 138) destaca que os indicadores são recursos metodológicos que “apontam, indicam, aproximam e traduzem” de forma tangível e operacional – como índices, taxas, percentuais ou valores absolutos – as dimensões da realidade social captadas pelas pesquisas de avaliação e monitoramento. Essas dimensões são previamente definidas pelas escolhas teóricas dos analistas.

Considerando os diferentes atributos dos indicadores, existem diversas classificações que os dividem de acordo com sua objetividade, complexidade e fluxo de implementação (Quadro 5).

Quadro 5 - Características dos indicadores: objetividade, complexidade e fluxo

(continua)

Classificação do indicador quanto a sua objetividade	
Classificação	Descrição
Objetivo	Refere-se a ocorrências concretas e empíricas da realidade social. Em regra, são medidos quantitativamente. Exemplo: taxa de ocupação penitenciária.
Subjetivo	Refere-se a medidas construídas a partir de avaliações subjetivas das pessoas envolvidas. Em regra, são medidos qualitativamente e levantados por em pesquisas de opinião ou grupos de discussão. Exemplo: percepção dos presos que trabalham sobre o PROCAP.

Quadro 5 - Características dos indicadores: objetividade, complexidade e fluxo

(conclusão)

Classificação do indicador quanto a sua complexidade	
Classificação	Descrição
Analítico	Construído a partir de uma estatística social específica, referente à uma única dimensão social elegida. Exemplo: taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), designação da Secretaria Nacional de Segurança Pública para a categoria que envolve crimes de homicídio doloso, latrocínio, feminicídio e lesão corporal seguida de morte.
Sintético	Construído a partir da combinação de dois ou mais indicadores analíticos, que versam sobre a mesma ou diferentes dimensões sociais. Exemplo: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que combina indicadores das áreas da saúde, educação e renda.
Classificação do indicador quanto ao fluxo de implementação	
Classificação	Descrição
Indicador-insumo	Medida que versa sobre a alocação de recursos humanos, financeiros ou materiais utilizados na execução da política ou programa. Exemplo: esforço orçamentário em segurança pública.
Indicador-resultado	Medida capaz de indicar o cumprimento ou não das metas e objetivos dos programas ou políticas. Exemplo: número de presos trabalhando, que pode apontar a eficácia do PROCAP.
Indicador-impacto	Medida relacionada aos efeitos mais abrangentes e multidimensionais decorrentes da implantação da política ou programa públicos. Exemplo: taxa de reincidência criminal, que pode apontar o impacto de um programa de ressocialização de presos.
Indicador-processo	Medida que revela o esforço operacional da alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para alcance de resultados e efeitos almejados pela política ou programa (indicadores-resultado e indicadores-impacto). Exemplo: custo médio de implementação de uma oficina de trabalho do PROCAP.

Fonte: Jannuzzi (2001, 2005).

Como já mencionado, uma política ou programa público pode ser avaliado em qualquer fase do ciclo de políticas (*policy cycle*). No entanto, Jannuzzi (2005, p. 148) observa que “cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades”, de acordo com as peculiaridades de cada fase. Na etapa de avaliação, é crucial a utilização de indicadores-resultado e indicadores-impacto, que medem a eficácia e efetividade do programa. Esses indicadores, por sua vez, devem ser analisados em conjunto com os indicadores-insumo e indicadores-processo, que se relacionam à eficiência, implementação e monitoramento.

Neste trabalho, o objetivo é propor um instrumento de avaliação e monitoramento do PROCAP. Para isso, serão construídos indicadores a partir do MaPR do programa, tema que será tratado a seguir.

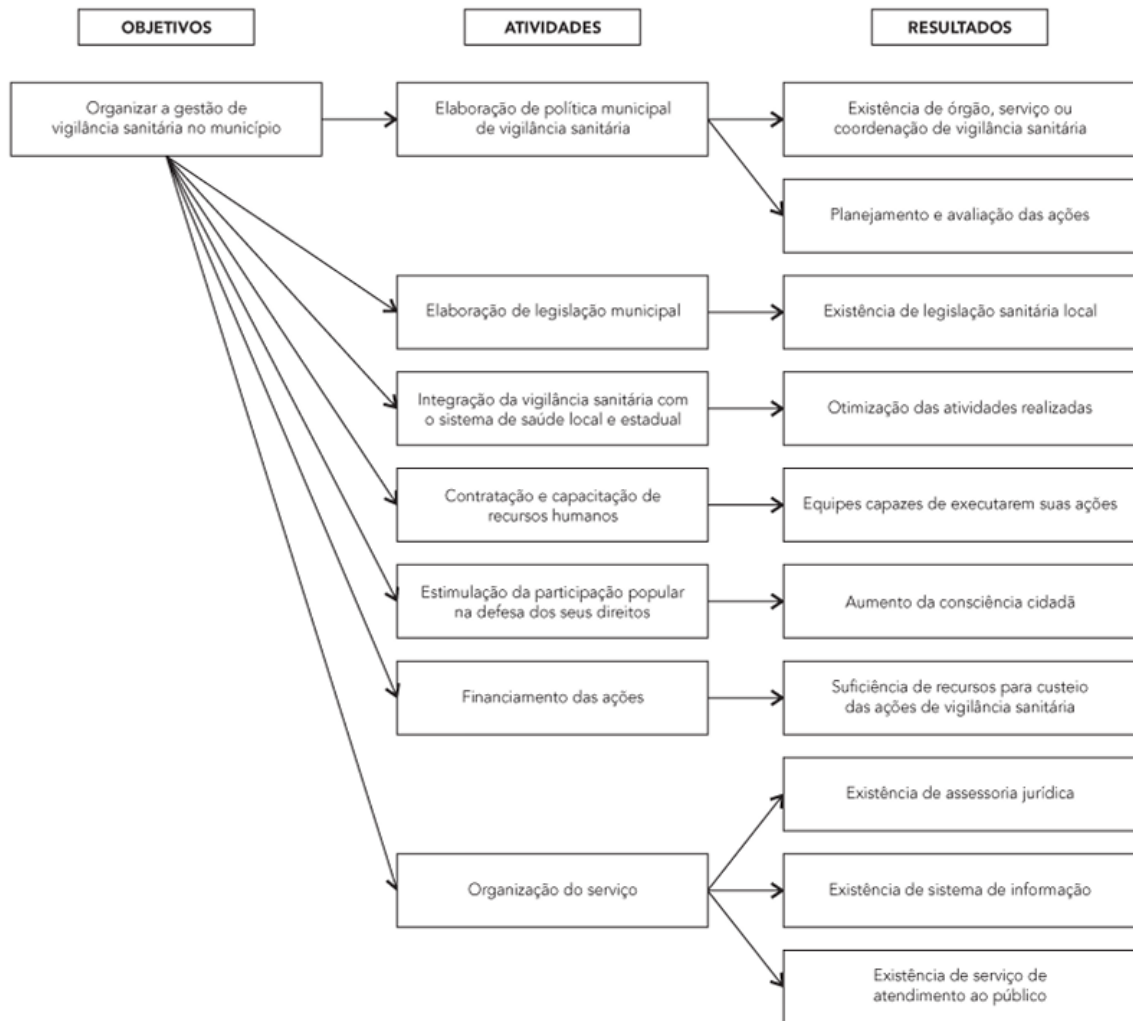
2.2 MAPR COMO INSTRUMENTO DE/PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Nos últimos anos, estudos acadêmicos focados na etapa de avaliação de políticas públicas têm se multiplicado no Brasil (Ramos; Schabbach, 2012). De acordo com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), há mais de 80 grupos de pesquisa dedicados à linha de “Avaliação de Políticas e Programas” (Brasil, 2023a; CNPQ, 2023). A Teoria do Programa (*Program Theory*), também conhecida como Teoria da Mudança, tem sido a ferramenta analítica mais convencionalmente utilizada nos estudos avaliativos (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023; Freire; Fernandes; Lima, 2022; Freitas; Silveira, 2015; Martins; Silveira; Martins, 2021; Pereira, 2021).

Na avaliação com base na Teoria do Programa, busca-se construir uma “narrativa pragmática da lógica de intervenção do programa”, vinculando as “atividades realizadas aos objetivos programáticos desejados, sob determinadas condições e suposições” (Jannuzzi, 2016, p. 20). Esse processo envolve uma análise das relações entre meios e fins, identificando quais recursos, atividades, estratégias e insumos são necessários para alcançar os resultados planejados no desenho da política pública. Weiss (1997) afirma que, além dos meios e fins, esse modelo é caracterizado por uma cadeia causal que interliga todos os elementos da política.

Tradicionalmente, a Teoria do Programa é associada ao Modelo Lógico, um instrumento que descreve “uma sequência de eventos relacionando as necessidades do programa com os resultados desejados” (Pereira, 2021, p. 26). Este modelo oferece uma representação visual e sistemática dos elementos do programa, considerando os recursos (*inputs*), atividades programadas e os resultados esperados (*outputs*), como ilustrado na Figura 2. Seu uso permite verificar se o desenho e a execução do programa estão direcionados adequadamente aos objetivos que se pretende alcançar (Bezerra; Cazarin; Alves, 2010; Cassiolato; Guerresi, 2010; Costa; Magalhães; Cardoso, 2023; Pereira, 2021).

Figura 2 - Exemplo de Modelo Lógico



Fonte: Ferraro; Costa; Vieira-da-Silva (2009, p. 2203).

Frequentemente, as legislações e os documentos oficiais que fundamentam as políticas públicas não explicam de maneira detalhada e organizada a sua estrutura. Nesse contexto, o uso de representações imagéticas pode facilitar a análise e o planejamento. Além disso, “tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em diferentes contextos, cria uma referência fundamental para a gestão e a avaliação” (Cassiolato; Guerresi, 2010, p. 4).

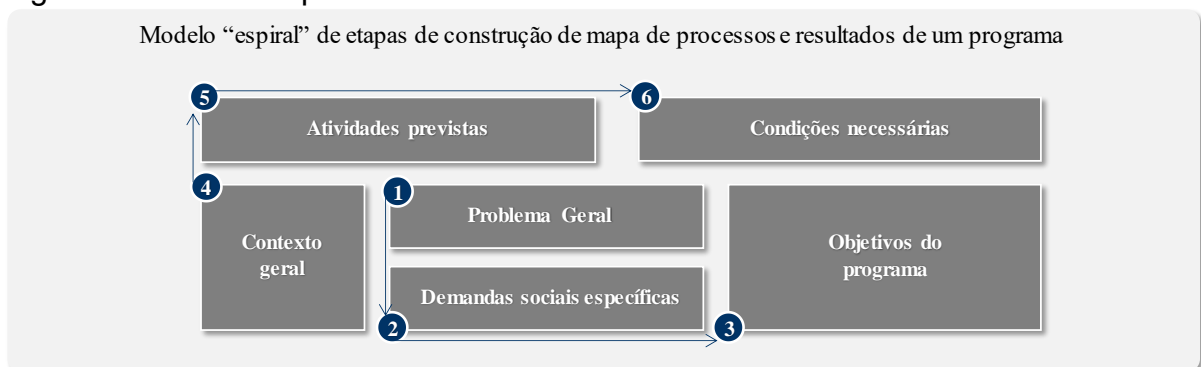
Derivado da Teoria do Programa e como alternativa ao Modelo Lógico, o MaPR (Mapa de Processos e Resultados), proposto por Jannuzzi (2016), tem ganhado destaque na literatura avaliativa. Trata-se de uma “estratégia de monitoramento e avaliação de programas, e não de políticas” (Jannuzzi, 2016, p. 14), um recurso metodológico que representa de forma esquemática a narrativa sintética do funcionamento de um programa. Segundo o autor:

O MaPR é um arquétipo instrumental que explicita os processos críticos de um programa, seus marcos e entregas no tempo, as conexões de suas atividades, as relações de antecedências e dependências entre elas, o contexto e os pressupostos de operação do programa, e que subentende que os resultados e impactos do programa advêm da interação de componentes e das condições particulares em que o programa “vive”, opera, transforma-se (Jannuzzi, 2016, p. 21).

A construção do MaPR, conforme Jannuzzi (2016), pode ser feita utilizando diversas técnicas de desenho, como a árvore de problemas e o "espiral" (Figura 3). Na árvore de problemas, o problema central é representado pelo tronco, suas causas pelas raízes, e suas consequências pela copa. Já o modelo "espiral" divide o programa em etapas, mas não demonstra de maneira explícita a cadeia lógica de atividades necessárias para que insumos se transformem em resultados e impactos. Esse modelo pode servir como uma etapa inicial para a construção de um diagrama mais complexo. Ao ilustrar o "espiral", Jannuzzi (2016, p. 21) explica:

No centro do diagrama (etapa 1), explicita-se o problema social em questão, para em seguida (etapa 2), apontar as demandas que serão mais especificamente tratadas por um programa, cujos resultados devem ser enunciados mais claramente (etapa 3). Definidos os objetivos do programa, mapeia-se o contexto de sua operação (etapa 4), registrando fatores que condicionam, potencializam ou dificultam suas atividades (etapa 5) e as condições para que essas se desenvolvam (etapa 6).

Figura 3 - Modelo Espiral do MaPR

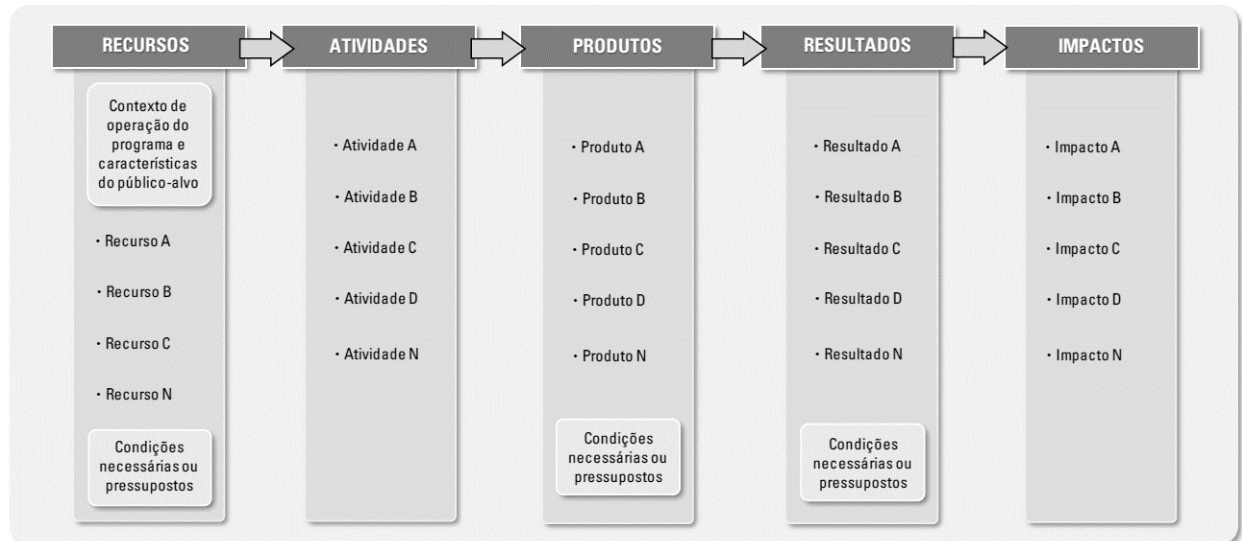


Fonte: Jannuzzi (2016, p. 23).

Quando se trata de um programa público consolidado e bem documentado, é possível construir um desenho mais complexo: o diagrama do MaPR propriamente dito (Figura 4). Nesse modelo, a cadeia relacional é disposta nas categorias: recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do programa, além do contexto e das condições e pressupostos que afetam a sua operação. O contexto refere-se à realidade concreta em que o programa é implementado, enquanto as condições e

pressupostos são fatores que influenciam, positiva ou negativamente, o andamento de todas as etapas (Jannuzzi, 2016).

Figura 4 - Diagrama do MaPR



Fonte: Jannuzzi (2016, p. 22).

O MaPR representa um avanço em relação a metodologias tradicionais por não se limitar à análise de relações causais lineares e diretas. No MaPR a causalidade continua sendo um elemento estruturante, mas ela compreendida de forma mais expandida, ao incorporar múltiplos fatores simultâneos – como contexto e condições de operação, revela como programas públicos são intervenções complexas, dependentes e adaptativas. O MaPR orienta “a interpretação dos resultados como consequência não de um fator ou atividade específica, mas do ‘pacote conjugado’ de atividades + condições de operação + contexto do programa” (Jannuzzi, 2016, p. 21). Assim, o MaPR busca oferecer uma “leitura mais compreensiva de como programas sociais complexos funcionam de fato, operando com a intervenção de múltiplos agentes e sob contextos e condições tão diversas ao longo do país” (Jannuzzi, 2016, p. 21).

A relevância do MaPR em estudos avaliativos está na sua capacidade de desenhar planos de avaliação e monitoramento que abrangem todas as etapas do ciclo de políticas (*policy cycle*), incluindo agenda, desenho, implementação e avaliação propriamente dita. Esse modelo permite definir indicadores para análises *ex ante* e *ex post* (Fundação João Pinheiro, 2022), oferecendo subsídios robustos para corrigir problemas, identificar inovações e sucessos, além de potencializar o

aprendizado organizacional (Reis; Jannuzzi, 2021).

2.2.1 Aplicações do MaPR em Estudos Correlatos

Nas últimas décadas, o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) tem sido uma ferramenta metodológica de crescente importância no campo da avaliação de políticas públicas. Sua utilização tem sido aprofundada em diversos setores, como educação, assistência social e saúde, apresentando-se como um recurso robusto para a análise de programas e a melhoria contínua das políticas públicas. A seguir, exploram-se algumas das principais aplicações do MaPR, com base em uma revisão sistemática da literatura publicada entre 2019 e 2024, focando nos estudos que utilizaram essa ferramenta como instrumento para avaliar políticas públicas em diferentes contextos.

Para realizar esta revisão, utilizou-se o Google Acadêmico como fonte de pesquisa, com os critérios de busca restringidos à língua portuguesa e ao período de 2019 a 2024. A partir das palavras-chave “Mapa de Processos e Resultados” e “MaPR”, foram encontrados 24 artigos. Após a aplicação de critérios de exclusão, como duplicidade de trabalhos, publicações em livros e estudos que não utilizavam o MaPR de forma efetiva, selecionou-se 13 estudos que se alinharam ao objetivo de analisar a utilização do MaPR para a avaliação de políticas e programas públicos, os quais estão detalhados no Quadro 6.

Quadro 6 - Estudos que utilizaram o MaPR como instrumento para avaliação de políticas e programas públicos

	Autoria (Ano)	Setor	Etapa do <i>policy cycle</i>	Técnica de MaPR	Classificação da Avaliação		
					Momento	Agente	Objetivo
1	Brandão (2023)	Assistência Social	Avaliação Executiva	Diagrama e “espiral”	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
2	Costa (2023)	Assistência Social	Agenda	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
3	Dumont (2022)	Esporte	Avaliação Executiva	Diagrama, “espiral” e árvore de problemas	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
4	Freire, Fernandes e Lima (2022)	Educação	Avaliação	Diagrama e “espiral”	<i>Ex post</i>	Externa	Somativa
5	Gomes (2023)	Assistência Social	Formulação	Diagrama, árvore de problemas e árvore de objetivos	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
6	Gouvea (2023)	Habitação	Avaliação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
7	Jaques (2023)	Esporte	Avaliação	Diagrama e árvore de problemas	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
8	Nascimento (2023)	Esporte	Implementação	Diagrama e árvore de problemas	<i>Ex post</i>	Externa	Somativa
9	Oliveira (2023)	Educação	Avaliação	Diagrama e “espiral”	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
10	Reis e Jannuzzi (2021)	Educação	Avaliação	Diagrama e “espiral”	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
11	Riani <i>et al.</i> (2023)	Gestão	Avaliação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Interna	Somativa
12	Rodrigues (2020)	Educação	Implementação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
13	Tenuta, Teixeira e Paes-Sousa (2023)	Nutrição	Avaliação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

Os estudos revisados abordaram programas públicos de diferentes áreas setoriais: educação (Freire; Fernandes; Lima, 2022; Oliveira, 2023; Reis; Jannuzzi, 2021; Rodrigues, 2020); assistência social (Brandão, 2024; Costa, 2023; Gomes, 2023); esporte (Dumont, 2022; Jaques, 2023; Nascimento, 2023); nutrição (Tenuta; Teixeira; Paes-Sousa, 2023), habitação (Gouvea, 2023); e gestão (Riani *et al.*, 2023).

No campo da educação, tanto Reis e Jannuzzi (2021) quanto Oliveira (2023) realizaram avaliações formativas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), voltado à infraestrutura escolar. Reis e Jannuzzi (2021) aplicaram técnicas do MaPR e ofereceram um plano de avaliação para o aprimoramento do PDDE, apresentando cinco possíveis demandas avaliativas do programa e propostas metodológicas para cada uma delas. Oliveira (2023), por sua vez, identificou pontos críticos e propôs um conjunto de indicadores para o monitoramento e a avaliação de duas ações integradas do PDDE: o “PDDE Água e Esgotamento Sanitário” e o “PDDE Escola do Campo”. Já Rodrigues (2020) avaliou o programa de educação especial da prefeitura de São Paulo em uma escola municipal de ensino fundamental. Tratou-se também de uma avaliação formativa, porém, diferentemente das anteriores, focada na implementação do programa. Rodrigues (2020) esquematizou o programa no espiral do MaPR, levantou os equipamentos, recursos humanos e serviços utilizados em sua execução e sugeriu melhorias para o seu aprimoramento. Por outro lado, Freire, Fernandes e Lima (2022) realizaram uma avaliação somativa, analisando os efeitos do Programa Mais Educação na diminuição da evasão escolar em uma escola municipal cearense. Seus resultados foram analisados a partir da Teoria da Mudança e representados pelo MaPR. Os autores concluíram que o programa apresentou “um alto nível de eficácia e assertividade”, favoreceu a permanência dos alunos e o sucesso escolar e, embora tenham identificado alguns desafios na execução, não apresentaram propostas de intervenção (Freire; Fernandes; Lima, 2022, p. 19).

No âmbito da assistência social, Costa (2023) realizou uma avaliação formativa do programa Bolsa Cidadania, da cidade de Araraquara/SP. O estudo destacou-se como o único voltado para a etapa de agenda, dedicando-se a avaliar o contexto ideacional, político e institucional no qual o programa foi criado. Segundo Capella (2020, p. 1499), “durante muito tempo os estudos sobre agenda não estiveram entre as preocupações centrais da comunidade brasileira de pesquisadores interessados em políticas públicas ou estudiosos da administração pública ou da ciência política”, e, somente, nos últimos anos, a temática tem ganhado espaço na comunidade

acadêmica nacional. O fato de estudos sobre agenda ainda serem incipientes no Brasil pode explicar, portanto, as razões de Costa (2023) ter sido o único dentre os estudos revisados a tratar desta etapa do *policy cycle*. Costa (2023) elaborou o diagrama do MaPR do programa e analisou especificamente três “chaves analíticas”: atores, instituições e ideias envolvidos, concluindo pela maior relevância dos primeiros no processo. O estudo de Gomes (2023) sobressaiu-se como o único focado na etapa de formulação, avaliando o desenho do programa Aproximação Suas, do Estado de Minas Gerais. Utilizando, entre outras técnicas, o MaPR, a autora verificou a coerência interna da estratégia do projeto. Ao final, concluiu que o desenho do programa apresenta coerência e forneceu recomendações para seu aperfeiçoamento, caracterizando-o como uma avaliação formativa. Brandão (2023) avaliou o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (SEPSR) do município de Belo Horizonte/MG. A autora realizou a denominada “avaliação executiva”² do programa, combinando diversas fases do *policy cycle*, incluindo o diagnóstico do problema público, o desenho da política pública, os processos de implementação, os resultados e os impactos. Em particular, o MaPR foi utilizado para a análise do desenho e dos processos do SEPSR. Ao final, foram propostas recomendações para o aprimoramento da gestão e da execução do programa, configurando uma avaliação formativa.

Quanto aos estudos de políticas e programas voltados ao esporte, Dumont (2022) realizou uma avaliação formativa da Lei de Incentivo ao Esporte do Estado de Minas Gerais. O autor elaborou o MaPR, identificou fragilidades referentes ao desenho, à gestão e à implementação e, ao final, propôs recomendações para solucioná-las. O estudo também se autodenominou como “avaliação executiva”. Jaques (2023) avaliou o programa Esporte Esperança de Belo Horizonte/MG, por meio de uma avaliação formativa, combinando a utilização do MaPR com a aplicação de questionários para identificar pontos de melhoria no programa. Por outro lado, a avaliação realizada por Nascimento (2023) focou na etapa de implementação do

² A estrutura geral de uma avaliação executiva é ampla e demanda a análise do programa ou política pública considerando diversos aspectos: “diagnóstico, desenho, gestão e governança, processos, resultados e impactos, e análise econômica, com indicadores de custo-benefício ou custo-efetividade, entre outros, e de eficiência” (Brasil, 2018b, p. 55). Avaliações executivas, portanto, não possuem uma única etapa do *policy cycle* de enfoque bem definida, pois combinam várias fases em suas análises (montagem de agenda, formulação, implementação e avaliação). Sendo assim, ao classificarmos os estudos revisados quanto à etapa do *policy cycle* de enfoque, agrupamos os estudos que se intitulavam “avaliações executivas” na categoria “Outro”, representada no Gráfico 2.

policy cycle. Uma das técnicas utilizadas para a avaliação do programa Escola de Esportes do município de Itabirito/MG foi o diagrama do MaPR. Tratando-se de uma avaliação somativa, Nascimento (2023) concluiu pela eficácia do programa no alcance de seus objetivos, considerando que a expansão territorial das ofertas e de vagas contribuiu para o maior acesso de crianças e adolescentes a práticas esportivas.

No setor da nutrição, Tenuta, Teixeira e Paes-Sousa (2023) descreveram os bancos de alimentos brasileiros a partir de seus principais componentes no MaPR e elaboraram planos viáveis de avaliação e monitoramento para verificação de seu desempenho enquanto estratégia para a segurança alimentar e nutricional. De maneira análoga, no setor da habitação, Gouvea (2023) seguiu essa tendência e, a partir das falhas identificadas na implementação do programa de Regularização Fundiária (Reurb) em um município mineiro, propôs instrumentos para a avaliação e o monitoramento do programa, com vistas à correção dos problemas encontrados. Assim, ambos os estudos se assemelham às avaliações formativas realizadas por Reis e Jannuzzi (2021) e Oliveira (2023).

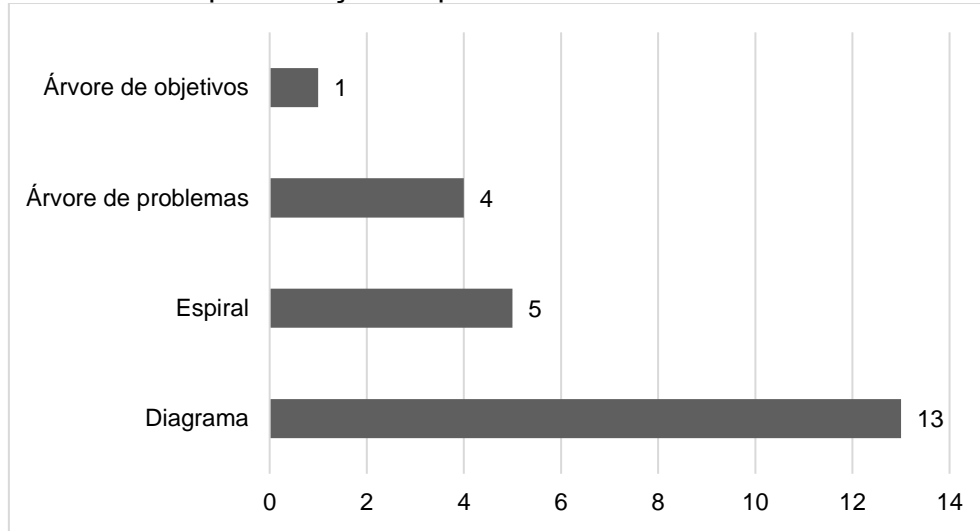
No setor de gestão, Riani *et al.* (2023) avaliaram a primeira edição de um programa de qualificação de gestores públicos responsáveis pela formulação de políticas de gestão de pessoas na Fundação João Pinheiro (FJP). Os autores elaboraram o MaPR para posicionar o encadeamento lógico dos componentes do programa e verificar a relação entre os meios e fins pretendidos pela formação. Como avaliação somativa, o estudo indicou que o programa alcançou os resultados esperados, foi considerado útil pelos participantes e contribuiu para o desenvolvimento de uma visão estratégica na área de gestão de pessoas, sugerindo sua continuidade (Riani *et al.*, 2023).

O estudo de Riani *et al.* (2023) destacou-se como o único da revisão sistemática realizado por agentes internos: coordenadores do programa e membros do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação da própria FJP. Todos os demais configuraram-se como avaliações externas, conduzidas por pesquisadores e especialistas de fora da instituição responsável pelo programa ou política pública.

Quanto à representação esquemática dos estudos revisados, sintetizada no Gráfico 1, todos apresentaram o diagrama do MaPR – o desenho mais complexo proposto por Jannuzzi (2016), que compila informações sobre recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do programa objeto da pesquisa. Alguns estudos, além do diagrama, destacaram-se por apresentar também outras representações

menos complexas descritas em Jannuzzi (2016): cinco estudos trouxeram o “espiral” (Brandão, 2024; Dumont, 2022; Freire; Fernandes; Lima, 2022; Oliveira, 2023; Reis; Jannuzzi, 2021) e quatro apresentaram a árvore de problemas (Dumont, 2022; Gomes, 2023; Jaques, 2023; Nascimento, 2023). O trabalho de Gomes (2023) distinguiu-se ainda por ser o único a apresentar uma árvore de objetivos.

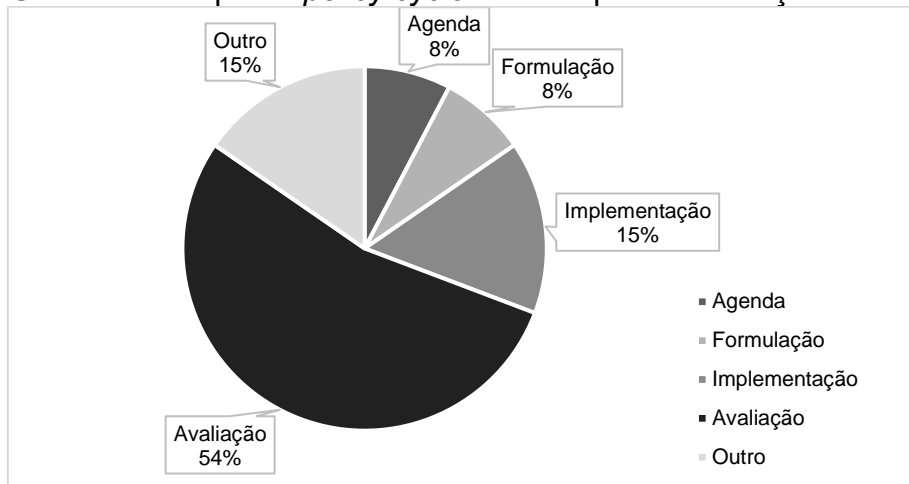
Gráfico 1 - Representação esquemática do MaPR utilizada



Fonte: Elaboração própria (2025).

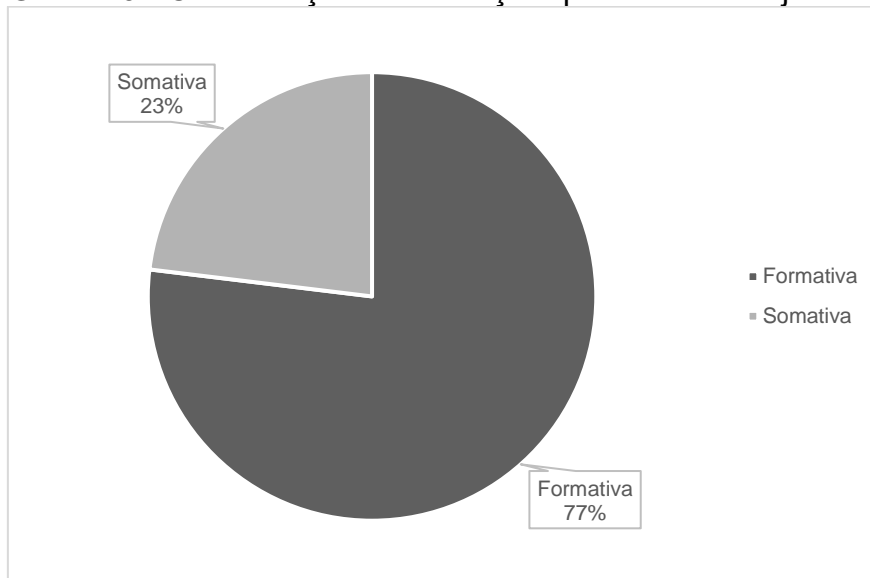
Os aspectos heterogêneos identificados nos estudos revisados evidenciam a versatilidade do MaPR como instrumento avaliativo. Observou-se que ele foi aplicado em programas de naturezas diversas, com objetivos distintos, cobrindo todas as etapas do *policy cycle* e sendo combinado a variadas metodologias. Ainda assim, algumas características prevaleceram entre os estudos.

No que se refere ao momento da avaliação, embora o MaPR permita sua aplicação tanto em avaliações *ex ante* quanto *ex post*, constatou-se que todos os estudos revisados se concentraram em avaliações *ex post*. Quanto à etapa do *policy cycle*, a fase de avaliação propriamente dita foi a mais recorrente, presente em 54% dos estudos, conforme ilustra o Gráfico 2. De todo modo, observou-se que o MaPR foi utilizado também em avaliações focadas nas fases de agenda, formulação e implementação, confirmando a sua flexibilidade de aplicação. Em relação ao objetivo da avaliação, 77% dos estudos foram classificados como avaliações formativas (vide Gráfico 3).

Gráfico 2 - Etapa do *policy cycle* de enfoque da avaliação realizada

Fonte: Elaboração própria (2025).

Gráfico 3 - Classificação da avaliação quanto a seu objetivo

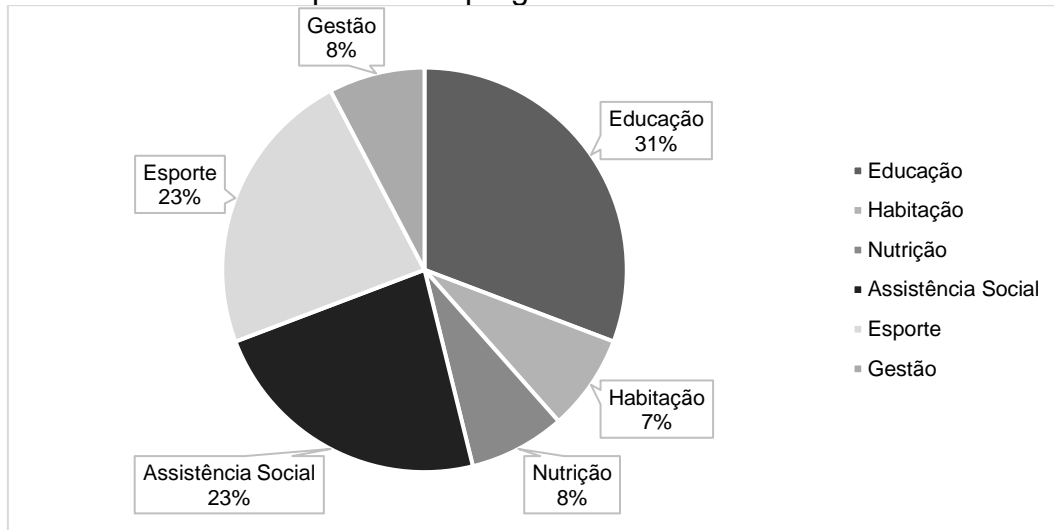


Fonte: Elaboração própria (2025).

No que tange à área setorial dos programas avaliados, conforme representado no Gráfico 4, 31% dos estudos concentraram-se no setor da educação, seguidos pelos setores de assistência social e esporte, ambos com 23% das avaliações. As áreas de nutrição, habitação e gestão pública tiveram menor incidência. Esse resultado converge com o que Jannuzzi (2016, p. 42) observa ao destacar que o campo da avaliação de políticas públicas avançou de forma mais expressiva nos setores de Saúde, Educação e Desenvolvimento Social, expandindo-se, posteriormente, para áreas como nutrição e habitação. Da mesma forma, Crumpton *et al.* (2016) apontam que os setores de saúde, educação e bem-estar social predominam na literatura avaliativa, o que poderia ser explicado pelos elevados orçamentos e investimentos

que tradicionalmente recebem.

Gráfico 4 - Setor das políticas e programas analisados nos estudos revisados



Fonte: Elaboração própria (2025).

Assim, a revisão sistemática da literatura permitiu constatar a ampla aplicabilidade do MaPR como instrumento de avaliação e monitoramento em diferentes setores e momentos do ciclo de políticas públicas, ainda que com predominância de certas características. O presente trabalho alinha-se às tendências identificadas na literatura, ao apresentar-se como uma avaliação externa, *ex post* e formativa, ampliando o conjunto de estudos que utilizam o MaPR como instrumento de avaliação. Diferencia-se, entretanto, por dedicar-se à avaliação de um programa específico da segurança pública, setor ainda pouco representado nas pesquisas revisadas.

Compreendidos os fundamentos teóricos e a aplicação prática do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) como instrumento de avaliação, passa-se agora à apresentação do objeto de estudo desta pesquisa: o trabalho prisional enquanto política pública. A seguir, discute-se os seus fundamentos, a sua relação com problemas estruturais do sistema prisional e as principais iniciativas públicas que buscam fomentar essa prática.

2.3 TRABALHO PRISIONAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Esta seção tem o intuito de compreender o trabalho prisional enquanto política pública, examinando os seus fundamentos legais, as suas finalidades e os seus

impactos no sistema penitenciário brasileiro. O propósito é oferecer a base conceitual necessária para a análise do PROCAP – programa público alvo desta investigação. Primeiro, o trabalho prisional será posicionado como alternativa ao problema público da superlotação carcerária. Em seguida, serão analisadas, brevemente, as políticas e os programas públicos de incentivo ao trabalho prisional no Brasil.

2.3.1 Trabalho prisional como alternativa ao problema público da superlotação carcerária

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF³ 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, declarou a existência de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, em razão de “um cenário de violação massiva de direitos fundamentais dos presos”, que compromete a capacidade do sistema de atender aos fins preventivos e ressocializadores e demanda a necessidade de reformulação de políticas públicas (Brasil, 2023g, p. 6).

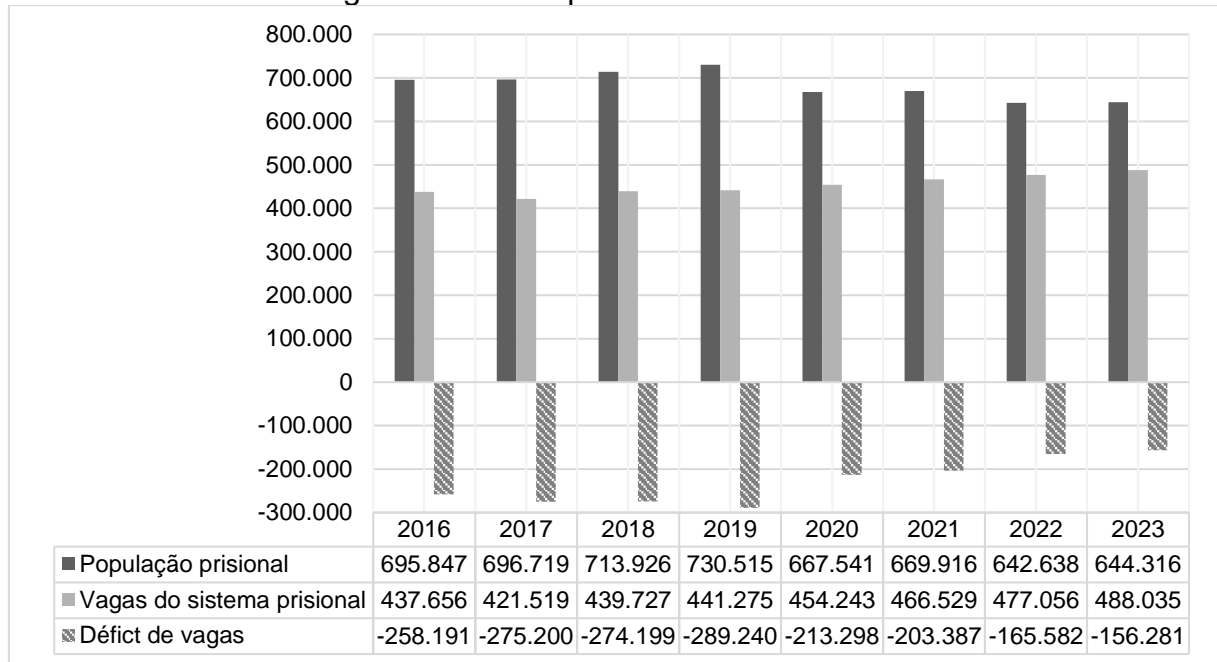
De acordo com a Suprema Corte, o estado de desconformidade constitucional expressa-se, em primeiro lugar, por meio da superlotação das unidades prisionais, classificada como “a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário, sendo responsável por todas as demais violações [de direitos fundamentais dos presos]” (Brasil, 2023g, p. 45). Nessa decisão, o STF consignou que são partes do problema da superlotação, por exemplo, a cultura de hiperencarceramento, as altas taxas de reincidência e o privilégio da aplicação da pena de prisão em detrimento de medidas alternativas (Brasil, 2023g).

O problema público da superlotação carcerária é evidenciado, por exemplo, pelo relatório do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen). Segundo o documento, em 2023, existiam 664.316 pessoas presas em celas físicas no Brasil, mas apenas 488.035 vagas nos estabelecimentos prisionais, culminando em um déficit de 156.281 vagas, conforme demonstra-se no Gráfico 5. Especificamente em Minas Gerais, a população prisional alcançou 64.490 pessoas,

³ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é um instrumento previsto no artigo 102, §1º da Constituição Federal de 1988, que visa o controle de constitucionalidade. Ela é proposta perante o Supremo Tribunal Federal e tem como objetivo evitar ou reparar lesões causadas por atos que desrespeitem preceitos fundamentais constitucionais resultantes de atos do poder público.

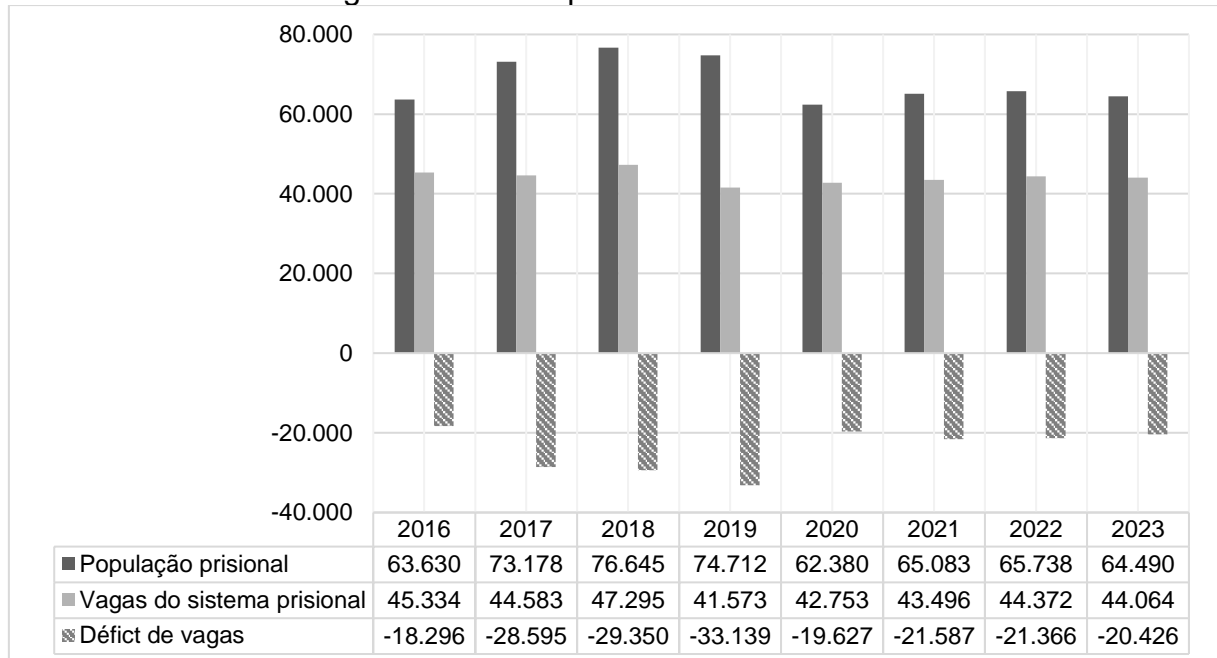
havendo um déficit de 20.426 vagas, como indicado no Gráfico 6 (Brasil, 2023a).

Gráfico 5 - Déficit de vagas no sistema prisional no Brasil



Fonte: Relatório do Sisdepen de julho a dezembro de 2023 (Brasil, 2023a).

Gráfico 6 - Déficit de vagas no sistema prisional no Estado de Minas Gerais



Fonte: Relatório do Sisdepen de julho a dezembro de 2023 (Brasil, 2023a).

Segundo o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que prevaleceu unanimemente no julgamento da ADPF 347, os fins a serem buscados para superar o estado de coisas inconstitucional envolvem, dentre outros, “o controle da

superlotação” e “a melhoria da qualidade das vagas e dos serviços associados” (Brasil, 2023g, p. 132). A melhoria dos serviços associados às vagas, como educação e trabalho, foi citada como uma das soluções disponíveis (Brasil, 2023).

Nesse sentido, o STF determinou um conjunto de medidas a serem adotadas pelo Poder Público para mitigar o problema, considerando-se tratar de um problema estrutural, que decorre de diversas causas e exige ações articuladas para sua superação:

Por fim, deve-se formular uma política pública consistente e ampla de ressocialização do preso que o prepare para o retorno à vida em sociedade, abrangendo assistência social, **capacitação e orientação profissional**. Todas essas medidas constituem **meios aptos e complementares ao enfrentamento da superlotação**, [...] devendo ser considerados e detalhados pelos respectivos planos nacional, estaduais e distrital, a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2023g, p. 140, grifo nosso).

Diante disso, em atenção aos requisitos conceituais previamente apresentados neste estudo, considera-se que a superlotação carcerária configura-se como um problema público, afinal: (i) a atual situação dos estabelecimentos prisionais do Brasil é considerada inadequada e suscetível de alteração; (ii) o tema é amplamente debatido nas arenas públicas e, inclusive, a Suprema Corte brasileira já o reconheceu formalmente, identificando causas, responsabilidades e competências para sua resolução; e (iii) as soluções propostas demandam e se traduzem em políticas e programas públicos (Capella, 2018; Secchi; Coelho; Pires, 2019).

As políticas e os programas públicos que se apresentam diante do problema da superlotação, porém, demandam objetivos mais complexos do que simplesmente aumentar o número de vagas nos estabelecimentos prisionais, estando mais relacionadas a processos de ressocialização e reintegração social, como apontou o Brasil (2023) no julgamento da ADPF 347.

A ressocialização, em tese, constitui o processo no âmbito do sistema prisional pelo qual passa o apenado, com o objetivo de “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (Brasil, 1984; Dick, 2021; Jesus, 2023). A Lei de Execução Penal elenca medidas assistenciais ressocializadoras, dentre as quais se destaca a oferta de assistência educacional ao preso, abrangendo não apenas a instrução escolar, mas também a formação profissional (Brasil, 1984), e o trabalho prisional, estabelecido na referida Lei como direito do preso, “dever social e condição de

dignidade humana” (Brasil, 1984).

A ampliação de oportunidades de trabalho nas unidades prisionais foi considerada uma ação necessária para o combate do estado de inconstitucionalidade existente (Brasil, 2023, CNJ, 2024). Na mesma linha, estudos frequentemente associam o trabalho prisional a promoção de ressocialização e de reinserção social⁴ (Andrade *et al.*, 2015; Matos, 2018a, 2018b; Moraes, 2018; Pimentel, 2022; Pipino, 2019; Silva, 2024; Souza; Santos; Souza, 2018). De acordo com Andrade *et al.* (2015, p. 22), o trabalho no cárcere é considerado, “ao menos no plano retórico, mais que qualquer outra assistência, como a mais importante ferramenta para o prisioneiro se reintegrar à sociedade”. Segundo Matos (2018a, p. 268), pretende-se que o trabalho desenvolvido por pessoas privadas de liberdade “possa oferecer a possibilidade de retornar à sociedade de forma não mais segregada, contribuindo para sua reintegração social”. O Depen destaca também a importância do trabalho para o senso de identidade, autoestima e bem-estar psicológico e afirma que “encontrar uma forma de produzir seu próprio sustento é uma das etapas importantes para possibilitar que o preso se reintegre novamente à sociedade e ao mercado de trabalho formal” (Brasil, 2020, p. 9). Silva (2024) ressalta que “trazer para o interior das unidades prisionais elementos que enriqueçam a cognição e habilidades valorosas ao convívio social é estratégia salutar para o processo de reintegração social”. No mesmo sentido, Pipino (2019) afirma haver benefícios do trabalho prisional para a conservação da personalidade do preso e para a promoção do autodomínio físico e moral, os quais serão úteis em sua vida futura em liberdade.

Além de contribuir indiretamente para a redução da superlotação ao promover ressocialização, o trabalho prisional também o faz diretamente ao possibilitar a remição de pena. Nesse sentido, ao analisar o estado de coisas inconstitucional dos cárceres de Minas Gerais, Lopes (2022) asseverou:

Outra medida conveniente, que, além de auxiliar no descongestionamento, a médio e longo prazo, dos presídios, propiciam formação educacional e profissional aos presos, é o estímulo e a viabilização de recursos humanos e instrumentos apropriados a programas de remição de pena. Nos termos do artigo 126 da Lei Federal nº 7.210/84, o trabalho e o estudo conferem ao condenado a possibilidade de reduzir a pena em cumprimento (Lopes, 2022, p. 187).

⁴ Há também, contudo, estudos que negam a possibilidade de ressocialização por meio do trabalho prisional, como os de Ceia (2020), Fuchs (2020), Lopes (2013) e Pinheiro (2022).

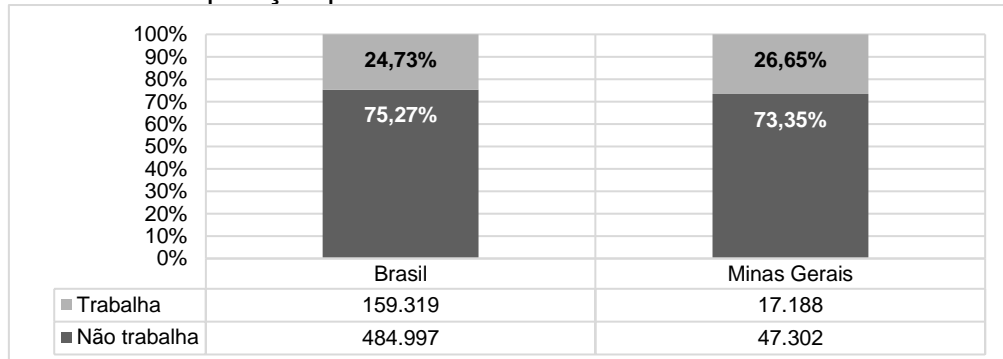
A remição de pena, caracterizada como a diminuição progressiva do tempo de condenação, é um direito do preso previsto na Lei de Execução Penal (LEP) e ocorre, em regra, por meio da realização de atividades de trabalho ou estudo (Brasil, 1984).

O trabalho prisional, regulamentado pela LEP, pode ser interno ou externo, isto é, realizado dentro ou fora das dependências do estabelecimento prisional. Em qualquer caso, deve ser remunerado com, no mínimo, três quartos do salário mínimo. No tocante à remição de pena, a LEP prevê que aquele que cumpre pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir um dia de pena a cada três dias de trabalho (Brasil, 1984). Embora a LEP preveja o trabalho como dever do preso, também o define como um direito⁵. Todavia, conforme ressaltado pelo Supremo Tribunal Federal, grande parte dos apenados:

[...] Não obtêm direito à remissão de pena por trabalho e/ou estudo em consequência da **não disponibilização do acesso a tal direito em sua unidade**, o que inclusive compromete sua ressocialização. Não bastasse isso, não há uma política consistente de ressocialização, capacitação e orientação profissional (Brasil, 2023g, p. 86, grifo nosso).

Dados do Sisdepen ilustram a carência de oportunidades laborais nas unidades prisionais: conforme apresentado no Gráfico 7, em 2023, das 644.316 pessoas privadas de liberdade no Brasil, apenas 159.319 estavam trabalhando (cerca de 25%), enquanto mais de 484 mil encontravam-se ociosas. No Estado de Minas Gerais, apenas 17.188 presos e presas trabalhavam, representando, aproximadamente, 27% da população prisional do estado (Brasil, 2023a).

Gráfico 7 - População prisional trabalhando no Brasil e no Estado de Minas Gerais



Fonte: Relatório do Sisdepen de julho a dezembro de 2023 (Brasil, 2023a).

⁵ O artigo 39 da LEP trata dos deveres do preso, estabelecendo, em seu inciso V, a “execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas” como um deles. Já o artigo 41 da LEP elenca os direitos do preso, dentre os quais está a “atribuição de trabalho”, disposta em seu inciso II (Brasil, 1984).

Diante do problema público da superlotação carcerária, o trabalho prisional desponta como importante alternativa para o seu enfrentamento. Além de contribuir para a remição de pena, proporciona capacitação profissional e favorece a ressocialização. Entretanto, observa-se que grande parte da população carcerária ainda se encontra ociosa, o que compromete o alcance desses objetivos e reforça a necessidade de estratégias que ampliem o acesso ao trabalho dentro do sistema prisional.

Neste contexto, torna-se fundamental compreender como políticas e programas públicos têm sido formulados e implementados para fomentar o trabalho prisional, garantindo não apenas o acesso a oportunidades laborais, mas também a criação de condições que permitam a reinserção social dos presos após o cumprimento da pena. No próximo tópico analisa-se as iniciativas voltadas a esse objetivo, examinando exemplos concretos de programas que articulam o trabalho prisional como instrumento para remição de pena e ressocialização.

2.3.2 Políticas e programas públicos de incentivo ao trabalho prisional

Diante do panorama apresentado, os governos federal e estadual vêm criando políticas e programas públicos voltados à promoção do trabalho prisional. Estes, porém, são marcados por uma particularidade da segurança pública brasileira: o fato de ela ser considerada responsabilidade de todos⁶, ou seja, competência compartilhada entre as três esferas de governo. Essa característica é típica do sistema de federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (D’Albuquerque, 2023; Souza, 2023) e enseja diversas implicações, dentre as quais destaca-se duas: (1) o alto grau de autonomia das administrações penitenciárias e (2) a existência de políticas e programas públicos que dependem da adesão voluntária dos entes federados.

A primeira implicação refere-se à grande autonomia das administrações penitenciárias estaduais para o estabelecimento de suas próprias políticas, inclusive quanto às ações para fomentar o trabalho prisional (Matos, 2018a). Nesse sentido, observam-se estratégias diversas, que variam conforme a administração de cada

⁶ O artigo 144 da Constituição Federal dispõe que: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (Brasil, 1988).

unidade prisional e estão amparadas nos dispositivos legais da LEP, como o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a utilização da mão de obra dos encarcerados e a oferta de vagas de trabalho prisional na administração pública (Matos, 2018a).

Em relação às parcerias público-privadas, no caso do trabalho prisional interno, a LEP prevê que “os governos federal, estadual e municipal poderão celebrar convênio com a iniciativa privada, para implantação de oficinas de trabalho referentes a setores de apoio dos presídios” (Brasil, 1984). Para o trabalho externo, a LEP também permite sua realização em entidades privadas, desde que haja consentimento expresso do preso e sejam tomadas cautelas contra a fuga e em favor da disciplina. É o que ocorre, por exemplo, com os detentos da Penitenciária Professor Aluizio Inácio de Oliveira, empregados pela empresa RCR Ambiental para executar a manutenção e revitalização de praças e ruas de Uberaba/MG (PRESOS..., 2023); com os presos que trabalharam na oficina de produção de cigarros artesanais da empresa Backwood Palheiro Tabacaria, instalada dentro do Presídio de São Joaquim de Bicas I (DETENTOS..., 2020); e com as reclusas do Presídio do Município de Vespasiano, que confeccionaram malas de bordo e frasqueiras para a marca belo-horizontina Portinari, em galpão instalado na unidade prisional (DETENTAS..., 2020).

No que tange às vagas no setor público, a LEP admite que os presos trabalhem em atividades de manutenção da própria unidade prisional, bem como em serviços e obras públicas realizadas por órgãos da administração direta e indireta (Brasil, 1984). Assim ocorre em Betim/MG, onde presos atuaram na construção de escolas, creches e unidades básicas de saúde, mediante parceria com a prefeitura (OBRAS..., 2023); e em Diamantina/MG e São João del-Rei/MG, onde presos participaram da manutenção e limpeza urbana de patrimônios históricos, em parcerias entre os presídios e os respectivos municípios (PRESOS..., 2019).

Para D’Albuquerque (2023, p. 3), “as relações intergovernamentais na estrutura federativa brasileira são um importante determinante na forma como as políticas públicas são executadas e chegam aos cidadãos”. Considerando a necessidade de coordenação entre os entes federados em políticas e programas de abrangência nacional, o governo federal, dentre outras estratégias, pode instigar “estados e municípios a assumirem responsabilidades e encargos de execução das políticas a partir da distribuição de recursos, estabelecimento de metas e sanções às ações que desviassem os objetivos estabelecidos nacionalmente” (D’Albuquerque, 2023, p. 4).

Nesse contexto, a segunda implicação decorrente do sistema de federalismo cooperativo é que existem políticas e programas públicos coordenados pelo governo federal, mas cuja implementação depende da adesão voluntária (por meio de convênios), do financiamento partilhado e da cooperação dos estados, integrando o que Souza (2023) denominou Sistema de Políticas Nacionais Normatizados (SNPN). Dentre os SNPNs do setor de segurança pública mencionados por Souza (2023), destaca-se o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que tem “a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional” (Brasil, 1994). O Funpen provê e repassa recursos aos estados para a construção e ampliação de estabelecimentos penais, bem como para a execução de políticas públicas penitenciárias, inclusive as de incentivo ao trabalho prisional (Souza, 2023).

Quanto às iniciativas estaduais para ampliar o acesso ao trabalho prisional, no Estado de Minas Gerais, destaca-se a “expansão de diversos projetos sociais, como o Cultivando a Liberdade (cultivo de hortaliças), Liberdade em Ciclos (confecção de fraldas e absorventes) e Mobiliando Sorrisos e Fábrica da Alegria (fabricação de brinquedos e mobiliários)” (Minas Gerais, 2024a, p. 142).

Já quanto às políticas e programas públicos direcionados a incentivar o trabalho prisional regidos pelo governo federal⁷ e implementados pelos estados, destacam-se, de um lado, aqueles que apenas tangenciam a temática, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), e, de outro, aqueles que a têm como foco principal, como a PNAT e o PROCAP – objeto deste trabalho. No Quadro 7, apresenta-se uma síntese dessas ações públicas relacionadas ao trabalho prisional.

⁷ Além das iniciativas governamentais, considerando o conceito multicêntrico de políticas públicas, podemos citar ainda iniciativas do terceiro setor, como as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs). Trata-se de um estabelecimento para cumprimento da pena de privação de liberdade, o qual pela reinserção de apenados no convívio social de forma mais humanizada em comparação com unidades penitenciárias tradicionais. O trabalho é um dos pilares da metodologia da APAC, sendo considerado um importante agente ressocializador. A APAC, portanto, preza pela oferta de atividades laborais aos reclusos (Siqueira; Pozzoli; Cachini, 2020; Trindade; Ramos, 2022).

Quadro 7 - Políticas e programas relacionados ao trabalho prisional

Política/Programa	Normativa	Relação com o trabalho prisional
Pronasci	Lei nº 11.530/2007 (Brasil, 2007)	Uma de suas diretrizes é a ressocialização dos presos mediante implementação de projetos profissionalizantes.
PROCAP	Portaria nº 69, de 06 de fevereiro de 2012 (Brasil, 2012)	Objetiva implementar oficinas permanentes de trabalho e oferecer cursos de capacitação aos presos em estabelecimentos penais.
PNAT	Decreto nº 9.450/2018 (Brasil, 2018b)	Visa a ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, o empreendedorismo e a formação profissional das pessoas presas.
PNSP	Decreto nº 10.822/2021 (Brasil, 2018a)	Estabeleceu como meta “aumentar em 185% o quantitativo de presos que exercem atividade laboral, com o total de 363.414 presos em atividades laborais até 2030”.
PRONASCI 2	Decreto nº 11.436/2023 (Brasil, 2023d)	Um de seus eixos prioritários é o “fomento às políticas de cidadania, com foco no trabalho e no ensino formal e profissionalizante para presos”.

Fonte: Elaboração própria (2025).

A PNAT, promulgada em 2018, é considerada a primeira política a consolidar diretrizes de abrangência nacional sobre o tema (Gomes, 2022; Silva, 2019; Tinoco, 2019). Sobressai também por seu caráter intersetorial, prevendo a interação de diversos órgãos públicos e diferentes atores dos setores público, privado e da sociedade civil (Brasil, 2018a; Tinoco, 2019). A PNAT prevê mecanismos de inserção de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional no mercado de trabalho. Entre suas inovações, destacam-se o incentivo à “elaboração de planos estaduais sobre trabalho no sistema prisional, abrangendo diagnósticos, metas e estratégias de qualificação profissional e oferta de vagas” e, especialmente, a criação de cotas de contratação de mão de obra carcerária a serem observadas por empresas que firmarem contratos administrativos⁸ (Brasil, 2018a).

Existem alguns estudos dedicados à análise da PNAT, como os de Gomes

⁸ O artigo 5º da Lei do PNAT dispõe que: “Na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, nos termos disposto”. E o artigo 6º determina que “[...] a empresa deverá contratar, para cada contrato que firmar, pessoas presas, em cumprimento de pena em regime fechado, semiaberto ou aberto, ou egressas do sistema prisional, nas seguintes proporções: I - três por cento das vagas, quando a execução do contrato demandar duzentos ou menos funcionários; II - quatro por cento das vagas, quando a execução do contrato demandar duzentos e um a quinhentos funcionários; III - cinco por cento das vagas, quando a execução do contrato demandar quinhentos e um a mil funcionários; ou IV - seis por cento das vagas, quando a execução do contrato demandar mais de mil empregados” (Brasil, 2018a).

(2022), Andrade (2021), Silva e Lopes (2021) e Tinoco (2019). Entretanto, a realização de avaliações dessa política pública é dificultada, em razão de ela ter sido instituída em um período recente e de transições governamentais (Tinoco, 2019). Apesar de sua vigência, a política ainda não parece produzir efeitos significativos (Andrade, 2021).

Nesse sentido, embora o presente estudo tenha como enfoque o trabalho prisional, a aplicação do instrumento do MaPR para avaliar a PNAT mostrou-se inviável, sobretudo porque, conforme orienta Jannuzzi (2016, p. 58), antes de se realizar uma avaliação de programa, é necessário questionar: “Estaria o programa em estágio ou momento propício para uma investigação mais detalhada?”. De acordo com o autor:

Antecipar a avaliação de um programa que se encontra em seus primeiros estágios de implantação pode levar à produção de resultados pouco relevantes ou consistentes. Pode, também, desviar o foco e atrapalhar o processo de implantação das rotinas operacionais do programa e de resolução de problemas básicos de qualquer novo projeto no setor público [...] (Jannuzzi, 2016, p. 59).

Diante disso, considera-se que o PROCAP permitiria a realização de um esforço avaliativo mais consistente, por tratar-se de um programa consolidado, implementado há mais de dez anos, e considerado “o principal instrumento da política de fomento ao trabalho no sistema prisional brasileiro” (Matos, 2018a, p. 45).

2.4 PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE OFICINAS PERMANENTES (PROCAP)

O Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes (PROCAP) tem como objetivo implementar “Oficinas Produtivas Permanentes em estabelecimentos estaduais, cujo objeto é a geração de vagas de trabalho, capacitação profissional e renda no sistema prisional para pessoas presas” (Brasil, 2019i, p. 1). Por meio do PROCAP, são oferecidos cursos de capacitação aos presos, com a finalidade de ensinar habilidades profissionais específicas, além da criação de oficinas permanentes de trabalho dentro das unidades prisionais, nas quais os participantes podem trabalhar na produção de bens ou prestação de serviços. Nesse contexto:

Após a realização dos cursos e a certificação dos participantes, estes serão convocados para a realização das oficinas permanentes de capacitação onde poderão treinar, na prática, os conhecimentos adquiridos. Os participantes formados nos cursos funcionarão como multiplicadores junto a outras pessoas privadas de liberdade, que poderão se juntar aos mesmos nas oficinas permanentes ou em uma possível linha de produção, de parcerias com a iniciativa privada ou órgãos públicos, trazendo oportunidade de remuneração às pessoas presas (Minas Gerais, 2015, p. 34).

As oficinas de trabalho e os cursos de capacitação do PROCAP estão relacionados a sete linhas temáticas, conforme elencado no Quadro 8.

Quadro 8 - Linhas temáticas do PROCAP

Linha Temática	Descrição
Construção civil	Serralheria, Metalurgia, Marcenaria, Artefatos de Concreto, Blocos e Tijolos, etc.
Beneficiamento de alimentos	Panificação e confeitaria, corte e acondicionamento de alimentos, etc.
Tecnologia	Manutenção de equipamentos de informática, manutenção de ar condicionado, etc.
Agrícola	Grandes culturas, Hortaliças, fruticultura, Pecuária de corte, Pecuária leiteira, Avicultura de postura, Avicultura de corte, Suinocultura, Piscicultura, processamento de cítricos e hortifrutigranjeiros, fábrica de sucos, produção e processamento de alimentos, etc.
Confecção	Corte e costura industrial, Alta costura, Serigrafia, etc.
Fabricação de produtos	Fabricação de produtos de limpeza, higiene, aromatizantes, de beleza, etc.
Reciclagem	reutilização de vidro, papel, metal, plástico, tecido, componentes eletrônicos, detritos biodegradáveis, compostagem, etc.

Fonte: Brasil (2022a).

Na Figura 5 é ilustrado como funcionam as oficinas de trabalho de panificação e artefatos de concreto, respectivamente.

Figura 5 - Exemplos de oficinas do PROCAP em Minas Gerais



Fonte: Brasil (2021a, p. 8-10).

Ao proporcionar oportunidades de trabalho e formação profissional aos presos, o PROCAP se relaciona diretamente à remição de pena, permitindo que o preso alcance por meio do trabalho ou do estudo, e, assim, contribuindo para mitigar o problema da superlotação carcerária. Nesse contexto, os potenciais resultados do Programa incluem:

Reinserção do condenado à sociedade, preparando para uma profissão, vindo a contribuir para a formação da personalidade do mesmo e, além do mais, do ponto de vista econômico, permite ao recluso geração de renda para atendimento à família.

Além de ser uma maneira de se propiciar o uso do tempo disponível para que ele cresça não somente como pessoa, mas profissionalmente, uma vez que é aberta oportunidade profissional, de capacitação e atividade laboral, que possivelmente ele não tenha experimentado antes de sua inserção no crime. Do ponto de vista prático, possibilita o condenado a reduzir seu tempo de cumprimento de pena pela remição pelo trabalho, diminuindo assim a superlotação carcerária e desoneração do estado visto as atividades laborais que possam ser inseridas (Minas Gerais, 2023, p. 5).

No acórdão do julgamento da ADPF 347, restou consignada a relevância do PROCAP:

[...] Neste tópico, parte relevante da reinserção social dos detentos e redução da reincidência, a Carteira de Políticas do MJSP coloca como principais entregas relacionadas ao eixo “trabalho” no sistema prisional a geração de oferta de trabalho e renda para apenados e egressos no âmbito da União, bem como em cooperação com Estados e Municípios, por meio do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes – PROCAP. [...] (Brasil, 2023, p. 216).

O PROCAP é um programa federal vinculado ao atual Ministério da Justiça e Segurança Pública, mais especificamente à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Brasil, 2023b) (outrora denominada Departamento Penitenciário Nacional - Depen)⁹. O projeto foi proposto pela Coordenação de Apoio ao Trabalho e Renda (COATR) em dezembro de 2011:

A COATR fomenta a implementação da política pública de trabalho e renda prisional para os indivíduos submetidos ao cumprimento de pena privativa de liberdade, visando a reinserção social. A finalidade da política pauta-se na ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho pelo poder público e pela iniciativa privada no intuito de induzir, apoiar e atuar na execução penal brasileira, promovendo a dignidade humana, com profissionalismo e transparência, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do sistema prisional (Brasil, 2022b, p. 268).

Desde 2012, o Depen realiza chamamentos públicos para que os Estados e o Distrito Federal (DF) se habilitem e apresentem projetos para firmar convênios do PROCAP com o governo federal. Uma vez celebrado o instrumento, o Funpen repassa recursos federais para as secretarias estaduais responsáveis pela política penal, os quais são complementados com contrapartidas dos conveniados e utilizados em ações voltadas à geração de vagas de trabalho, capacitação profissional e renda no sistema prisional. Ao realizar os chamamentos públicos, o Depen inicia ciclos que envolvem:

[...] o encaminhamento de diagnósticos por parte das unidades federativas interessadas; análise preliminar dos projetos e subsequente aprovação das propostas que atendam aos propósitos definidos (mediante disponibilidade orçamentária e financeira), além da própria implementação das oficinas nas Unidades da Federação selecionadas (Matos, 2018a, p. 52-53).

⁹ Em 2023, após reestruturações institucionais, o Departamento Penitenciário Nacional tornou-se a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Brasil, 2023b).

De acordo com o “Manual Mão de Obra Prisional” (Brasil, 2020), o primeiro ciclo do PROCAP foi lançado em 2012, por meio do chamamento público da Portaria do Depen nº 69, de 06 de fevereiro daquele ano. Na ocasião, foram celebrados convênios com 19 unidades federativas: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Em 2013, com a Portaria Depen nº 012, de 02 de janeiro, o segundo ciclo foi aberto para os oito estados remanescentes, mas apenas Amazonas, Goiás, Minas Gerais e Rio de Janeiro foram habilitados. Em 2014, o terceiro ciclo foi aberto por meio da Portaria Depen nº 323, de 22 de abril, para as quatro unidades federativas restantes, mas apenas Mato Grosso e Sergipe foram conveniados. Nos três primeiros ciclos, o PROCAP financiava quatro tipos de oficinas produtivas: “Artefatos de Concreto”, “Blocos e Tijolos Ecológicos”, “Corte e Costura Industrial” e “Panificação e Confeitaria”, além das respectivas capacitações profissionais (Brasil, 2020).

Em 2015, amparado pela Portaria Depen nº 119, de 06 de abril, o PROCAP foi ampliado, passando a oferecer mais quatro tipos de oficinas: “Fabricação de Fraldas”, “Manutenção de Equipamentos de Informática”, “Serralheria” e “Marcenaria” (Brasil, 2020). Com o aumento no número de tipos de oficinas, o quarto ciclo deste ano foi disponibilizado para todas as unidades federativas, sendo o convênio formalizado com dezoito delas: Acre, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins (Brasil, 2020). Nos primeiros quatro ciclos do PROCAP, foram firmados 44 convênios para a estruturação e/ou ampliação de 535 oficinas em 25 Unidades da Federação, totalizando um repasse de cerca de R\$ 37 milhões oriundos do Fundo Penitenciário Nacional (Brasil, 2020).

O quinto ciclo do PROCAP foi aberto em 2019, com a Portaria nº 477, de 31 de outubro. Nesta ocasião, foram firmados convênios com 22 estados, com a previsão de 202 novas oficinas de trabalho e o repasse de mais de R\$ 49 milhões de recursos federais – o maior repasse da história do Programa, valor superior à soma de todos os ciclos anteriores (Brasil, 2020). O sexto e último ciclo do PROCAP foi aberto em 2023, por meio do Edital de Chamamento Público 1/2023, que, pela primeira vez, trouxe um recorte de gênero: as unidades federativas deveriam apresentar “propostas para a implementação de Oficinas Produtivas de Absorventes, BioAbsorventes, fraldas e peças íntimas” e o público-alvo das oficinas deveria ser composto

exclusivamente por mulheres cisgênero, trans e travestis (Brasil, 2023c). Neste ciclo, dez unidades federativas firmaram convênios: Minas Gerais, Alagoas, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe, conforme apontado na resposta ao terceiro pedido de acesso à informação (Anexo A). Vale destacar que, mesmo nos anos em que não há chamamento público, as unidades federativas podem celebrar convênios do PROCAP, utilizando recursos federais alocados por meio de emendas parlamentares – como mencionado na resposta ao segundo pedido de acesso à informação (Anexo A).

Em 2024, o último ano avaliado nesta pesquisa, havia 45 convênios ativos do PROCAP, com um total de repasse federal superior a R\$ 75 milhões, segundo informações da resposta ao segundo pedido de acesso à informação (Anexo A). O Depen, até o momento de realização desta pesquisa, se dedica a garantir a plena execução dos valores já repassados nos convênios anteriores, realizando visitas, orientações e compartilhando boas práticas (Brasil, 2020, p. 30).

Em face à esta trajetória, a avaliação do Programa já foi reconhecida como necessária pelo governo federal. Em 2022, o Depen publicou uma nota técnica detalhando os resultados da avaliação da “efetividade e eficácia do PROCAP” entre os anos de 2012 e 2021 (Brasil, 2022c). O Depen questionou os estados conveniados sobre diversos aspectos, como: execução física e financeira dos convênios; principais desafios e dificuldades enfrentados; inovações e melhorias implementadas; situação das oficinas após a finalização dos convênios; impacto do Programa na quantidade de presos trabalhando; interesse dos estados em continuar no PROCAP nos próximos ciclos; perspectivas sobre a expansão das oficinas e/ou aumento de recursos para novos projetos; e sugestões de melhorias para um novo ciclo (Brasil, 2022c).

Além da avaliação interna realizada pelo Depen, o Programa também foi analisado por pesquisadores da área de políticas públicas. Em 2019, Silva (2019) conduziu uma avaliação externa da implementação do PROCAP nos primeiros quatro ciclos (2012-2015), propondo cinco indicadores: (i) custo médio por tipo de oficina; (ii) relação entre a oficina ofertada e o público-alvo; (iii) valor total das oficinas; (iv) custo médio por beneficiário; (v) alcance médio do PROCAP nos estabelecimentos penais (Silva, 2019).

Distinto do estudo de Silva (2019), o presente trabalho foca na avaliação do PROCAP no estado de Minas Gerais, ampliando o alcance temporal para os convênios realizados entre 2013 e 2021 e seus aditivos. Além disso, ao adotar a

metodologia MaPR, esta avaliação vai além dos indicadores relacionados a recursos e atividades, abrangendo também o contexto, os pressupostos, os produtos, os resultados e os impactos do Programa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta sessão, apresenta-se os procedimentos metodológicos adotados no trabalho, bem como as suas justificativas. Além disso, detalha-se a forma como se deu a operacionalização da pesquisa, a fim de atender ao objetivo geral de propor uma estrutura de avaliação e monitoramento do PROCAP do Estado de Minas Gerais.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

No Quadro 9 foram sintetizadas as classificações e características metodológicas do estudo, melhor explicadas a seguir.

Quadro 9 - Classificações e características metodológicas

Classificação	Descrição
Objetivos	Descritiva e exploratória
Abordagem	Qualitativa
Técnica de coleta de dados	Pesquisa documental
Técnica de análise de dados	Análise de conteúdo (Categorias do MaPR)
Avaliação	Externa, <i>ex post</i> e formativa

Fonte: Elaboração própria (2025).

De acordo com Marconi e Lakatos (2017, p. 174), “toda pesquisa deve ter um objetivo determinado para saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar”. Nesse sentido, esta pesquisa foi considerada descritiva, pois teve como objetivo descrever as características do PROCAP em um determinado estado da federação, identificando seus recursos, atividades, produtos, resultados, impactos, contexto e pressupostos – categorias necessárias à construção do MaPR. Ainda quanto aos seus objetivos, a pesquisa foi considerada exploratória, uma vez que, após a descrição detalhada do Programa por meio do MaPR, buscou-se formular possíveis indicadores para sua avaliação e monitoramento. Segundo Marconi e Lakatos (2017, p. 204), as questões formuladas em estudos exploratórios têm “tripla finalidade: (1) desenvolver hipóteses; (2) aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa; (3) modificar e clarificar conceitos”.

De acordo com Godoy (1995), quando a pesquisa é de cunho exploratório ou descritivo, a análise qualitativa dos dados é mais recomendada. Por esse motivo, esta foi a abordagem adotada. A abordagem qualitativa pode ser definida como um processo profundo de compreensão dos fenômenos no contexto em que ocorrem, levando em consideração os seus significados e considerando o pesquisador como instrumento fundamental (Godoy, 1995; Marconi; Lakatos, 2017).

O recorte territorial do estudo delimitou-se ao Estado de Minas Gerais. A escolha justificou-se pelo fato de Minas Gerais possuir a segunda maior população carcerária do país (atrás apenas de São Paulo), representando cerca de 10% dela (Brasil, 2023a); já ter firmado seis convênios para execução do PROCAP; além da disponibilidade de dados na plataforma TransfereGov. Quanto à delimitação temporal, a pesquisa dedicou-se a convênios do PROCAP firmados pelo Estado entre os anos de 2013 a 2022.

Por fim, dentre as classificações que a avaliação de políticas e programas públicos pode assumir, a presente pesquisa, quanto ao agente, é considerada uma avaliação externa, pois foi realizada por pesquisadores de fora das instituições responsáveis pela execução do PROCAP. E quanto à natureza e ao momento de realização, trata-se de uma avaliação *ex post* e formativa, porque foi realizada após a formulação do programa, durante a sua execução, e visa oferecer indicadores para a avaliação e o monitoramento do Programa, buscando o seu aprimoramento (Jannuzzi, 2016; Morra-Imas; Rist, 2009; Ramos; Schabbach, 2012).

3.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa foi operacionalizada em três etapas: (1) compreendeu-se os elementos institucionais, normativos e contextuais que caracterizaram o PROCAP no Estado de Minas Gerais; (2) estruturou-se seu Mapa de Processos e Resultados; e (3) propôs-se painéis de indicadores para monitorá-lo e avaliá-lo.

Para a execução da primeira e da segunda etapas, foram coletados dados utilizando a técnica de pesquisa documental, buscando documentos, escritos e retrospectivos (Marconi; Lakatos, 2017) relacionados ao PROCAP. A escolha dos documentos se deu com base na sua disponibilidade, acessibilidade e pertinência em relação aos objetivos da pesquisa.

Inicialmente, para subsidiar o referencial teórico, foram examinados

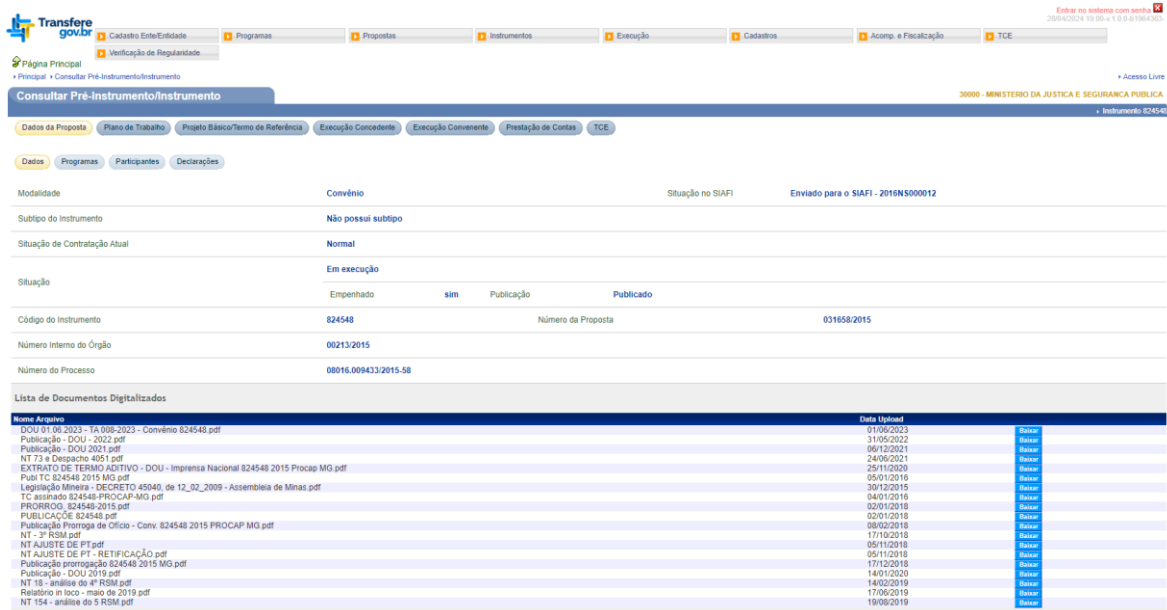
documentos que apresentaram informações sobre o sistema penitenciário brasileiro de modo geral, como relatórios censitários, obtidos em sites oficiais de órgãos governamentais. Posteriormente, buscou-se documentos específicos do PROCAP no Estado de Minas Gerais na plataforma TransfereGov. Trata-se de uma plataforma *online*, de acesso livre e com dados abertos, que integra e centraliza informações sobre “transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos” (Plataforma TransfereGov, 2024). Na plataforma, portanto, há informações e documentos sobre todos os convênios do PROCAP, desde o projeto básico até a prestação de contas final.

No dia 07/10/2024, acessou-se a página do TransfereGov de cada um dos convênios firmados entre o governo federal e o Estado de Minas Gerais. A lista pormenorizada dos documentos obtidos na plataforma TransfereGov e analisados pela pesquisa consta no Apêndice B. Conforme exemplificado na Figura 6, cada página continha diversos documentos, que envolveram não só o termo de convênio assinado, mas também planos de trabalho, termos de referência, ofícios, relatórios, notas técnicas, prestação de contas, fotografias das oficinas de trabalho implementadas, entre outros. Diante disso, considerando-se os objetivos da pesquisa, em cada página do TransfereGov de cada convênio, verificou-se:

- a) primeiro, a aba “Dados da Proposta”, na qual identificaram-se informações gerais, como o número do convênio; a “justificativa”, que definiu seus objetivos; as “datas” de vigência; e os “valores”, distinguindo parcelas de repasse federal e contrapartidas. Na mesma aba, analisou-se a “Lista de Documentos Digitalizados”, que incluiu o instrumento de chamamento público da União, as solicitações apresentadas pelo Estado, o termo de convênio firmado e seus aditivos, os relatórios e as notas técnicas de monitoramento, entre outros;
- b) segundo, a aba “Projeto Básico/Termo de Referência”, na qual acessou-se o documento do projeto técnico apresentado pelo Estado e seus anexos;
- c) terceiro, a aba “Execução Concedente”, especificamente a seção “Ajustes do PT”, na qual foram apresentadas eventuais solicitações de modificações no projeto original feitas pelo Estado de Minas Gerais e autorizadas ou não pelo órgão federal;
- d) e, por último, para os convênios finalizados, a aba de “Prestação de Contas”,

na qual verificaram-se relatórios de “cumprimento de objeto”, informações sobre “percentual de execução”, “justificativa de atrasos e/ou metas não cumpridas”, “realização dos objetivos” e “pareceres de prestação de contas”.

Figura 6 - *Print screen* exemplificativo de tela da Plataforma TransfereGov de um dos convênios



Fonte: Plataforma TransfereGov (2024).

Durante a pesquisa, foram identificadas lacunas que não puderam ser sanadas apenas com os documentos publicamente disponibilizados *online* na plataforma TransfereGov e em outros sites oficiais. Por essa razão, tornou-se necessário realizar três consultas amparadas pela Lei de Acesso à Informação (LAI), por meio da plataforma Fala.br, destinadas à Secretaria Nacional de Políticas Penais, conforme detalhado no Quadro 10. A íntegra das consultas encontra-se no Anexo A.

Quadro 10 - Pedidos de Acesso à Informação

(continua)

	Data do pedido	Data de resposta	Resumo
1	21/05/2024	20/06/2024	Pediu-se esclarecimentos genéricos acerca dos instrumentos normativos que regulamentam o PROCAP e inauguram seus ciclos. A resposta foi satisfatória e acompanhada de documentos (conforme primeiro pedido de acesso à informação constante no Anexo A)

Quadro 11 - Pedidos de Acesso à Informação

(conclusão)

	Data do pedido	Data de resposta	Resumo
2	19/10/2024	07/11/2024	Solicitou-se esclarecimentos genéricos sobre os convênios do PROCAP firmados pelo Estado de Minas Gerais. A resposta foi pouco esclarecedora, direcionando o consultante para a Plataforma TransfereGov, sem documentos anexos (conforme segundo pedido de acesso à informação constante no Anexo A).
3	12/01/2025	31/01/2025	Solicitou-se informações específicas sobre convênios do PROCAP firmados pelo Estado de Minas Gerais, enfatizando-se que tais informações não puderam ser obtidas na Plataforma TransfereGov. A resposta foi satisfatória, sem documentos anexos (conforme terceiro pedido de acesso à informação constante no Anexo A).

Fonte: Elaboração própria (2025).

Na segunda etapa da pesquisa, buscou-se identificar, nos documentos constantes no Apêndice B e Anexo A, os elementos institucionais, normativos e contextuais que caracterizaram o PROCAP no Estado de Minas Gerais, os quais foram associados às categorias do MaPR propostas por Jannuzzi (2016) e dispostas no Quadro 11. Esse exercício associativo foi guiado pela técnica de análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2016), consiste na análise de dados a partir da aglomeração de palavras ou conteúdos com características comuns, permitindo ao pesquisador inferir o conteúdo, as ideias principais e os conhecimentos relacionados aos dados.

A análise de conteúdo realizada perpassou, inicialmente, pela etapa de pré-análise (Bardin, 2016), na qual se buscaram e organizaram os dados coletados, ou seja, os documentos dos Anexo A e Apêndice B, para a formação do *corpus* de análise. Em seguida, passou-se à etapa de exploração do material, que envolveu a seleção das unidades de análise e das categorias significativas, bem como a “administração de técnicas no *corpus*” (Bardin, 2016, p. 132). Nessa fase, aplicou-se a técnica de codificação¹⁰, utilizando-se o “tema” como unidade de registro, ou seja, analisou-se o corpus em busca de padrões no significado dos dados (Bardin, 2016). Portanto, recortaram-se as informações alinhadas ao propósito da pesquisa, segundo os

¹⁰ De acordo com Bardin (2016), a codificação envolve a transformação sistemática dos dados brutos do texto e o agrupamento em unidades de registro, a fim de atingir uma representação do conteúdo. As unidades de registro podem ser obtidas considerando o “tema”, quando o recorte de interesse é de nível semântico, ou considerando a “palavra” ou “frase”, quando o recorte de interesse é de nível linguístico.

critérios estabelecidos nos conceitos teóricos que embasaram o trabalho. Essas informações recortadas foram, então, associadas às categorias¹¹ previamente definidas (grade fechada), conforme proposto por Jannuzzi (2016) como necessárias à construção do MaPR, a saber: recursos, atividades, produtos, resultados, impactos, contexto e pressupostos (Quadro 11).

Quadro 12 - Categorias do MaPR

Categoria	Descrição
Recursos	Insumos financeiros, físicos, institucionais e humanos envolvidos na operação do programa.
Atividades	Ações, tarefas e processos necessários para se alcançar os objetivos do programa.
Produtos	“Entregas” previstas no programa para o público-alvo em forma de serviços, transferências monetárias ou bens. Várias atividades se combinam para gerar os produtos que, ao serem acessados pelos usuários e beneficiários, podem gerar resultados e impactos.
Resultados	Efeitos de médio prazo causados pelo programa, que beneficiam o público-alvo pelo acesso aos produtos. Em geral, estão relacionados aos próprios objetivos que levam à criação do programa.
Impactos	Efeitos à longo prazo e mais abrangentes causados pelo programa no público-alvo e na sociedade.
Contexto	Ambiente concreto em que se estrutura e implementa o programa, o qual pode sugerir facilidades ou dificuldades na sua operação. Pode ser explicitado como uma situação social (como pobreza, violência, desemprego) ou organizacional (como baixa capacidade de gestão).
Pressupostos	Fatores externos e intervenientes, capazes de favorecer ou prejudicar o andamento das atividades do programa, que podem ser ou não passíveis de controle do gestor do programa.

Fonte: Jannuzzi (2016); Fundação João Pinheiro (2022).

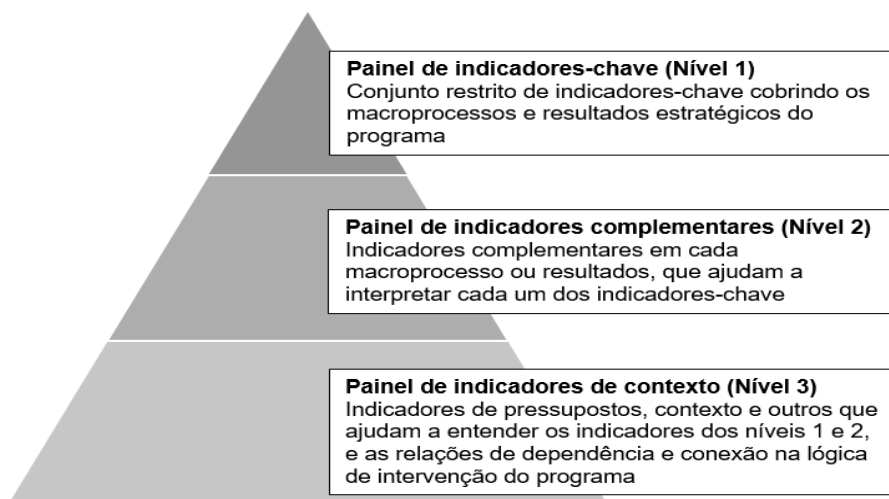
Posteriormente, ainda na segunda fase da pesquisa, o PROCAP foi representado nas formas esquemáticas do MaPR, no modelo espiral e em diagrama. Como já mencionado, o MaPR apresenta “a lógica de operação e encadeamento das atividades de um programa, do seu contexto de operação e das condições necessárias para que as atividades sucessivas e concorrentes produzam os efeitos almejados pelo programa” (Jannuzzi, 2016, p. 112). Nesse sentido, uma vez

¹¹ Segundo Bardin (2016, p. 147), “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos”.

estruturado o MaPR do PROCAP em Minas Gerais, foi possível identificar um conjunto de informações cruciais para o monitoramento e a avaliação do Programa, as quais possibilitaram a construção de indicadores (Jannuzzi, 2016).

Assim, a partir do MaPR concebido e dos documentos do Apêndice B e do Anexo A, iniciou-se a terceira e última etapa desta pesquisa: a construção de indicadores para monitorar e avaliar o PROCAP em Minas Gerais. Para facilitar o monitoramento, o autor recomenda, ainda, que eles sejam organizados na forma de “painéis” (Jannuzzi, 2016). A orientação foi atendida e os indicadores foram apresentados considerando uma estrutura nodal, representada esquematicamente em uma pirâmide, dividida em três níveis, conforme Figura 7. No primeiro nível tem-se “o conjunto reduzido de indicadores-chave para acompanhamento de esforços e efeitos do programa”; no segundo, um “conjunto mais amplo de indicadores complementares, que ajudam a entender o comportamento e a evolução” dos indicadores-chave; e no terceiro, um conjunto de “indicadores de contexto de operação do programa que reflitam os efeitos de dimensões sociais e econômicas externas não controláveis (pressupostos), que podem potencializar ou dificultar a operação do programa” (Jannuzzi, 2016, p. 113).

Figura 7 - Painéis de indicadores de monitoramento



Fonte: Jannuzzi (2016, p. 114).

Após a conclusão de todas as etapas da pesquisa, obteve-se, portanto, o MaPR do programa; a proposta de painéis de indicadores dos processos-chave; e os indicadores propriamente ditos — três elementos que compõem o “sistema de informações para monitoramento de um programa” (Jannuzzi, 2016, p. 112).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, apresenta-se os resultados da análise de todos os convênios do PROCAP já firmados pelo Estado de Minas Gerais, a partir de seus respectivos documentos disponibilizados na Plataforma TransfereGov, elencados no Apêndice B, e das consultas via LAI constantes no Anexo A. Em seguida, representa-se o PROCAP no Estado de Minas Gerais nos modelos esquemáticos de MaPR propostos por Jannuzzi (2016) e, por fim, foram derivados painéis de indicadores para avaliação e monitoramento do Programa.

4.1 ELEMENTOS INSTITUCIONAIS, NORMATIVOS E CONTEXTUAIS QUE CARACTERIZAM O PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS

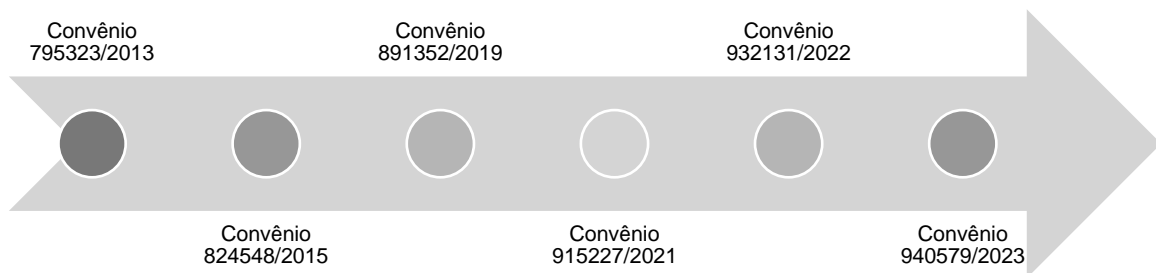
O processo de implementação e execução do PROCAP depende da associação entre atores de interesses e competências diferentes, requer a mobilização de variados recursos, além de instrumentos de coordenação empregados para a sua viabilização nos distintos recortes territoriais do país. Nesta seção, analisa-se a execução do Programa especificamente no Estado de Minas Gerais.

Em síntese, o objeto do PROCAP “é a estruturação de oficinas permanentes aliadas a capacitações profissionais” em diferentes áreas de produção (Brasil, 2015a, p. 40), sendo que a sua execução depende de convênios firmados entre os governos federal e estadual. Nacionalmente, o Programa foi iniciado com a publicação da Portaria Depen nº 69, de 6 de fevereiro de 2012. Neste primeiro ciclo, o Estado de Minas Gerais tentou aderir ao chamamento público, mas foi desclassificado “por apresentar diagnóstico em desconformidade com a referida Portaria. Com isso, a unidade federativa foi contemplada pela primeira vez somente no 2º ciclo de financiamento do PROCAP, no exercício de 2013” (Brasil, 2017a, p. 3). Após esse fato, o Estado de Minas Gerais estabeleceu convênios do PROCAP também nos anos de 2015, 2019, 2021, 2022 e 2023 – totalizando, portanto, seis instrumentos já firmados, conforme linha do tempo representada na Figura 8. O convênio firmado em 2013 é o único que já foi concluído; os demais ainda estavam em execução no momento em que esta pesquisa foi realizada.

Importa destacar que os convênios do PROCAP não obedecem necessariamente a uma lógica sequencial ou dependente entre si. Ou seja, a

celebração de um novo convênio não está condicionada à conclusão do anterior, o que possibilita a existência de instrumentos simultâneos em diferentes estágios de execução.

Figura 8 - Linha do tempo de convênios do PROCAP do Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

Antes do início do PROCAP, contudo, o Estado de Minas Gerais já havia celebrado com o governo federal “alguns convênios voltados à esta temática com o objetivo de fortalecer a cultura de capacitação profissional de presos, internados e egressos do sistema penitenciário” (Minas Gerais, 2015, p. 21)., sendo eles: o Convênio 27/2000, com valor global de R\$ 370.000,00; o Convênio 78/2001, de R\$ 360.000,00; o Convênio 44/2004, de R\$ 277.079,00; e o Convênio 122/2007, de R\$ 1.395.898,14 (Minas Gerais, 2015). Além disso, existem outras ações do Estado, executadas fora do âmbito do PROCAP, voltadas ao fomento do trabalho prisional, relacionadas a parcerias específicas com empresas privadas e entidades filantrópicas:

Destacamos a existência de mais de 80 parcerias com municípios mineiros, em atividades que impactam diretamente a vida da população mineira, e com empresas multinacionais e de grande porte, referências em seus segmentos como a Magneti Marelli, Intelbras, Partner, JFA Eletrônicos, Vulcaflex, Grupo SA e Grão de Gente, dentre outros, fortalecendo a carteira de parceiros e servindo como referência para prospecção de novas parcerias. Neste mesmo viés foram desenvolvidos os seguintes projetos, que além de criarem novas frentes de trabalho, estão sendo entregues serviços e produtos que auxiliam entidades filantrópicas e outros órgãos do executivo municipal e

estadual: Cultivando a Liberdade (produção de hortaliças), Padaria Escola, Fabricação de artefatos de concreto, Projeto Fábrica da Alegria (brinquedotecas), Mobiliando Sorrisos (mobiliários) e Liberdade em Ciclos (absorventes e fraldas descartáveis) (Minas Gerais, 2023, p. 5).

Esta pesquisa se aterá aos seis convênios do PROCAP já celebrados entre o Estado de Minas Gerais e o governo federal, buscando analisá-los sob a perspectiva metodológica do Mapa de Processos e Resultados. A partir desse instrumento avaliativo, é possível examinar de forma sistemática os componentes estruturais, processuais e os impactos do Programa, permitindo uma compreensão mais detalhada da sua execução. Desta feita, o Programa será dissecado nas categorias do MaPR (Jannuzzi, 2016), apresentando-se, primeiro, os recursos; segundo, as atividades e produtos; terceiro, os resultados e impactos; e finalmente, o contexto e os pressupostos.

4.1.1 Recursos

A partir da análise documental, foram identificados os recursos necessários à implementação e continuidade do PROCAP em Minas Gerais, os quais podem ser divididos em três categorias principais: (1) recursos humanos e institucionais; (2) recursos orçamentários e financeiros; e (3) recursos tecnológicos e informacionais. Passa-se, a seguir, a tratar de cada um deles.

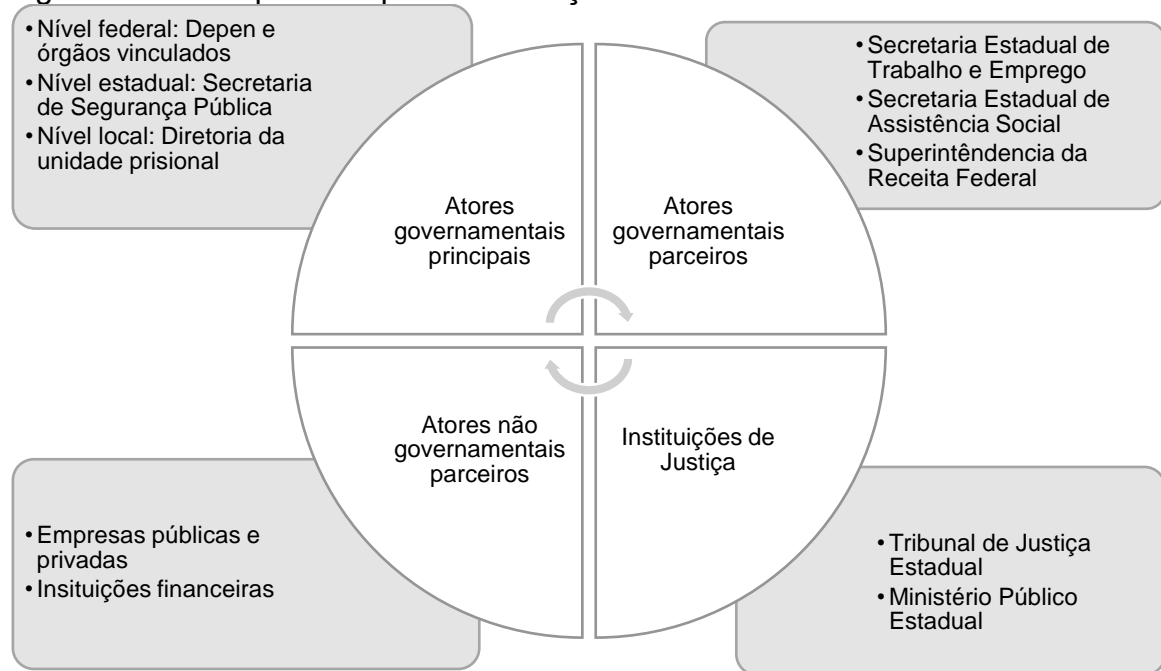
Inicia-se com os **recursos humanos e institucionais**. Para isso, é necessário remeter ao fato de que a segurança pública é uma responsabilidade interfederativa no Brasil, o que significa que a sua execução e gestão são divididas entre a União, os Estados e os Municípios. Esse arranjo exige que as políticas públicas do setor se baseiem em uma sólida articulação entre os diversos atores e órgãos envolvidos (Lotta; Vaz, 2015; Matos, 2018a; Pires; Gomide, 2024; Vasconcelos *et al.*, 2018), especialmente no caso do PROCAP, cuja execução administrativa é descentralizada. Assim, no que tange aos recursos humanos e institucionais, a execução do PROCAP em Minas Gerais envolve uma ampla gama de atores governamentais, distribuídos nos níveis federal, estadual e local, além de parcerias com instituições de Justiça e até mesmo, setores privados, conforme esquematizado na Figura 9.

Em nível federal, tem-se o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão do atual Ministério da Justiça e Segurança Pública, o qual fornece apoio técnico

e financeiro para a execução dos convênios. Vinculados ao Depen, tem-se a Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) e as suas coordenações, as quais têm funções específicas relacionadas à reintegração social e trabalho dos presos (Minas Gerais, 2013, 2015, 2019). Em nível estadual, inicialmente, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) era a responsável pela execução do PROCAP. Ao longo do tempo, mudanças estruturais a transformaram o órgão na denominada Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) e, posteriormente, na atual Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP). Diversas subsecretarias estaduais (como a Subsecretaria de Administração Prisional e Superintendência de Atendimento ao Preso) e diretorias (como a Diretoria de Ensino e Profissionalização) gerenciam aspectos operacionais, como a condução de processos licitatórios, a seleção dos participantes e a supervisão das oficinas de trabalho (Minas Gerais, 2013, 2015, 2019). E em nível local, a Direção das Unidades Prisionais é responsável pela implementação das atividades previstas nos convênios, apoiada por suas diretorias específicas de segurança, administração, reintegração, etc. (Minas Gerais, 2013, 2015, 2019).

Os planos de trabalho dos convênios do Estado de Minas Gerais firmados nos anos de 2013, 2015 e 2019 estipularam, além da implantação de oficinas e cursos de capacitação, outras atividades que dependiam de parcerias externas com outros atores governamentais (Receita Federal e secretarias estaduais de assistência social e trabalho) e instituições de Justiça (Tribunal de Justiça e Ministério Público estaduais) (Minas Gerais, 2013, 2015, 2019). Além destes, no Convênio de 2019, o projeto previu também a necessidade de colaboração de empresas públicas, privadas ou empreendimentos de economia solidária; e de instituições financeiras (Minas Gerais, 2019). Nos demais convênios não foram detalhadas eventuais parcerias externas (Minas Gerais, 2021a, 2022a).

Figura 9 - Atores políticos para a execução do PROCAP em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

Quanto aos **recursos orçamentários e financeiros**, a execução do PROCAP também depende da colaboração entre as esferas federal e a estadual. Os recursos federais provêm do Depen (por meio do Funpen ou de alocação via emendas parlamentares), enquanto os estaduais são repassados como contrapartida pelo governo de Minas Gerais. Somados, os valores destinados pelo governo federal ao longo de todos os seis convênios mineiros superaram R\$ 5,5 milhões e, os valores de contrapartida ultrapassaram R\$ 220 mil (Brasil, 2013b, 2015b, 2019h, 2021b, 2022d, 2023a, 2023b, 2023c).

O Convênio nº 795323/2013 teve valor global de R\$ 660.817,97, sendo R\$ 573.455,83 provenientes de recursos federais do Funpen e R\$ 87.362,41 de contrapartida estadual (Brasil, 2013b). Já para o Convênio 824548/2015, os recursos foram da ordem de R\$ 998.008,63, sendo R\$ 50.670,60 a título de contrapartida financeira do Estado e R\$ 947.338,03 à conta da União (Brasil, 2015b).

No ano de 2019, por meio do chamamento público, o governo federal disponibilizou às unidades federativas R\$ 20.000.000,00 para financiamento do Programa (Brasil, 2019i). Nesta ocasião, pela primeira vez, o Depen definiu que a contrapartida seria, em regra, de 2% para a unidade federativa conveniente, e ainda, estabeleceu requisitos para as unidades federativas aderirem ao convênio, sendo um deles, “não possuir pendências para PROCAP dos 1º, 2º 3º e 4º Ciclos, exceto se a

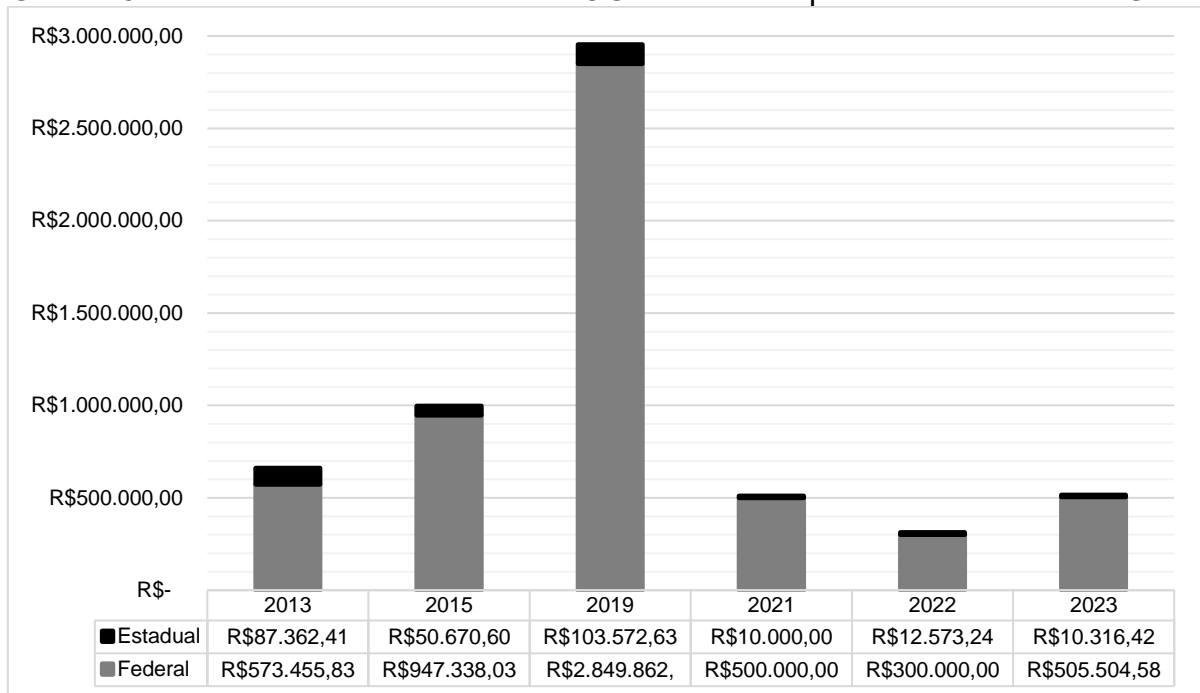
execução dos convênios dos ciclos anteriores estiver em andamento mediante análise da área técnica” (Brasil, 2019i, p. 3). No projeto apresentado pelo Estado de Minas Gerais, que culminou na celebração do Convênio 891352/2019, foram descritos os custos necessários para a implantação de cada tipo de oficina pretendida, sendo: R\$ 163.560,06 para cada oficina de bordado a máquina; R\$ 149.167,797 para a de corte e costura; R\$ 249.884,53 para a de artefatos de concreto; e R\$ 162.128,56 para a de marcenaria (Minas Gerais, 2019). Diante disso, os recursos financeiros para a execução do objeto do Convênio 891352/2019 foram inicialmente fixados em R\$ 2.283.076,86, sendo R\$ 2.237.415,32 provenientes do Funpen e R\$ 45.661,54 de contrapartida estadual (Brasil, 2019h). Posteriormente, durante a sua execução, o projeto foi ampliado, havendo suplementação de valores: o governo federal disponibilizou mais R\$ 612.447,26 e o Estado mais R\$ 57.911,09, culminando no valor global de R\$ 2.907.803,67 (Brasil, 2023h; Minas Gerais, 2022b).

Já o Convênio 915227/2021 contou com valor global de R\$ 510.000,00, sendo R\$ 500.000,00 provenientes de recursos federais alocados via Emenda Parlamentar nº 27590004 e R\$ 10.000,00 de contrapartida estadual (Brasil, 2021b). No mesmo sentido, para o Convênio 932131/2022 foram destinados R\$ 300 mil por meio da Emenda Parlamentar nº 20180007, os quais foram somados à contrapartida de R\$ 11.600,00 (Brasil, 2022c). Após, houve suplementação dos recursos estaduais em R\$ 973,24, culminando no valor global de R\$ 312.573,24 (Brasil, 2023i).

No ano de 2023, o governo federal disponibilizou às unidades federativas R\$ 5.000.000,00 para financiamento de oficinas do PROCAP de produção de absorventes, fraldas e peças íntimas (Brasil, 2023c). Assim, o Estado de Minas Gerais firmou o Convênio 940579/2023, o qual contou com valor global de R\$ 515.821,00, dividido entre R\$ 505.504,58 repassados pelo governo federal e R\$ 10.316,42 de contrapartida estadual (Brasil, 2023j).

Conforme se infere do Gráfico 8, o convênio firmado em 2019 se destaca no contexto do PROCAP em Minas Gerais, pois é o que possui o maior valor global e o maior repasse federal entre todos os convênios celebrados. Nos anos seguintes, o valor global dos convênios e os repasses federais diminuíram. Além disso, nota-se que houve variação nos percentuais de participação da unidade federativa ao longo dos anos: a contrapartida estadual foi de, aproximadamente, 13,2% no ano de 2013, 5% em 2015, 2% em 2019 e 2021, e 4% em 2023. Os menores montantes foram observados no convênio firmado em 2022.

Gráfico 8 - Valores dos convênios do PROCAP firmados pelo Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

Além dos recursos já citados, são relevantes para a execução do PROCAP também os **recursos tecnológicos e informacionais** disponíveis. Entre esses instrumentos, destacam-se os sistemas de adesão e a Plataforma TransfereGov, que organizam e registram todas as etapas relativas à formalização e execução dos convênios. Trata-se de sistemas de informação que devem ser utilizados por gestores para registrar dados sobre o andamento das ações do Programa. A utilização efetiva dessas plataformas é fundamental para a articulação intersetorial, permitindo a integração de esforços entre os órgãos da administração pública ao facilitar a comunicação e o acompanhamento pelas equipes envolvidas. Além disso, funcionam como bancos de dados para o monitoramento do Programa e como meios de promoção da transparência, ao disponibilizar informações claras e acessíveis sobre a execução dos recursos e os resultados alcançados.

Em síntese, a análise dos recursos do PROCAP em Minas Gerais demonstra a complexidade da articulação entre diferentes esferas governamentais e parceiros institucionais para viabilizar sua execução. A descentralização administrativa do Programa exige não apenas a coordenação entre União e Estado, mas também o envolvimento das administrações de cada estabelecimento prisional, instituições de Justiça e do setor privado, conforme evidenciado nos convênios analisados.

4.1.2 Atividades e Produtos

Passa-se agora ao exame das atividades e dos produtos do PROCAP em Minas Gerais. A partir da análise documental, em especial dos planos de trabalho de cada convênio, foram identificadas ações e entregas concretas decorrentes da mobilização de recursos.

Antes, contudo, destaca-se uma atividade preliminar essencial: a formalização do convênio entre o governo federal e o Estado de Minas Gerais. Isto, por si, já envolve o planejamento de ações; a seleção de equipe técnica responsável; e a elaboração de projeto ou plano de trabalho, no qual constam diagnósticos, justificativas, objetivos e passos necessários para o cumprimento das metas pretendidas. Em regra, como ocorreu nos anos de 2013, 2015, 2019 e 2023, o governo federal inaugura os ciclos do PROCAP com a publicação de portarias do Depen, as quais tornam públicos os critérios e procedimentos a serem adotados pelas unidades da federação para firmarem convênios com a finalidade de obter recursos provenientes do Fundo Penitenciário Nacional, referentes à temática de Apoio ao Trabalho e Renda e Capacitação Profissional para presos, internados e egressos do sistema penitenciário (Brasil, 2013a, 2015a, 2019, 2023). Excepcionalmente, porém, não há chamamento público e os recursos federais são disponibilizados diretamente à determinada unidade da federação ou unidade prisional, por meio de emendas parlamentares, como ocorreu nos anos de 2021 e 2022 (Brasil, 2021b, 2022d).

Uma vez aprovados os planos de trabalho e celebrados os convênios entre os governos federal e estadual, passa-se a execução das atividades do PROCAP propriamente ditas, algumas encadeadas, outras concorrentes. Estas, de modo geral, podem ser resumidas a: (1) adequação de espaços; (2) celebração de instrumentos de parceria e cooperação; (3) mobilização do público-alvo; (4) capacitação profissional dos presos, por meio do oferecimento dos cursos e implementação das oficinas produtivas permanentes; e (5) monitoramento e a avaliação da execução do convênio firmado (Minas Gerais, 2013, 2023). Cada uma dessas atividades pode ser desdobrada em tarefas menores, mas não menos importantes. A partir delas são produzidos diversos produtos: espaços adequados ao estudo e trabalho nas unidades prisionais, inclusive contando com equipamentos e insumos; cursos de capacitação ministrados e concluídos, e certificados emitidos para os participantes; oficinas produtivas permanentes implementadas, com vagas de trabalho prisional ofertadas e

ocupadas; documentos de registro de frequência e desempenho nos cursos e oficinas para cada participante (os quais subsidiarão pedidos de remição de pena); instrumentos de parceria firmados; e documentos de avaliação e monitoramento, como relatórios e notas técnicas.

Cada convênio do PROCAP firmado pelo Estado de Minas Gerais será apresentado mais detalhadamente a seguir, com o intuito de evidenciar como estes produtos e atividades estão presentes, de forma concreta, em cada um deles.

4.1.2.1 Convênio 795323/2013

No ano de 2013, o Depen exigiu que as unidades federativas, para firmarem convênio do PROCAP, apresentassem um diagnóstico prévio de, no máximo, cinco estabelecimentos penais sob sua administração, sendo obrigatória a escolha de, no mínimo, um estabelecimento penal feminino (Brasil, 2013a). Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais apresentou o seu projeto e firmou o Convênio 795323/2013, com o objetivo geral de

capacitar profissionalmente pessoas privadas de liberdade no Estado de Minas Gerais nas áreas de *Artefatos de Concreto e Panificação e Confeitaria*, por intermédio do aparelhamento de oficinas permanentes e cursos de capacitação profissional, bem como a celebração de instrumentos de cooperação no âmbito estadual [...] (Brasil, 2017a, p. 1).

Conforme Quadro 12, quatro estabelecimentos mineiros foram alvo do Convênio 795323/2013: o Presídio de João Pinheiro (João Pinheiro); o Presídio Feminino José Abranches Gonçalves (Ribeirão das Neves); a Penitenciária Agostinho de Oliveira Júnior (Unaí); e a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) de Nova Lima (Brasil, 2016). Previa-se a implementação de uma oficina produtiva permanente de artefatos de concreto em cada unidade, sendo que a APAC receberia também uma de panificação e confeitaria (Brasil, 2016). Esperava-se beneficiar aproximadamente 1.009 presos, sendo 70 como participantes diretos das oficinas, e outros 969 com acesso às oficinas aparelhadas ou às outras atividades derivadas do projeto, como a obtenção de CPF e carteira de trabalho (Brasil, 2021a).

Quadro 13 - Oficinas do Convênio 795323/2013

Município	Unidade	Oficina produtiva permanente
João Pinheiro	Presídio de João Pinheiro	Artefatos de concreto
Ribeirão das Neves	Presídio Feminino José Abranches Gonçalves	Artefatos de concreto
Unaí	Penitenciária Agostinho de Oliveira Júnior	Artefatos de concreto
Nova Lima	Associação de Proteção e Assistência ao Condenado	Artefatos de concreto
		Panificação e confeitaria

Fonte: Minas Gerais (2013).

A priorização de oficinas de artefatos de concretos foi brevemente justificada nos seguintes termos:

As máquinas utilizadas neste tipo de oficina são barulhentas, o que contribuiu para a escolha das Unidades prisionais, uma vez que elas estão localizadas longe dos Centros Urbanos. Outro ponto importante a destacar é a existência da infraestrutura mínima necessária para a implantação da oficina como a existência de energia elétrica e água, sem esquecer, é claro, da demanda do mercado de trabalho e industrial local (Minas Gerais, 2013, p. 16).

O plano de trabalho estabeleceu um conjunto de ações essenciais à implementação do Programa, iniciando-se por atividades preparatórias, previstas para ocorrer de forma simultânea, como a aquisição, alocação e instalação de equipamentos e materiais, além da contratação de serviços (Minas Gerais, 2013). Os bens e insumos adquiridos seriam destinados não apenas à realização dos cursos de capacitação profissional, mas também às oficinas de trabalho (Minas Gerais, 2013). Para a viabilização dessa etapa, os servidores da Superintendência de Atendimento ao Preso ficariam incumbidos de conduzir os trâmites administrativos necessários, incluindo: a solicitação de abertura dos processos licitatórios; a definição das modalidades licitatórias; a verificação e especificação dos objetos; a cotação de preços; o encaminhamento dos autos ao setor financeiro; a conferência dos valores após empenho dos recursos; a elaboração das minutas dos editais; publicação dos editais no Diário Oficial do Estado; a homologação e adjudicação dos objetos; o recebimento e a conferência dos materiais adquiridos; a atestação dos recebimentos; a liquidação e o pagamento das despesas; e o recebimento das notas fiscais devidamente identificadas com o carimbo do convênio (Minas Gerais, 2013). A

Consultoria Jurídica e à Procuradoria-Geral do Estado poderiam ser acionadas em caso de dúvidas ou dificuldades na condução das licitações. Esta etapa seria considerada concluída com a finalização dos processos licitatórios, a formalização dos contratos administrativos e o recebimento dos bens e serviços previstos (Minas Gerais, 2013). Após, a Superintendência de Atendimento ao Preso também seria encarregada dos processos de instalação, verificação técnica, testagem e patrimonialização de bens, bem como da preparação dos espaços destinados à realização das atividades previstas (Minas Gerais, 2013).

Quando os processos de compras de bens e serviços estivessem perto de serem finalizados, ocorreria a seleção de beneficiários participantes dos cursos e oficinas, por meio de Comissão Técnica de Classificação (CTC) de cada unidade prisional alvo da iniciativa. Seriam selecionadas as pessoas presas que atendessem a requisitos de aptidão física e mental; nível de escolaridade; documentação regular; de execução penal (inexistência de previsão de transferência para outra unidade e tempo mínimo para progressão de regime); e interesse individual (Minas Gerais, 2013).

Posteriormente, seriam iniciadas as atividades de capacitação dos selecionados, por meio de contratação de pessoa jurídica para realizar os cursos, oferecer os materiais didáticos necessários e a certificação correspondente (Minas Gerais, 2013). Para fins de registro e controle,

Todas as atividades dos cursos serão aferidas com folha de frequência que contenha, no mínimo, o nome do Estabelecimento Penal; nome do curso e da disciplina; nome da instituição que está realizando o curso; data e horários; além de espaço para nome e assinaturas do instrutor e do servidor responsável na penitenciária. [...] (Minas Gerais, 2013, p. 40).

Somente após a conclusão dos cursos, os participantes seriam convocados para as atividades nas oficinas permanentes de capacitação e em linhas de produção. Estas últimas, eventualmente, estabelecidas por meio de parcerias com a iniciativa privada ou órgãos públicos (Minas Gerais, 2013).

Paralelamente, também ocorreriam ações para fortalecimento de trabalho, renda e qualificação profissional de pessoas presas a partir de instrumentos de cooperação. De acordo com o plano de trabalho seriam firmados instrumentos de cooperação: (i) com a Superintendência Estadual da Receita Federal, no intuito de inscrever e atualizar o endereço dos participantes no Cadastro de Pessoas Físicas

(CPF); (ii) com a Secretaria Estadual de Emprego, para obtenção de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e a inclusão da população prisional em políticas públicas do Sistema Público de Emprego (Programas de Seguro Desemprego, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, Programas de Primeiro Emprego, etc.); (iii) com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Assistência Social, visando incluir a população prisional nos programas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); (iv) e com o Tribunal de Justiça e Ministério Público do Estado, para que parte dos recursos provenientes de penas pecuniárias fossem repassados às oficinas de capacitação profissional (Brasil, 2019a; Minas Gerais, 2013). Estas parcerias teriam o objetivo de “integrar os diversos órgãos e políticas intersetoriais para que todos passem a enxergar o sistema penitenciário como um espaço de implementação de políticas públicas de trabalho, qualificação profissional, geração de renda, cidadania, etc.” (Minas Gerais, 2013, p. 46; 2015).

Finalmente, o plano de trabalho também cita atividades de avaliação e monitoramento. O acompanhamento interno seria realizado pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, mediante relatórios periódicos produzidos pelas áreas técnicas envolvidas (Minas Gerais, 2013). E o externo, pelo Depen, por meio da análise de relatórios trimestrais de prestação de contas e realização de visitas técnicas presenciais por parte de servidores federais para verificação *in loco* da execução das ações pactuadas (Minas Gerais, 2013).

4.1.2.2 Convênio 824548/2015

Já no ano de 2015, o Depen fez um chamamento público para que as unidades da federação interessadas apresentassem diagnósticos prévios a fim de participarem do 4º ciclo de execução do PROCAP. Neste ciclo, poderiam ser estruturadas oficinas de trabalho de artefatos de concreto; blocos e tijolos ecológicos; marcenaria; serralheria; corte e costura industrial; panificação e confeitaria; manutenção de equipamentos de informática; e fabricação de fraldas (esta última exclusivamente em estabelecimentos femininos) (Brasil, 2015a). Diante disso, o Estado de Minas Gerais apresentou plano de trabalho e firmou o Convênio 824548/2015, a fim de implementar sete oficinas permanentes em diversas áreas e unidades penais (Minas Gerais, 2015; Ministério da Justiça, 2015). Dentre as metas, estava a de capacitar e oferecer vagas

de trabalho a 105 presos (15 em cada oficina) e beneficiar, indiretamente, mais de 5 mil presos (Minas Gerais, 2015).

De acordo com o projeto do Convênio 824548/2015, e conforme Quadro 13, no Presídio de Campo Belo seria implementada uma oficina produtiva permanente de artefatos de concreto, na qual os participantes poderiam participar do processo de produção; aprender o uso correto do cimento, concreto, ferragens e misturas e aprender a confeccionar, montar e desmontar fôrmas e escoramentos para estruturas de concreto armado. Na Penitenciária Francisco Floriano de Paula (em Governador Valadares) havia a previsão de uma oficina produtiva permanente de marcenaria, em que os presos poderiam elaborar orçamentos, e projetar, produzir e restaurar artefatos ou móveis de madeira, perpassando pelo desenho, preparação da madeira, cortes, encaixes, polimento e acabamento. Já no Presídio Regional de Montes Claros/MG foi programada uma oficina produtiva permanente de serralheria, visando capacitar os presos para a instalação e manutenção de estruturas metálicas, serviços de solda e confecção de pequenas peças de ferro. No Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade (Vespasiano) seria implementada uma oficina produtiva permanente de fabricação de fraldas descartáveis, considerando processos manuais e semiautomáticos (com auxílio de maquinário). Por fim, foi proposta uma oficina produtiva permanente de corte e costura industrial no Presídio Antônio Dutra Ladeira (Ribeirão das Neves) e nos presídios de Divinópolis e Itajubá, onde os presos poderiam executar operações de costura em máquinas domésticas e industriais, além de tirar medidas, fazer moldes, cortar e montar as peças até o acabamento final (Minas Gerais, 2015).

Posteriormente, foram solicitadas e aprovadas alterações no plano de trabalho originalmente previsto, já contempladas no Quadro 13. Houve mudança nos locais de implementação: a oficina de artefatos de concreto do Presídio de Campo Belo passaria a ser executada no Complexo Penitenciário de Ponte Nova; a oficina de corte e costura do Presídio Antônio Dutra Ladeira, para o Complexo Penitenciário Nelson Hungria; a oficina de marcenaria da Penitenciária Francisco Floriano de Paula, para o Presídio de Coronel Fabriciano; a oficina de fabricação de fraldas do Centro de Referência a Gestante Privada de Liberdade, para o Presídio José Abranches, e posteriormente, para o Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto (Minas Gerais, 2020, 2021b). Além disso, houve o acréscimo de quatro oficinas de artefatos de concreto: na Penitenciária de Ipaba; no Presídio de Pedro Leopoldo; no Presídio

de Guaranésia; e no Presídio de Buritis (Minas Gerais, 2024b). Após estas modificações, consignou-se que seriam 315 presos capacitados (Minas Gerais, 2024b).

Quadro 14 - Oficinas do Convênio 824548/2015

Status	Município	Unidade	Oficina produtiva permanente
Previsão Inicial Alteração	Campo Belo Ponte Nova	Presídio de Campo Belo Complexo Penitenciário de Ponte Nova	Artefatos de concreto
Previsão Inicial Alteração	Governador Valadares Coronel Fabriciano	Penitenciária Francisco Floriano de Paula Presídio de Coronel Fabriciano	Marcenaria
Não houve mudança	Montes Claros	Presídio Regional de Montes Claros	Serralheria
Previsão Inicial Primeira Alteração Segunda alteração	Vespasiano Ribeirão das Neves Belo Horizonte	Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade Presídio Jose Abranches Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto	Fabricação de fraldas
Não houve mudança	Divinópolis	Presídio Floramar	Corte e costura industrial
Não houve mudança	Itajubá	Presídio de Itajubá	Corte e costura industrial
Previsão Inicial Alteração	Ribeirão das Neves Contagem	Presídio Antônio Dutra Ladeira Complexo Penitenciário Nelson Hungria	Corte e costura industrial
Inclusão	Ipaba	Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho	Artefatos de concreto
Inclusão	Pedro Leopoldo	Presídio de Pedro Leopoldo	Artefatos de concreto
Inclusão	Guaxupé	Presídio de Guaranésia	Artefatos de concreto
Inclusão	Belo Horizonte	Presídio de Buritis	Artefatos de concreto

Fonte: Minas Gerais (2015, 2021b, 2024b).

As atividades citadas no plano de trabalho foram mantidas conforme o convênio anterior (aquisições e contratações por meio de hastas públicas; atividades de

instalação dos itens adquiridos; capacitação das pessoas presas por meio dos cursos e implementação das oficinas permanentes; e atividades de monitoramento e avaliação) (Minas Gerais, 2015). As ações de parceria com a Receita Federal, secretarias estaduais e instituições de justiça outrora previstas no convênio anterior também foram mantidas (Minas Gerais, 2013, 2015).

4.1.2.3 Convênio 891352/2019

Já no ano de 2019, o Depen fez um chamamento público para que as unidades da federação interessadas apresentassem diagnósticos prévios a fim de participarem do 5º ciclo de execução do PROCAP (Brasil, 2019i). O Estado de Minas Gerais, após apresentar plano de trabalho, firmou o Convênio 891352/2019, com o propósito de implementar 13 oficinas produtivas permanentes em 11 unidades prisionais do Estado, a saber: uma oficina de bordados à máquina nos presídios de Itajubá e Eugenópolis; uma oficina de corte e costura nos presídios José Abranches Gonçalves (Ribeirão das Neves) e Jacy de Assis (Uberlândia), bem como nas penitenciárias das cidades mineiras de Caxambu, Teófilo Otoni, São Joaquim de Bicas, Formiga e Governador Valadares; uma oficina de fabricação de artefatos de concreto também nos presídios de Itajubá, Uberlândia e São João del Rey; e, por fim, uma oficina de marcenaria na Penitenciária de Três Corações (Minas Gerais, 2019). Esperava-se beneficiar diretamente 15 presos trabalhadores em cada oficina, totalizando 195, e mais de 1.000 pessoas, considerando a “rotatividade de presos do sistema prisional e que as oficinas serão permanentes” (Minas Gerais, 2019, p. 30).

Após, no ano de 2021, foram solicitadas e aprovadas as seguintes alterações no plano de trabalho: exclusão das oficinas de bordado à máquina de Itajubá e Eugenópolis, e o acréscimo de cinco oficinas de marcenaria especializada em fabricação de brinquedos pedagógicos em Coronel Fabriciano, Lavras, Três Corações, São Joaquim de Bicas e Contagem (Minas Gerais, 2021c); e a transferência da oficina de corte e costura do Presídio de Caxambu para o Presídio de Santa Rita do Sapucaí (Minas Gerais, 2021d). Em 2022, o Estado de Minas Gerais apresentou mais um projeto de ampliação e um pedido de suplementação no âmbito do Convênio 891352/2019, com dois objetivos: (i) adquirir um veículo de carga para a fiscalização das oficinas e o apoio no transporte da produção da região metropolitana de Belo Horizonte; (ii) implementar mais 11 oficinas de artefatos de concreto,

aumentando 165 vagas de trabalho e capacitação (15 em cada) nesta modalidade (Minas Gerais, 2022b). Assim, no total, seriam 27 oficinas e 210 presos beneficiados (Minas Gerais, 2022c). Em 2024, houve alteração da oficina que seria executada em Elói Mendes, passando-a para Campo Belo; e da de Patos de Minas para o Presídio de São Sebastião do Paraíso (Minas Gerais, 2024c). A reunião destas informações está organizada no Quadro 14.

Quadro 15 - Oficinas do Convênio 891352/2019

(continua)

Status	Município	Unidade	Oficina produtiva permanente
Mudança na oficina	Itajubá	Presídio de Itajubá	Exclusão da oficina de bordados à máquina; Posteriormente implantada a de Artefatos de Concreto
Exclusão da oficina	Eugenópolis	Presídio de Eugenópolis	Bordados à máquina
Previsão Inicial	Caxambu	Presídio de Caxambu	Corte e costura
Alteração	Santa Rita do Sapucaí	Presídio de Santa Rita do Sapucaí	
Previsão Inicial	Teófilo Otoni	Penitenciária de Teófilo Otoni	Corte e costura
Inclusão			Artefatos de Concreto
Previsão inicial	São Joaquim de Bicas	Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria	Corte e costura
Inclusão			Marcenaria (fábrica de brinquedos pedagógicos)
			Artefatos de Concreto
Previsão Inicial	Ribeirão das Neves	Presídio José Abranches Gonçalves	Corte e costura
Inclusão		Penitenciária José Maria Alkimin	Artefatos de Concreto
Não houve mudança	Formiga	Penitenciária de Formiga	Corte e costura
Previsão Inicial	Uberlândia	Presídio Jacy de Assis	Corte e costura
Inclusão			Artefatos de Concreto
Previsão Inicial	Governador Valadares	Penitenciária Francisco Floriano de Paula	Corte e costura
Inclusão			Artefatos de Concreto
Não houve mudança	São João del Rei	Presídio de São João del Rei	Artefatos de Concreto

Quadro 16 - Oficinas do Convênio 891352/2019

(conclusão)

Status	Município	Unidade	Oficina produtiva permanente
Previsão inicial	Três Corações	Penitenciária de Três Corações	Marcenaria
Inclusão			Marcenaria (fábrica de brinquedos pedagógicos)
Inclusão	Coronel Fabriciano	Presídio de Coronel Fabriciano	Marcenaria (fábrica de brinquedos pedagógicos)
Inclusão	Lavras	Presídio de Lavras	Marcenaria (fábrica de brinquedos pedagógicos)
Inclusão	Contagem	Penitenciária Nelson Hungria	Marcenaria (fábrica de brinquedos pedagógicos)
Inclusão	Caeté	Presídio de Caeté	Artefatos de Concreto
Inclusão	Muriae	Penitenciária Doutor Manoel Martins Lisboa Junior	Artefatos de Concreto
Inclusão	Uberaba	Penitenciária Prof. Aluizio Ignácio de Oliveira	Artefatos de Concreto
Previsão Inicial	Elói Mendes	Presídio de Elói Mendes	Artefatos de Concreto
Alteração	Campo Belo	Presídio de Campo Belo	
Inclusão	Arcos	Presídio de Arcos	Artefatos de Concreto
Inclusão	Turmalina	Presídio de Turmalina	Artefatos de Concreto
Previsão Inicial	Patos de Minas	Presídio de Sebastião Satiro	Artefatos de Concreto
Alteração	São Sebastião do Paraíso	Presídio de São Sebastião do Paraíso	

Fonte: Minas Gerais (2019, 2022a).

Mais uma vez, as atividades citadas no plano de trabalho foram sintetizadas considerando: as atividades preparatórias de aquisições e contratações por meio de hastas públicas; as atividades de instalação dos itens adquiridos; as atividades de capacitação das pessoas presas por meio dos cursos e oficinas permanentes; as atividades em parceria com outros órgãos de fortalecimento de trabalho e renda para a população prisional; e as atividades de monitoramento e avaliação (Minas Gerais, 2019).

A diferença foi que, para o Convênio 891352/2019, além das parcerias já previstas nos anos anteriores, foram previstas novas, a saber: (i) com o Selo Resgata, que incentiva, estimula e reconhece as organizações que empregam pessoas em

privação de liberdade, internadas, em cumprimento de alternativas penais e egressas do sistema prisional (Brasil, 2023e; Minas Gerais, 2019); (ii) com empresas públicas, privadas ou empreendimentos de economia solidária com interesse em desenvolver atividades produtivas em estabelecimentos prisionais – e, para garantir segurança jurídica, previa-se a atividade de realização de edital de chamamento público para esta finalidade (Minas Gerais, 2019); (iii) com instituições financeiras, para abertura de contas para os trabalhadores presos receberem a sua remuneração (Minas Gerais, 2019).

Além disso, levantou-se a possibilidade de se firmar parcerias públicas ou privadas para a implantação de linhas de produção e de escoamento da produção:

Ainda no que concerne aos possíveis benefícios trazidos pelos aparelhamentos, algumas parcerias com a iniciativa privada poderão ser celebradas para a implantação de linhas de produção com geração de emprego e renda para as pessoas presas, ou mesmo parcerias com órgãos públicos que além da geração de renda também poderão dar vazão à produção.

No caso de não haver interesse na gestão direta da oficina, o sistema prisional da Unidade da Federação deverá realizar chamamento público para gestão da oficina pela iniciativa privada, pública ou empreendimentos de Economia, desde que mantenha a atividade produtiva com utilização de mão de obra de pessoas privadas de liberdade (Minas Gerais, 2019, p. 38).

4.1.2.4 Convênio 915227/2021

No caso do Convênio 915227/2021 não houve chamamento público prévio, pois os recursos federais foram alocados via emenda parlamentar. Neste âmbito, o Estado de Minas Gerais apresentou o “Projeto Resignifique”, com o intuito de estruturar oficinas de fabricação de telas, concertinas e mourões (Minas Gerais, 2021a). A princípio, “o convênio previa a instalação de uma oficina de telas e mourões na Penitenciária de Ribeirão das Neves I - José Maria Alkimin, e uma oficina de concertinas no Presídio de Ribeirão das Neves I - Dutra Ladeira” (Minas Gerais, 2022d, p. 1). No entanto, após alteração em 2022, previu-se a instalação dos dois tipos de oficinas nas duas unidades prisionais (Minas Gerais, 2022d), conforme Quadro 15, sendo que, no mínimo, cinco presos participariam de cada oficina (Minas Gerais, 2021a). De acordo com as informações sobre o projeto, “Os itens produzidos em cada uma serão destinados ao atendimento da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, além da sinergia possível com outros órgãos do Poder Executivo

e apoio a instituições sem fins lucrativos” (Minas Gerais, 2021a). Considerando o contexto da pandemia de Covid-19, o documento consignou que os itens produzidos poderiam ser utilizados para proporcionar o distanciamento social necessário à época (Minas Gerais, 2021a).

Quadro 17 - Oficinas do Convênio 915227/2021

Município	Unidade	Oficina produtiva permanente
Ribeirão das Neves	Penitenciária José Maria Alkimin	Fabricação de telas e mourões
		Concertinas
	Presídio Antônio Dutra Ladeira.	Fabricação de telas e mourões
		Concertinas

Fonte: Minas Gerais (2022c).

Desta vez, as atividades necessárias à execução não foram bem detalhadas no plano de trabalho. O documento se limitou a apresentar enxuto cronograma com as seguintes etapas: “apresentação do projeto”, “viabilização financeira”, “levantamento de maquinário e insumos”, “execução de piloto”, distribuição para unidades prisionais”, “confecção de memo circular com definição de procedimento”, “inserção de novo procedimento no COGESP”, “checagem dos resultados” e “estudo de ampliação de produção para outras RISPS” (Minas Gerais, 2021a, p. 5-6). Além disso, não houve menção expressa a parcerias externas ou instrumentos de cooperação (Minas Gerais, 2021a).

4.1.2.5 Convênio 932131/2022

Quanto ao Convênio 932131/2022, também não houve chamamento público. O Estado apenas apresentou um projeto para utilizar recursos destinados via emenda parlamentar. Neste caso, o objetivo era adquirir equipamentos para a produção de fraldas e absorventes para a Penitenciária Professor Aloisio Inácio Oliveira em Uberaba (Brasil, 2022d; Minas Gerais, 2022a). Os itens produzidos seriam destinados, prioritariamente, às “instituições públicas do Estado de Minas Gerais, tais quais, sistema prisional, escolas estaduais e hospitais públicos”, e, secundariamente, às “instituições filantrópicas, de saúde e organizações não governamentais, cujo público

alvo sejam crianças, idosos, adolescentes e mulheres em situação de vulnerabilidade social” (Minas Gerais, 2022a, p. 4). Posteriormente, houve ampliação do plano de trabalho: no ano de 2022, foi aprovada “a criação de mais duas oficinas, sendo uma no Presídio de Iturama e outra no Presídio de Araxá” (Minas Gerais, 2022e, p. 1); e no ano de 2024, mais uma oficina de trabalho de fabricação de fraldas e absorventes, no Presídio de Perdizes (Minas Gerais, 2024d). Nem os projetos apresentados pelo Estado, nem o instrumento contratual discriminaram a quantidade de beneficiados. A reunião destas informações está organizada no Quadro 16.

Quadro 18 - Oficinas do Convênio 932131/2022

Município	Unidade	Oficina produtiva permanente
Uberaba	Penitenciária Professor Aloisio Inácio Oliveira	Fraldas e absorventes
Iturama	Presídio de Iturama	Fraldas e absorventes
Araxá	Presídio de Araxá	Fraldas e absorventes
Perdizes	Presídio de Perdizes	Fraldas e absorventes

Fonte: Minas Gerais (2024d).

Ao tratar das etapas de execução do Programa, o plano de trabalho consignou apenas uma atividade: a aquisição de maquinário para fabricação de fraldas e absorventes, a qual dependeria, simplesmente, da realização de processo licitatório e publicação de contrato (Minas Gerais, 2022a). Além disso, citou ações para avaliação e monitoramento, a saber: relatórios semestrais encaminhados pelo Estado ao Depen e franqueamento de visitas de inspeção às unidades prisionais alvo da iniciativa (Minas Gerais, 2022a). Sobre eventuais parcerias, o plano de trabalho limitou-se a informar que estas poderiam ser firmadas para propiciar a continuidade das ações pactuadas no projeto (Minas Gerais, 2022a).

4.1.2.6 Convênio 940579/2023

No que se refere ao Convênio 940579/2023, este foi firmado após o chamamento público do governo federal para o 6º ciclo do PROCAP (Brasil, 2023c). Neste caso, o Estado de Minas Gerais apresentou projeto visando implementar “duas oficinas na Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria [...], sendo uma voltada à produção de peças íntimas e, outra, de fraldas e absorventes descartáveis” (Minas

Gerais, 2023, p. 3). Esta unidade prisional, localizada no município de São Joaquim de Bicas, custodia exclusivamente as pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, *Queer*, Intersexo, Assexuais (LGBTQIA+). Nesse sentido, também seriam produzidos itens de vestuário íntimo específicos, “tais como cueca, calcinhas de aquecimento e faixa de compressão de mamas” (Minas Gerais, 2023, p. 2). Previu-se 30 beneficiários das oficinas e cursos, conforme Quadro 17, destinando, minimamente, 50% das vagas para pessoas trans (Minas Gerais, 2023).

Quadro 19 - Oficinas do Convênio 940579/2023

Município	Unidade	Oficina produtiva permanente
São Joaquim de Bicas	Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria	Peças íntimas
		Fraldas e absorventes

Fonte: Minas Gerais (2023).

Segundo o plano de trabalho, o Depen já “promove a distribuição de absorvente a mulheres privadas de liberdade, todavia, esse público carece, ainda, de outros recursos de higiene necessários durante o período menstrual” (Minas Gerais, 2023, p. 2). Sendo assim, a justificativa apresentada para o tipo de oficina a ser implementada relacionou-se à necessidade de promoção da dignidade menstrual, saúde íntima e condições de higiene.

De forma análoga ao que ocorreu nos convênios de 2013 e 2025, as atividades previstas no plano de trabalho de 2023 também foram resumidas em: ações preparatórias, de adequação do espaço e seleção e classificação dos participantes; aquisições de equipamentos e insumos por meio de processos licitatórios; instalação dos itens adquiridos; e ações de avaliação e monitoramento (Minas Gerais, 2023). Quanto aos instrumentos de cooperação, o projeto consignou genericamente que “algumas parcerias com entes públicos e privados poderão ser celebradas para a implantação de linhas de produção” (Minas Gerais, 2023, p. 7).

4.1.3 Resultados e Impactos

O emprego apropriado dos recursos, a adequada execução das atividades e as entregas produzidas leva à produção de resultados e impactos (Jannuzzi, 2016).

Nesse sentido, adiante passa-se a examinar os “resultados” e os “impactos” trazidos e esperados pelo Programa.

O único convênio do PROCAP em Minas Gerais concluído, até o momento de realização da pesquisa, foi o Convênio nº 795323/2013. Sua prestação de contas, disponível no TransfereGov, indica que todas as oficinas previstas no plano de trabalho foram efetivamente implementadas, limitando-se a declarar o seguinte:

É sabido que 04 (quatro) unidades penais, tanto do sistema comum quanto da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, foram beneficiadas com capacitação profissional e implantação de 05 (cinco) oficinas permanentes, de panificação e de fabricação de artefatos de concreto. Observa-se pelos relatórios apresentados ao longo dos anos, que apesar dos percalços enfrentados, o objeto do termo foi plenamente cumprido. Enquanto ente do Estado, a Diretoria de Trabalho e Produção, a qual compete coordenar, orientar e fiscalizar as atividades relativas ao trabalho, ressalta que os benefícios das oficinas em tela, superaram em muito os desafios encontrados. A capacitação dos custodiados em questão, embora quantificada pelo número de pessoas atendidas, qualitativamente é imensurável, ao considerarmos os ganhos em conhecimentos adquiridos e repassados com a criação das oficinas permanentes, abrangendo a perspectiva de um futuro projeto de vida, pois o ofício em epígrafe é capaz de dignificar o homem, como já alude a Lei de Execução Penal. Corroborar com o processo de humanização da pena, proporcionando um retorno digno para a sociedade, traz em si só a sensação de dever cumprido a todos os atores envolvidos no projeto. Diante do exposto, declaramos que o Convênio Federal 795323/2013 teve seu objeto cumprido na execução do plano de trabalho, visto que os objetivos propostos no instrumento foram alcançados (Plataforma TransfereGov, 2024).

A prestação de contas publicada, contudo, apresenta sérias lacunas em termos de transparência e detalhamento dos resultados alcançados. Não foram disponibilizadas publicamente informações precisas a respeito do número de presos beneficiados ou participantes efetivos das oficinas, tampouco dados sobre a execução de ações complementares previstas no projeto, como a emissão de documentos civis (CPF e carteira de trabalho) previstas no plano de trabalho original. Essa falta de informações dificulta uma avaliação mais rigorosa dos resultados e impactos propostos e prejudica a *accountability* em relação à aplicação dos recursos investidos.

Os demais convênios do PROCAP em Minas Gerais seguem em execução, com prazos de vigência ainda em curso. Em razão disso, a avaliação dos resultados e impactos apresentados nesta seção são de natureza prospectiva, formulados como hipóteses de mudança esperadas, considerando um encadeamento lógico de etapas e condições que, se devidamente cumpridas, ensejarão o alcance dos objetivos do Programa.

Os planos de trabalho dos convênios do PROCAP analisados elencam seus objetivos gerais e específicos. Dentre eles, naturalmente, tem-se a realização de cursos de capacitação profissional, a instalação de oficinas produtivas permanentes e a ampliação da oferta de vagas de trabalho para as pessoas privadas de liberdade (Minas Gerais, 2013, 2019, 2022a). Outro objetivo reconhecido é o incentivo à remição de pena, a qual contribuiria para a redução da superlotação (Minas Gerais, 2021a, 2022a). O Convênio 795323/2013 cita ainda outras pretensões:

3.2. Objetivos específicos

- a. Adequação da infra-estrutura dos estabelecimentos penais, para garantir a instalação de equipamentos das oficinas permanentes e realização dos cursos pretendidos;
- b. Acesso da população carcerária do Estado às políticas públicas de obtenção de documentação civil, profissional, desenvolvimento social e outras, com instrumentos de cooperação entre órgãos federais/ estaduais e/ou municipais de políticas intersetoriais;
- c. Aumento da capacidade de inserção ao mercado de trabalho e do número de pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades de capacitação profissional ou laborativas;
- d. Criar uma metodologia padrão de aparelhamento e oferecimento de cursos de capacitação profissional para pessoas privadas de liberdade no âmbito estadual com base nas atividades do projeto;
- e. Promoção da “cultura” da capacitação profissional de pessoas privadas de liberdade no âmbito estadual (Minas Gerais, 2013, p. 31-32).

Há, ainda, objetivos delineados nos planos de trabalho relacionados a efeitos sociais e subjetivos sobre a população carcerária: redução do ócio nas unidades prisionais; resgate da autoestima e dignidade das pessoas privadas de liberdade; e estímulo ao altruísmo e ao apoio a instituições públicas e do terceiro setor (Minas Gerais, 2021a, 2022a). São citados, também, objetivos que indicam uma tentativa de integrar ações do sistema penitenciário a um modelo mais amplo de proteção social, a saber: criação de uma metodologia estadual de qualificação profissional padronizada e a ampliação do acesso à documentação civil e a políticas públicas intersetoriais (Minas Gerais, 2013).

A partir destes objetivos, foi possível prospectar resultados e impactos esperados a partir da execução do PROCAP em Minas Gerais. De modo geral, se conjunto de recursos, atividades e produtos mencionados nas seções anteriores existir e for adequadamente utilizado e entregue, espera-se os seguintes **resultados**: (1) melhoria na infraestrutura dos estabelecimentos prisionais mineiros; (2) aumento de oportunidades de estudo e trabalho prisional; (3) aumento no número de pessoas

presas trabalhando e estudando nas unidades prisionais do Estado, e conseqüentemente, (3) tendo acesso à remição de pena; (4) pessoas presas e egressas profissionalmente mais qualificadas e com certificação profissional; (5) formação de rede de parceria e cooperação para o incentivo ao trabalho prisional e ressocialização; (6) pessoas presas com documentação civil regularizada e contas bancárias abertas; e (7) satisfação dos beneficiários. Cada ponto será detalhado adiante.

Considerando as reformas necessárias nos locais que receberão as oficinas e cursos do PROCAP, acredita-se que haverá melhora na infraestrutura dos estabelecimentos prisionais mineiros. Além disso, o aumento de oportunidades e do número de pessoas privadas de liberdade em atividades laborais e educacionais decorre imediatamente da implantação das oficinas produtivas e cursos de capacitação profissional nas unidades prisionais. Conseqüentemente, as pessoas presas selecionadas podem participar destes, o que contribui para que os participantes possam alcançar à remição de pena mediante estudo e/ou trabalho, conforme previsto na Lei de Execução Penal. A expectativa da remição de pena é corroborada por evidências qualitativas, como as falas de trabalhadores presos entrevistados no estudo dos autores Souza, Santos e Pimentel (2022). Nesse sentido, tem-se “[...] fala do participante G que afirma: ‘Independente de cargo ou função, pelo trabalho eu posso alcançar remição da pena de uma forma habitual, além de trabalhar a mente e o corpo’” (Souza; Santos; Pimentel, 2022, p. 66-67).

Outro resultado esperado é o aumento no número de presos e egressos profissionalmente mais qualificados e com certificação profissional, em decorrência da participação regular nos cursos e oficinas do PROCAP. Esta expectativa também é amparada por falas de trabalhadores privados de liberdade entrevistados no estudo realizado por Souza, Santos e Pimentel (2022):

[...] participante C: ‘[...] Eu trabalhava com vassouras, através do projeto adquiri a profissão de padeiro, comecei a trabalhar na padaria, assando pão, também aprendi a trabalhar com corte e costura’;
[...] participante G quando diz que: ‘Trabalhando no sistema já adquiri novas profissões e experiências, o que somou tanto no trabalho como no meu crescimento pessoal’ (Souza; Santos; Pimentel, 2022, p. 67).

A formação de rede de parceria e cooperação para o incentivo ao trabalho prisional e ressocialização também é esperada, tendo em vista o grupo engajado de

empresas, órgãos públicos e organizações que celebram instrumentos de parceria e cooperação no âmbito de cada convênio do PROCAP. Além disso, em decorrência da realização das atividades previstas nestes instrumentos, espera-se, por exemplo, o aumento do número de presos com documentação civil regularizada (tendo em vista parcerias com a Receita Federal e as Secretarias Estaduais de emprego e assistência social) e com conta bancária aberta (considerando parcerias com instituições financeiras).

Finalmente, a satisfação dos beneficiários é esperada como efeito subjetivo relevante das oportunidades de trabalho e capacitação proporcionadas pelo PROCAP. O trabalho, em sua dimensão psicossocial, é reconhecido como fonte de autoestima, senso de utilidade e desenvolvimento pessoal (Fonseca, 2019; Fonseca; Rodrigues, 2017; Oliveira, 2007; Silva; Oliveira; Penso, 2021; Souza; Silveira, 2018). Para Oliveira (2007), ele pode desencadear sentimentos de orgulho, produtividade e desejo de evolução. No contexto prisional, esse potencial é ainda mais expressivo: Fonseca e Rodrigues (2017), Souza e Silveira (2018), bem como Silva *et al.* (2021), argumentam que o trabalho no cárcere pode promover a dignidade do apenado, favorecer sua autossuficiência e fomentar competências essenciais à sua reintegração social. Fonseca (2020) complementa ao afirmar que o trabalho contribui para transformar a prisão em um ambiente menos hostil, possibilitando um cumprimento de pena mais ordenado e compatível com os princípios da dignidade da pessoa humana. Esses efeitos subjetivos também foram identificados empiricamente por Souza, Santos e Pimentel (2022), que analisaram a percepção de trabalhadores presos em oficinas instaladas nas unidades prisionais mineiras. Para os autores, a “satisfação internalizada pelos apenados se dá através de novas oportunidades de trabalho que geram o sentimento de valorização, reconhecimento, confiança, disciplina, além do sentimento de se sentir útil” (Souza; Santos; Pimentel, 2022, p. 68). Esse sentimento aparece de forma recorrente nos depoimentos coletados pelo estudo Souza, Santos e Pimentel (2022), como ilustra a fala de um dos presos entrevistados em sua pesquisa:

“Estou feliz, porque me deram a chance de virar trabalhador e isso deu uma oportunidade de mudança para minha vida, [...] acordava tarde e agora tenho compromisso de trabalho, aprendi a ter disciplina e estou remindo a minha pena” (Participante E) (Souza; Santos; Pimentel, 2022, p. 67).

Caso os resultados se concretizem, espera-se que o PROCAP poderá gerar, a médio e longo prazos, os seguintes **impactos**: (1) promoção da cidadania e do acesso de apenados e egressos a outros serviços e políticas públicas; (2) ampliação da empregabilidade dos egressos do sistema prisional; (3) redução da reincidência criminal; e (4) diminuição da superlotação dos estabelecimentos prisionais mineiros.

Primeiro, com a execução de atividades de parceria, por exemplo, das que envolvem a regularização do registro civil e o acesso à documentação básica, espera-se a promoção da cidadania dos apenados e egressos, bem como o aumento do seu acesso a outros serviços e políticas públicas. A obtenção desses documentos constitui requisito fundamental para a fruição de uma série de direitos, desde a concessão de benefícios no âmbito da execução penal até o acesso a políticas públicas para si e seus dependentes, como o auxílio-reclusão, quando segurados da Previdência Social (Brasil, 2019j). Além disso, a regularização documental é pré-requisito para o posterior ingresso no mercado formal de trabalho, bem como para a matrícula em instituições educacionais, tanto no contexto intramuros quanto em liberdade (Brasil, 2019j).

A ampliação da oferta de cursos profissionalizantes e oficinas de trabalho no ambiente prisional também permite projetar o aumento da empregabilidade dos egressos do sistema, considerando que tais ações proporcionariam qualificação técnica, experiência prática e certificação profissional. Essas credenciais fortalecem a trajetória de reinserção no mercado formal de trabalho, ainda que se reconheça a existência de obstáculos estruturais persistentes, como a estigmatização social e a falta de vínculos empregatícios anteriores (Ribeiro; Oliveira, 2022; Silva *et al.*, 2021).

Como desdobramento da maior empregabilidade, estima-se a redução dos índices de reincidência criminal no Estado. A literatura aponta que a qualificação e a inserção profissional de egressos são fatores protetivos contra o retorno ao crime. Ribeiro e Oliveira (2022), por exemplo, identificam correlação entre baixa escolaridade e reincidência. De maneira ainda mais direta, Smith *et al.* (2006), ao avaliarem um programa de trabalho prisional — no qual os apenados participaram de atividades laborais em contextos realistas, com remuneração e desenvolvimento de habilidades profissionais —, constataram impactos positivos tanto nos indicadores de empregabilidade (como taxa de contratação no primeiro ano, rendimento médio e tempo de permanência no primeiro emprego) quanto na taxa de reincidência, que apresentou redução de sete pontos percentuais, sendo seis deles já no primeiro ano de liberdade. De modo complementar, os depoimentos de presos participantes do

estudo dos autores Souza, Santos e Pimentel (2022) reforçam essa hipótese, como exemplificado nas falas transcritas a seguir:

‘Acho maravilhoso, pois vamos sair desse lugar com uma nova profissão que vai nos proporcionar novas oportunidades, sem o envolvimento com o crime’. (Participante F) [...]
[...] como afirma o participante C: ‘Desejo trabalhar no que aprendi aqui na unidade’ (Souza; Santos; Pimentel, 2022, p. 67-69).

O fortalecimento de programas de trabalho prisional tem sido visto como solução eficaz para aliviar a superlotação carcerária (Barbosa; Silveira, 2022; Borba, 2025; Gonçalves; Oliveira; Nunes, 2025; Souza; Duarte, 2024). Assim, especula-se também que, a longo prazo, a execução do PROCAP em Minas Gerais contribua para redução da superlotação dos estabelecimentos prisionais no Estado. Isto porque, além de contribuir indiretamente ao proporcionar ressocialização (Andrade *et al.*, 2015; Matos, 2018a; Morais, 2018; Souza, 2018; Souza; Santos; Pimentel, 2022) – favorecendo a empregabilidade e diminuição da reincidência dos egressos, por exemplo –, também o faz diretamente ao possibilitar a remição de pena (abreviando o tempo de cumprimento de pena e favorecendo a liberação de vagas carcerárias). Planos de trabalho do PROCAP também consideram o referido impacto, como é o caso dos convênios de 2019 e 2021, por exemplo:

Os principais resultados qualitativos advindos desses esforços em relação às atividades de trabalho e, renda de pessoas presas são: [...] Do ponto de vista prático, possibilita o condenado a reduzir seu tempo de cumprimento de pena pela remição pelo trabalho, **diminuindo assim a superlotação carcerária** e desoneração do estado visto as atividades laborais que possam ser inseridos (Minas Gerais, 2019, p. 29, grifo nosso).

Além do objetivo geral que é ressocializar o custodiado através do trabalho, destacam-se como objetivos específicos desse projeto: a) promover a redução do ócio no ambiente carcerário; **b) proporcionar a remição de pena e, a consequente redução da superlotação das unidades prisionais;** [...] (Minas Gerais, 2021a, p. 2, grifo nosso)

Este impacto esperado também se alinha às diretrizes apontadas pelo STF como necessárias ao enfrentamento da superlotação e superação do “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro (Brasil, 2023g; CNJ, 2024).

4.1.4 Contexto e pressupostos

Para que os citados resultados e impactos esperados com a execução do

PROCAP sejam efetivamente alcançados, é imprescindível considerar o contexto de implementação no Estado de Minas Gerais e o atendimento a determinados pressupostos. A simples disponibilização de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, bem como a realização das atividades planejadas, não garantem, por si só, a geração dos efeitos pretendidos. Há fatores condicionantes, de ordem estrutural, institucional e social, pré-existentes ou que precisam ser fomentados para que as entregas do PROCAP se consolidem. Assim, na sequência, serão apresentados os principais pressupostos e aspectos contextuais que influenciam a execução do Programa.

São elementos contextuais que envolvem o PROCAP no Estado de Minas Gerais: (1) grande extensão territorial e a diversidade regional, inclusive em aspectos socioeconômicos; (2) sistema prisional marcado por superlotação, reincidência e falta de oportunidades de estudo e trabalho prisional; (3) perfil de presos, em sua maioria homens, pardos e pretos, jovens e com baixo nível de escolaridade; e (4) déficit de defensores públicos. Tais aspectos compõem o pano de fundo sobre o qual o Programa se desenvolve e, inclusive, delineiam alguns dos pressupostos que devem sustentar sua execução e que serão apresentados mais adiante.

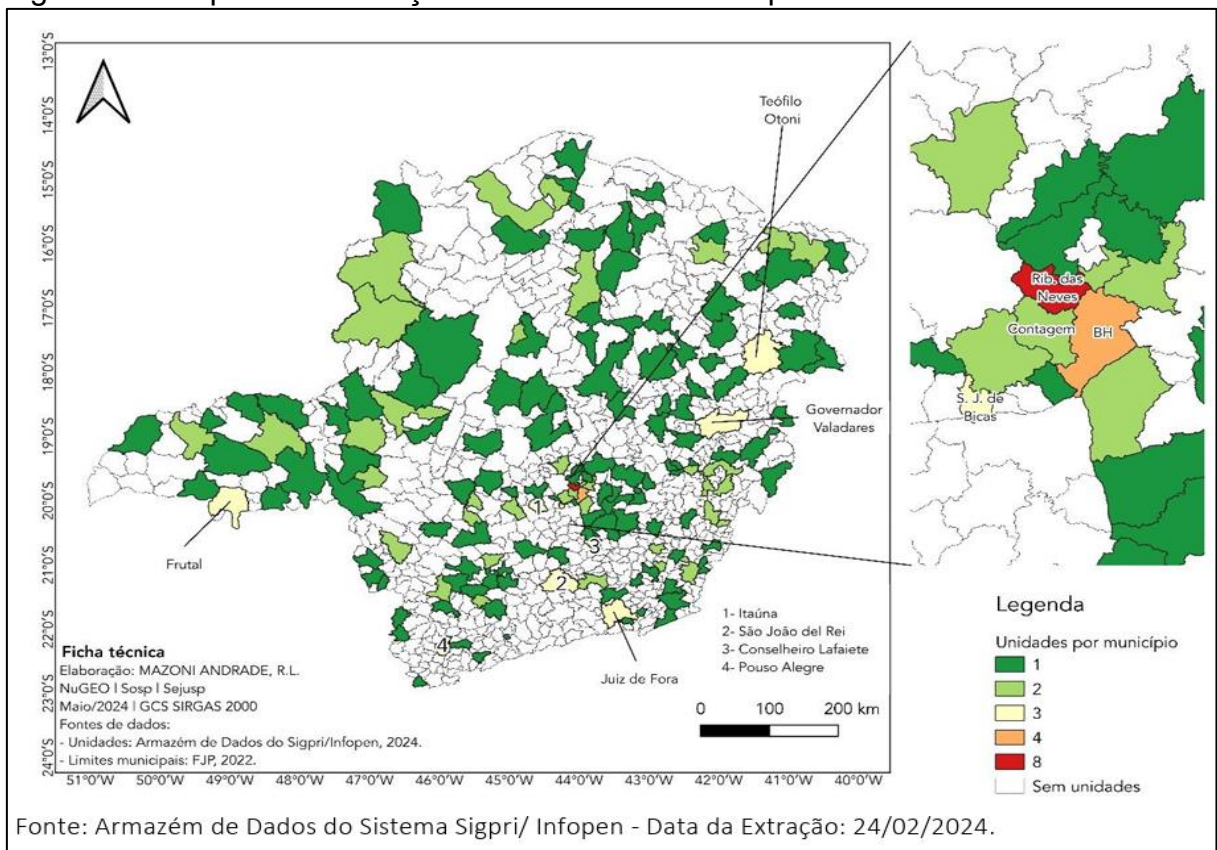
O Estado de Minas Gerais é caracterizado por sua grande **extensão territorial e diversidade regional**. Com uma área de 586.513,984 km², o Estado abriga 853 municípios, sendo a unidade da federação com o maior número de cidades. Na mesma linha, o Estado apresenta uma das maiores populações carcerárias do Brasil, distribuída em diversos estabelecimentos penitenciários espalhados por seu extenso território: são cerca de 220 unidades prisionais e APACs espalhadas em 159 municípios (Minas Gerais, 2024a).

A análise da distribuição das unidades prisionais em Minas Gerais, representada na Figura 10, evidencia uma capilaridade significativa da estrutura prisional no Estado, ainda que com forte concentração em alguns municípios específicos, como Ribeirão das Neves e Belo Horizonte. Esses municípios, destacados no mapa com cor laranja e vermelha, respectivamente, reúnem o maior número de estabelecimentos penitenciários, refletindo o desafio da gestão prisional em grandes centros urbanos. Em contrapartida, diversas regiões do interior mineiro apresentam uma distribuição mais esparsa de unidades, indicando a necessidade de estratégias adaptadas para a implementação de políticas de trabalho prisional.

Ao comparar o mapa da Figura 10 com o da Figura 11, o qual apresenta a

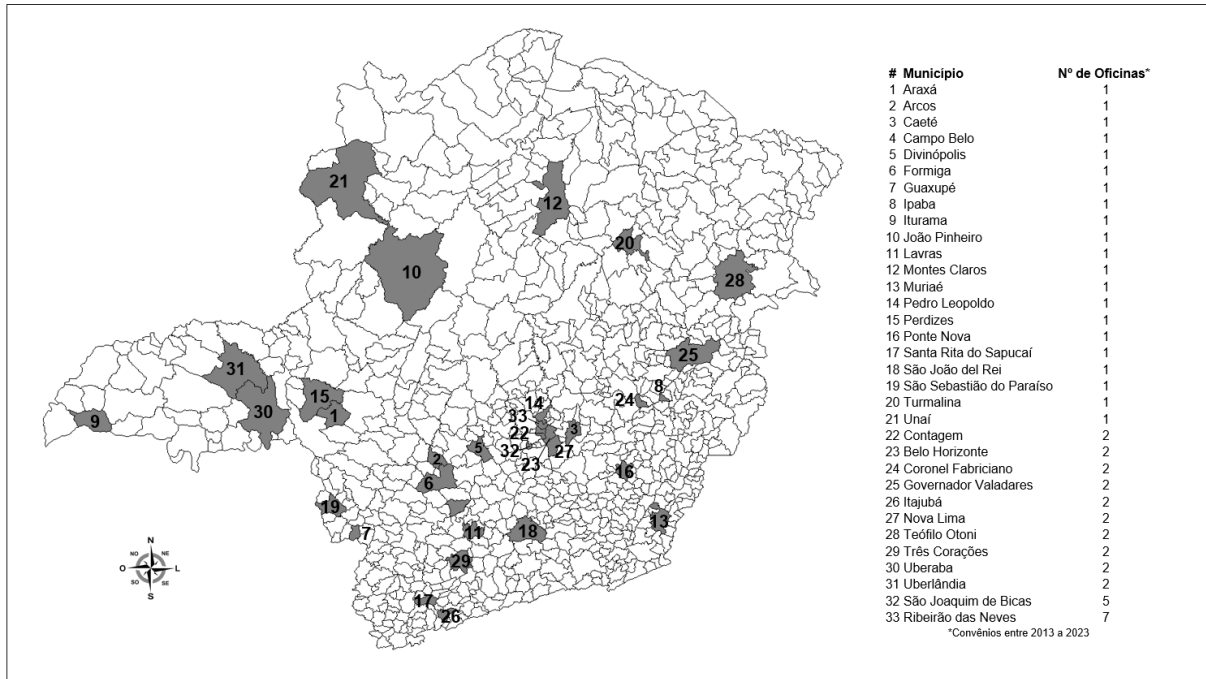
localização das cidades contempladas pelos seis convênios do PROCAP (2013–2023), observa-se que o programa alcançou 32 municípios de Minas Gerais, mas ainda se concentra em uma parcela limitada do total de localidades que possuem estabelecimentos penitenciários. Nota-se, por exemplo, que municípios como Ribeirão das Neves, Contagem e São Joaquim de Bicas, que concentram um número expressivo de estabelecimentos prisionais, foram contemplados, o que é positivo para o alcance de resultados em escala. Entretanto, a ausência de oficinas produtivas em outras regiões indica a importância de ampliar a política para assegurar maior capilaridade do Programa no Estado.

Figura 10 - Mapa de distribuição de estabelecimentos penitenciários em Minas Gerais



Fonte: Brasil (2024b).

Figura 11 - Mapa de municípios de Minas Gerais contemplados pelos seis convênios do PROCAP (2013–2023)



Fonte: Elaboração própria (2025).

Quanto ao contexto do mercado de trabalho, o estado de Minas Gerais é o segundo com mais empregados formais do país (MINAS..., 2025), destacando-se, de modo geral, os setores de serviços, comércio, construção e indústria (Brasil, 2024c). Segundo o Observatório Nacional da Indústria (2025), no setor industrial, há crescente demanda por formação de mão de obra, especialmente em áreas de logística e transporte (com 438,8 mil trabalhadores), construção (306,6 mil), manutenção e reparação (184,1 mil), operação industrial (178,9 mil) e metalmeccânica (175,7 mil). Ainda, de acordo com mapeamento do Governo de Minas, as maiores demandas de mão de obra de profissionais com cursos técnicos estão em ocupações no setores têxtil, de logística e áreas correlatas à mecânica (GOVERNO..., 2024).

Ressalta-se, porém, que o grande número de municípios no Estado de Minas Gerais e as diferenças regionais existentes suscitam diversas questões envolvendo a variações nas estruturas socioeconômicas existentes dentro do mesmo território (Costa *et al.*, 2012). Diante desse cenário, é fundamental que os projetos e planos de trabalho dos convênios do PROCAP sejam elaborados em atenção às demandas, recursos e oportunidades particulares da região de cada estabelecimento prisional que receberá as oficinas e cursos do PROCAP.

No que tange ao **sistema prisional** do Estado de Minas Gerais, este é marcado

pela **superlotação**. Apesar do grande número de unidades prisionais distribuídas pelo Estado, conforme demonstrado na Figura 10, a superlotação ainda é um problema crítico. Conforme já mencionado na análise do Gráfico 6, a população prisional em Minas Gerais é de 64.490 pessoas, frente a uma capacidade de apenas 44.064 vagas, resultando em um déficit de 20.426 vagas no sistema prisional estadual. Além da superlotação, as oportunidades de estudo e trabalho e, portanto, de ressocialização e remição de pena, ainda são limitadas. De acordo com informações do Sisdepen (Brasil, 2023a) apresentadas anteriormente no Gráfico 7, apenas 17.188 presos e presas estavam inseridos/as em atividades laborais em Minas Gerais, o que representa apenas cerca de 27% da população carcerária do Estado.

Além disso, há que se considerar a **reincidência** no Estado. Apesar da carência de divulgação de estudos com metodologias robustas acerca do tema, destaca-se a pesquisa de Sapori, Santos e Maas (2017). Esta, utilizando dados do Sistema de Informações Policiais, em congruência com dados do Infopen, chegou ao resultado da taxa de reincidência criminal de 51,4% em Minas Gerais (Sapori; Santos; Maas, 2017). O dado indica que o sistema prisional mineiro falha enquanto instituição de ressocialização (Santos, 2015, p. 72) e sugere, portanto, a necessidade de fortalecimento de programas potencialmente ressocializadores, como o PROCAP.

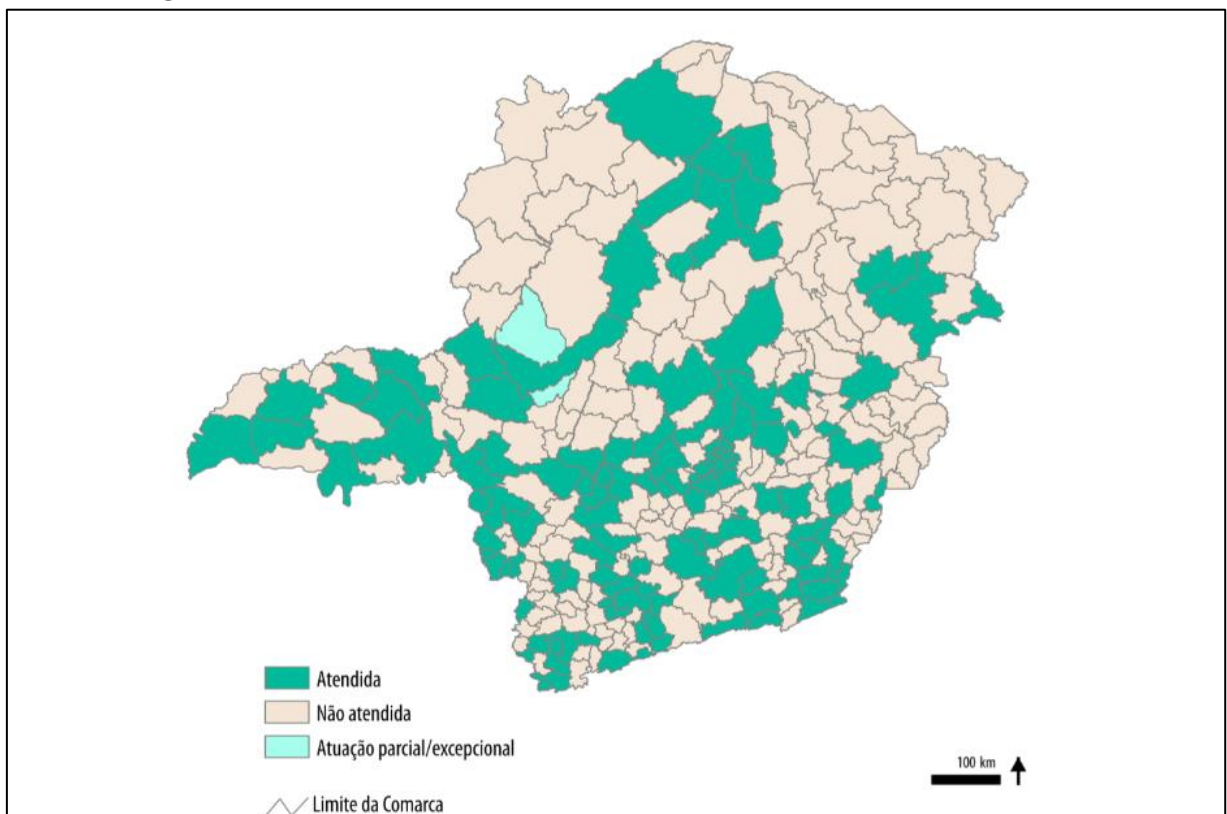
O terceiro pressuposto, o **perfil da população presa** no Estado, também deve ser considerado. Em sua maioria tem-se homens, pardos e pretos, entre 20 e 39 anos de idade, com baixa escolaridade (Minas Gerais, 2024a). Especificamente quanto a este último aspecto, o Anuário detalhou que: 1,98% dos presos são analfabetos, 5,15% são semialfabetizados, 52,62% possuem apenas o Ensino Fundamental incompleto, 11,67% completaram o Ensino Fundamental, 14,71% possuem Ensino Médio incompleto, 9,18% concluíram o Ensino Médio e, apenas, 1,52% possui ensino superior ou mais (completo ou incompleto) (Minas Gerais, 2024a). Esse baixo nível de escolaridade também reforça a necessidade de políticas públicas voltadas para a ampliação da oferta estudo e capacitação profissional no sistema prisional, como é o caso do PROCAP.

Há que se levar em conta, também, o **déficit estrutural de defensores públicos** no Estado de Minas Gerais, que representa uma barreira concreta ao acesso à justiça, especialmente no âmbito da execução penal (Roig, 2018). A oferta de assistência judiciária gratuita e contínua aos apenados é essencial, “pois, como é sabido, a quase totalidade da população carcerária provem das camadas sociais

menos favorecidas, para as quais o reconhecimento de direitos constitui ilusão de não for acompanhado de providências concretas” (Gomes Filho, 1987, p. 41).

Para ilustrar tal fato, na Figura 12, é apresentada a distribuição geográfica dos órgãos de atuação da Defensoria Pública em Minas Gerais. De acordo com a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024), o Estado possui 687 defensores públicos. Em virtude do insuficiente quantitativo, “59,1% das comarcas do estado de Minas Gerais não são atendidas pela Defensoria Pública” (Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, 2024). Considerando que 89,31% da população de Minas Gerais tem renda de até três salários mínimos, concluiu-se pela razão de um defensor para cada 26.701 pessoas, o que evidencia a dimensão da insuficiência institucional (Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, 2024).

Figura 12 - Mapa das comarcas atendidas pela Defensoria Pública no Estado de Minas Gerais



Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024).

A sobreposição dos mapas da Defensoria Pública (Figura 12) e dos municípios contemplados pelos convênios do PROCAP (Figura 11) demonstra que parte das cidades beneficiadas pelo Programa carece de cobertura. É o caso, por exemplo, de Turmalina, Coronel Fabriciano, Perdizes, Caeté, Ipaba, João Pinheiro e São Joaquim

de Bicas – sendo este último município o segundo com mais oficinas do PROCAP implantadas. Essa lacuna compromete o alcance dos objetivos do Programa, uma vez que obsta o acompanhamento regular de processos de execução penal, a interposição de petições nos autos e o cumprimento de exigências processuais para o reconhecimento dos direitos dos presos. No âmbito do PROCAP, a carência de defensores obsta, especialmente, a formulação de pedidos de remição de pena por trabalho e estudo, que depende de provocação judicial para ser reconhecida.

Findada a exposição de elementos contextuais, passa-se a análise dos pressupostos necessários para a implementação do programa. Antes, contudo, há que se apontar uma premissa basilar: é imprescindível que o PROCAP ofereça trabalho decente aos apenados, atendendo à legislação nacional e às diretrizes internacionais sobre trabalho prisional (CNJ, 2024; Vitto; Daufemback, 2018). A oferta de trabalho no sistema prisional deve observar, especialmente, o que determina a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execução Penal e, no âmbito internacional, os tratados e convenções como as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela) e as orientações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Vitto; Daufemback, 2018). Nesse sentido, o PROCAP deve oferecer oportunidades de trabalho voluntário; remunerado; sem caráter de punição, exploração ou castigo; que assegure condições de higiene, saúde e segurança; e alinhado a padrões de dignidade e respeito aos direitos humanos (Vitto; Daufemback, 2018).

Superada esta premissa basilar, tem-se outros pressupostos necessários para o bom funcionamento do Programa, sendo alguns relacionados aos elementos contextuais outrora apresentados. À ampla extensão territorial do Estado de Minas Gerais, associada à sua diversidade regional e à distribuição das unidades prisionais em municípios com realidades socioeconômicas distintas, impõe como pressuposto que os **planos de trabalho e convênios do PROCAP sejam concebidos e executados em atenção às particularidades locais**. Quer dizer: é necessário ofertar cursos e oficinas de qualidade; com finalidade produtiva, e que priorizem “atividades condizentes à matriz e vocação econômica da região” (Vitto; Daufemback, 2018, p. 348), bem como à infraestrutura disponível e à capacidade técnica dos potenciais parceiros (Jannuzzi, 2016). A ausência dessa adaptação pode comprometer a sustentabilidade do PROCAP ou limitá-lo à mero meio de enfrentamento da ociosidade prisional, esvaziando seu potencial ressocializador.

No mesmo sentido, é necessário que os **cursos e oficinas ofertados pelo PROCAP estejam alinhados ao perfil dos beneficiários**. Isto importa respeitar seus interesses, aptidões e capacidades. Para a elaboração de critérios de seleção dos participantes, por exemplo, deve-se levar em conta que a maioria da população prisional mineira possui baixa escolaridade — sob pena de inviabilizar a participação efetiva e excluir justamente aqueles que mais necessitam de oportunidades de formação. Assim, é necessário assegurar acompanhamento da permanência e desempenho dos presos nas atividades propostas, com vistas a favorecer a conclusão dos cursos e atividades, e o engajamento pessoal dos participantes (Jannuzzi, 2016).

Além destes pressupostos, tem-se outros mais relacionados a gestão do Programa. O primeiro deles diz respeito a **existência de dotação orçamentária disponível para execução do PROCAP** e ao regular desembolso de recursos financeiros federais e estaduais previstos para cada convênio. A disponibilização tempestiva e adequada dos recursos é condição necessária para garantir a execução dos planos de trabalho, a instalação e manutenção das oficinas permanentes e a oferta contínua dos cursos de capacitação profissional às pessoas privadas de liberdade. Afinal, a execução de projetos no âmbito do sistema prisional envolve a aquisição de materiais e contratação de serviços. Qualquer atraso no repasse de verbas ou contingenciamento de recursos compromete diretamente a realização das atividades previstas. Desta feita, a existência de fluxos financeiros estáveis e previsíveis impactam positivamente a execução do programa.

Ainda, para que o PROCAP alcance efetivamente seus objetivos é preciso reconhecer a **necessidade de um arranjo mais amplo e articulado de políticas e programas públicos complementares**. Deve haver conexão, por exemplo, com a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT), mas também articulação com programas voltados ao oferecimento de assistência jurídica, acompanhamento de egressos e geração de emprego e renda (Vitto; Daufemback, 2018).

A oferta de serviços e políticas públicas para a população privada de liberdade não deve se dar a partir de arranjos e improvisos específicos para unidades penais, mas se integrar, de forma intersetorial, a partir do arranjo geral das políticas públicas, envolvendo as três esferas federativas, atentando-se para as especificidades de oferta dos serviços às pessoas privadas de liberdades (Vitto; Daufemback, 2018, p. 342).

Associado a este, tem-se o pressuposto da **capacidade de articulação interinstitucional entre os diversos atores envolvidos na execução do PROCAP**.

A execução das ações previstas depende da cooperação entre diferentes órgãos da administração pública local, estadual e federal, como as diretorias de administração prisional, secretarias estaduais de segurança pública e órgãos federais responsáveis pela gestão dos recursos e acompanhamento dos convênios. A articulação eficaz entre esses entes é necessária para garantir o alinhamento de procedimentos, a agilidade na tramitação de documentos, a superação de entraves burocráticos e a otimização da utilização dos recursos disponibilizados. Segundo Matos (2018b, p. 268), a garantia ao acesso ao direito ao trabalho prisional,

demanda um **arranjo institucional** com sofisticada coordenação tanto intragovernamental quanto intergovernamental, além de ações articuladas entre os órgãos estatais, por meio de cooperação entre municípios, estados e União, uma vez que a gestão da política prisional é descentralizada (grifo nosso).

A partir da análise das dificuldades apontadas durante a execução dos convênios do PROCAP firmados no Estado de Minas Gerais, também foi possível identificar outro pressuposto que condiciona o bom ou mau desempenho do Programa: **a existência de equipes técnicas responsáveis, capacitadas e com estabilidade institucional**. A análise dos convênios anteriores, especialmente os firmados em 2013 e 2015, evidencia que fragilidades institucionais comprometeram a execução do PROCAP. Um dos principais fatores foi a instabilidade estrutural da secretaria estadual encarregada da gestão penitenciária em Minas Gerais, que sofreu diversas alterações administrativas ao longo dos anos, culminando na atual Sejusp:

Em virtude do lapso temporal, no que concerne à integralização do recurso, as diversas mudanças ao longo dos anos, no que se refere à estrutura orgânica da atual SEJUSP, quando, por exemplo, ao início do convênio era SEDS, bem como o período de adequação necessária a cada mudança, os orçamentos foram vencendo, e /ou alterando os valores, sendo necessária diversas alterações no plano de trabalho [...] (Brasil, 2021a, p. 2).

Nesse processo, houve uma reestruturação de todos os setores através de movimentação de pessoal, de infraestrutura e de novos fluxos e diretrizes estabelecidas. [...] tal modificação da estrutura organizacional da Secretaria acarretou atrasos na tramitação de diversos processos transversais (Brasil, 2017b, p. 6).

Um segundo fator diz respeito a alterações dos gestores dos estabelecimentos

penais, que prejudicam a continuidade das ações. De acordo com o relatório do Convênio nº 795323/2013, “as informações são perdidas quando há mudança de direção da unidade, uma vez, que normalmente não são repassadas dos diretores anteriores aos novatos” (Brasil, 2017a, p. 7). E um terceiro fator está relacionado a complexidade interna, caracterizada pela “existência de várias diretorias, e setores, envolvidos nas etapas dos processos, inúmeros tramites burocráticos, que atrasam a execução dos convênios”, citada no âmbito do Convênio 824548/2015 (Brasil, 2019b, p. 6).

Esses elementos demonstram que a existência de equipes técnicas estáveis, treinadas e com atribuições claramente definidas é imprescindível para assegurar a continuidade das ações e evitar a descontinuidade decorrente de mudanças organizacionais ou de pessoal. Para a execução atual do PROCAP, é necessário que haja não apenas a formalização das equipes responsáveis, mas também a adoção de estratégias de capacitação continuada e a implementação de mecanismos que garantam a preservação da memória institucional, reduzindo os impactos das eventuais mudanças de gestão.

Por conseguinte, tem-se mais um pressuposto para a regular execução do Programa: **o êxito dos processos licitatórios realizados**. Como boa parte das ações do depende da aquisição de materiais, equipamentos e da contratação de serviços para a estruturação das oficinas produtivas, o sucesso nas hastas públicas é determinante para o cumprimento dos cronogramas e metas estabelecidas.

No âmbito dos convênios de 2013 e 2015 foram citadas dificuldades relacionadas à aquisição de equipamentos e insumos por meio de licitações, as quais resultaram desertas ou fracassadas. O problema foi atribuído à precária situação financeira do Estado de Minas Gerais à época:

[...] tendo em vista as dificuldades relacionadas à descentralização de recursos por parte do Estado de Minas Gerais, é notório o sentimento de desconfiança por parte dos fornecedores. A Secretaria de Estado da Fazenda, devido à calamidade financeira do Estado de Minas Gerais, publicada pelo decreto 47.101/2016, encontra dificuldade em efetuar os pagamentos devidos, e por ainda possuírem recursos financeiros do Estado a receber, os fornecedores não participam de novas licitações. Quando há participação, são lances únicos e com preços majorados. (Brasil, 2018a, p. 4, 2019c, p. 4).

Na oportunidade, gostaríamos de salientar que o Estado de Minas Gerais enfrenta dificuldades de ordem financeira. Como consequência deste cenário, muitas empresas não estão participando do processo de compras e, aquelas que participam, elevam os preços como forma de compensação pelo atraso

nos pagamentos. Novas tentativas de pregão e registro de preços serão realizadas (Brasil, 2017b, p. 4).

Nos documentos de monitoramento dos Convênios de 2013 e 2015 também foram citados obstáculos relativos à contratação de pessoa jurídica para ministrar e certificar cursos de capacitação, tanto porque havia “grande dificuldade dos setores responsáveis para confecção de termo de referência e edital” (Brasil, 2019c, p. 5), dada a complexidade da contratação, quanto pela falta de interessados. Para minimizar estes problemas, o Estado realizou parcerias com prefeituras, as quais disponibilizaram insumos, realizaram os cursos e certificaram os participantes, sem receber nenhum recurso financeiro em contrapartida (Brasil, 2019a, 2019d, 2021a). Nesse sentido:

A estratégia encontrada para realização dos cursos e devido andamento das oficinas de trabalho, para as unidades com maquinários já adquiridos foi por meio das parcerias de trabalho, as quais os parceiros fornecem as capacitações e insumos e mantêm o funcionamento da oficina por meio do termo de cooperação técnica com a SEJUSP/MG (Brasil, 2019e, p. 6).

Outro pressuposto para a regular execução do Programa e dos convênios é o **cumprimento dos prazos e das atividades estabelecidos** nos respectivos planos de trabalho apresentados pelo Estado e aprovados pelo governo federal. Da análise documental realizada, notou-se que todos convênios firmados foram marcados pela morosidade. O Convênio 795323/2013 previa a realização das atividades em um período de dois anos. No entanto, após várias prorrogações, sua vigência perdurou por sete anos, findando-se apenas em 31/12/2020 (Brasil, 2021a). Em 2016, após três anos de sua celebração, o Depen constatou que o convênio ainda estava em “fase inicial de execução, considerando os vários atrasos” (Brasil, 2019f, p. 12). Em 2018, o Depen chegou a definir a execução do Convênio como “preocupante”, por haver “baixo avanço das etapas do projeto pactuado, como dificuldades na execução dos processos licitatórios, morosidade na adequação de espaços físicos, além de baixa execução financeira - 0%” (Brasil, 2018a, p. 8). Até fevereiro de 2019, na Plataforma TransfereGov ainda estava registrado 0% de execução financeira, tendo o Depen afirmado haver “pouco empenho do Conveniente no desenvolvimento das atividades pactuadas” (Brasil, 2019c, p. 9). Em junho de 2019, houve um pequeno avanço: os equipamentos para as oficinas de trabalho já haviam sido adquiridos, mas ainda não estavam “em funcionamento, em virtude da falta de insumos e da contratação da

empresa certificadora" dos cursos oferecidos aos presos (Brasil, 2019a, p. 7). Somente em agosto de 2019, o Depen relatou "avanço das etapas do projeto pactuado e execução financeira", tendo atingindo 41,16% de execução dos recursos transferidos (Brasil, 2019d, p. 9). Finalmente, em 2020, após sete anos do início de sua vigência, o Convênio se encerrou, registrando 63,67% de execução financeira, sendo os valores não utilizados devolvidos para o governo federal (Brasil, 2021a). O relatório final do Convênio nº 795323/2013 concluiu que, "Não obstante o atraso no cumprimento das metas, bem como a não utilização do recurso na integralidade, o objeto pactuado foi executado", haja vista que quatro unidades penais "foram beneficiadas com capacitação profissional e implantação de 5 oficinas permanentes, de panificação e de fabricação de artefatos de concreto" (Brasil, 2021a, p. 2).

A demora na execução também sobressai no Convênio 824548/2015. Originalmente, o instrumento previa a execução das atividades em dois anos. No entanto, passou por diversas prorrogações e, continua em execução mesmo após nove anos. Esta morosidade foi percebida pelo órgão federal. Nos relatórios de monitoramento de 2017, 2018 e 2019, o Depen concluiu haver "baixo avanço das etapas do projeto pactuado", bem como dificuldades na execução dos processos licitatórios, morosidade na adequação de espaços físicos, além de baixa execução financeira (Brasil, 2017b, 2018d, 2019e). Em 2019, o Convênio 824548/2015 ainda possuía menos de 1% de execução financeira (Brasil, 2019e). A lentidão fez com que o Depen solicitasse, diversas vezes, mais empenho do Conveniente no desenvolvimento das atividades pactuadas. No último relatório disponibilizado na Plataforma TransfereGov, do ano de 2021, a execução financeira do Convênio era de apenas 31,27% (Brasil, 2021c).

Quanto aos quatro outros convênios firmados pelo Estado de Minas Gerais, a ausência de documentos na Plataforma TransfereGov relacionados ao seu monitoramento impede que se saiba se as atividades previstas estão sendo realizadas tempestivamente ou não. Todavia, as constantes alterações em seus prazos de vigências, sugerem o descumprimento dos prazos originalmente estabelecidos. O Convênio 891352/2019, por exemplo, inicialmente previu vigência de 30 meses, no entanto, sofreu prorrogações e, passados 60 meses, ainda está em execução. Para o Convênio 915227/2021, firmado em 29/12/2021, foi definida vigência de 24 meses (Brasil, 2021b), no entanto, após prorrogações, a data de término de sua vigência foi prorrogada para 29/09/2025 (Brasil, 2023f). Quanto aos convênios dos anos de 2022

e 2023, seus prazos de vigência inicialmente estabelecidos findam-se em meados de 2025, de modo que não há registro de pedidos de prorrogação até o momento (Brasil, 2022d, 2023j).

Por fim, chega-se a um último pressuposto: **o adequado monitoramento, com utilização dos recursos tecnológicos disponíveis**. O monitoramento interno da execução do PROCAP ocorre por meio da alimentação da Plataforma TransfereGov. Além disso, o Estado de Minas Gerais preenche e envia relatórios periódicos padronizados para as instâncias federais, permitindo o monitoramento externo. Os órgãos federais também realizam visitas *in loco*, emitindo relatórios e notas técnicas. Os documentos de monitoramento devem conter informações sobre: a execução financeira; a adequação do espaço físico onde serão implantadas as oficinas e ministrados os cursos; os processos licitatórios para aquisição de equipamentos, insumos; o recebimento e a distribuição de materiais de consumo para os estabelecimentos correspondentes; a divulgação do projeto para o público-alvo; a seleção dos participantes; a realização dos cursos; a realização de parcerias, dentre outros (Brasil, 2019c).

Os instrumentos de convênio, além de preverem os compromissos financeiros e operacionais entre as partes, incluem, de forma expressa, obrigação relacionadas ao monitoramento do Programa:

Cláusula Terceira – Das obrigações gerais

Sem prejuízo do constante nas demais Cláusulas deste Convênio, são obrigações dos partícipes:

I - DO CONCEDENTE:

- a) realizar no Transferegov.br os atos e os procedimentos relativos à formalização, alteração, execução, acompanhamento, análise da prestação de contas [...]
- d) acompanhar, avaliar e aferir, sistematicamente, a execução física e financeira do objeto deste Convênio, bem como verificar a regular aplicação das parcelas de recursos; [...]

II - DO CONVENIENTE: [...]

- u) utilizar os aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Transferegov.br, para registro da execução física do objeto e quando da realização das atividades de fiscalização; [...]
- aa) facilitar o monitoramento e o acompanhamento do CONCEDENTE, permitindo-lhe efetuar visitas *in loco* e fornecendo, sempre que solicitado, as informações e os documentos relacionados com a execução do objeto deste Convênio, especialmente no que se refere ao exame da documentação relativa à licitação realizada e aos contratos celebrados; [...]
- ar) Encaminhar, via Transferegov.br, relatórios semestrais com informações que comprovam a execução do objeto do convênio [...]; (Brasil, 2023], p. 2-7).

Entretanto, em diversas oportunidades, o governo federal (conveniente) reportou dificuldades para monitorar a execução das atividades dos convênios, especialmente devido à falta de alimentação da Plataforma TransfereGov e ao preenchimento inadequado dos relatórios por parte do Estado de Minas Gerais. No âmbito do Convênio nº 795323/2013, por exemplo, em um relatório do ano de 2016, o Depen chegou a apontar a existência de erros e “informações inverídicas” nos relatórios trimestrais enviados pelo Estado (Brasil, 2016, p. 4). Em 2018, a situação manteve-se insatisfatória, tendo o Depen concluído que as informações constantes nos relatórios estaduais eram insuficientes para o esclarecimento do atual estágio de execução do Convênio nº 795323/2013 (Brasil, 2018a). Em fevereiro de 2019, o Depen apontou dificuldades para realizar o acompanhamento da evolução da execução financeira, em razão da ausência de preenchimento e atualização dos dados relativos ao Convênio nas abas da Plataforma TransfereGov por parte do Estado. Nesse sentido, consta no relatório que “[...] embora o instrumento tenha sido firmado em 2013, há 0% de execução financeira de acordo com a aba de Movimentações Financeiras do SICONV” (Brasil, 2019c, p. 8).

No que se refere ao Convênio 824548/2015, o monitoramento deveria se dar por meio de relatórios semestrais de execução a serem preenchidos pelo Estado, “contendo informações quantitativas e qualitativas, dificuldades encontradas, fatores facilitadores e esclarecedores referentes às ações desenvolvidas” nos períodos de referência (Brasil, 2017b, p. 5). A partir deles, o Depen emitia notas técnicas e elaborava também relatórios de visitas *in loco*. Neste Convênio, persistiu o problema da falta de preenchimento adequado dos instrumentos de monitoramento por parte do Estado. Em um dos relatórios, por exemplo, o Depen chegou a concluir que as informações e declarações constantes no relatório semestral apresentado pelo Estado de Minas Gerais não eram suficientes para o esclarecimento do estágio de execução do Convênio 824548/2015. Assim, o Depen reclamou que no relatório estadual:

Não há informações sobre a Adequação do Espaço Físico onde serão implantados os projetos de capacitação profissional, bem como o avanço na execução e a porcentagem referente a cada etapa, pois não foi inserido, entre outros, o Quadro de Execução das Fases do Convênio; Quadro Demonstrativo de Avanço na Execução; Quadro Demonstrativo das Aquisições; além de Registros Fotográficos e Anexo com os nomes dos beneficiados se houver (Brasil, 2018d, p. 6).

Até a data em que esta pesquisa foi realizada, não havia na Plataforma

TransfereGov, registros de documentos relacionados ao monitoramento dos convênios celebrados nos anos de 2019, 2021, 2022 e 2023. A situação foi objeto de questionamento no segundo pedido de Lei de Acesso à Informação, no entanto, a resposta oferecida pelo órgão federal foi pouco esclarecedora, conforme consta no Anexo A. *In verbis*:

[...] 4) Aparentemente, os convênios do PROCAP firmados com o Estado de Minas Gerais são monitorados pelo Depen. No que tange aos Convênios nº. 795323/2013 e 824548/2015, foram disponibilizados no Siconv, relatórios e notas técnicas do Depen tratando do monitoramento de sua execução. No entanto, para os Convênios nº. 891352/2019, 915227/2021, 932131/2022, não há no Siconv nenhum documento de monitoramento. Por que isso acontece? O Depen não está mais monitorando a execução dos convênios? Ou se está, por que não estão sendo mais disponibilizados documentos de monitoramento no Siconv como antes?

Resposta: Sim, a SENAPPEN continua monitorando todos os Convênios. Todos os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>. A SENAPPEN continua fiscalizando os convênios, inclusive os de Emenda Parlamentar, quais sejam, os PROCAPs nº 915227/2021 e nº 932131/2022 (Brasil, 2024b).

A ausência de relatórios, visitas técnicas registradas e dados atualizados na Plataforma TransfereGov, além de sugerir possível descumprimento das cláusulas contratuais que impõem a obrigatoriedade de acompanhamento e monitoramento do Programa, compromete a transparência e impede atividades avaliativas do PROCAP no Estado.

Importante mencionar também que, a partir da análise dos relatórios de visitas *in loco* elaborados pelos órgãos federais, notou-se que estas foram conduzidas exclusivamente em estabelecimentos penais localizados na capital do Estado ou na região metropolitana de Belo Horizonte (Brasil, 2019a, 2019f, 2019g). Essa concentração, justificada nos documentos pela extensão territorial de Minas Gerais (Brasil, 2019a, 2019f, 2019g), pode limitar a compreensão real das condições de execução do PROCAP em unidades prisionais do interior do Estado, onde o Programa também é executado (conforme Figura 11), e impedir a identificação de eventuais dificuldades ou potencialidades operacionais próprias das localidades interioranas.

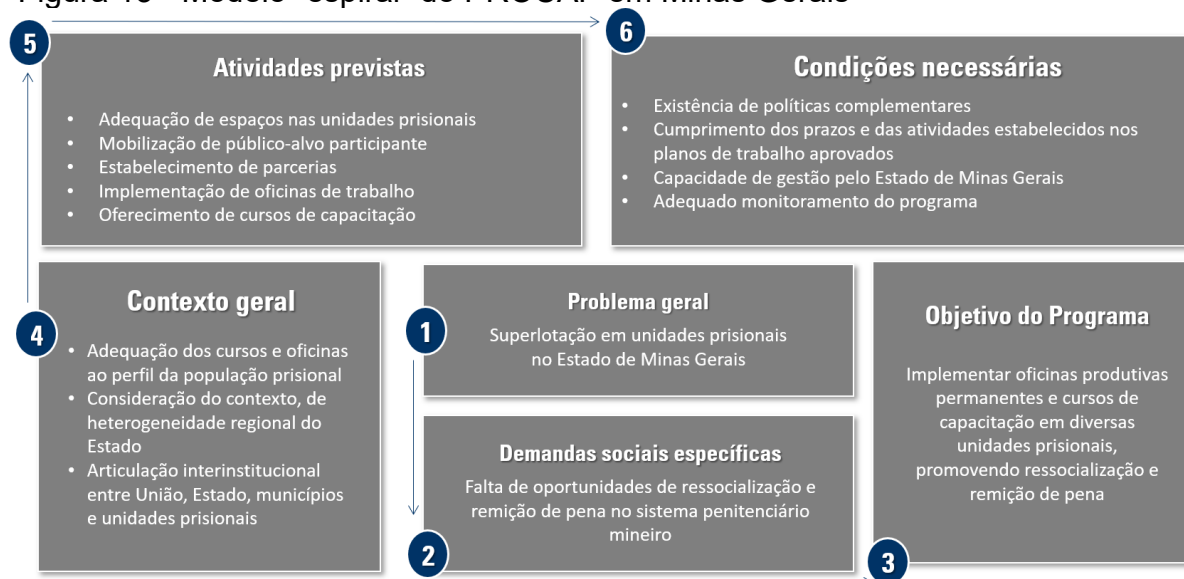
4.2 APLICAÇÃO DO MAPR AO PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesta pesquisa, o PROCAP no Estado de Minas Gerais foi submetido aos

modelos esquemáticos do MaPR propostos por Jannuzzi (2016), como se passa a demonstrar. Inicialmente, o Programa foi representado de forma simplificada no modelo “espiral”, conforme Figura 13.

In casu, o problema central (1) a ser enfrentado é a superlotação dos estabelecimentos prisionais de Minas Gerais – repisa-se: “a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário” (Brasil, 2023g, p. 45). Nesse contexto de superlotação, (2) faltam oportunidades de ressocialização e remição de pena para as pessoas presas – como é o caso das oportunidades de estudo e trabalho prisional. Diante disso, tem-se o PROCAP no Estado de Minas Gerais, que visa implementar oficinas produtivas permanentes e cursos de capacitação profissional em diversas unidades prisionais e, portanto, proporcionar vagas de trabalho prisional, remição de pena e ressocialização (3). O sucesso do Programa depende da adequação dos cursos e oficinas ao perfil da população prisional mineira; da consideração do contexto de heterogeneidade regional do Estado; e da articulação interinstitucional dos envolvidos (4). A adequação de espaços nas unidades prisionais, a mobilização de público-alvo participante, o estabelecimento de parcerias, a implementação das oficinas de trabalho e cursos de capacitação são algumas das atividades previstas (5) que, para pleno desenvolvimento, demandam algumas condições como a existência de políticas e projetos públicos complementares; cumprimento dos prazos e das atividades estabelecidos nos planos de trabalho aprovados; e o adequado monitoramento do programa (6).

Figura 13 - Modelo “espiral” do PROCAP em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria (2025).

Como já mencionado, “o modelo “espiral” de descrição é um passo preliminar para a representação mais articulada do programa proporcionada pelo seu MaPR” (Jannuzzi, 2016, p. 27). A exposição de forma esquemática e sintética da complexidade do Programa, considerando a lógica processual, o contexto operacional e as condições para obtenção dos resultados é apresentada no modelo de diagrama (Jannuzzi, 2016). Nesta perspectiva, o diagrama de MaPR para o PROCAP de Minas Gerais está representado no Quadro 8. Adiante, passa-se a sua narrativa.

A categoria “Recursos” do diagrama do MaPR engloba os insumos humanos e institucionais, orçamentários e financeiros, e tecnológicos e informacionais do PROCAP. De acordo com Jannuzzi (2016, p. 27),

Na narrativa fornecida pelo MaPR, para que qualquer atividade se inicie, requer-se constituir uma equipe multidisciplinar para gestão do programa, recursos orçamentários para sua efetivação e contratação de um corpo variado de consultores, responsáveis pela elaboração dos sistemas de estão, monitoramento e das várias pesquisas de avaliação necessárias para implantar o programa e garantir a qualidade das “entregas”. Esses componentes são, no diagrama, os recursos, insumos ou inputs do programa, que o “alimentam continuamente”.

Além dos recursos, Jannuzzi (2016) afirma haver alguns pressupostos adicionais para o bom funcionamento do Programa, como a existência de fluxo regular de recursos e repasses e de equipe de coordenação capacitada, com estabilidade e autonomia. Além destes, especialmente para o PROCAP em Minas Gerais, tem-se

outras condições necessárias, a saber: a adequação dos planos de trabalho, convênios, cursos e oficinas às demandas e particularidades do contexto em que serão inseridos; e a articulação interinstitucional entre os diversos atores e setores envolvidos no Programa (como Depen, Secretarias Estaduais, diretorias locais de estabelecimentos prisionais e parceiros externos).

“Os recursos viabilizam, com muito esforço de coordenação e gestão” (Jannuzzi, 2016, p. 27), o desenvolvimento das atividades do PROCAP, de adequação de espaços nos estabelecimentos prisionais; de mobilização do público-alvo; de celebração de instrumentos de parceria; de efetiva capacitação profissional dos presos, por meio dos cursos e oficinas produtivas permanentes; e de monitoramento e avaliação da execução do Programa. A adequação de espaços envolve desde ajustes em infraestrutura até a aquisição de insumos e equipamentos necessários para a realização das oficinas permanentes e cursos. Isso requer a realização de processos licitatórios; de reformas estruturais (rede elétrica, rede hidráulica e infraestrutura física, em conformidade com normas sanitárias, de acessibilidade e de fluxo de produção); além do processo de alocação e instalação dos equipamentos e materiais adquiridos. A capacitação profissional dos presos depende do desenho de cursos de capacitação e oficinas produtivas atento a diagnósticos de demandas de mercado e dos participantes; de contratação de responsável(is) por ofertar os cursos e manter a produção nas oficinas, além de certificar os participantes; e da gestão das rotinas de estudo e trabalho prisional, com acompanhamento da permanência e desempenho dos apenados nas atividades propostas. Ainda, tem-se atividades não menos trabalhosas, de divulgação do Programa para o público-alvo; seleção de pessoas para ocupar as vagas de estudo e trabalho prisional ofertadas; identificação, articulação e mobilização de parceiros (públicos e privados); e celebração de instrumentos de cooperação. Finalmente, há atividades de monitoramento e avaliação, que dependem da alimentação de sistemas de informação, como o TransfereGov, e realização de visitas *in loco*.

Sob a condição – novos pressupostos – de que as oportunidades ofertadas sejam decentes; de que haja capacidade de articulação interinstitucional, processos licitatórios bem-sucedidos, cumprimentos de prazos e atividades estabelecidos nos convênios, assistência jurídica para os participantes, e adequado monitoramento, as “entregas” ou produtos começam a se concretizar (Jannuzzi, 2016). As oficinas produtivas permanentes são implementadas, as vagas de trabalho prisional são

oferecidas e ocupadas, assim como os cursos são ministrados e concluídos, e as certificações são emitidas aos participantes. Por conseguinte, são emitidos relatórios de desempenho e registro de estudo e trabalho prisional de cada preso participante, os quais poderão ser utilizados para subsidiar pedidos de remição de pena. Também, são emitidos relatórios, notas técnicas e outros documentos de avaliação e monitoramento com vistas a aprimorar o Programa e verificar a execução dos convênios.

Tão mais articulados os recursos, pressupostos, atividades e produtos, maiores as chances de se alcançar os resultados e impactos desejados. “Os resultados são efeitos mais associados aos objetivos do programa” (Jannuzzi, 2016, p. 29), como o aumento de presos trabalhando e estudando, alcançando remição de pena, profissionalmente mais qualificados e com documentação civil regularizada. Por sua vez, “Os impactos são os efeitos, de médio e longo prazos, decorrentes do programa sobre os que dele participam ou sobre a sociedade regional” (Jannuzzi, 2016, p. 29), como: satisfação dos beneficiários do Programa, considerando que o trabalho pode estimular autoestima, senso de utilidade e desenvolvimento pessoal; promoção da cidadania e do acesso de apenados e egressos a outros serviços e políticas públicas, que demandam, por exemplo, documentação civil regularizada; aumento da empregabilidade dos egressos do sistema prisional, considerando a experiência e certificação profissionais, bem como a rede parceira de incentivo ao trabalho prisional; a diminuição da reincidência criminal, pelo incentivo à ressocialização proporcionado pelo Programa; e, conseqüentemente, a redução da superlotação dos estabelecimentos prisionais mineiros. Mais uma vez, a capacidade de articulação interinstitucional e o adequado monitoramento são pressupostos para que esses resultados e, sobretudo os impactos esperados se concretizem. A existência de políticas e programas públicos complementares – especialmente voltados à promoção de acesso à justiça e acompanhamento após o cumprimento da pena – também é outro fator determinante para obtenção dos resultados e impactos desejáveis.

Quadro 20 - Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do PROCAP em Minas Gerais

Recursos	Atividades	Produtos	Resultados esperados	Impactos esperados
<ul style="list-style-type: none"> Recursos humanos e institucionais (equipe técnica de coordenação do Programa em nível federal, estadual e local) Recursos orçamentários e financeiros do Governo Federal (via Funpen ou emendas parlamentares) e do Estado de Minas Gerais Recursos tecnológicos e informacionais (sistemas de informação, Plataforma TransfereGov) 	<ul style="list-style-type: none"> Adequação de espaços <ul style="list-style-type: none"> Realizar processos licitatórios para contratação de serviços e aquisição de insumos e equipamentos Realizar as reformas de infraestrutura necessárias (estrutura física, rede elétrica, rede hidráulica, acessibilidade, etc.) nos locais onde ocorrerão as atividades do Programa Patrimoniar, alocar e instalar os equipamentos e materiais adquiridos Celebração de instrumentos de parceria <ul style="list-style-type: none"> Identificar e mobilizar parceiros Implementar as atividades previstas nos instrumentos de parceria e cooperação Mobilização do público alvo <ul style="list-style-type: none"> Divulgar o Programa Selecionar presos participantes Capacitação profissional <ul style="list-style-type: none"> Contratar responsável(is) para ofertar cursos, certificar os participantes e manter as oficinas Implementar oficinas de trabalho permanente Gerir as rotinas de estudo e trabalho prisional Monitoramento e avaliação <ul style="list-style-type: none"> Alimentar a Plataforma TransfereGov e sistemas de informação Realização de visitas <i>in loco</i> nas unidades prisionais. 	<ul style="list-style-type: none"> Espaços adequados para trabalho e estudo nas unidades prisionais Cursos de capacitação ministrados e concluídos Certificados emitidos Oficinas produtivas permanentes implementadas Vagas de trabalho prisional ofertadas e ocupadas nas unidades prisionais Documentos de registro de frequência e desempenho nos cursos e oficinas para cada participante Instrumentos de parceria executados Relatórios, notas técnicas e documentos de avaliação e monitoramento do Programa 	<ul style="list-style-type: none"> Melhoria na infraestrutura dos estabelecimentos penais mineiros Ampliação de oportunidades de trabalho e estudo para as pessoas privadas de liberdade Presos trabalhando e estudando Promoção do direito à remição de pena pelo trabalho ou estudo Presos com documentação civil regularizada e conta bancária aberta Aumento do número de presos profissionalmente mais qualificados e com certificação profissional Satisfação dos beneficiários Formação de rede de parceria e cooperação para o incentivo ao trabalho prisional e ressocialização 	<ul style="list-style-type: none"> Promoção da cidadania e do acesso de apenados e egressos a outros serviços e políticas públicas; Aumento da empregabilidade dos egressos do sistema prisional Diminuição da reincidência criminal Redução da superlotação dos estabelecimentos prisionais mineiros
Contexto				
<ul style="list-style-type: none"> Grande extensão territorial e diversidade regional do Estado de Minas Gerais Superlotação, reincidência e falta de oportunidades de estudo e trabalho no sistema prisional Público-alvo: presos em sua maioria homens, pardos e pretos, jovens com baixa escolaridade Déficit estrutural de defensores públicos no Estado 				
Pressupostos		Pressupostos	Pressupostos	
<ul style="list-style-type: none"> Dotação orçamentária disponível Celebração de convênio entre União e o Estado de Minas Gerais, com planos de trabalho concebidos em atenção a particularidade locais Desembolsos regulares de recursos Estabilidade e capacitação das equipes técnicas responsáveis Articulação interinstitucional 		<ul style="list-style-type: none"> Oferta de trabalho prisional decente Capacidade de articulação interinstitucional Processos licitatórios exitosos Cumprimento dos prazos e das atividades estabelecidos Auxílio jurídico aos participantes Adequado monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> Adequado monitoramento Programas complementares 	

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

Ao ilustrar a dinâmica do PROCAP em Minas Gerais no diagrama do MaPR, tem-se uma visão esquematizada, sintetizada, mas também ampla, da complexidade do Programa, de sua lógica processual, do contexto em que está inserido, das condições e do comprometimento necessário para obtenção dos resultados e impactos almejados (Jannuzzi, 2016). Além disso, nota-se “claramente que os resultados e impactos do programa são consequência da sinergia de uma série de componentes internos ao programa e das condições contextuais” (Jannuzzi, 2016, p. 29). Notadamente, a narrativa apresentada neste estudo não substitui documentos técnicos como modelos lógicos do Programa, que esmiúçam processos de trabalho, agentes e suas responsabilidades, encadeamentos, relações de anterioridade e dependência, produtos intermediários e pressupostos mais específicos para implantação do Programa (Jannuzzi, 2016). No entanto, o diagrama do MaPR mostra-se muito útil para a proposição de indicadores de monitoramento e avaliação do Programa (Jannuzzi, 2016) – o que passa a ser apresentado na próxima seção.

4.3 PAINÉIS DE INDICADORES: UMA PROPOSTA PARA O PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS

O objetivo geral estabelecido neste trabalho foi propor uma estrutura de avaliação e monitoramento do PROCAP no Estado de Minas Gerais, da qual fazem parte os painéis de indicadores. Uma vez analisadas as categorias que compuseram o MaPR — recursos, contexto, pressupostos, impactos, resultados e produtos — e construídos os modelos esquemáticos (espiral e diagrama), torna-se possível derivar deles painéis de indicadores para avaliação e monitoramento do Programa, os quais serão explicados a seguir.

Ressalva-se que se trata de um conjunto não exaustivo, que pode ser complementado ou adaptado conforme a disponibilidade de dados e o nível em que se realiza o monitoramento e a avaliação (local, regional, estadual ou federal), por exemplo. Além disso, os indicadores podem ser qualificados e segmentados por características relevantes à gestão do Programa, como modalidade de oficina, convênio específico, unidade prisional específica ou perfil dos participantes.

Retomando as lições de Jannuzzi (2016), optou-se por construir os painéis de indicadores relacionados em uma estrutura nodal, na qual há: no topo, um primeiro conjunto de indicadores-chave para acompanhamento dos efeitos do Programa – aqui

concebido como um painel de indicadores associado a categoria de impactos do diagrama do MaPR (Nível 1); abaixo, “um segundo conjunto mais amplo de indicadores complementares, que ajudam a entender o comportamento e a evolução” do primeiro conjunto (Jannuzzi, 2016, p. 113) – aqui concebido como um painel de indicadores associado à categoria de resultados do diagrama do MaPR (Nível 2); e, na base, um painel de indicadores, que podem ajudar a entender os níveis acima, bem como as relações de dependência e conexão lógica de intervenção do programa (Jannuzzi, 2016) – aqui concebido como um painel de indicadores associado às categorias de recursos, atividades e produtos do diagrama do MaPR (Nível 3).

No Nível 1, propõe-se um painel de indicadores-impacto (Quadro 19), conforme classificação de Jannuzzi (2001, 2005):

Quadro 21 - Painel de indicadores-impacto

(continua)

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Nível 1	Impactos	1a) Taxa de reincidência criminal entre egressos participantes do PROCAP	Quantificar o percentual de egressos que participaram do PROCAP e voltaram a cometer crimes, resultando em nova prisão, dentro do período de até um ano após sua saída do sistema prisional	$(\text{Número de egressos do PROCAP que reincidiram criminalmente em até 1 ano} \div \text{Total de egressos participantes do PROCAP}) \times 100$
		1b) Percentual de egressos empregados formalmente, comparado ao total de egressos participantes do PROCAP	Quantificar o percentual de egressos que participaram do PROCAP e conseguiram um emprego com carteira assinada dentro do período de até um ano após sua saída do sistema prisional	$(\text{Número de egressos empregados formalmente em até 1 ano} \div \text{Total de egressos participantes do PROCAP}) \times 100$
		1c) Percentual de egressos participantes do PROCAP que acessaram outras políticas públicas após a saída do sistema prisional	Quantificar o percentual de egressos que participaram do PROCAP e estão inscritos em políticas públicas de outras áreas (como saúde, assistência social, educação, etc.) dentro do período de até um ano após sua saída do sistema prisional	$(\text{Número de egressos inscritos em políticas públicas de outros setores em até 1 ano} \div \text{Total de egressos participantes do PROCAP}) \times 100$

Quadro 19 - Painel de indicadores-impacto

(conclusão)

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Nível 1	Impactos	1d) Variação do déficit de vagas nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP	Mensurar a diferença entre o déficit de vagas nas unidades prisionais, comparando a situação antes e depois da implementação do programa. Um valor positivo indica redução do déficit após implementação.	(Déficit de vagas antes da implantação do PROCAP) - (déficit de vagas depois do PROCAP) Sendo o déficit de vagas = número total de presos na(s) unidade(s) ÷ capacidade oficial de vagas da unidade

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

(1a) Taxa de reincidência criminal entre egressos participantes do PROCAP: visa avaliar o impacto desejável de diminuição da reincidência criminal, considerando as oportunidades de ressocialização (cursos de capacitação profissional, oficinas produtivas permanentes, regularização de documentação civil, acesso a outras políticas públicas, etc.) oferecidas aos participantes do Programa, no período de até 1 ano a contar da saída do estabelecimento prisional. A escolha por este intervalo temporal neste e em outros indicadores decorre do conceito de egresso presente na Lei de Execução Penal¹² e de sua frequente utilização em estudos sobre reincidência, ressocialização e reintegração social, como no do Instituto Igarapé (Tinoco; Pellegrino, 2018). Salienta-se que a relação entre a participação no PROCAP e a taxa de reincidência criminal entre os egressos não é de causalidade direta isolada. Embora o Programa busque promover a ressocialização e reduzir o comportamento criminoso ao proporcionar estudo e trabalho, a reincidência é influenciada por uma complexa interação de outros fatores individuais, sociais e econômicos (como rede familiar, escolaridade, contexto do local de residência, abuso de drogas, estigma social, dentre outros) (Ribeiro; Oliveira, 2022).

(1b) Percentual de egressos empregados formalmente, comparado ao total de egressos participantes do PROCAP: pretende avaliar o impacto esperado de aumento da empregabilidade dos egressos, considerando a efetividade das oficinas e capacitações ofertadas para a inserção no mercado de trabalho formal, no

¹² "Art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei: I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento".

período de até 1 ano a contar da saída do estabelecimento prisional. Frisa-se que, neste caso, a obtenção de dados sobre o emprego formal dos egressos pode demandar parcerias com órgãos de trabalho e previdência social. Ressalta-se que a relação entre a participação no PROCAP e a obtenção de emprego formal por parte dos egressos também não é estritamente direta e causal. Embora o Programa vise fornecer habilidades, qualificação e suporte que aumentem a empregabilidade, há outros fatores externos e individuais de influência (como condições macroeconômicas, estigma associado ao histórico prisional, a rede de apoio social do egresso).

(1c) Percentual de egressos participantes do PROCAP que acessaram outras políticas públicas após a saída do sistema prisional: procura avaliar o impacto almejado de promoção da cidadania e do acesso de apenados e egressos participantes do PROCAP a outros serviços, políticas e programas públicos (de saúde, assistência social, educação, etc.) no período de até 1 ano a contar da saída do estabelecimento prisional. Nesse caso, a coleta de dados sobre o acesso a outras políticas públicas também pode exigir o cruzamento de informações com diferentes órgãos governamentais, sendo importante definir quais serviços, políticas e programas públicos serão considerados, priorizando-se àqueles relacionados aos planos de parceria e cooperação firmados no âmbito da execução do PROCAP.

(1d) Variação do déficit de vagas nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP: busca avaliar o impacto esperado de redução da superlotação prisional, considerando o alcance de remição de pena por trabalho e estudo pelos participantes, bem como a ressocialização esperada com as atividades propostas. Um valor positivo indica que o déficit de vagas diminuiu após a implementação do PROCAP; um valor negativo indica que o déficit de vagas aumentou após a implementação do PROCAP; e um valor próximo de zero sugere que o PROCAP não teve um impacto significativo na alteração do nível de superlotação nas unidades prisionais analisadas. Destaca-se que, para este indicador, é importante definir períodos consistentes "antes" e "depois" da implementação do PROCAP para a comparação. Importa prevenir, mais uma vez, que a relação entre a implementação do PROCAP e a variação do déficit de vagas também não se trata de uma relação de causalidade direta. Outros fatores podem influenciar na superlotação, como a transferências de presos, novas prisões, remições de pena e progressões de regime não relacionadas ao PROCAP, alterações na capacidade das unidades.

No Nível 2, propõe um painel de indicadores-resultado (Quadro 20) de acordo

com classificação de Jannuzzi (2001, 2005):

Quadro 22 - Painel de indicadores-resultado

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Nível 2	Resultados	Taxa de satisfação dos participantes do PROCAP com as atividades propostas	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que expressaram avaliações positivas em relação às atividades oferecidas pelo Programa	$(\text{Número de respostas positivas em questionários de avaliação} \div \text{Total de questionários aplicados}) \times 100$
		Percentual de participantes do PROCAP com documentação civil regularizada e conta bancária	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que possuem tanto a documentação civil básica regularizada (como RG, CPF, carteira de trabalho) quanto uma conta bancária	$(\text{Número de presos do PROCAP com documentação civil e conta bancária} \div \text{Total de participantes do PROCAP}) \times 100$
		Percentual de presos certificados ao final dos cursos em relação ao total de participantes	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que receberam certificação ao concluir os cursos oferecidos pelo programa, em relação ao número total de participantes	$(\text{Número de certificados emitidos} \div \text{Número total de presos participantes do PROCAP}) \times 100$
		Taxa de remição de pena registrada para participantes do PROCAP	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que tiveram dias de pena remidos em função de sua participação nas atividades do programa, em relação ao número total de participantes dessas atividades.	$(\text{Número de presos do PROCAP com remição registrada} \div \text{Total de presos participantes das atividades do PROCAP}) \times 100$
		Variação percentual do déficit de vagas de trabalho e estudo nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP	Quantificar a mudança percentual no déficit de vagas para trabalho e estudo nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP, comparando a situação antes e depois da implementação do programa. Um valor positivo indica uma redução no déficit de postos de trabalho e estudo.	$[1 - (\text{Déficit de vagas de trabalho e estudo após o PROCAP} \div \text{Déficit de vagas de trabalho e estudo antes do PROCAP})] \times 100$

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

(2a) Taxa de satisfação dos participantes do PROCAP com as atividades propostas: busca identificar a percepção dos participantes sobre a qualidade e relevância das atividades do PROCAP, visando avaliar se o resultado positivo esperado na satisfação dos participantes do Programa (considerando promoção de autoestima, por exemplo) está sendo alcançado. Nesse caso, a coleta de dados pode ser feita por meio de questionários ou entrevistas, sendo importante garantir a anonimidade e a confiabilidade das respostas (Marconi; Lakatos, 2017).

(2b) Percentual de participantes do PROCAP com documentação civil regularizada e conta bancária: pretende avaliar o sucesso do PROCAP em alcançar o resultado esperado de promover a regularização da documentação civil, o acesso a serviços bancários e a reinserção social para seus participantes, considerando as atividades previstas nos instrumentos de cooperação firmados.

(2c) Percentual de presos certificados ao final dos cursos em relação ao total de matriculados: procura avaliar se o resultado esperado de aumento do número de presos profissionalmente mais qualificados e com certificação profissional foi alcançado. Deve considerar a conclusão dos cursos ministrados e a obtenção de certificados, que comprovam documentalmente as novas habilidades e qualificações profissionais adquiridas. Ressalta-se que é possível segmentar este indicador, analisando as taxas de certificação por tipo de curso e unidade prisional, por exemplo, a fim de identificar possíveis variações e áreas de melhoria.

(2d) Taxa de remição de pena registrada para participantes do PROCAP: objetiva avaliar se os participantes do Programa estão alcançando o benefício legal da remição de pena por trabalho ou estudo. O indicador também pode ser segmentado, separando-se a remição por trabalho da remição por estudo, por exemplo. Além disso, devem ser consideradas apenas as remições efetivamente realizadas (e não apenas solicitadas), isto é, deferidas por decisão judicial após pedido nos autos da execução penal, subsidiado pelos relatórios de frequência e desempenho gerados pelo PROCAP.

(2e) Variação percentual do déficit de vagas de trabalho e estudo nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP: visa avaliar o nível de oferta de oportunidades de trabalho e estudo para as pessoas privadas de liberdade está sendo alcançado. Um valor positivo indica que o efeito foi alcançado (pois houve redução do déficit); um valor negativo aponta o contrário (pois houve aumento do déficit); e um percentual próximo de zero sugere que o Programa não alterou significativamente o

cenário do déficit de vagas. Destaca-se que, para este indicador, é importante definir períodos consistentes "antes" e "depois" da implementação do PROCAP para a comparação.

No Nível 3, propõe-se, primeiro, indicadores relacionados aos produtos entregues (Quadro 21):

Quadro 23 – Indicadores de produtos

(continua)

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Nível 3	Produtos	Taxa de oficinas executadas conforme planos de trabalho	Quantificar o percentual de oficinas que foram efetivamente implementadas e realizadas, em comparação com o número total de oficinas que foram planejadas nos planos de trabalho do PROCAP	$(\text{Número de oficinas executadas} \div \text{Número total de oficinas previstas nos planos de trabalho}) \times 100$
		Percentual de instrumentos de parceria do PROCAP com metas executadas conforme planejado	Quantificar o percentual de instrumentos de parceria, nos quais as metas e atividades neles previstas foram devidamente implementadas	$(\text{Número de instrumentos de parceria com metas executadas conforme planejado} \div \text{Total de instrumentos de parceria firmados}) \times 100$
		Média mensal de documentos de monitoramento e avaliação elaborados e disponibilizados	Calcula a média de documentos de monitoramento e avaliação (relatórios, notas técnicas, pareceres, etc), no âmbito de um convênio, que foram elaborados e disponibilizados na Plataforma TransfereGov a cada mês desde o início da sua execução até o período analisado.	Total de documentos de monitoramento e avaliação disponibilizados na plataforma TransfereGov \div Número total de meses de execução do convênio
		Alcance do Programa	Medir a proporção de beneficiários que participaram de alguma das atividades (oficinas, cursos, outras ações) do PROCAP em relação ao número de beneficiários que se esperava alcançar conforme plano de trabalho	$(\text{Número de participantes únicos nas atividades} \div \text{número total de beneficiários previstos no plano de trabalho}) \times 100$
		Grau de cobertura	Mensurar o percentual de presos que estão participando de alguma atividade do PROCAP em relação ao número total de presos existentes que são foco de atuação do programa	$(\text{Número de participantes do PROCAP} \div \text{Número total de presos existentes que são foco de atuação do programa}) \times 100$

Quadro 21 - Indicadores de produtos

(conclusão)

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Nível 3	Produtos	Percentual de estabelecimentos prisionais adequados	Mensurar o percentual unidades prisionais que foram reformadas ou adequadas, em relação ao número total de espaços que o Programa planejou reformar ou adaptar	$(\text{Número de espaços reformados e entregues para as atividades do PROCAP} \div \text{Número total de espaços planejados para reforma/adequação pelo PROCAP}) \times 100$
		Percentual de participantes de cursos e oficinas com relatórios individuais de frequência e desempenho produzidos	Mensurar o percentual de participantes que frequentaram cursos e oficinas oferecidos pelo PROCAP e para os quais foram produzidos relatórios individuais que registram sua frequência e seu desempenho ao longo das atividades, em relação ao número total de participantes nesses cursos e oficinas	$(\text{Número de participantes com relatórios individuais de frequência e desempenho produzidos} \div \text{Número total de participantes nos cursos e oficinas do PROCAP}) \times 100$

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

(3a) Taxa de oficinas executadas conforme os planos de trabalho: pretende avaliar se as oficinas produtivas permanentes previstas estão sendo devidamente implementadas, conforme previsto nos planos de trabalho do PROCAP. A conformidade deve considerar o tipo de oficina, a quantidade e o local de implementação.

(3b) Percentual de instrumentos de parceria do PROCAP com metas executadas: pretende avaliar se as ações previstas nos instrumentos de parceria estão sendo efetivamente executadas. Para tanto, deve-se ter critérios claros e objetivos sobre o que se considera como meta executada. Pode-se, por exemplo, considerar apenas metas integralmente concluídas, ou também incluir as parcialmente concluídas; ou ainda, abarcar também metas iniciadas e em andamento.

(3c) Média mensal de documentos de monitoramento e avaliação elaborados e disponibilizados: objetiva avaliar a periodicidade e a regularidade com que a equipe técnica responsável elabora e efetivamente disponibiliza documentos de monitoramento e avaliação (como relatórios, notas técnicas, pareceres, etc.) na plataforma TransfereGov. Visa verificar se ações estão sendo monitoradas e avaliadas de forma contínua e transparente.

(3d) Alcance do Programa: busca avaliar a cobertura do PROCAP em relação à população-alvo estimada no plano de trabalho, verificando o nível de alcance do Programa face ao número esperado de beneficiários nas suas diversas atividades.

(3e) Grau de cobertura: tem o intuito de avaliar a extensão do PROCAP dentro do universo da população carcerária foco de atuação do Programa. Neste universo, portanto, em regra, não devem ser considerados presos em regime aberto das unidades prisionais – os quais são terão acesso às oportunidades de estudo e trabalho oferecidas.

(3f) Percentual de estabelecimentos prisionais adequados: pretende avaliar as entregas de adequação da infraestrutura nas unidades prisionais em relação ao previsto nos planos de trabalho do PROCAP.

(3g) Percentual de participantes de cursos e oficinas com relatórios individuais de frequência e desempenho produzidos: visa avaliar a sistematicidade e a abrangência do registro da participação e do desempenho dos beneficiários nas atividades de capacitação (cursos e oficinas) do PROCAP – necessários para que os pedidos de remição de pena sejam realizados em juízo.

Ainda no Nível 3, tem-se os seguintes indicadores de atividades (Quadro 22), também chamados indicadores-processo conforme classificação de Jannuzzi (2001, 2005):

Quadro 24 – Indicadores de atividades

(continua)

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição
Nível 3	Atividades	Taxa de sucesso dos processos licitatórios do PROCAP	Quantificar o percentual de processos licitatórios iniciados pelo PROCAP que foram concluídos com sucesso, resultando na homologação do resultado e na assinatura do contrato.	$(\text{Número de licitações com resultado homologado e contrato firmado} \div \text{Total de licitações iniciadas}) \times 100$
		Percentual de instrumentos de parceria previstos firmados conforme planos de trabalho	Quantificar o percentual de acordos de colaboração com outras instituições ou organizações, que estavam planejados para serem estabelecidos, que foram efetivamente firmados e estão em andamento para a implementação de atividades conjuntas do PROCAP, conforme os planos de trabalho definidos	$(\text{Número de instrumentos de parceria previstos que foram firmados e estão em execução} \div \text{Número total de instrumentos de parceria previstos}) \times 100$

Quadro 22 – Indicadores de atividades

(conclusão)

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição
Nível 3	Atividades	Taxa de implementação de oficinas do PROCAP	Quantificar o percentual de oficinas que foram efetivamente iniciadas e estão em andamento, em relação ao número total de oficinas que foram planejadas para serem oferecidas	$(\text{Número de oficinas implementadas} \div \text{Total de oficinas previstas}) \times 100$
		Taxa de implementação de cursos do PROCAP	Quantificar o percentual de cursos que foram efetivamente iniciados e estão sendo oferecidos, em relação ao número total de cursos que foram planejados para serem ministrados	$(\text{Número de cursos ministrados} \div \text{Total de cursos previstos}) \times 100$
		Índice de cobertura de supervisão técnica <i>in loco</i>	Quantificar o percentual de unidades prisionais distintas onde o PROCAP possui atividades em andamento que receberam visitas de supervisão técnica	$(\text{Número de unidades prisionais únicas com atividades do PROCAP em andamento que receberam visita técnica} \div \text{Total de unidades com atividades do PROCAP em andamento}) \times 100$
		Materiais e equipamentos adquiridos conforme plano de trabalho	Quantificar o percentual de materiais e equipamentos (insumos para oficinas, equipamentos para espaços de trabalho e estudo, etc.) que foram efetivamente comprados e entregues, seguindo as especificações técnicas definidas nos planos de trabalho, em relação ao número total de itens que estavam previstos para aquisição.	$(\text{Número de itens adquiridos conforme especificação no plano de trabalho} \div \text{Total de itens previstos para aquisição}) \times 100$
		Percentual da população prisional da unidade selecionada para participar das atividades do PROCAP	Quantificar o percentual da população carcerária da(s) unidade(s) prisional(is) alvo do PROCAP que foi efetivamente selecionada e está participando das atividades oferecidas pelo programa	$(\text{Número de presos selecionados para participar das atividades do PROCAP} \div \text{Total de presos que são foco de atuação do programa}) \times 100$

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

(3h) Taxa de sucesso dos processos licitatórios do PROCAP: pretende avaliar a efetividade da etapa licitatória necessária à aquisição de bens e serviços para implementação do Programa.

(3i) Percentual de instrumentos de parceria previstos firmados conforme planos de trabalho: aspira verificar se os planos de trabalho estão sendo devidamente cumpridos no que tange a celebração de instrumentos de parceria e cooperação previstos, bem como verificar a articulação com órgãos e organizações existente.

(3j) Taxa de implementação de oficinas do PROCAP e (3k) Taxa de implementação de cursos do PROCAP: busca avaliar se as oficinas e os cursos previstos nos planos de trabalho estão sendo efetivamente implementados, analisando o progresso na operacionalização das atividades de capacitação e trabalho do PROCAP.

(3l) Índice de cobertura de supervisão técnica (visitas *in loco* realizadas) em relação ao total de unidades prisionais com atividades em curso: objetiva avaliar a abrangência do acompanhamento *in loco* oferecido pela equipe técnica responsável nas unidades prisionais onde as atividades do PROCAP estão sendo implementadas.

(3m) Materiais e equipamentos adquiridos conforme plano de trabalho: busca avaliar a conformidade das aquisições em relação ao previsto nos planos de trabalho, analisando a concretização das aquisições necessárias para a implementação das atividades de trabalho e estudo do PROCAP.

(3n) Percentual da população prisional da unidade selecionada para participar das atividades do PROCAP: almeja avaliar se a seleção de participantes está sendo feita e qual a abrangência dela dentro da população prisional alvo do Programa nas unidades contempladas.

Finalmente, passe-se aos indicadores de recursos do Nível 3 (Quadro 23), também chamados indicadores-insumo (Jannuzzi, 2001, 2005). Estes que tem especial importância, considerando que “Problemas no início da cadeia lógica de funcionamento não só interrompem as atividades e os fluxos de “entregas”, mas conspiram contra a prioridade ou relevância política de um programa, o que mina os esforços de mobilização pública e articulação institucional” (Jannuzzi, 2016, p. 27):

Quadro 25 – Indicadores de recursos

	Categoria do diagrama de MaPR	Indicador	Objetivo	Descrição
Nível 3	Recursos	Montante de recursos financeiros federais no convênio firmado	Medir o aporte financeiro federal para a execução do programa.	Soma dos valores repassados pela União para execução do convênio do PROCAP (via Funpen ou emenda parlamentar)
		Montante de recursos financeiros estaduais no convênio	Medir o esforço financeiro estadual na execução da política.	Soma dos valores aportados como contrapartida pelo Estado de Minas Gerais
		Proporção de execução sobre o total de recursos disponibilizados	Calcular a porcentagem do montante total de recursos financeiros que foram destinados ao PROCAP (orçamento aprovado, recursos liberados, etc.) e que foram efetivamente gastos ou empenhados	$(\text{Recursos efetivamente executados} \div \text{Recursos totais disponíveis}) \times 100$
		Relação técnico/participante	Calcular a proporção entre o número total de profissionais técnicos que compõem a equipe do PROCAP e o número total de beneficiários que participaram de alguma atividade.	$\text{Número de técnicos na equipe responsável} \div \text{número de beneficiários atendidos pelo PROCAP}$

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

(3o) Montante de recursos financeiros federais no convênio e (3p) montante de recursos financeiros estaduais no convênio: representa o volume total de investimento federal (repassados via Funpen ou alocados via emenda parlamentar) e estadual, respectivamente, alocados para a implementação das atividades do PROCAP.

(3q) Proporção de execução sobre o total de recursos disponibilizados: avalia a eficiência da execução orçamentária do PROCAP.

(3r) Relação técnico/participante: busca estimar a capacidade de atendimento e acompanhamento técnico por beneficiário das atividades do Programa, verificando a disponibilidade de recursos humanos técnicos para gestão e execução das atividades. O resultado indica quantos beneficiários, em média, estão sendo atendidos por cada técnico.

A estrutura de avaliação e os painéis de indicadores propostos neste trabalho representam uma contribuição concreta para o fortalecimento da gestão técnica do

PROCAP, especialmente diante do contexto em que se insere o campo das políticas penais brasileiras, historicamente marcado por “improvisos e personalismo” (Vitto; Daufemback, 2018, p. 7). Muito embora o debate público frequentemente aponte o déficit de vagas como uma das causas centrais da crise do sistema prisional, pouco se discute sobre o que Vitto e Daufemback (2018, p. 7) denominam como “déficit de gestão”. Neste caso, a sistematização do PROCAP por meio da metodologia do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) e a proposição de indicadores constituíram ferramentas relevantes para melhorar a gestão do Programa.

A despeito disso, há que se pontuar uma limitação inerente a natureza propositiva destes indicadores. Dada a especificidade do Programa e a escassez de estudos anteriores com foco em sua avaliação, a literatura normativa e acadêmica não oferece linhas de base consolidadas para subsidiar valores de referência dos indicadores propostos. Da mesma forma, inexistem diretrizes estabelecidas quanto à frequência ideal de monitoramento a ser adotada. Os painéis propostos são, portanto, sugestões iniciais que demandam validação empírica e discussão com os atores envolvidos na gestão do PROCAP para sua efetiva validação, calibração e implementação.

Feito isto, espera-se que os indicadores propostos podem subsidiar gestores na tomada de decisões mais qualificadas, orientadas por evidências, visando a alocação eficiente de recursos, o aperfeiçoamento da operacionalização e, cada vez mais, que o Programa seja bem-sucedido no alcance de seus objetivos (Costa; Castanhar, 2003; Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa, 2006). Para demais atores envolvidos na implementação do PROCAP em Minas Gerais, as ferramentas de avaliação e monitoramento propostas neste trabalho podem facilitar o entendimento sobre o funcionamento do Programa, favorecendo a coordenação intersetorial e o engajamento institucional (Jannuzzi, 2016). Para aqueles que não estão envolvido internamente no Programa, os instrumentos propostos podem ser utilizados em pesquisas avaliativas, para aferir o desempenho das ações governamentais, além de promoverem a transparência, o fortalecimento da *accountability* e inclusive eventual responsabilização (Ramos; Schabbach, 2012). Além disso, as propostas delineadas neste trabalho também podem fortalecer o *policy learning*, sendo vetores de aprendizagem organizacional, favorecendo a replicação de práticas bem-sucedidas e a correção de erros, por exemplo (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Ressalta-se, finalmente, que no julgamento da ADPF 347, o Supremo Tribunal

Federal reconheceu expressamente a importância de abordagem técnica para programas e políticas públicas de combate à superlotação e ao estado de coisas inconstitucional dos estabelecimentos prisional.

Em problemas estruturais, exige-se a reformulação também estrutural da política pública. Os órgãos e entidades competentes devem realizar uma avaliação aprofundada para identificar os seus problemas e possíveis ações complementares para a sua melhoria. Em seguida, é preciso reestruturar tal política de forma técnica. É possível adotar diferentes metodologias para tal reestruturação. [...] . Seja qual for o modelo lógico utilizado, o Plano a ser apresentado deve indicar: **os problemas que serão enfrentados; os recursos necessários e disponíveis para sua execução** (físicos, financeiros, humanos); **as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política; os resultados diretos e quantificáveis de cada atividades da política**; as mudanças observadas nos diferentes atores, com os resultados das intervenções a serem realizadas; **os impactos esperados da intervenção na realidade; os indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos**, valor da linha de base e frequência da coleta, e órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e medidas previstas para lidar com os aspectos negativos (Brasil, 2023g, p. 124-125, grifo nosso).

Dessa forma, a estrutura proposta neste trabalho contribui não apenas para a melhoria da gestão do PROCAP, mas também indiretamente para o cumprimento das diretrizes constitucionais e das determinações do STF quanto à superação das violações estruturais no sistema penal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como ponto de partida o reconhecimento da superlotação carcerária como um problema público, à luz dos critérios propostos por Secchi, Coelho e Pires (2019) e Capella (2018). Diante da relevância do PROCAP em face a esse problema (Matos, 2018a), esta pesquisa teve como objetivo propor uma estrutura de avaliação e monitoramento para o Programa.

Para alcançar este objetivo geral, primeiro, buscou-se compreender os elementos institucionais, normativos e contextuais que caracterizaram o PROCAP no Estado de Minas Gerais, a partir de análise documental dos Convênios 795323/2013, 824548/2015, 891352/2019, 915277/2021, 932131/2022 e 940579/2023, disponíveis na plataforma TransfereGov. Essa análise foi feita em atenção às categorias do MaPR propostas por Jannuzzi (2016): recursos, atividades, produtos, resultados, impactos, contexto e pressupostos.

Quanto à primeira categoria, em relação aos recursos humanos e institucionais, constatou-se a existência de uma estrutura complexa no Programa, que exige intensa articulação entre diferentes níveis de governo e instituições parceiras: o Departamento Penitenciário Nacional, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, as direções das unidades prisionais, órgãos como a Receita Federal, secretarias estaduais de trabalho e assistência social, o Ministério Público, o Tribunal de Justiça e até mesmo o setor privado. Quanto aos recursos orçamentários e financeiros, observou-se que o PROCAP opera sob um modelo de cofinanciamento. Juntos, os seis convênios analisados somam mais de R\$ 5,5 milhões em repasses federais e cerca de R\$ 220 mil em contrapartidas do estado de Minas Gerais (Brasil, 2013b, 2015b, 2019a, 2021b, 2022d, 2023h, 2023i, 2023j). O convênio firmado em 2019 se destacou por reunir o maior valor global e o maior repasse federal, sendo, portanto, um marco na trajetória do Programa. Em se tratando de recursos tecnológicos e informacionais, notou-se que a plataforma TransfereGov desempenha funções essenciais para a formalização, execução, acompanhamento e transparência dos convênios. A plataforma reúne desde os planos de trabalho até os termos firmados, aditivos, registros fotográficos e relatórios de execução, consolidando-se como uma base informacional robusta e acessível para fins de controle e avaliação. No entanto, os relatos nos convênios de dificuldades na alimentação da plataforma, preenchimento inadequado de relatórios e até informações inverídicas (Brasil, 2016,

2019a, 2018c) evidenciam a necessidade de fortalecimento da capacidade de utilização deste recurso.

No que se refere às categorias de atividades e produtos, cada um dos seis convênios foi examinado individualmente, sendo organizadas tabelas com as oficinas previstas em cada instrumento. Especialmente a partir da análise de seus planos de trabalho identificou-se ações recorrentes que, de forma geral, se estruturam em cinco frentes principais: (1) a adequação de espaços físicos nas unidades prisionais; (2) a celebração de instrumentos de parceria e cooperação com órgãos públicos e entidades privadas; (3) a mobilização do público-alvo, com seleção e engajamento das pessoas privadas de liberdade; (4) a capacitação profissional, por meio da oferta de cursos e da implantação de oficinas produtivas permanentes; e (5) o monitoramento e a avaliação da execução dos convênios. Cada uma dessas atividades se desdobra em tarefas operacionais específicas, exigindo articulação interinstitucional e gestão contínua por parte dos responsáveis pela execução. A partir dessas atividades, são geradas entregas concretas: os espaços físicos adequados e equipados destinados ao trabalho e à capacitação profissional nas unidades prisionais; os cursos de capacitação profissional ministrados; os certificados emitidos; as oficinas produtivas permanentes implementadas, com criação e ocupação de vagas de trabalho prisional; os registros individuais de frequência e desempenho dos presos, utilizados para subsidiar pedidos de remição de pena; instrumentos de parceria formalizados com atores públicos e privados; e os documentos técnicos voltados ao monitoramento da execução, como relatórios e notas técnicas.

No que se refere às categorias de resultados e impactos do Programa, constatou-se que apenas um dos seis convênios do PROCAP em Minas Gerais foi formalmente concluído até o momento: o Convênio nº 795323/2013. Sua prestação de contas final, disponível na plataforma TransfereGov, indica que todas as oficinas previstas no plano de trabalho foram efetivamente implementadas. No entanto, o documento apresenta limitações relevantes quanto à transparência e à aferição dos resultados alcançados, especialmente pela ausência de informações públicas precisas sobre o número de presos beneficiados e sobre a execução de ações complementares previstas, como a emissão de documentos civis (CPF e carteira de trabalho). Os demais convênios permanecem em execução, marcados pela morosidade e diversos pedidos de prorrogação de prazo, o que inviabiliza, por ora, uma análise empírica dos resultados e impactos. Diante desse cenário, estas

categorias foram analisadas a partir das expectativas descritas nos planos de trabalho e da articulação lógica entre os recursos mobilizados, as atividades realizadas e os produtos entregues. Entre os resultados esperados, destacam-se: a melhoria da infraestrutura dos estabelecimentos prisionais mineiros; a ampliação das oportunidades de estudo e trabalho; o aumento da participação de pessoas presas em atividades laborais e educacionais, com consequente acesso à remição de pena; a qualificação profissional com certificação; o fortalecimento da rede interinstitucional de cooperação; a regularização documental e bancária dos presos; e a satisfação dos beneficiários diretos. A médio e longo prazos, tais resultados têm potencial para gerar impactos como: a promoção da cidadania e do acesso a outras políticas públicas; a ampliação da empregabilidade dos egressos; a redução da reincidência criminal; e a contribuição para a mitigação da superlotação no sistema prisional de Minas Gerais.

A análise da categoria de contexto evidenciou que a efetividade do PROCAP depende não apenas da execução adequada de suas atividades, mas também da atenção a condições estruturais e institucionais que influenciam diretamente seus resultados. No contexto, destaca-se dois achados relevantes. O primeiro relacionado à grande extensão territorial e à diversidade regional de Minas Gerais. O Estado possui cerca de 220 unidades prisionais e APACs distribuídas por 159 municípios, mas os convênios do PROCAP analisados alcançaram apenas 32 localidades. Embora grandes centros, como Ribeirão das Neves, Contagem e São Joaquim de Bicas — com alta concentração de unidades prisionais — tenham sido contemplados, observou-se a ausência de ações em diversas regiões do interior. Esse cenário indica a importância de ampliar a política para assegurar maior capilaridade do Programa no Estado e reforça a necessidade de estratégias diferenciadas, com projetos adaptados às especificidades regionais e às condições locais de implementação. O segundo achado foi associado ao déficit estrutural de defensores públicos no Estado, o que compromete o acesso à justiça e, em especial, a efetivação dos direitos das pessoas privadas de liberdade no âmbito da execução penal. A sobreposição entre os mapas da Defensoria Pública e dos municípios de Minas Gerais contemplados pelo PROCAP revela que parte das cidades beneficiadas não conta com atendimento regular da instituição — como é o caso de Turmalina, Coronel Fabriciano, Perdizes, Caeté, Ipaba, João Pinheiro e São Joaquim de Bicas. Essa ausência representa um obstáculo à formalização de pedidos de remição de pena nos autos dos processos de execução penal — um dos principais benefícios jurídicos esperados com a participação nas

oficinas e cursos do Programa. Assim, a adequação a estas condições contextuais constituem um pressuposto indispensável para a consolidação dos efeitos esperados do PROCAP no Estado.

A análise da categoria de pressupostos ensejou o apontamento de uma premissa basilar para o Programa: o PROCAP deve oferecer oportunidades de trabalho decente, em consonância com a legislação nacional e as diretrizes internacionais (CNJ, 2024; Vitto; Daufemback, 2018). A voluntariedade, a remuneração justa, a ausência de caráter punitivo ou exploratório, as condições adequadas de higiene, saúde e segurança, e o alinhamento com os padrões de dignidade e respeito aos direitos humanos são pilares inegociáveis para a legitimidade e eficácia do Programa (Vitto; Daufemback, 2018). Dentre os demais pressupostos identificados, destacam-se: a necessidade de adaptação dos planos de trabalho e convênios às particularidades locais (Jannuzzi, 2016; Vitto; Daufemback, 2018), o alinhamento dos cursos e oficinas ao perfil dos beneficiários (Jannuzzi, 2016), a existência de um arranjo amplo e articulado de políticas públicas complementares e a estabilidade e qualificação das equipes técnicas.

Outro pressuposto merece destaque especial, dada a sua recorrência como obstáculos nos convênios analisados: o êxito dos processos licitatórios. A experiência dos convênios de 2013 e 2015 (Brasil, 2017a, 2018c, 2019a) demonstra as dificuldades encontradas. A instabilidade financeira do Estado de Minas Gerais à época gerou desconfiança nos fornecedores, resultando em licitações desertas ou fracassadas. A dificuldade na elaboração de termos de referência e editais complexos para a contratação de serviços de capacitação também se mostrou um entrave significativo. A busca por parcerias estratégicas, como as realizadas com prefeituras para a oferta de cursos (Brasil, 2019a, 2021a), pode ser uma alternativa válida para mitigar os problemas relacionados à contratação, desde que garantida a qualidade e a adequação das capacitações.

A análise dos documentos disponíveis relativos aos convênios do PROCAP em Minas Gerais evidenciou desafios significativos enfrentados ao longo da execução. Entre os principais aspectos observados, destacam-se: atrasos no cumprimento das atividades previstas nos planos de trabalho; alterações recorrentes nas oficinas de trabalho inicialmente planejadas; sucessivas prorrogações dos prazos de vigência; rotatividade das equipes técnicas envolvidas; e dificuldades no monitoramento das ações, em razão da insuficiente alimentação dos sistemas de informação disponíveis.

Esses elementos indicam limitações na capacidade de planejamento, gestão e acompanhamento do Programa no contexto estadual e revelam a importância de se fortalecer os arranjos institucionais já existentes e de se consolidar uma estrutura de governança capaz de garantir maior continuidade administrativa e articulação entre os diversos atores envolvidos na implementação do PROCAP. A existência de uma instância formal de coordenação — com definição clara de papéis, responsabilidades e fluxos de comunicação — constitui um pressuposto essencial para assegurar a efetividade das ações previstas, especialmente em contextos marcados por mudanças organizacionais frequentes. Para além da governança, é igualmente pertinente aprimorar os processos de planejamento dos convênios, garantindo que sejam estruturados de forma sistemática, com metas claras, cronogramas realistas e instrumentos adequados de acompanhamento. No que se refere ao monitoramento, revela-se fundamental consolidar rotinas contínuas de alimentação do TransfereGov e análise de dados atualizados e integrados. Nesse sentido, o fortalecimento da capacidade técnica das equipes responsáveis — por meio de capacitação específica e estabilidade institucional — é fundamental para assegurar uma gestão orientada a resultados. A ausência de mecanismos estáveis de governança, aliada a fragilidades nos processos de planejamento e monitoramento, pode comprometer a eficiência na execução do Programa e dificultar o alcance dos resultados e impactos almejados.

Enfim, uma vez identificados os elementos institucionais, normativos e contextuais que caracterizam a implementação do PROCAP no Estado de Minas Gerais, e estabelecidas suas relações com as categorias do MaPR, tornou-se possível estruturar os modelos esquemáticos de análise propostos por Jannuzzi (2016). Nesse sentido, o Programa foi representado simplificada e posteriormente, na representação mais articulada do diagrama do Mapa de Processos e Resultados (Jannuzzi, 2016). A clareza advinda da esquematização e síntese do MaPR nestes modelos constituiu um passo fundamental para a etapa subsequente deste trabalho: a concepção e a proposição de painéis de indicadores para avaliação e monitoramento do PROCAP em Minas Gerais. Essa progressão da análise, desde a modelagem teórica até a sugestão de instrumentos concretos de acompanhamento, evidencia a utilidade do MaPR como uma ferramenta estratégica para a gestão e o aprimoramento de programas públicos.

Em suma, a estrutura de avaliação proposta para o PROCAP em Minas Gerais se materializa em painéis de indicadores organizados em três níveis. No Nível 1,

indicadores de impacto (como a taxa de reincidência, o percentual de egressos empregados formalmente, o acesso a outras políticas públicas e a variação do déficit de vagas) visam mensurar os efeitos de médio e longo prazo do Programa. O Nível 2 foca em indicadores de resultado (como a satisfação dos participantes, a regularização da documentação civil, a certificação em cursos, por exemplo). Finalmente, o Nível 3 congrega indicadores de produto (como a taxa de oficinas executadas e os instrumentos de parceria com metas executadas), de atividade (a exemplo da taxa de sucesso de licitações, implementação de cursos e oficinas e cobertura de supervisão técnica) e de insumo (montante de recursos financeiros federais e estaduais, proporção de execução orçamentária e relação técnico/participante).

A proposição destes indicadores representou um esforço concreto para operacionalizar uma gestão mais técnica e orientada por evidências do PROCAP, em consonância com a necessidade de superar o "déficit de gestão" frequentemente apontado no sistema prisional brasileiro (Vitto; Daufemback, 2018). Contudo, a especificidade do Programa e a escassez de estudos anteriores com foco em sua avaliação impõem algumas limitações à plena operacionalização dos indicadores propostos. Em especial, observa-se a inexistência de valores de referência para a definição de linhas de base, dificultando a interpretação de resultados. Tampouco há parâmetros consolidados quanto à frequência de coleta e atualização dos dados necessários para monitoramento. Tais lacunas reforçam a necessidade de validação empírica e de calibragem técnica junto às equipes gerenciais responsáveis pela execução do Programa, a fim de melhor adequar os indicadores à realidade operacional, estabelecer critérios factíveis de coleta, ajustar metas e definir parâmetros de análise.

De todo modo, enquanto proposta de estrutura de avaliação, os painéis de indicadores pretendem ultrapassar a mera mensuração de resultados, apresentando-se como ferramenta de coordenação intersetorial e o engajamento institucional e subsídio para a tomada de decisões assertivas por parte dos gestores (Costa; Castanhar, 2003; Jannuzzi, 2016; Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa, 2006). Para além da gestão interna, a estrutura de indicadores propostos também contribui para a transparência e o fortalecimento da *accountability* (Costa; Castanhar, 2003; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Jannuzzi, 2016; Ramos; Schabbach, 2012), além de alinhar-se com as diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 (Brasil,

2023g), que reconhece a importância de abordagens técnicas e da avaliação aprofundada para a reformulação estrutural de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da crise do sistema prisional.

Salienta-se, ainda, que o presente trabalho pode auxiliar futuras pesquisas que visem aprofundar a compreensão e o aprimoramento de programas como o PROCAP. Sugere-se, por exemplo a avaliação empírica da implementação do PROCAP no Estado de Minas Gerais utilizando a estrutura de avaliação e os painéis de indicadores aqui propostos. Outra possibilidade reside na realização de estudos comparativos do Programa em outros estados da federação, o que pode revelar boas práticas e desafios comuns, oferecendo *insights* para o aprimoramento da política nacionalmente. Finalmente, o ferramental metodológico do Mapa de Processos e Resultados (MaPR), adaptado e aplicado ao PROCAP neste estudo, demonstrou o seu potencial para a análise e avaliação de programas públicos, tanto no setor da segurança pública como em outros. A ampliação da aplicação do MaPR para outras políticas penais também pode ser tema de estudos futuros.

Finalmente, pontua-se que esta pesquisa não confronta a perspectiva crítica em relação à política penal e à estrutura punitiva vigentes. Não se ignora que “a prisão é um remédio caro e ineficaz, com efeitos colaterais que podem ser mais graves que a própria doença” (Vitto; Daufemback, 2018, p. 333) e, em razão disso, reconhece-se a importância e a legitimidade de estudos críticos e contribuições que problematizam o modelo penal em sua essência. No entanto, nas palavras de Vitto e Daufemback (2018, p. 333), “até que possamos implementar de fato uma alternativa à política penal, teremos que conviver e, sim, buscar transformar o modelo adotado”, o que demanda o avanço concreto na “produção de propostas e novas fórmulas que possam atenuar as consequências negativas do modelo vigente, como uma verdadeira política de redução de danos” (Vitto; Daufemback, 2018, p. 333). Esta dissertação, portanto, alinha-se justamente a este último esforço. Trata-se de uma tentativa concreta de qualificar a ação estatal no campo penal, mitigando os danos produzidos por uma lógica punitiva que persiste, mas que deve ser enfrentada com empenho e técnica.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carla Coelho de *et al.* **O desafio da reintegração social do preso**: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais. Brasília, DF: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, 2095). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4375>. Acesso em: 12 fev. 2025.

ANDRADE, Miqueias Antony Moreira de. Política nacional de trabalho para presos, egressos e seus direitos sociais: uma visão crítica no estado do Ceará. **Revista Brasileira de Execução Penal - RBEP**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 239-264, jul./dez. 2021.

BARBOSA, Andreza Gonçalves; SILVEIRA, Fabrício José Nascimento da. Políticas de ressocialização no cárcere: mapeamento e discussão das ações previstas pela legislação brasileira. **Comunicação & Informação**, Goiânia, v. 25, p. 498-519, out. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEZERRA, L. C. de A.; CAZARIN, G.; ALVES, C. K. de A. Modelagem de Programas: da Teoria à Operacionalização. *In*: SAMICO, Isabella *et al.* (org.). **Avaliação em saúde**: bases conceituais e operacionais. Rio de Janeiro: MedBook, 2010. p. 65-78.

BORBA, Deusmar Oliveira de. **Remição de pena a partir do estudo**: uma análise do caso da unidade prisional regional de Arraias. 2025. 109 f. Monografia (Graduação Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Tocantins, Arraias, 2025.

BRANDÃO, Alice de Rezende. Avaliação executiva flexível sobre a oferta do serviço especializado para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte – Minas Gerais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 5., 2024, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos** [...]. Belo Horizonte: ENEPCP, 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/533>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1984.

BRASIL. Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional (Depen). **Portaria nº 69, de 06 de fevereiro de 2012**. Normas Brasil. 2012. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-69-2012_236064.html. Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria nº 12, de 2 de janeiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 12, 17 jan. 2013a. Seção 1, p. 25.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Convênio nº. 795323/2013 – Implementação do Projeto de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes PROCAP, no Estado de Minas Gerais**. Brasília, DF: MJSP, 2013b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria nº 119, de 6 de abril de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 66, 8 abr. 2015a. Seção 1, p. 40.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Convênio Nº 824548/2015/GAB DEPEN/DEPEN**. Brasília, DF: MJSP, 2015b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório nº 16/2016/DIFIR/COAIR/CGGIR DEPEN/DIRPP/DEPEN**. Brasília, DF: MJSP, 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 24/2017/COATR/CGPC/DIRPP/DEPEN**. Brasília, DF: MJSP, 2017a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 391/2017/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN**. Brasília, DF: MJSP, 2017b.

BRASIL. Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018a.

BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018b.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Nota Técnica n.º 232/2018/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2018c.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Nota Técnica n.º 233/2018/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2018db.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório nº 22/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN**. Brasília, DF: MJSP, 2019a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 18/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2019b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 17/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2019c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 153/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2019d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 154/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2019e.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório nº 16/2016/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN**. Brasília, DF: MJSP, 2019f.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório nº 23/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN**. Brasília, DF: MJSP, 2019g.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Convênio DEPEN-MJSP Plataforma +Brasil nº 891352/2019**. Brasília, DF: MJSP, 2019h.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria nº 477, de 31 de outubro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 477, 31 out. 2019i.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **População em privação de liberdade: registro civil e documentação básica – um direito humano, um compromisso do Brasil**. Brasília, DF: [s. n.], 2019j. 30 p. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/setembro/CARTILHAREGISTROCIVIL_2019_Pop_Privao_de_Liberdade.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual: mão de obra prisional**. 1. ed. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/depem/pt-br/assuntos/politicas-penitenciarias/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/cartilha_trabalho_prisional_revisao_gab.pdf. Acesso em: 07 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório de cumprimento do objeto/SEJUSP/DTP/2021**. Brasília, DF: MJSP, 2021a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Convênio DEPEN-MJSP – PLATAFORMA +BRASIL nº 915227/2021**. Brasília, DF: MJSP, 2021b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota técnica nº 73/2021/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2021c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Depen publica avaliação sobre a efetividade do PROCAP nas Unidades Prisionais**. Brasília, DF, 04 nov. 2022a.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Diretoria de políticas penitenciárias do departamento penitenciário nacional. **RBEP**, Brasília, n. 3, v. 1, p. 259-300, jan./jun. 2022b. Disponível em:

<https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/download/485/323/1939>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 23/2022/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ**. Brasília, DF: MJSP, 2022c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Minuta de Convênio DEPEN-MJSP – PLATAFORMA +BRASIL nº 932131/2022**. Brasília, DF: MJSP, 2022d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen) - Período de julho a dezembro de 2023**. Brasília, DF: SNPP, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **O Depen agora é Secretaria Nacional de Políticas Penais**. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/o-depen-agora-e-secretaria-nacional-de-politicas-penais#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2004%2F01%2F2022,1%C2%BA%20de%20janeiro%20de%202023>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Edital de Chamamento Público. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 52, 2023c. Seção 3, p. 97.

BRASIL. Decreto nº 11.436, de 15 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, para estabelecer os eixos prioritários para a execução do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci, no biênio 2023-2024, denominado Pronasci 2, e dispõe sobre o Projeto Bolsa-Formação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2023d.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Trabalho e renda - 5º Ciclo de concessão do Selo Resgata de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Penal**. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/5o-ciclo-de-concessao-do-selo-resgata-de-responsabilidade-social-pelo-trabalho-no-sistema-penal>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Espécie: Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000001/2023 ao Convênio Nº 915227/2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 217, 16 nov. 2023f. Seção 3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **ADPF 347, violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro**. Diário do Judiciário Eletrônico (Dje), Brasília, DF, 04 out. 2023g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Termo Aditivo de Acréscimo nº 000002/2023 ao Convênio nº 891352/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 82, 2 maio 2023h. Seção 3, p. 152.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Termo Aditivo de Acréscimo Nº 000001/2023 ao Convênio nº 932131/2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 158, 18 ago. 2023i. Seção 3, p. 119.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Convênio SENAPPEN-MJSP – TRANSFEREGOV.BR nº 940579/2023 (00118/2023-SENAPPEN/MJSP)**. Brasília, DF: MJSP, 2023j.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Serviço de Informação ao Cidadão da Senappen. **Informação nº 164/2024/SIC-SENAPPEN/GABSEC/SENAPPEN**. [S. l.: s. n.], 2024a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Serviço de Informação ao Cidadão da Senappen. **Nº 272/2024/SIC-SENAPPEN/GABSEC/SENAPPEN**. [S. l.: s. n.], 2024b.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Minas Gerais termina 2023 com saldo de 140,8 mil empregos formais**. 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/caged-2023/12/minas-gerais-termina-2023-com-saldo-de-140-8-mil-empregos-formais?>. Acesso em: 13 maio 2025.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 1498-1512, nov./dez. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 151 p.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010. 35 p.

CEIA, Matheus da Silva. **O trabalho prisional e a marginalização de direitos como óbice intransponível à ressocialização: uma análise no âmbito do estado do Rio de Janeiro**. 2020. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPQ). **Diretórios dos Grupos de Pesquisa no Brasil Lattes**. Consulta

parametrizada. Brasília, DF: CNPQ, 2023. Disponível em: https://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf. Acesso em: 20 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena justa**: plano nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. plano nacional para o enfrentamento do Estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras: arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. [s. l.]: CNJ, 2024.

COSTA, Caio César de Medeiros *et al.* Disparidades inter-regionais e características dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 10, n. 20, p. 52-88, ago. 2012.

COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 7, p. 1-16, mar. 2023.

COSTA, Diego. **Uma análise do contexto ideacional, político e institucional do programa bolsa cidadania de Araraquara**. 2023. 91 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2023.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, jan. 2003.

CRUMPTON, Charles David *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, nov./dez. 2016.

D'ALBUQUERQUE, Raquel. Dimensões da capacidade decisória local, desenho institucional e mecanismos de coordenação: os espaços de autonomia dos municípios brasileiros. **Caderno CRH**, Salvador, v. 36, p. 1-24, jan.2023.

DETENTAS do presídio de Vespasiano confeccionam malas de viagem. **Agência Minas**, Belo Horizonte, 9 jan. 2020. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/detentas-do-presidio-de-vespasiano-confeccionam-malas-de-viagem>. Acesso em: 20 mar. 2024.

DETENTOS do presídio de São Joaquim de Bicas I atuam em fábrica de palheiros. **Agência Minas**, Belo Horizonte, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/sala-de-imprensa/detentos-do-presidio-de-sao-joaquim-de-bicas-i-atuam-em-fabrica-de-palheiros>. Acesso em: 20 mar. 2024.

DICK, Cássio Samuel. Ressocialização do preso: uma revisão bibliográfica. **Revista Iberoamericana de Humanidades, Ciências e Educação**, [São Paulo], v. 7, n. 1, p. 518–528, jan. 2021.

DUMONT, Fernanda Moreira. **Avaliação executiva da lei estadual de incentivo ao esporte de Minas Gerais dos anos de 2013 a 2021**. 2022. 48 f. Monografia (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2022.

DYE, Thomas. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas Públicas. In: HEIDEMANN F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. USA: Pearson Education, 2013.

FERRARO, Andréa Helena Argolo; COSTA, Ediná Alves; VIEIRA-DA-SILVA, Lúgia Maria. Imagem-objetivo para a descentralização da vigilância sanitária em nível municipal. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 2201-2217, out. 2009.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009. 47 p.

FONSECA, Andréia Gomes da. **O trabalho e a ressocialização do preso**. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

FONSECA, Carlos Eduardo Prates; RODRIGUES, Jéssica Marques. Contextos de ressocialização do privado de liberdade no atual sistema prisional brasileiro. **Revista Multitexto**, [Montes Claros], v. 5, n. 1, p. 35-44, ago. 2017.

FREEMAN, Brigid. Theories of policy cycle in higher education. In: TEIXEIRA, P. N.; SHIN, J. C. (ed.). **The international encyclopedia of higher education systems and institutions**. Dordrecht: Springer, 2020.

FREIRE, Antonio Gildázio de Andrade; FERNANDES, Joana D’Arc Páscoa Bezerra; LIMA, Marcos Antonio Martins. Avaliação centrada na mudança: efeitos do programa mais educação na diminuição da evasão. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, Santa Maria, v. 11, n. 20, p. 1–21, abr. 2022.

FREITAS, Gisele de; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], v. 45, p. 177-198, jul./dez. 2015.

FUCHS, Leandro Zamberlan. O trabalho prisional como forma de ressocialização dos apenados. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [São Paulo], v. 8, n. 7, p. 340–352, jul. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de políticas públicas: por onde começar?** Um guia prático para elaboração do mapa de processos e resultados e mapa de indicadores. Belo Horizonte: FJP, 2022.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57–63, mar./abr. 1995.

GOMES, Deborah. Entre as políticas afirmativas e as políticas para afirmação de direitos: o exemplo da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [Natal], v. 14, n. 1, p. 112-138, abr. 2022.

GOMES, Tatiane Aparecida. Avaliação de desenho do projeto Aproximação Suas do Governo do Estado de Minas Gerais no período 2020-2023. *In: ENCONTRO NACIONAL DO ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS*, 5., 2024, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Belo Horizonte: ENEPCP, 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/340>. Acesso em: 20 mar. 2024.

GOMES FILHO, Antonio Magalhaes. A defesa do condenado na execução penal. *In: GRINOVER, Ada Pelegrini; BUSANA, Dante (coord.). Execução Penal*. São Paulo: Max Limonad, 1987.

GONÇALVES, Jonh Cleves Fernandes; OLIVEIRA, João Vitor Rezende; NUNES, Sander Ferreira Martinelli. Impacto da superlotação prisional na ressocialização: como as condições carcerárias afetam a possibilidade de reintegração dos apenados. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, [Teófilo Otoni], v. 5, n. 1, p. 1-19, mar. 2025.

GOVERNO de Minas mapeia demandas de mão de obra de profissionais com cursos técnicos no estado. Belo Horizonte, **Agência Minas**, 19 mar. 2024. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-mapeia-demandas-de-mao-de-obra-de-profissionais-com-cursos-tecnicos-no-estado>. Acesso em: 20 mar. 2025.

GOUVEA, Josislaine de Oliveira. **Regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S): proposta de avaliação com o uso do mapa de processos e resultados (MAPR) no município de Campo Belo - MG**. 2023. 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2023.

GUSFIELD, Joseph R. **The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order**. Chicago: Chicago Press, 1981. 278 p.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, São Paulo, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 328 p.

HUMET, Joan Subirats *et al.* **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. 288 p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, 137-160, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Alínea: Campinas, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1. ed. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JAKUES, Marcelo Sena. **Avaliação de resultados do Programa Esporte e Lazer da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Belo Horizonte: Políticas públicas de esporte e lazer**. 2023. 51 f. Monografia (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2023.

JESUS, Everaldo Antônio de. Os benefícios da saída temporária para a ressocialização dos apenados. **Revista OWL (OWL Journal) - Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 397-404, set. 2023.

LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos: elementos para uma análise do caso Timor. **Antropologicas**, Porto, n. 4, p. 113-130, jan. 2000.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Análise de Políticas Públicas: *In*: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

LOPES, Beatriz Correia. **Poder e trabalho: análise dos programas de ressocialização de apenadas no estado do Espírito Santo**. 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

LOPES, Jacqueline Beatriz Gomes. O processo coletivo estrutural: alternativa ao estado de coisas inconstitucional dos cárceres mineiros. *In*: **Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro**. Brasília: CNMP, 2022. 17 p.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, jul. 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 375 p.

MARTINS, Marcelo Feijó; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; MARTINS, Danielle Dias Sant Anna. Representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior através da Teoria do Programa. **Revista Brasileira de Administração Científica**, São José dos Pinhais, v. 12, n. 1, p. 265-277, dez. 2021.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **O direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social**. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MATOS, Franco de. Direito ao trabalho no sistema prisional: proposta de princípios e diretrizes para a construção de uma política nacional de fomento ao trabalho no sistema prisional. *In*: VITTO, Renato Campos Pinto de. DAUFEMBACK, Valdirene (org.). **Para além da prisão – reflexões e propostas para uma nova política penal**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018b.

MATOS, Franco de. Instrumentos de políticas ativas para o fomento do trabalho prisional no Brasil. **Interfaces Científicas - Direito**, [Aracajú], v. 6, n. 3, p. 43–56, jul. 2018a.

MINAS gerou quase 140 mil novos empregos com carteira assinada em 2024. Belo Horizonte, **Agência Minas**, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerou-quase-140-mil-novos-empregos-com-carteira-assinada-em-2024?>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Defesa Social. **Projeto Básico – Projeto de ampliação da capacitação profissional e implantação de oficinas permanentes – PROCAP**. Belo Horizonte, MG: [s. n.], 2013.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Defesa Social. **Projeto Básico – Projeto de ampliação da capacitação profissional e implantação de oficinas permanentes – PROCAP**. Belo Horizonte, MG: [s. n.], 2015.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Projeto Técnico – 5º ciclo do projeto de implantação de oficinas produtivas permanentes - PROCAP**. Belo Horizonte, MG: [s. n.], 2019.

MINAS GERAIS (Estado). **Superintendência de humanização do atendimento**. Diretoria de trabalho e produção. Projeto Ressignifique. Belo Horizonte, MG: [s. n.], 2021a.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Projeto Básico – Aprimoramento do sistema penitenciário**. Belo Horizonte: [s. n.], 2022a.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Projeto Técnico - Projeto de ampliação da capacitação profissional e implantação de oficinas produtivas permanentes PROCAP 891352/2019**. Belo Horizonte, MG: [s. n.], 2022b.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Diretoria de Trabalho e Produção. Projeto dignidade menstrual para pessoas em situação de vulnerabilidade - PROCAP MULHERES**. Belo Horizonte, MG: [s. n.], 2023.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de

Minas Gerais. **Anuário de Segurança Pública de Minas Gerais**. [s. l.]: SEJSP-MG, 2024. 2024a. Disponível em: https://www.seguranca.mg.gov.br/images/0_planilhas-e-pdfs/transparencia/documentos/04-09-2024%20Anuario%20de%20Seguranca%20Publica%20de%20Minas%20Gerais%20VFv2.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa - Solicitação de inclusão na Plataforma Mais Brasil das alterações aprovadas na Nota Técnica n.º 91/2019/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ na data de 10/09/2019 - PROCAP 824548/2015**. Belo Horizonte, 28 ago. 2020.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa - Solicita alteração no plano de trabalho do convênio federal PROCAP 824548/2015**. Belo Horizonte, 18 de maio de 2021b.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa - Convênio federal PROCAP 891352/2019**. Solicitação de alteração de 2 Oficinas de Bordados à Máquina para 5 Oficinas de Marcenaria (fábrica de brinquedos pedagógicos), ampliando o objeto do PROCAP 891352/2019 de 13 para 16 Oficinas - Altera o plano de Trabalho aplicado em razão das mudanças. Belo Horizonte, 23 jun. 2021c.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa - Convênio federal PROCAP 891352/2019**. Solicita transferência da oficina de Corte e Costura do Presídio de Caxambu I, para a o Presídio de Santa Rita do Sapucaí I, supressão e atualização de valores referentes a equipamentos previstos no Plano de Trabalho - Altera o Plano de Trabalho aplicado em razão das mudanças. Belo Horizonte, 26 ago. 2021d.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa - Convênio federal PROCAP 891352/2019**. Alteração de 3 oficinas de fabricação de artefatos de concreto para 14 oficinas, ampliando o objeto do PROCAP 891352/2019 de 16 para 27 oficinas - Altera o plano de Trabalho aplicado em razão das mudanças. Belo Horizonte, 22 nov. 2022c.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa solicitação de alteração no plano de trabalho do Convênio Federal PROCAP 915227/2021**. Belo Horizonte, 10 mar. 2022d.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa solicita alteração no plano de trabalho do Convênio federal 932131/2022 e ampliação do objeto de 1 para 3 oficinas**. Belo Horizonte, 23 dez. 2022e.

MINAS GERAIS (Governo). **Plano de Trabalho SEJUSP/DTP nº. 98502621/2024**. Belo Horizonte, 01 out. 2024b.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa solicita alteração no plano de trabalho do convênio federal PROCAP 891352/2019 e prorrogação da vigência do convênio por mais 12 meses**. Belo Horizonte, 27 mar. 2024c.

MINAS GERAIS (Governo). **Justificativa solicita alteração no plano de trabalho do convênio federal 932131/2022 e a ampliação do objeto de 3 para 4 oficinas.** Belo Horizonte, 21 ago. 2024d.

MORAIS, Eduarda Figueiredo Cunha. **Remissão de pena pelo trabalho: o cerceamento do direito do sentenciado em consequência da falta de estruturação das penitenciárias brasileiras.** 2018. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

MORRA-IMAS, Linda G.; RIST, Ray C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations.** Herndon: World Bank Publications, 2009. 611 p.

NASCIMENTO, Raphael Von Rondow. **A expansão territorial do Programa Escola de Esportes do Município de Itabirito e seus desdobramentos no aumento do ingresso de crianças e adolescentes nas ofertas de práticas esportivas orientadas.** 2023. 70 f. Monografia (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2023.

OBRAS e espaços públicos de Igarapé e Betim contam com a mão de obra de mais de 60 presos. Belo Horizonte, **Agência Minas**, 3 mar. 2023b. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/obras-e-espacos-publicos-de-igarape-e-betim-contam-com-a-mao-de-obra-de-mais-de-60-presos>. Acesso em: 20 mar. 2024.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Mapa do Trabalho Industrial 2025-2027.** Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/canais/observatorio-nacional-da-industria/produtos/mapa-do-trabalho-industrial-2025-2027/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

OLIVEIRA, Rodrigo Siqueira de. **Modelização de sistema de monitoramento e avaliação: programas PDDE Água e PDDE Campo, no âmbito do Ministério da Educação.** 2023. 186 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2023.

PEREIRA, Alef Rodrigo. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM): proposta para avaliação com base na Teoria do Programa.** 2021. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, 2021.

PESQUISA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. **Análise por unidade federativa.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-por-unidade-federativa/defensoria-publica-do-estado-de-minas-gerais/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

PINHEIRO, Nataly de Sousa. **A (des)proteção do trabalhador no sistema prisional**: da seletividade penal às impossibilidades da ressocialização. 2022. 271 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2022.

PIPINO, Icaro Emmanuel. **Ineficácia da ressocialização no sistema prisional brasileiro**. 2019. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Toledo, Araçatuba, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 32 p. 1-17, jun. 2024.

PLATAFORMA TRANSFEREGOV. **Convênios**. 2024. Disponível em: <https://transferegov.com.br/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PRESOS de Uberaba trabalham em revitalização de praças e ruas da cidade. Belo Horizonte, **Agência Minas**, 22 nov. 2023. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/presos-de-uberaba-trabalham-em-revitalizacao-de-pracas-e-ruas-da-cidade>. Acesso em: 20 mar. 2024.

PRESOS de cidades históricas trabalham na revitalização de patrimônios. **Agência Minas**, Belo Horizonte, 2 jul. 2019. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/presos-de-cidades-historicas-trabalham-na-revitalizacao-de-patrimonios>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, out. 2012.

REIS, Fernanda Teixeira; JANNUZZI, Paulo de Martino. O uso do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para construção de um Plano de Avaliação em políticas educacionais: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Cadernos do FNDE**, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 1–14, jun. 2021.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas *et al.* de. Avaliação de resultados do programa de formação em gestão de pessoas: processo, metodologia e aprimoramentos de programas de desenvolvimento. **Revista de Gestão e Secretariado**, [São José dos Pinhais], v. 14, n. 3, p. 2700–2727, mar. 2023.

RIBEIRO, Ludmila; OLIVEIRA, Valéria. **Reincidência e reentrada na prisão no Brasil**: o que estudos dizem sobre os fatores que contribuem para essa trajetória. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2022. 55 p.

RODRIGUES, Cristiane de Oliveira Figueiredo. **Avaliação de Implementação do Programa de Educação Especial de São Paulo em uma Escola Municipal**. 2020. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

ROIG, Rodrigo Duarte Estrada. Assistência jurídica na execução penal. *In*: VITTO, Renato Campos Pinto de; DAUFEMBACK, Valdirene (org.). **Para além da prisão – reflexões e propostas para uma nova política penal**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

RONIT, Karsten; PORTER, Tony. Harold D. Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. *In*: LODGE, Martin; PAGE, E. C; BALLA, S. J. (org.). **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxford: Oxford Handbooks, 2015. p. 54-68.

SANTOS, Roberta Fernandes. **Fatores determinantes da reincidência criminal em Minas Gerais**. 2015. 78 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; MAAS, Lucas Wan Der. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-18, fev. 2017.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, Adonias Michel; LOPES, André Vaz. A criação de um laboratório de inovação como estratégia para o fortalecimento da Política Nacional de Trabalho no sistema prisional. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2021, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/37>. Acesso em: 17 maio 2024.

SILVA, André Luiz Augusto da. Ressocialização e liberdade: reflexões sobre o cárcere. **Serviço Social em Revista**, [Londrina], v. 27, n. 3, p. 786–805, dez. 2024.

SILVA, Isabella Salles Nunes da. **Instrumentos de gestão para a implementação do PROCAP no sistema prisional brasileiro**. 2019. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Juliana Ferreira da *et al.* Oportunidades de emprego e trabalho para egressos do sistema prisional: revisão sistemática. **Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, [Bahia], v. 10, n. 2, p. 332-341, jul. 2021.

SIQUEIRA, Gilmar; POZZOLI, Lafayette; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. Injustiça, ressentimento e liberdade: a experiência do método APAC na ressocialização de apenados. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Lisboa, n. 4, p. 1305-1333, jan. 2020.

SMITH, Cindy *et al.* **Correctional industries preparing inmates for re-entry: recidivism & post-release employment**. [s. l.]: National Institute of Justice, 2006. 88 p. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/214608.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SOUZA, Celina. Coordenação federativa de políticas públicas: os sistemas nacionais de políticas normatizados. **Caderno CRH**, [Salvador], v. 36, p. 1-22, jan. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Júlio Cesar de; SANTOS, Mayara Luz Souza dos; PIMENTEL, Jéssica Alfaia. A contribuição da remição da pena como fator de ressocialização no sistema penitenciário da cidade de Manaus. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, [Araraquara], v. 25, n. 2, p. 63-75, maio/ago. 2022.

SOUZA, L. A. **A eficácia da remição de pena pelo trabalho e pelo estudo na ressocialização e controle social**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2018.

SOUZA, Rafaelle Lopes; SILVEIRA, Andrea Maria. Egressos do sistema prisional no mercado formal de trabalho: oportunidade real de inclusão social? **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 761-779, dez. 2018.

SOUZA, Wellington Elias Carneiro de; DUARTE, Ricardo Miguel Gonçalves. A superlotação nas cadeias brasileiras: desafios e impactos para o sistema prisional. *In*: SOUZA, Wellington Elias Carneiro de; DUARTE, Ricardo Miguel Gonçalves; ABREU, Daniel Quintaneiro (org.). **Justiça internacional e desafios do sistema penal: crimes, jurisdição e superlotação carcerária**. 1. ed. Porto Alegre: TerriED, 2024. Cap. 1.

TENUTA, Natália; TEIXEIRA, Romero Alves.; PAES-SOUSA, Rômulo. A lógica da intervenção e os indicadores de monitoramento e avaliação de bancos de alimentos brasileiros. **NAU Social**, [s. l.], v. 14, n. 26, p. 1-10, jan. 2023.

TINOCO, Dandara; PELLEGRINO, Ana Paula. INSTITUTO IGARAPÉ. **Na porta de saída, a entrada no trabalho**: políticas para a expansão do emprego de presos e egressos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. 40 p.

TINOCO, Dandara. **O trabalho na prisão e na vida em liberdade**: oportunidades e desafios da Política Nacional. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. 36 p.

TRINDADE, Luara Primo; RAMOS, Christine Fonseca Arães. Método APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados como alternativa à crise penitenciária no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [São Paulo], v. 8, n. 11, p. 2090–2106, nov. 2022.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Policy Papers, 2006. 74 p.

VASCONCELOS, Beto *et al.* Questão federativa e sistema penitenciário. *In:* VITTO, Renato Campos Pinto de; DAUFEMBACK, Valdirene. (org.). **Para além da prisão – reflexões e propostas para uma nova política penal.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

VITTO, Renato Campos Pinto de; DAUFEMBACK, Valdirene. Agenda: proposta para a política penal. *In:* VITTO, Renato Campos Pinto de. DAUFEMBACK, Valdirene (org.). **Para além da prisão – reflexões e propostas para uma nova política penal.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

WEISS, Carol H. Theory-based evaluation: Past, present, and future. **New Directions for Evaluation**, [s. l.], v. 1997, n. 76, p. 41-55, Jan. 1997.

APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO



PROPOSTA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO PARA O PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS

PROPOSTA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO PARA O PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Relatório técnico apresentado pela discente Bianca Beatriz Davanzo ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo 4

Contexto 5

Descrição da situação-problema 6

Objetivos da proposta de intervenção 7

Diagrama do PROCAP em Minas Gerais 8

Diagnóstico e análise 9

Proposta de intervenção 13

Referências 20

Protocolo de recebimento 22

SUMÁRIO

RESUMO

Este relatório apresenta uma síntese técnica da dissertação de mestrado elaborada com o objetivo de propor uma estrutura de avaliação e monitoramento do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes (PROCAP) no Estado de Minas Gerais.

Tratou-se de uma pesquisa documental, feita com base na análise de documentos dos seis convênios do PROCAP já celebrados pelo Estado de Minas Gerais (Convênios 795323/2013, 824548/2015, 891352/2019, 915277/2021, 932131/2022 e 940579/2023), considerando seus planos de trabalho, instrumentos contratuais, relatórios, notas técnicas, pareceres, etc, disponibilizados na Plataforma TransfereGov.

A partir dos documentos, foram identificados os elementos institucionais, normativos e contextuais do Programa. Estes foram associados às categorias de recursos, atividades, produtos, resultados e impactos, propostas na metodologia do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) de Jannuzzi (2016). Assim, foi possível representar o Programa sob a forma de um diagrama.

A compreensão do Programa de maneira esquematizada permitiu identificar pontos de atenção a serem observados e, por conseguinte, propor painéis de indicadores para avaliação e o monitoramento que podem contribuir para o avanço e o sucesso do PROCAP no Estado de Minas Gerais.

O **público-alvo** da proposta de intervenção são os gestores públicos, equipes técnicas e parceiros interinstitucionais envolvidos diretamente na coordenação e implementação do PROCAP no Estado de Minas Gerais. Além de demais responsáveis pela formulação, execução e monitoramento de políticas e programas públicos voltadas ao trabalho prisional.





CONTEXTO

O PROCAP é um programa público federal, ligado à Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), com o objetivo de implementar “Oficinas Produtivas Permanentes em estabelecimentos estaduais, cujo objeto é a geração de vagas de trabalho, capacitação profissional e renda no sistema prisional para pessoas presas” (Brasil, 2019, p. 1).

A execução do PROCAP ocorre por meio de convênios firmados entre governo federal e unidades federativas, com financiamento federal proveniente do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) ou de emendas parlamentares, além de contrapartidas estaduais.

Em Minas Gerais, a operacionalização do PROCAP está atualmente sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP/MG).

No Estado, o PROCAP demonstra um histórico de implementação consistente, evidenciado pela celebração de seis convênios:

- Convênio 795323/2013;
- Convênio 824548/2015;
- Convênio 891352/2019;
- Convênio 915277/2021;
- Convênio 932131/2022;
- Convênio 940579/2023.

O PROCAP está presente em unidades prisionais de mais de 30 municípios de Minas Gerais, como Montes Claros, Belo Horizonte, São Joaquim de Bicas, Ribeirão das Neves, Unaí, Uberlândia, Três Corações e Turmalina.

As oficinas produtivas permanentes do Programa preveem diversas oportunidades de capacitação e trabalho em diversas áreas, como serralheria, mercenaria, panificação, corte e costura industrial, fabricação de artefatos de concreto, telas e mourões, e fraldas e absorventes.

Até o momento, apenas o Convênio nº 795323/2013 foi formalmente concluído. No entanto, a análise dos documentos publicamente disponíveis na Plataforma TransfereGov revela uma carência de informações detalhadas, dificultando aferição dos resultados efetivamente alcançados. Os demais convênios encontram-se em execução, marcados pela morosidade no cumprimento de atividades e múltiplos pedidos de prorrogação de prazo.

Este cenário ressalta a necessidade e a utilidade de uma estrutura de avaliação e monitoramento, como a que será proposta neste relatório, a fim de garantir maior transparência, eficiência e efetividade na gestão e nos resultados futuros do PROCAP em Minas Gerais.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

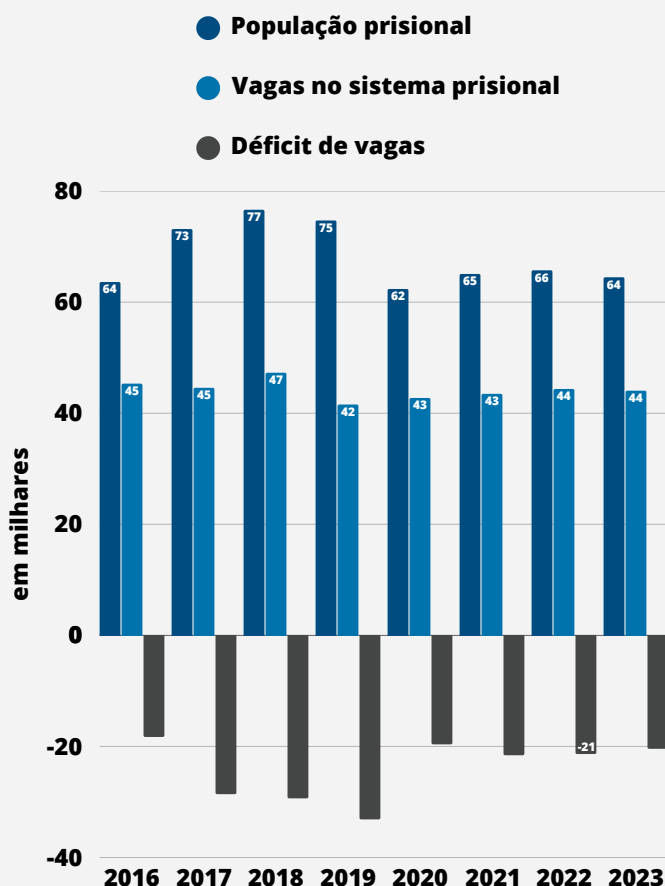
O sistema prisional brasileiro é marcado por uma grave crise estrutural, reconhecido pelo STF na ADPF 347 como um “estado de coisas inconstitucional”. No julgamento, a **superlotação** das unidades prisionais foi considerada “**a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário**, sendo responsável por todas as demais violações” de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade (STF, 2023, p. 45).

Em Minas Gerais, o problema público da superlotação carcerária é evidenciado pelo déficit de 20.426 vagas nos estabelecimentos prisionais (Brasil, 2023). Além disso, tem-se apenas 17.188 pessoas envolvidas em atividades de trabalho prisional, o que representa, aproximadamente, apenas 27% da população prisional do Estado (Brasil, 2023).

As soluções que se apresentam diante do problema da superlotação, porém, demandam objetivos mais complexos do que simplesmente aumentar o número de vagas nos estabelecimentos prisionais, estando mais relacionadas a processos de ressocialização e reintegração social (STF, 2023).

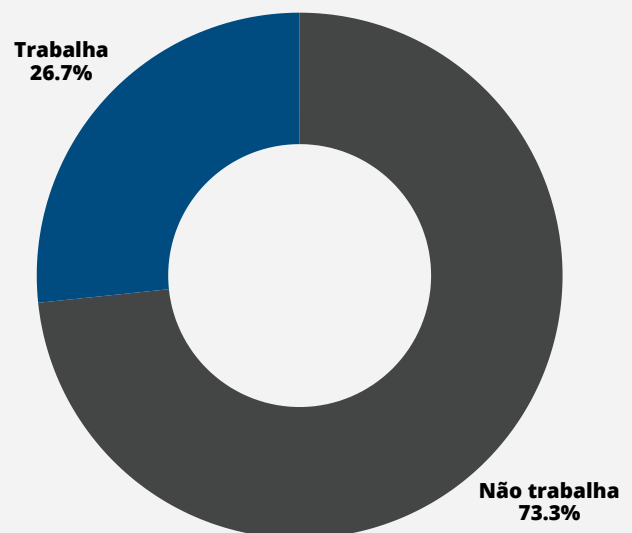
Diante do problema da superlotação, o PROCAP desponta como importante alternativa para seu enfrentamento. Além de promoverem remição de pena, as oficinas de trabalho e cursos de capacitação também favorecem a ressocialização.

Considerando que seis convênios do PROCAP já foram firmados em Minas Gerais, desde 2013, esforços para sua avaliação e monitoramento tornam-se relevantes, especialmente a fim de orientar a tomada de decisões voltadas ao avanço e o sucesso do Programa no Estado.



Fonte: Relatório do Sisdepen de julho a dezembro de 2023 (Brasil, 2023)

O artigo 126 da Lei de Execução Penal prevê que o condenado em regime fechado ou semiaberto pode reduzir sua pena por meio do trabalho, sendo 1 dia remido a cada 3 dias de trabalho.



Fonte: Relatório do Sisdepen de julho a dezembro de 2023 (Brasil, 2023)

OBJETIVOS DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Objetivo geral:

Propor uma estrutura de avaliação e monitoramento do PROCAP em Minas Gerais;

Objetivos específicos:

- Sistematizar elementos institucionais, normativos e contextuais do Programa;
- Apresentar o digrama do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa;
- Propor painéis de indicadores para subsidiar o monitoramento e a avaliação do Programa.



➤ MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS (MAPR)

“O MaPR é um arquétipo instrumental que explicita os processos críticos de um programa, seus marcos e entregas no tempo, as conexões de suas atividades, as relações de antecedências e dependências entre elas, o contexto e os pressupostos de operação do programa, e que subentende que os resultados e impactos do programa advêm da interação de componentes e das condições particulares em que o programa “vive”, opera, transforma-se” (Jannuzzi, 2016, p. 21)

Quando se trata de um programa público consolidado e bem documentado, como o PROCAP em Minas Gerais, é possível representá-lo sob a forma esquemática do diagrama do MaPR. Nesse modelo, a cadeia relacional é disposta nas categorias: recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do programa, além do contexto e das condições e pressupostos que afetam a sua operação (Jannuzzi, 2016).

DIAGRAMA DO PROCAP EM MINAS GERAIS

A partir da análise documental foi possível associar os elementos do PROCAP de Minas Gerais às categorias do MaPR propostas por Jannuzzi (2016):

- **Recursos:** Insumos financeiros, físicos, institucionais e humanos envolvidos na operação do programa.
- **Atividades:** Ações, tarefas e processos necessários para se alcançar os objetivos do programa.
- **Produtos:** “Entregas” previstas no programa para o público-alvo em forma de serviços, transferências monetárias ou bens.
- **Resultados:** Efeitos de médio prazo causados pelo programa, que beneficiam o público-alvo pelo acesso aos produtos.
- **Impactos:** Efeitos à longo prazo e mais abrangentes causados pelo programa no público-alvo e na sociedade.

- **Contexto:** Ambiente concreto em que se estrutura e implementa o programa, o qual pode sugerir facilidades ou dificuldades na sua operação.
- **Pressupostos:** Fatores externos e intervenientes, capazes de favorecer ou prejudicar o andamento das atividades do programa, que podem ser ou não passíveis de controle do gestor do programa.

“(…) os resultados e impactos do programa são consequência da sinergia de uma série de componentes internos ao programa e das condições contextuais (Jannuzzi, 2016, p. 29).

Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> Recursos humanos e institucionais (equipe técnica de coordenação do Programa em nível federal, estadual e local) Recursos orçamentários e financeiros do Governo Federal (via Funpen ou emendas parlamentares) e do Estado de Minas Gerais Recursos tecnológicos e informacionais (sistemas de informação, Plataforma TransfereGov) 	<ul style="list-style-type: none"> Adequação de espaços <ul style="list-style-type: none"> Realizar processos licitatórios para contratação de serviços e aquisição de insumos e equipamentos Realizar as reformas de infraestrutura necessárias (estrutura física, rede elétrica, rede hidráulica, acessibilidade, etc.) nos locais onde ocorrem as atividades do Programa Patrimoniar, alocar e instalar os equipamentos e materiais adquiridos Celebração de instrumentos de parceria <ul style="list-style-type: none"> Identificar e mobilizar parceiros Implementar as atividades previstas nos instrumentos de parceria e cooperação Mobilização do público alvo <ul style="list-style-type: none"> Divulgar o Programa Selecionar presos participantes Capacitação profissional <ul style="list-style-type: none"> Contratar responsável(is) para ofertar cursos, certificar os participantes e manter as oficinas Implementar oficinas de trabalho permanente Gerir as rotinas de estudo e trabalho prisional Monitoramento e avaliação <ul style="list-style-type: none"> Alimentar a Plataforma TransfereGov e sistemas de informação Realização de visitas <i>in loco</i> nas unidades prisionais. 	<ul style="list-style-type: none"> Espaços adequados para trabalho e estudo nas unidades prisionais Cursos de capacitação ministrados e concluídos Certificados emitidos Oficinas produtivas permanentes implementadas Vagas de trabalho prisional ofertadas e ocupadas nas unidades prisionais Documentos de registro de frequência e desempenho nos cursos e oficinas para cada participante Instrumentos de parceria executados Relatórios, notas técnicas e documentos de avaliação e monitoramento do Programa 	<ul style="list-style-type: none"> Melhoria na infraestrutura dos estabelecimentos penais mineiros Ampliação de oportunidades de trabalho e estudo para as pessoas privadas de liberdade Presos trabalhando e estudando Promoção do direito à remição de pena pelo trabalho ou estudo Presos com documentação civil regularizada e conta bancária aberta Aumento do número de presos profissionalmente mais qualificados e com certificação profissional Satisfação dos beneficiários Formação de rede de parceria e cooperação para o incentivo ao trabalho prisional e ressocialização 	<ul style="list-style-type: none"> Promoção da cidadania e do acesso de apenados e egressos a outros serviços e políticas públicas; Aumento da empregabilidade dos egressos do sistema prisional Diminuição da reincidência criminal Redução da superlotação dos estabelecimentos prisionais mineiros
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Grande extensão territorial e diversidade regional do Estado de Minas Gerais Superlotação, reincidência e falta de oportunidades de estudo e trabalho no sistema prisional Público-alvo: presos em sua maioria homens, pardos e pretos, jovens com baixa escolaridade Déficit estrutural de defensores públicos no Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Pressupostos <ul style="list-style-type: none"> Oferta de trabalho prisional decente Capacidade de articulação interinstitucional Processos licitatórios exitosos Cumprimento dos prazos e das atividades estabelecidos Auxílio jurídico aos participantes Adequado monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> Pressupostos <ul style="list-style-type: none"> Adequado monitoramento Programas complementares 	
Pressupostos	<ul style="list-style-type: none"> Dotação orçamentária disponível Celebração de convênio entre União e o Estado de Minas Gerais, com planos de trabalho concebidos em atenção a particularidade locais Desembolsos regulares de recursos Estabilidade e capacitação das equipes técnicas responsáveis Articulação interinstitucional 			

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

➤ Recursos

No que se refere aos **recursos humanos e institucionais**, a análise documental revelou que o PROCAP da colaboração de órgãos federais, estaduais e municipais, administrações prisionais locais, sociedade civil e empresas privadas. Evidenciou-se, portanto, a necessidade de articulação interinstitucional para o sucesso do Programa.

Quanto aos **recursos orçamentários e financeiros**, a análise dos seis convênios firmados revelou um montante superior a R\$ 5,5 milhões em repasses federais, somados a cerca de R\$ 220 mil em contrapartidas estaduais (Brasil, 2024). Destaca-se, entre eles, o convênio firmado em 2019, que concentrou o maior volume de recursos financeiros.

No tocante aos **recursos tecnológicos e informacionais**, identificou-se o papel central da plataforma TransfereGov como ferramenta de formalização, execução, monitoramento e transparência dos convênios. Essa plataforma consolida documentos – como planos de trabalho, termos de compromisso, aditivos, registros fotográficos e relatórios técnicos – e constitui uma base de dados essencial para fins de controle e avaliação. Todavia, foram relatadas dificuldades recorrentes no uso desse instrumento, como falhas no preenchimento dos relatórios, ausência de atualizações e até a inserção de informações inverídicas (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016; 2019a; Ministério da Segurança Pública, 2018), o que evidencia a necessidade de qualificação técnica e melhoria na utilização da ferramenta.





► Atividades e Produtos

A partir da análise dos planos de trabalho de cada convênio foram identificadas **atividades** recorrentes que, de forma geral, se estruturam em cinco frentes principais:

1. Adequação de espaços físicos nas unidades prisionais;
2. Celebração de instrumentos de parceria e cooperação com órgãos públicos e entidades privadas;
3. Mobilização do público-alvo, com seleção e engajamento das pessoas privadas de liberdade;
4. Capacitação profissional, por meio da oferta de cursos e da implantação de oficinas produtivas permanentes;
5. Monitoramento e a avaliação da execução dos convênios.

Cada uma dessas atividades se desdobra em tarefas operacionais específicas, exigindo articulação interinstitucional e gestão contínua por parte dos responsáveis pela execução.

A partir dessas atividades, são gerados **produtos** concretos:

- Espaços físicos adequados e equipados destinados ao trabalho e à capacitação profissional nas unidades prisionais;
- Cursos de capacitação profissional ministrados; os certificados emitidos;
- Oficinas produtivas permanentes implementadas, com criação e ocupação de vagas de trabalho prisional;
- Registros individuais de frequência e desempenho dos presos, utilizados para subsidiar pedidos de remição de pena;
- Instrumentos de parceria formalizados com atores públicos e privados;
- Documentos técnicos voltados ao monitoramento da execução, como relatórios e notas técnicas.

➤ Resultados e Impactos

Dos seis convênios do PROCAP firmados em Minas Gerais, apenas o Convênio nº 795323/2013 havia sido concluído até o momento da pesquisa. Sua prestação de contas, disponível na plataforma TransfereGov, informa de maneira sucinta que todas as oficinas previstas foram implementadas. Contudo, não há dados públicos precisos sobre o número de presos beneficiados ou sobre a execução das ações complementares previstas, como a emissão de documentos civis.

Os demais convênios seguem em vigência, o que exigiu que a análise de resultados e fosse baseada, predominantemente, em um encadeamento lógico das etapas do Programa.

Assim, se conjunto de recursos, atividades e produtos mencionados nas seções anteriores existir e for adequadamente utilizado e entregue, espera-se os seguintes **resultados**:

1. Melhoria na infraestrutura dos estabelecimentos prisionais mineiros;
2. Aumento de oportunidades de estudo e trabalho prisional;
3. Aumento no número de pessoas presas trabalhando e estudando nas unidades prisionais do Estado;
4. Acesso à remição de pena;
5. Pessoas presas e egressas profissionalmente mais qualificadas e com certificação profissional;
6. Formação de rede de parceria e cooperação para o incentivo ao trabalho prisional e ressocialização;
7. Pessoas presas com documentação civil regularizada e contas bancárias abertas;
8. Satisfação dos beneficiários.

Estes poderão gerar, a médio e longo prazos, os seguintes **impactos**:

1. Promoção da cidadania e do acesso de apenados e egressos a outros serviços e políticas públicas;
2. Ampliação da empregabilidade dos egressos do sistema prisional;
3. Redução da reincidência criminal;
4. Diminuição da superlotação dos estabelecimentos prisionais mineiros.

➤ Contexto

A efetividade do PROCAP também depende da atenção a elementos contextuais que influenciam diretamente seus resultados, destacando-se dois achados relevantes.

O primeiro relacionado à **grande extensão territorial e à diversidade regional** de Minas Gerais. O Estado possui cerca de 220 unidades prisionais e APACs distribuídas por 159 municípios, mas os convênios do PROCAP analisados alcançaram apenas 32 localidades. Embora grandes centros, como Ribeirão das Neves, Contagem e São Joaquim de Bicas — com alta concentração de unidades prisionais — tenham sido contemplados, observou-se a ausência de ações em diversas regiões do interior. Esse cenário indica a importância de ampliar a política para assegurar maior capilaridade do Programa no Estado e reforça a necessidade de estratégias diferenciadas, com projetos adaptados às especificidades regionais e às condições locais de implementação.

O segundo achado foi associado ao **déficit estrutural de defensores públicos no Estado**, o que compromete o acesso à justiça e, em especial, a efetivação dos direitos das pessoas privadas de liberdade no âmbito da execução penal. Notou-se que parte das cidades beneficiadas não conta com atendimento regular da Defensoria Pública — como é o caso de Turmalina, Coronel Fabriciano, Perdizes, Caeté, Ipaba, João Pinheiro e São Joaquim de Bicas. Essa ausência representa um obstáculo à formalização de pedidos de remição de pena nos autos dos processos de execução penal — um dos principais benefícios jurídicos esperados com a participação nas oficinas e cursos do Programa.

A adequação a estas condições contextuais constituem um pressuposto indispensável para a consolidação dos efeitos esperados do PROCAP no Estado.

➤ Pressupostos

Quanto à análise dos pressupostos necessários para a devida implementação do programa, destaca-se uma premissa basilar: o PROCAP deve oferecer oportunidades de trabalho decente, em consonância com a legislação nacional e as diretrizes internacionais (Vitto; Daufemback, 2018). A voluntariedade, a remuneração justa, a ausência de caráter punitivo ou exploratório, as condições adequadas de higiene, saúde e segurança, e o alinhamento com os padrões de dignidade e respeito aos direitos humanos são pilares inegociáveis para a legitimidade e eficácia do Programa (Vitto; Daufemback, 2018).

Dois outros pressupostos merecem destaque especial, dada a sua recorrência como obstáculos nos convênios analisados:

(1) Êxito dos processos licitatórios

A experiência dos convênios de 2013 e 2015 demonstra as dificuldades encontradas nas hastas públicas (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019a; 2019b; 2019d; 2021). A instabilidade financeira do Estado de Minas Gerais à época gerou desconfiança nos fornecedores, resultando em licitações desertas ou fracassadas. A dificuldade na elaboração de termos de referência e editais complexos para a contratação de serviços de capacitação também se mostrou um entrave significativo.

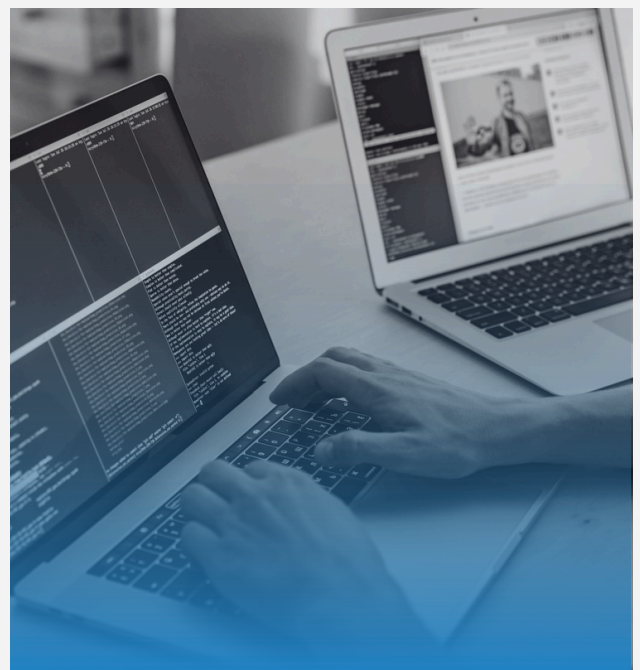
A busca por parcerias estratégicas, como as realizadas com prefeituras para a oferta de cursos (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019a; 2019b; 2019d; 2021), pode ser uma alternativa válida para mitigar os problemas relacionados à contratação, desde que garantida a qualidade e a adequação das capacitações.

(2) Adequado monitoramento com a utilização dos recursos tecnológicos disponíveis

Um dos pressupostos fundamentais para o adequado funcionamento do PROCAP é a efetiva realização do monitoramento das ações, com uso apropriado dos recursos tecnológicos disponíveis, especialmente a Plataforma TransfereGov.

Embora os convênios prevejam de mecanismos formais de monitoramento – como o envio de relatórios periódicos às instâncias federais e a realização de visitas técnicas – constataram-se fragilidades significativas nesse processo.

Relatórios apontam falhas recorrentes no preenchimento das informações e na alimentação do sistema, inclusive com registros de dados inverídicos (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016; 2019a; Ministério da Segurança Pública, 2018). Além disso, observou-se a ausência de documentos públicos de monitoramento dos convênios mais recentes (2019 a 2023) e a concentração das visitas in loco apenas na capital e região metropolitana, o que limita a avaliação da execução do Programa em unidades prisionais do interior. Essas lacunas comprometem a transparência, dificultam a fiscalização externa e inviabilizam a avaliação contínua e qualificada do PROCAP.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Uma vez analisadas as categorias que compuseram o MaPR – recursos, contexto, pressupostos, impactos, resultados e produtos – e construído o modelo esquemático de diagrama, tornou-se possível derivar dele painéis de indicadores para avaliação e monitoramento do Programa.

Seguindo as lições de Jannuzzi (2016), os painéis de indicadores propostos estão relacionados em uma estrutura nodal, na qual há:

- Um primeiro conjunto de indicadores-chave para acompanhamento dos efeitos do Programa – aqui concebido como um painel de indicadores associado a categoria de impactos;
- Em seguida, “um segundo conjunto mais amplo de indicadores complementares, que ajudam a entender o comportamento e a evolução” do primeiro conjunto (Jannuzzi, 2016, p. 113) – aqui concebido como um painel de indicadores associado à categoria de resultados;
- E, após, um painel de indicadores, que podem ajudar a entender os níveis acima, bem como as relações de dependência e conexão lógica de intervenção do programa (Jannuzzi, 2016) – aqui concebido como um painel de indicadores associado às categorias de recursos, atividades e produtos.



Os indicadores propostos podem ser complementados ou adaptados conforme a disponibilidade de dados e o nível em que se realiza o monitoramento e a avaliação (local, regional, estadual ou federal), por exemplo.

Os indicadores propostos podem ser qualificados e segmentados por características relevantes à gestão do Programa, como modalidade de oficina, convênio específico ou unidade prisional específica.



INDICADORES DE IMPACTO

Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Taxa de reincidência criminal entre egressos participantes do PROCAP	Quantificar o percentual de egressos que participaram do PROCAP e voltaram a cometer crimes, resultando em nova prisão, dentro do período de até um ano após sua saída do sistema prisional	$(\text{Número de egressos do PROCAP que reincidiram criminalmente em até 1 ano} \div \text{Total de egressos participantes do PROCAP}) \times 100$
Percentual de egressos empregados formalmente, comparado ao total de egressos participantes do PROCAP	Quantificar o percentual de egressos que participaram do PROCAP e conseguiram um emprego com carteira assinada dentro do período de até um ano após sua saída do sistema prisional	$(\text{Número de egressos empregados formalmente em até 1 ano} \div \text{Total de egressos participantes do PROCAP}) \times 100$
Percentual de egressos participantes do PROCAP que acessaram outras políticas públicas após a saída do sistema prisional	Quantificar o percentual de egressos que participaram do PROCAP e estão inscritos em políticas públicas de outras áreas (como saúde, assistência social, educação, etc.) dentro do período de até um ano após sua saída do sistema prisional	$(\text{Número de egressos inscritos em políticas públicas de outros setores em até 1 ano} \div \text{Total de egressos participantes do PROCAP}) \times 100$
Variação do déficit de vagas nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP	Mensurar a diferença entre o déficit de vagas nas unidades prisionais, comparando a situação antes e depois da implementação do programa. Um valor positivo indica redução do déficit após implementação.	$(\text{Déficit de vagas antes da implantação do PROCAP}) - (\text{déficit de vagas depois do PROCAP})$ Sendo o déficit de vagas = número total de presos na(s) unidade(s) \div capacidade oficial de vagas da unidade

INDICADORES DE RESULTADO

Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Taxa de satisfação dos participantes do PROCAP com as atividades propostas	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que expressaram avaliações positivas em relação às atividades oferecidas pelo Programa	$(\text{Número de respostas positivas em questionários de avaliação} \div \text{Total de questionários aplicados}) \times 100$
Percentual de participantes do PROCAP com documentação civil regularizada e conta bancária	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que possuem tanto a documentação civil básica regularizada (como RG, CPF, carteira de trabalho) quanto uma conta bancária	$(\text{Número de presos do PROCAP com documentação civil e conta bancária} \div \text{Total de participantes do PROCAP}) \times 100$
Percentual de presos certificados ao final dos cursos em relação ao total de participantes	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que receberam certificação ao concluir os cursos oferecidos pelo programa, em relação ao número total de participantes	$(\text{Número de certificados emitidos} \div \text{Número total de presos participantes do PROCAP}) \times 100$
Taxa de remição de pena registrada para participantes do PROCAP	Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que tiveram dias de pena remidos em função de sua participação nas atividades do programa, em relação ao número total de participantes dessas atividades	$(\text{Número de presos do PROCAP com remição registrada} \div \text{Total de presos participantes das atividades do PROCAP}) \times 100$
Variação percentual do déficit de vagas de trabalho e estudo nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP	Quantificar a mudança percentual no déficit de vagas para trabalho e estudo nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP, comparando a situação antes e depois da implementação do programa. Um valor positivo indica uma redução no déficit de postos de trabalho e estudo.	$[1 - (\text{Déficit de vagas de trabalho e estudo após o PROCAP} \div \text{Déficit de vagas de trabalho e estudo antes do PROCAP})] \times 100$

INDICADORES DE PRODUTO

Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
<p>Taxa de satisfação dos participantes do PROCAP com as atividades propostas</p>	<p>Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que expressaram avaliações positivas em relação às atividades oferecidas pelo Programa</p>	<p>$(\text{Número de respostas positivas em questionários de avaliação} \div \text{Total de questionários aplicados}) \times 100$</p>
<p>Percentual de participantes do PROCAP com documentação civil regularizada e conta bancária</p>	<p>Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que possuem tanto a documentação civil básica regularizada (como RG, CPF, carteira de trabalho) quanto uma conta bancária</p>	<p>$(\text{Número de presos do PROCAP com documentação civil e conta bancária} \div \text{Total de participantes do PROCAP}) \times 100$</p>
<p>Percentual de presos certificados ao final dos cursos em relação ao total de participantes</p>	<p>Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que receberam certificação ao concluir os cursos oferecidos pelo programa, em relação ao número total de participantes</p>	<p>$(\text{Número de certificados emitidos} \div \text{Número total de presos participantes do PROCAP}) \times 100$</p>
<p>Taxa de remição de pena registrada para participantes do PROCAP</p>	<p>Quantificar o percentual de participantes do PROCAP que tiveram dias de pena remidos em função de sua participação nas atividades do programa, em relação ao número total de participantes dessas atividades</p>	<p>$(\text{Número de presos do PROCAP com remição registrada} \div \text{Total de presos participantes das atividades do PROCAP}) \times 100$</p>
<p>Variação percentual do déficit de vagas de trabalho e estudo nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP</p>	<p>Quantificar a mudança percentual no déficit de vagas para trabalho e estudo nas unidades prisionais contempladas pelo PROCAP, comparando a situação antes e depois da implementação do programa. Um valor positivo indica uma redução no déficit de postos de trabalho e estudo.</p>	<p>$[1 - (\text{Déficit de vagas de trabalho e estudo após o PROCAP} \div \text{Déficit de vagas de trabalho e estudo antes do PROCAP})] \times 100$</p>

INDICADORES DE ATIVIDADE

Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Taxa de sucesso dos processos licitatórios do PROCAP	Quantificar o percentual de processos licitatórios iniciados pelo PROCAP que foram concluídos com sucesso, resultando na homologação do resultado e na assinatura do contrato para a aquisição de bens, serviços ou obras necessários à implementação do programa.	$(\text{Número de licitações com resultado homologado e contrato firmado} \div \text{Total de licitações iniciadas}) \times 100$
Percentual de instrumentos de parceria previstos firmados conforme planos de trabalho	Quantificar o percentual de acordos de colaboração com outras instituições ou organizações, que estavam planejados para serem estabelecidos, que foram efetivamente firmados e estão em andamento para a implementação de atividades conjuntas do PROCAP, conforme os planos de trabalho definidos	$(\text{Número de instrumentos de parceria previstos que foram firmados e estão em execução} \div \text{Número total de instrumentos de parceria previstos}) \times 100$
Taxa de implementação de oficinas do PROCAP	Quantificar o percentual de oficinas que foram efetivamente iniciadas e estão em andamento, em relação ao número total de oficinas que foram planejadas para serem oferecidas	$(\text{Número de oficinas implementadas} \div \text{Total de oficinas previstas}) \times 100$
Taxa de implementação de cursos do PROCAP	Quantificar o percentual de cursos que foram efetivamente iniciados e estão sendo oferecidos, em relação ao número total de cursos que foram planejados para serem ministrados	$(\text{Número de cursos ministrados} \div \text{Total de cursos previstos}) \times 100$
Índice de cobertura de supervisão técnica <i>in loco</i>	Quantificar o percentual de unidades prisionais distintas onde o PROCAP possui atividades em andamento que receberam visitas de supervisão técnica	$(\text{Número de unidades prisionais únicas com atividades do PROCAP em andamento que receberam visita técnica} \div \text{Total de unidades com atividades do PROCAP em andamento}) \times 100$
Materiais e equipamentos adquiridos conforme plano de trabalho	Quantificar o percentual de materiais e equipamentos (insumos para oficinas, equipamentos para espaços de trabalho e estudo, etc.) que foram efetivamente comprados e entregues, seguindo as especificações técnicas definidas nos planos de trabalho, em relação ao número total de itens que estavam previstos para aquisição.	$(\text{Número de itens adquiridos conforme especificação no plano de trabalho} \div \text{Total de itens previstos para aquisição}) \times 100$
Percentual da população prisional da unidade selecionada para participar das atividades do PROCAP	Quantificar o percentual da população carcerária da(s) unidade(s) prisional(is) alvo do PROCAP que foi efetivamente selecionada e está participando das atividades oferecidas pelo programa	$(\text{Número de presos selecionados para participar das atividades do PROCAP} \div \text{Total de presos que são foco de atuação do programa}) \times 100$

INDICADORES DE RECURSOS

Indicador	Objetivo	Descrição Algébrica
Montante de recursos financeiros federais no convênio firmado	Medir o aporte financeiro federal para a execução do programa	Soma dos valores repassados pela União para execução do convênio do PROCAP (via Funpen ou emenda parlamentar)
Montante de recursos financeiros estaduais no convênio	Medir o esforço financeiro estadual na execução da política	Soma dos valores aportados como contrapartida pelo Estado de Minas Gerais
Proporção de execução sobre o total de recursos disponibilizados	Calcular a porcentagem do montante total de recursos financeiros que foram destinados ao PROCAP (orçamento aprovado, recursos liberados, etc.) e que foram efetivamente gastos ou empenhados	$(\text{Recursos efetivamente executados} \div \text{Recursos totais disponíveis}) \times 100$
Relação técnico/participante	Calcular a proporção entre o número total de profissionais técnicos que compõem a equipe do PROCAP e o número total de beneficiários que participaram de alguma atividade.	$\text{Número de técnicos na equipe responsável} \div \text{número de beneficiários atendidos pelo PROCAP}$



Espera-se que os indicadores propostos possa subsidiar gestores na tomada de decisões mais qualificadas, orientadas por evidências, visando a alocação eficiente de recursos, o aperfeiçoamento da operacionalização e, cada vez mais, que o Programa seja bem-sucedido no alcance de seus objetivos (Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa, 2006; Costa, Castanhar 2003).

Para demais atores envolvidos na implementação do PROCAP em Minas Gerais, as ferramentas de avaliação e monitoramento propostas podem facilitar o entendimento sobre o funcionamento do Programa, favorecendo a coordenação intersetorial e o engajamento institucional (Jannuzzi, 2016).

Além disso, os instrumentos propostos podem promover transparência, facilitar a *accountability* (Ramos; Schabbach, 2012) e fortalecer o *policy learning*, sendo vetores de aprendizagem organizacional, possibilitando a replicação de práticas bem-sucedidas e a correção de erros, por exemplo (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Pontua-se, contudo, que a especificidade do Programa e a escassez de estudos prévios com foco em sua avaliação impõem algumas limitações à plena operacionalização dos indicadores propostos. Em especial, observa-se a inexistência de valores de referência para a definição de linhas de base, dificultando a interpretação de resultados. Tampouco há parâmetros consolidados quanto à frequência de coleta e atualização dos dados necessários para monitoramento.

Tais lacunas reforçam a **necessidade de validação empírica e de calibragem técnica junto às equipes gerenciais** responsáveis pela execução do Programa, a fim de melhor adequar os indicadores à realidade operacional, estabelecer critérios factíveis de coleta, ajustar metas e definir parâmetros de análise.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria nº 477, de 31 de outubro de 2019. Diário Oficial da União nº 477, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de outubro de 2019.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen) - Período de julho a dezembro de 2023. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 22 maio. 2024.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Plataforma TransfereGov. Brasília: MGI, [2024]. Disponível em: <https://www.transferegov.br>. Acesso em: 14 maio 2025.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório nº 16/2016/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN. Brasília, 2016.
- MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n.º 232/2018/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ. Brasília, 2018.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n.º 17/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ. Brasília, 2019a.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n.º 154/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ. Brasília, 2019b.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório nº 22/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN. Brasília, 2019c.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n.º 153/2019/DIFIR/COAIR/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ. Brasília, 2019d.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório de cumprimento do objeto/SEJUSP/DTP/2021. Brasília, 2021.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- JANNUZZI, P. de M. Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. 1ª ed. Campinas: Editora Alínea, 2016.
- STF. Tribunal Pleno. ADPF 347, Violação Massiva de Direitos Fundamentais no Sistema Carcerário Brasileiro. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 04/10/2023. Diário do Judiciário Eletrônico (Dje). Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S; PAES-SOUSA, R.. O Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS; UNESCO, 2006. Policy Papers, n.17
- VITTO, Renato Campos Pinto de. DAUFEMBACK, Valdirene. Agenda: proposta para a política penal. In: Para além da prisão – reflexões e propostas para uma nova política penal. Org. VITTO, Renato Campos Pinto de. DAUFEMBACK, Valdirene. Casa do Direito: Belo Horizonte, 2018.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 46, 1271-1294, 2012. Acesso em: 20 mar. 2024.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Discente: Bianca Beatriz Davanzo

Mestranda em Administração Pública na Universidade Federal de Alfenas (Unifal). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

bianca.davanzo@gmail.com

Orientador: Vinicius de Souza Moreira

Doutor, Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br

Coorientador: Thiago Rodrigues Silame

Doutor e Mestre em Ciência Política, e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

thiago.silame@unifal-mg.edu.br

Junho/2025



Protocolo de recebimento do produto técnico- tecnológico

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “PROPOSTA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO PARA O PROCAP NO ESTADO DE MINAS GERAIS”, derivado da dissertação de mestrado “Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes no Estado de Minas Gerais: proposta de avaliação e monitoramento com o uso do Mapa de Processos e Resultados”, de autoria de Bianca Beatriz Davanzo, Vinicius de Souza Moreira e Thiago Rodrigues Silame.

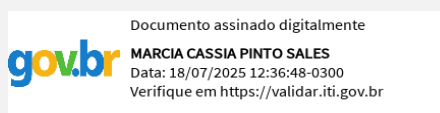
Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal de Alfenas, Campus Varginha.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um relatório técnico e seu propósito é apresentar o diagrama do MaPR do Programa e os painéis de indicadores propostos, os quais podem contribuir para o avanço e o sucesso do PROCAP no Estado de Minas Gerais.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap@unifal-mg.edu.br.

Belo Horizonte, 18 de julho de
2025.

Registro de recebimento:



Márcia Cássia Pinto Sales
Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão
Superintendência do Observatório de Segurança Pública
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais

APÊNDICE B - LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS

Quadro 24 – Documentos analisados

(continua)

Documento	Data	Descrição
Convênio 795323/2013		
Projeto Básico	22/05/2013	Projeto básico pelo Estado de Minas Gerais ao Departamento Penitenciário Nacional, no âmbito da Portaria Depen nº 12 de 2/01/2013
Convênio 795323/2013	30/12/2013	Termo de convênio assinado pela União e Estado de Minas Gerais visando a implementação do PROCAP
Nota Técnica nº 92/2015/ DIFOC/COAAC/CGFPN/ DIRPP/DEPEN	09/09/2015	Solicita prorrogação de prazo do convênio
Relatório nº 16/2016/DIFIR/ COAIR/ CGGIR/DEPEN/ DIRPP/DEPEN	21/06/2016	Relatório de monitoramento <i>in loco</i> e análise de relatório trimestral, elaborado pelo Ministério da Justiça e Cidadania
Nota Técnica nº 244/2016/ DIFIR/COAIR/CGGIR DEPEN/DIRPP/DEPEN	25/10/2016	Aprova pedido de prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Nota Técnica nº 24/2017/ COATR/CGPC/DIRPP/DEPEN	19/12/2017	Aprova pedido de prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Nota Técnica n.º 232/2018/ DIFIR/COAIR/ CGGIR- DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ	11/10/2018	Análise do 10º relatório semestral de execução do Convênio (período de dezembro/2017 a maio/2018), elaborada pelo Ministério da Justiça e Cidadania
Nota Técnica n.º 17/2019/ DIFIR/COAIR/CGGIR- DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ	13/02/2019	Análise do 11º relatório semestral de execução do Convênio (período de dezembro/2017 a dezembro/2018), elaborada pelo Ministério da Justiça e Cidadania
Nota Técnica n.º 153/2019/ DIFIR/COAIR /CGGIR- DEPEN/DIRPP/DEPEN/MJ	16/08/2019	Análise do 12º relatório semestral de execução do Convênio (período de dezembro/2018 a julho/2019), elaborada pelo Ministério da Justiça e Cidadania
Relatório nº 22/2019/ DIFIR/COAIR/CGGIR- DEPEN/DIRPP/DEPEN	16/05/2019	Relatório de monitoramento <i>in loco</i> , elaborado pelo Ministério da Justiça e Cidadania
Termo aditivo de alteração da vigência nº 000007/2019	26/12/2019	Prorrogação do prazo de vigência do Convênio
Ofício nº 133/2021/DIRPP/ DEPEN/MJ	12/01/2021	Solicita o encaminhamento do relatório final de execução do Convênio
Relatório de cumprimento do objeto SEJUSP/DTP/2021	12/02/2021	Relatório final de execução do Convênio para prestação de contas e anexos
Despacho nº 2526/2021/ DIRPP/DEPEN/MJ	26/04/2021	Aprovação da prestação de contas final do Convênio

Quadro 24 – Documentos analisados

(continuação)

Convênio 824548/2015		
Projeto básico	07/08/2015	Projeto básico apresentado pelo Estado de Minas Gerais ao Departamento Penitenciário Nacional no âmbito da Portaria Depen nº 12 de 02/01/2013
Convênio nº 824548/2015/ GABDEPEN/ DEPEN	28/12/2015	Termo de convênio assinado
Nota Técnica nº 391/2017/ DIFIR/COAIR/CGGIR- DEPEN/DIRPP /DEPEN	26/12/2017	Análise do 2º relatório semestral de execução do Convênio (período de novembro/2016 a novembro/2017) e aprovação de pedido de prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Nota Técnica n.º 233/2018/ DIFIR/COAIR/ CGGIR- DEPEN/DIRPP/ DEPEN/MJ	28/09/2018	Análise do 3º relatório semestral de execução do Convênio (período de dezembro/2017 a maio/2018)
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000003/2018	17/12/2018	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Nota Técnica n.º 18/2019/ DIFIR/COAIR/ CGGIR- DEPEN/DIRPP /DEPEN/MJ	13/02/2019	Análise do 4º relatório semestral de execução do Convênio (período de dezembro/2017 a maio/2018)
Relatório nº 23/2019/ DIFIR/COAIR/ CGGIR- DEPEN/DIRPP/DEPEN	04/06/2019	Relatório de monitoramento <i>in loco</i>
Nota Técnica n.º 154/2019/ DIFIR/COAIR/ CGGIR- DEPEN/DIRPP /DEPEN/MJ	14/08/2019	Análise do 5º relatório semestral de execução do Convênio (período de janeiro/2019 a dezembro/2019)
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000004/2020	14/01/2020	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000005/2020	25/11/2020	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Nota Técnica nº 73/2021/ COATR/CGCAP/DIRPP/ DEPEN/MJ	22/06/2021	Aprovação de pedido de ajuste de plano de trabalho
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000006/2021	06/12/2021	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000007/2022	31/05/2022	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000008/2023	01/06/2023	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000009/2024	10/06/2024	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Convênio 891352/2019		
Projeto básico	12/11/2019	Projeto básico apresentado pelo Estado de Minas Gerais ao Departamento Penitenciário Nacional no âmbito da Portaria Depen nº 477, de 31 de outubro de 2019

Quadro 24 – Documentos analisados

(continuação)

Convênio DEPEN-MJSP Plataforma +Brasil nº 891352/2019	30/12/2019	Termo de convênio assinado
Projeto de Ampliação	10/04/2023	Projeto técnico apresentado pelo Estado de Minas Gerais ao Departamento Penitenciário Nacional para ampliação do Convênio
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000001/2022	16/05/2022	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Termo Aditivo de Acréscimo Nº 000002/2023	02/05/2023	Suplementação financeira para implementação de mais 11 oficinas de artefatos de concreto, e aquisição de um veículo
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000003/2023	01/06/2023	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000004/2024	04/07/2024	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Projeto básico	12/11/2019	Projeto Ressignifique apresentado pelo Estado de Minas Gerais ao Departamento Penitenciário Nacional.
Convênio DEPEN-MJSP – PLATAFORMA +BRASIL nº 915227/2021	29/12/2021	Termo de convênio assinado
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000001/2023	16/11/2023	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Convênio 915227/2021		
Projeto básico	06/06/2021	Projeto Ressignifique apresentado pelo Estado de Minas Gerais ao Departamento Penitenciário Nacional.
Convênio DEPEN-MJSP – PLATAFORMA +BRASIL nº 915227/2021	29/12/2021	Termo de convênio assinado
Termo Aditivo de Alteração da Vigência Nº 000001/2023	16/11/2023	Prorrogação de prazo de vigência do Convênio
Convênio 932131/2022		
Projeto Básico	23/06/2022	Projeto apresentado pelo Estado de Minas Gerais ao Ministério da Justiça e Segurança Pública
Emenda Parlamentar nº 20180007	2022	Emenda parlamentar
Minuta de Convênio DEPEN- MJSP – PLATAFORMA +BRASIL nº 932131/2022	29/08/2022	Termo de convênio assinado
Termo Aditivo de Acréscimo Nº 000001/2023	18/08/2023	Termo de suplementação de valores de contrapartida estadual para o Convênio

Quadro 24 – Documentos analisados

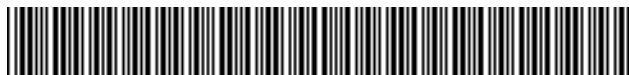
(conclusão)

Convênio 940579/2023		
Projeto Básico	24/03/2023	“Projeto dignidade menstrual para pessoas em situação de vulnerabilidade - PROCAP MULHERES” apresentado pelo Estado de Minas Gerais ao Ministério da Justiça e Segurança Pública
Convênio SENAPPEN-MJSP – TRANSFEREGOV.BR nº 940579/2023	26/12/2023	Termo de convênio assinado

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos resultados da pesquisa.

ANEXO A – PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E RESPOSTAS**PRIMEIRO PEDIDO**

28207972



08198.021627/2024-21



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Políticas Penais
Serviço de Informação ao Cidadão da Senappen

INFORMAÇÃO Nº 164/2024/SIC-SENAPPEN/GABSEC/SENAPPEN

Trata-se de Pedido de Acesso à Informação registrado na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR, sob número 08198.021627/2024-21.

A demanda foi encaminhada à **Diretoria de Políticas Penitenciárias**, que se manifestou por meio do **DESPACHO Nº 3725/2024/DIRPPSENAPPEN**, cujo teor segue abaixo, na íntegra.

1. "Trata-se de SIC - Pedido de Acesso à Informação (27943068), em que é solicitado:

"Qual o marco normativo do PROCAP? Gentileza encaminhar cópia de seu conteúdo

Aparentemente seu projeto foi proposto por meio da "Informação n.º051/2011COATR/CGRESE/DIRPP/DEPEN/MJ (0119374) - fls. 01/08)". No entanto, não foi possível acessar este documento. Gentileza encaminhar cópia com seu conteúdo.

Quantos ciclos já foram abertos do PROCAP? Gentileza encaminhar todas as Portarias dos ciclos.

Por quanto tempo o ciclo "fica aberto" para os estados poderem celebrar convênios: ou seja, por quanto tempo um ciclo tem vigência?

Depois de 2019 foram abertos novos ciclos do PROCAP? Se não, o que vem sendo feito em 2019 a 2024 com relação ao

PROCAP? Em quais ciclos o Estado de Minas Gerais firmou convênio com o PROCAP?

Aparentemente, o último ciclo do PROCAP foi aberto em 2019. Então, como explicar o fato de o estado de Minas Gerais ter firmado convênios do PROCAP nos anos 2021 e 2022 (Convênio 915227/2021 e Convênio 93213/2022) - quando aparentemente não havia ciclo aberto?"

2. Desse modo, **acolho** e apresento o Informação nº 29/2024/CGCAP/DIRPP/SENAPPEN (28186388), a qual informa que:

O Programa Nacional de Capacitação Profissional do Sistema Prisional - PROCAP é uma iniciativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, visando a capacitação profissional das pessoas privadas de liberdade do sistema prisional.

O marco normativo deu-se no ano de 2012 por meio da Portaria nº 69, de 06 de fevereiro de 2012 (28106773), quanto aos ciclos abertos do Procap ocorreram nos anos:

2012, Portaria nº 69, de 06 de fevereiro de 2012 (28112511), o DEPEN celebrou convênios com 19 Unidades Federativas, a saber: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins; 2013, Portaria DEPEN nº 012, de 02 de janeiro de 2013 (28112992), o ciclo foi aberto para os 08 estados restantes. Entretanto, somente 04 deles apresentaram e adequaram suas propostas, são eles: Amazonas, Goiás, Minas Gerais e Rio de Janeiro; 2014, Portaria DEPEN nº 323, de 22 de abril de 2014 (28122302), que estabeleceu o 3º Ciclo de Implementação do Projeto de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes - PROCAP pretendia-se celebrar convênios Procap com as 04 Unidades da Federação não contempladas à época. Mas, somente Mato Grosso e Sergipe obtiveram êxito. Ressalta-se que o Distrito Federal teve convênio firmado em 2014, ante a disponibilização de recursos de Emenda Parlamentar; 2015, Portaria DEPEN nº 119, de 06 de abril de 2015 (28122283), o quarto ciclo foi disponibilizado para todas as Unidades Federativas, uma vez que o portfólio de oficinas financiáveis foi ampliado, com a inclusão de 04 oficinas, quais sejam, "Fabricação de Fraldas", "Manutenção de Equipamentos de Informática", "Serralheria" e "Marcenaria". Assim, 18 UFs obtiveram êxito na formalização do convênio, a saber: Acre, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins; 2019, Portaria nº 477, de 31 de outubro de 2019 (28114158), formalizado no ano de 2019, conseguiu realizar novos Convênios com 22 Estados, sendo projetadas

202 novas oficinas de trabalho. Quanto aos valores de repasse, o 5º ciclo atingiu mais de 49 milhões, sendo o maior repasse da história do programa, e ainda que o valor é superior à soma de todos os ciclos anteriores;

2021, Emenda Parlamentar nº 27590004, espelho de emenda (17640105), Parecer nº 1/2022/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN (18598496) e DESPACHO Nº 4293/2022/DIRPP/DEPEN (18653290), projeto “Criação de unidades fabris para fabricação de concertinas, telas, alambrados e mourões de concreto em unidades prisionais no Estado de Minas Gerais”, possui como meta a profissionalização das pessoas privadas de liberdade, além do fornecimento de insumos para a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, gerando economia e eficiência através de produção própria, sendo o seu público alvo, os indivíduos privados de liberdade e egressos do sistema prisional; 2022, por meio de Emenda Parlamentar nº 20180007, Convênio DEPEND-MJSP – PLATAFORMA +BRASIL nº 915227/2021 (16762512), aquisição de maquinário e equipamento de RX, cujo objeto é o aparelhamento do sistema prisional de Minas Gerais por meio da estruturação de ações de segurança e ressocialização de indivíduos privados de liberdade;

2023, Edital de Chamamento Público 1/2023 (28109513), constitui-se no estabelecimento de procedimentos, critérios e prioridades para a apresentação de propostas para a implantação de oficinas produtivas de: absorventes, bioabsorventes, fraldas e peças íntimas, por meio do Projeto Dignidade Menstrual para Pessoas em Situação de Vulnerabilidade - PROCAP Mulheres.

Em relação aos ciclos do Procap, geralmente são abertos periodicamente, com determinada vigência para os estados celebrarem convênios. Essa vigência pode variar de ciclo para ciclo e é estabelecida pelas autoridades competentes, sobretudo em decorrência de fatores como solicitações de prorrogações, com o objetivo de executar o objeto pactuado em sua plenitude, dessa forma podem ter sua duração estendida para além do período firmado, levando sempre em consideração os normativos legais que regem os convênios.

Consoante a participação nos ciclos do Procap, o estado de Minas Gerais firmou convênio nos anos 2013, 2015, 2019, 2021, 2022 e 2023. "

Assim, retorno os autos ao SIC-SENAPPEN para conhecimento e impulsos subsequentes.

Atenciosamente,"



Documento assinado eletronicamente por **JEFFREY ANDREAZZA COUTO DA SILVA**, Ponto Focal do SIC na SENAPPEN, em 20/06/2024, às 11:01, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **28207972** e o código CRC **EC169C1A**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08198.021627/2024-21

SEI nº 28207972

Fonte: Brasil (2024a).

SEGUNDO PEDIDO



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Políticas Penais
Serviço de Informação ao Cidadão da Senappen

INFORMAÇÃO Nº 272/2024/SIC-SENAPPEN/GABSEC/SENAPPEN

Trata-se de Pedido de Acesso à Informação registrado na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR, sob número 08198.039983/2024-00.

A demanda foi encaminhada à **Diretoria de Políticas Penitenciárias**, que se manifestou por meio da **INFORMAÇÃO Nº 78/2024/CONAT/CGCAP/DIRPP/SENAPPEN**, da **Coordenação Nacional de Trabalho da Senappen**, cujo teor segue abaixo, na íntegra.

1. "Em atenção ao DESPACHO Nº 3077/2024/CGCAP/DIRPP/SENAPPEN (29513438), referente ao Pedido de Acesso à Informação-SIC (29466347), que solicita:

"Informações sobre o PROCAP em Minas Gerais".

2. Consoante a análise desta Coordenação de Trabalho, conforme a demanda solicitada, passaremos a descrever as perguntas e respostas:

- i- 1) É possível que as unidades da federação recebam verbas para execução do PROCAP por meio de emendas parlamentares? Se sim, cite todas as ocasiões em que isso ocorreu no Estado de Minas Gerais, e dois exemplos de outros Estados. Gentileza enviar a documentação relacionada
- ii- Resposta: Sim, PROCAPs nº 915227/2021 e nº 932131/2022. Sobre os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>.
- iii- 2) O Convênio nº 915227/2021 foi firmado com o Município de Minas Gerais, com recursos da Emenda Parlamentar nº 27590004? Gentileza enviar o documento da referida Emenda.
- iv- Resposta: Sobre os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>.

v- 3) O Estado de Minas Gerais firmou convênio do PROCAP no ano de 2023? Se sim, mandar o número do convênio e a documentação referente (emenda parlamentar, termo de convênio assinado, projeto básico, relatórios de monitoramento, etc).

vi- Resposta: Sim. Convênio nº 940579/2023-PROCAP MULHERES. Sobre os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>.

vii- 4) Aparentemente, os convênios do PROCAP firmados com o Estado de Minas Gerais são monitorados pelo Depen. No que tange aos Convênios nº. 795323/2013 e 824548/2015, foram disponibilizados no Sincov, relatórios e notas técnicas do Depen tratando do monitoramento de sua execução. No entanto, para os Convênios nº. 891352/2019, 915227/2021, 932131/2022, não há no Sincov nenhum documento de monitoramento. Por que isso acontece? O Depen não está mais monitorando a execução dos convênios? Ou se está, por que não estão sendo mais disponibilizados documentos de monitoramento no Sincov como antes?

viii- Resposta: Sim, a SENAPPEN continua monitorando todos os Convênios. Todos os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>. A SENAPPEN continua fiscalizando os convênios, inclusive os de Emenda Parlamentar, quais sejam, os PROCAPs nº 915227/2021 e nº 932131/2022.

ix- 5) Até o momento, quantos convênios já foram estabelecidos entre as unidade de federação e o PROCAP (considerando convênio em execução e já finalizados)? No total, qual o valor global de todos estes convênios?

x- Resposta: Atualmente, existem 33 Procap ativos, com um valor total de repasse de R\$ 71.567.952,70 (setenta e um milhões, quinhentos e sessenta e sete mil novecentos e cinquenta e dois reais e setenta centavos). Além disso, há 12 Procap Mulher ativos, com um valor total de repasse de R\$ 6.402.201,09 (seis milhões, quatrocentos e dois mil duzentos e um reais e nove centavos), conforme consta no link BI. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2NkZDJiZmMtMGU5MC00MTZkLTlkYzctNmQ5NjYzNWl5NDdiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

3. A propósito, consignar que a Coordenação Nacional de Trabalho está à disposição para colaborar contribuir com as atividades educacionais, no que for necessário.

4. São essas as considerações a que submete para consideração superior para apreciação e, se de acordo, encaminhamento à Diretoria de Políticas Penitenciárias para demais encaminhamentos.

Respeitosamente,"



Documento assinado eletronicamente por **JEFFREY ANDREAZZA COUTO DA SILVA**, Ponto Focal do SIC na **SENAPPEN**, em 11/11/2024, às 08:18, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **29739992** e o código CRC **14116057**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08198.039983/2024-00 SEI nº 29739992

Fonte: Brasil (2024b).

TERCEIRO PEDIDO

29739992 08198.039983/2024-00



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Políticas Penais
Serviço de Informação ao Cidadão da Senappen

INFORMAÇÃO Nº 272/2024/SIC-SENAPPEN/GABSEC/SENAPPEN

Trata-se de Pedido de Acesso à Informação registrado na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR, sob número 08198.039983/2024-00.

A demanda foi encaminhada à **Diretoria de Políticas Penitenciárias**, que se manifestou por meio da **INFORMAÇÃO Nº 78/2024/CONAT/CGCAP/DIRPP/SENAPPEN**, da **Coordenação Nacional de Trabalho da Senappen**, cujo teor segue abaixo, na íntegra.

1. "Em atenção ao DESPACHO Nº 3077/2024/CGCAP/DIRPP/SENAPPEN (29513438), referente ao Pedido de Acesso à Informação-SIC (29466347), que solicita:

"Informações sobre o PROCAP em Minas Gerais".

2. Consoante a análise desta Coordenação de Trabalho, conforme a demanda solicitada, passaremos a descrever as perguntas e respostas:

i- 1) É possível que as unidades da federação recebam verbas para execução do PROCAP por meio de emendas parlamentares? Se sim, cite todas as ocasiões em que isso ocorreu no Estado de Minas Gerais, e dois exemplos de outros Estados. Gentileza enviar a documentação relacionada

ii- Resposta: Sim, PROCAPs nº 915227/2021 e nº 932131/2022. Sobre os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>.

iii- 2) O Convênio nº 915227/2021 foi firmado com o Município de Minas Gerais, com recursos da Emenda Parlamentar nº 27590004? Gentileza enviar o documento da referida Emenda.

iv- Resposta: Sobre os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>.

v- 3) O Estado de Minas Gerais firmou convênio do PROCAP no ano de 2023? Se sim, mandar o número do convênio e a documentação referente

(emenda parlamentar, termo de convênio assinado, projeto básico, relatórios de monitoramento, etc).

vi- Resposta: Sim. Convênio nº 940579/2023-PROCAP MULHERES. Sobre os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>.

vii- 4) Aparentemente, os convênios do PROCAP firmados com o Estado de Minas Gerais são monitorados pelo Depen. No que tange aos Convênios nº. 795323/2013 e 824548/2015, foram disponibilizados no Sincov, relatórios e notas técnicas do Depen tratando do monitoramento de sua execução. No entanto, para os Convênios nº. 891352/2019, 915227/2021, 932131/2022, não há no Sincov nenhum documento de monitoramento. Por que isso acontece? O Depen não está mais monitorando a execução dos convênios? Ou se está, por que não estão sendo mais disponibilizados documentos de monitoramento no Sincov como antes?

viii- Resposta: Sim, a SENAPPEN continua monitorando todos os Convênios. Todos os documentos relacionados, se encontram na Plataforma TransfereGov, de acesso livre, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre>. A SENAPPEN continua fiscalizando os convênios, inclusive os de Emenda Parlamentar, quais sejam, os PROCAPs nº 915227/2021 e nº 932131/2022.

ix- 5) Até o momento, quantos convênios já foram estabelecidos entre as unidades de federação e o PROCAP (considerando convênio em execução e já finalizados)? No total, qual o valor global de todos estes convênios?

x- Resposta: Atualmente, existem 33 Procap ativos, com um valor total de repasse de R\$ 71.567.952,70 (setenta e um milhões, quinhentos e sessenta e sete mil novecentos e cinquenta e dois reais e setenta centavos). Além disso, há 12 Procap Mulher ativos, com um valor total de repasse de R\$ 6.402.201,09 (seis milhões, quatrocentos e dois mil duzentos e um reais e nove centavos), conforme consta no link BI. [https://app.powerbi.com/view?](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiM2NkZDJiZmMtMGU5MC00MTZkLTlkYzctNmQ5NjYzNWl5NDdiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9)

[r=eyJrljoiM2NkZDJiZmMtMGU5MC00MTZkLTlkYzctNmQ5NjYzNWl5NDdiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiM2NkZDJiZmMtMGU5MC00MTZkLTlkYzctNmQ5NjYzNWl5NDdiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9)

3. A propósito, consignar que a Coordenação Nacional de Trabalho está à disposição para colaborar contribuir com as atividades educacionais, no que for necessário.

4. São essas as considerações a que submete para consideração superior para apreciação e, se de acordo, encaminhamento à Diretoria de Políticas Penitenciárias para demais encaminhamentos.

Respeitosamente,"



Documento assinado eletronicamente por **JEFFREY ANDREAZZA COUTO DA SILVA**, Ponto Focal do SIC na SENAPPEN, em 11/11/2024, às 08:18, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **29739992** e o código CRC **14116057**

deste documento pode ser acompanhado pelo site justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08198.039983/2024-00 SEI nº 29739992

Fonte: Brasil (2024b).