

ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS EM POLÍTICAS PARA EGRESSOS EM 16 ESTADOS BRASILEIROS EM 2022: PROCURANDO AGULHA NO PALHEIRO

ANÁLISIS DE LOS GASTOS PÚBLICOS EN POLÍTICAS PARA PERSONAS EGRESADAS DEL SISTEMA CARCELARIO EN 16 ESTADOS BRASILEÑOS EM 2022: BUSCANDO LA AGUJA EN EL PAJAR

Submetido em: 01/03/2024 - Aceito em: 24/05/2024.

TACIANA SANTOS DE SOUZA¹
ANA PAULA ANDREOTTI PEGORARO²
PAULA R. BALLESTEROS³
JEAN DE JESUS PERES⁴
LUCIANA ZAFFALON⁵

RESUMO

No campo das políticas públicas relacionadas ao sistema penitenciário, existe um flanco a ser estudado e debatido: os recursos destinados às políticas para egressos desenvolvidas pelos estados brasileiros. Este artigo é produto de parte do estudo elaborado pela Plataforma JUSTA que usa uma metodologia inovadora para analisar os orçamentos públicos de dezesseis estados do Brasil em 2022. Como resultado desta pesquisa, foram compilados e comparados o gasto público via valores empenhados com políticas para os egressos, com o sistema Penitenciário e com polícias. Os dados evidenciaram um subfinanciamento, com alta desproporcionalidade em relação aos gastos com polícias e com o sistema penitenciário. Como conclusão, notou-se que buscar investimento em políticas para egressos, é como buscar uma agulha no palheiro.

Palavras-chave: Políticas para egresso. Orçamento público. Sistema Penitenciário.

RESUMEN

En el campo de las políticas públicas relacionadas con el sistema penitenciario, hay un área para ser estudiada y debatida: los recursos destinados a las políticas para ex presos desarrolladas por los estados brasileños. Este artículo es producto de parte del estudio elaborado por la Plataforma

- 1 Graduação em Ciências Econômicas (PUCRS). Mestrado em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Doutorado em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Atua como Coordenadora de Pesquisas Econômicas do JUSTA. **E-MAIL:** taciasasantosdesouza@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1998-4145>.
- 2 Graduação em Economia (FACAMP). Mestrado em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Doutoranda em Desenvolvimento Econômico (IE-UNICAMP).
E-MAIL: anapaulapeg@hotmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-6379-9480>.
- 3 Graduação em Direito (PUCSP) e Ciências Sociais (USP). Mestrado em Administração Pública e Governo (FGV). Doutorado em Direito (UnB). Atua como consultora em políticas públicas de segurança e justiça criminal. **E-MAIL:** ballesterospr@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7291-6956>.
- 4 Graduação em Ciências Econômicas (UNICAMP). Mestrado em Teoria Econômica (UNICAMP). Doutorado em Teoria Econômica. Atua como. **E-MAIL:** jeanperess@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6213-0608>.
- 5 Graduação em Direito (PUCSP). Mestrado em Administração Pública e Governo (FGV). Doutorado em Administração Pública e Governo (FGV). Atua como Diretora Executiva do JUSTA.
E-MAIL: luzaffalon@gmail.com.

JUSTA, que utiliza una metodología innovadora para analizar los presupuestos públicos de dieciséis estados de Brasil en 2022. Como resultado de esta investigación, el gasto público fue compilado y comparado vía valores comprometidos con las políticas de egresados, con el sistema Penitenciario y con la policía. Los datos mostraron una financiación insuficiente, con una alta desproporcionalidad en relación con el gasto en la policía y el sistema penitenciario. En conclusión, se observó que buscar inversión en políticas para egresados es como buscar una aguja en un pajar.

Palabras-clave: Políticas públicas - Personas egresadas. Presupuesto público. Sistema penitenciario.

INTRODUÇÃO

O aumento do número de pessoas presas no Brasil, que passou de 90 mil para 644 mil entre os anos 1990 e 2023 (Senappen, 2022) agrava a preocupação com relação à dramática questão das prisões. Além do quantitativo, o encarceramento em massa também implicou uma série de problemáticas como rebeliões, fugas e massacres nas prisões e culminou em uma onda de violência. Parte disso aponta para uma série de violações dos direitos humanos, mas também de relações “intramuros” acerca da disputa de poder e de controle por parte das facções prisionais. Em consequência, a discussão sobre a situação das prisões e sobre formas alternativas de penas tem entrado nos debates acadêmicos. Nesse âmbito, as análises sobre desencarceramento e prevenção da reincidência criminal englobam pontos cruciais que se ligam às políticas de egressos, principalmente, porque a política de encarcerar cada vez mais pessoas sem o estabelecimento de um acompanhamento da porta de saída e de uma proposta alternativa que reduza a criminalidade e contribua com a sensação de segurança.

As políticas públicas voltadas para os egressos do sistema penitenciário configuram um conjunto de ações e de programas adotados pelo Estado, onde se envolvem instituições, empresas e comunidades na integração do indivíduo recém saído do sistema prisional à sociedade. O trabalho com o egresso pode envolver assistência social, educação, formação técnica e profissional, maior acesso a empregos, entre outros direitos.

De fato, uma pessoa que passa pela experiência da vida nas prisões não sai ilesa do sistema e tem dificuldade de se reintegrar na sociedade. Sobre isso, Sá (2007) explica que a vida dentro das prisões, por se tratar de uma experiência de massa, causa, frequentemente, uma desorganização significativa da personalidade. Dentre os efeitos desse processo, destacam-se: a perda e reconstrução da identidade, sentimentos de inferioridade e uma deterioração mental. Os danos de saúde mental trazem consigo diversos efeitos, incluindo uma visão de mundo mais limitada, uma escassez de experiências significativas e dificuldades em elaborar planos para o futuro de médio e longo prazo. A infantilização e regressão se manifestam por meio de dependência emocional, uma busca por segurança (frequentemente encontrada na religião), uma tendência a

procurar soluções simplistas, a atribuição de culpa a outros e uma incapacidade de fazer planos sólidos para o futuro (Sá, 2007).

Soma-se aos danos psicológicos a compreensão do contexto brasileiro e da realidade socioeconômica da população carcerária. Atualmente, a maioria das pessoas presas no país é pobre e negra. As causas pelas quais as pessoas mais são presas apontam para crimes contra a propriedade, como furtos e roubos, e, em segundo lugar, crime de tráfico de drogas, como demonstram os dados de registro das polícias e do sistema penitenciário. A criminalização dessas condutas marca um contexto de pobreza e de desigualdade social, onde o rearranjo da vida socioeconômica do egresso torna-se fundamental à prevenção da reincidência criminal.

Outro ponto que enaltece a relevância da política para egressos trata de uma tentativa de reduzir o crime organizado. Isso porque as prisões brasileiras são dominadas por facções e usam o cárcere como uma forma de recrutamento para as grandes organizações criminosas (Souza, 2021); afinal, perante uma série de violações e abusos de direitos humanos, a vida na prisão apresenta-se ainda mais vulnerável e a busca por segurança nesse ambiente, se dá, muitas vezes, com o batismo e a filiação a alguma facção. Após o vínculo estabelecido, torna-se mais difícil reconstruir uma trajetória em liberdade. Desse modo, além de reduzir a reincidência criminal e promover a reinserção social, a saída da prisão pode ser o início de uma nova vida, onde o recrutamento de pessoas do sistema prisional pelo crime organizado pode deixar de ser a principal alternativa à pessoa presa. Tais ações do Estado, além de impactarem a vida do indivíduo egresso, também se mostram como uma importante saída ao encarceramento em massa, à reconstrução das relações sociais e, em última instância, a um desenvolvimento socioeconômico mais justo.

Na observação da atuação do Estado na política para egressos, a Plataforma JUSTA⁶ produz um relatório sobre os gastos estatais com polícias, prisões e políticas de egressos, denominado “Funil de investimentos da segurança pública”, que servirá de fonte de dados para este artigo. Em 2023, ao analisar as finanças públicas de 16 unidades federativas para o ano de 2022, esse estudo mostrou que a cada R\$1 (um real) gasto com políticas para egressos, R\$4.389 (quatro mil, trezentos e oitenta e nove reais) são gastos com polícias e R\$1.050 (mil e cinquenta reais), com prisões. Para aprofundar o debate acerca das políticas para egressos este artigo tem como objetivo apresentar uma análise do investimento público na política de atenção a egressos do sistema prisional,

6 O JUSTA é um centro de pesquisa, design e incidência focado na economia política da justiça e reúne diversas áreas como direito, economia, gestão pública, tecnologia, ciência política, comunicação e engenharia de produção. Usa ferramentas de incidência, que se baseiam em pesquisas para entender a gestão judicial e criar soluções que promovam uma gestão mais democrática das instituições judiciais.

primeiro destacando aqueles estados que têm políticas exclusivas nessa área; seguida por uma análise comparativa com gastos em ações de governo mistas e concluindo com a exposição sobre estados que não tem nenhum valor aplicado em políticas dessa natureza. Em todos os casos, esses gastos serão comparados aos valores destinados ao sistema penitenciário e às polícias.

Assim, no decorrer do trabalho, a partir do relatório do JUSTA, apresentamos a metodologia desenvolvida, os dados levantados e a discussão em torno do investimento com política de egressos, encerrando com algumas considerações finais.

2. METODOLOGIA E MÉTODOS

Este artigo emprega o método quanti e qualitativo (Minayo, 2012), porque usa uma abordagem sistemática para coletar e analisar dados numéricos com o objetivo de discutir fenômenos sociais, ao mesmo tempo que também adota uma abordagem interpretativa do mundo, na qual examinam os fenômenos em seus contextos, buscando compreendê-los por meio dos significados atribuídos pelas pessoas envolvidas.

No que diz respeito aos objetivos, o estudo é classificado como pesquisa exploratória. Essa categorização se justifica pelo propósito de investigar possibilidades e cenários ainda não explorados, visando adquirir familiaridade e insights sobre uma situação atual (Gil, 2008). A base de dados utilizada foi constituída por referências bibliográficas, onde o principal documento relacionado à extração de dados foi o relatório “Funil de investimentos da segurança pública” produzido pela Plataforma JUSTA e o banco de dados estatístico do Sistema Penitenciário (Sisdepen/Senappen), relativo ao segundo semestre de 2022.

A metodologia desenvolvida pela Plataforma JUSTA utiliza diferentes fontes de dados de finanças públicas. Esse monitoramento do orçamento público, no que tange à segurança pública e prisional em diferentes estados brasileiros, foi feito por meio da análise do Portal da Transparência dos estados brasileiros e envio de pedidos de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

A pesquisa da Plataforma JUSTA buscou os dados orçamentários de 16 estados. O Quadro 1 sistematiza os resultados da coleta de informações feita:

Quadro 1 - Sistematização da coleta de dados orçamentários de 2022 nos estados selecionados

	Acesso ao Portal de Transparência do estado	Pedido de acesso às informações via LAI
Pará	Dados disponíveis foi suficiente para a execução da pesquisa	Não aplica
Paraná		
São Paulo		
Acre	Insuficiente	A resposta ao pedido foi suficiente para execução da pesquisa
Bahia		
Ceará		
Goiás		
Maranhão		
Minas Gerais		
Rio de Janeiro		
Rondônia		
Tocantins		A resposta ao pedido foi insuficiente para execução da pesquisa
Amapá		
Amazonas		
Roraima		Não respondeu ao pedido de informação
Mato Grosso		

Fonte: Elaboração própria.

As informações coletadas nos canais oficiais e as respostas recebidas em retorno aos pedidos de informação foram analisadas por meio do seguinte caminho: consideramos os documentos e dados ativamente disponibilizados pelo governo de cada estado em seus Portais de Transparência, além da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022, do Plano Plurianual (PPA) de 2020-2023 e dos documentos de avaliação e transparência conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e na Lei 4320/1964 que define as normas para elaboração dos orçamentos e balanços dos entes federativos.

Para a análise dos dados dos orçamentos públicos dos estados foram selecionadas as despesas empenhadas, pois se trata da etapa da execução orçamentária quando a despesa é autorizada pela autoridade competente. Por isso, são os valores que realmente foram autorizados, em contraste, por exemplo, com os dados orçamentários definidos na LOA, chamados de dotação inicial, que podem não ser gastos ao longo do ano por diversas questões burocráticas.

Destacamos que, com relação às despesas empenhadas, foi excluída a “modalidade 91”, buscando reduzir o peso da cobertura de insuficiência financeira que a previdência social gera em alguns estados, como no caso de São

Paulo. Com isso, evita-se uma dupla contagem das despesas dos estados. Como desvantagem dessa exclusão, temos que a parcela referente à contribuição patronal corrente, ou seja, a parcela que o Estado arca com o servidor ativo para a previdência estadual não é contabilizada como custo das instituições e das políticas públicas analisadas.

Ademais, foram excluídas as despesas com aposentadoria e com pensões, subtraindo assim as despesas não relacionadas com a atividade-fim da política pública, mas vinculadas aos servidores inativos e pensionistas, que, na base de dados orçamentários, são os elementos de despesa 1 e 3, respectivamente.

Os dados coletados passaram por uma validação por meio da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que consolida as informações fiscais de cada ente do país. Os valores detalhados somados, coletados nos portais de transparência e por meio de pedidos às secretarias responsáveis de cada estado, são iguais aos numerários encontrados no RREO respectivo. Essa etapa de validação das bases de dados é fundamental para trabalhar os níveis de desagregação que a pesquisa demanda, possível apenas com os dados de classificações orçamentárias de despesas que constam nos respectivos Portais de Transparência.

Tendo realizado a coleta dos dados e sua validação, os dados foram identificados e classificados em elementos comuns aos estados, considerando suas especificidades, mas permitindo comparações sem distorções. Assim, a metodologia é baseada no agrupamento de despesas empenhadas para conformação das categorias “Polícias”, “Sistema Penitenciário”, e “Políticas exclusivas para Egressos” e “Ações de governo mistas” do sistema prisional, a partir da base de dados orçamentários pesquisada.

No caso da categoria “Polícias”, foram observadas as despesas relacionadas às Secretarias de Segurança Pública (SSP), com exceção daquelas relacionadas com o corpo de bombeiros e departamentos de trânsito. Visando detalhamento minucioso, foi diferenciada a função segurança pública do equivalente aos itens de despesas com as polícias, já que a função não incorpora as despesas com assistência às polícias, alocadas em outras funções de governo.

Essa metodologia dissocia da metodologia clássica de estudos sobre segurança pública onde é utilizado como proxy a função de despesa com essa área de despesa. O intuito dessa dissociação, realizada a partir de agrupamento de órgãos e unidades orçamentárias, bem como programas e ações orçamentárias é o de depurar as despesas com os Corpos de Bombeiros e com a Defesa Civil, haja visto que se busca as despesas identificadas com o custeio das polícias.

Para analisar o orçamento do sistema penitenciário, consideramos as despesas vinculadas à custódia, que envolve a remuneração do pessoal envolvido, assistência social, jurídica e de saúde. A metodologia do JUSTA busca captar as especificidades de cada estado por meio da pesquisa do organograma dos órgãos estaduais que respondem pela gestão do Sistema Penitenciário. Em nossa sistematização dos dados, para dimensionar a classificação das despesas do sistema penitenciário em cada estado, mantivemos os códigos utilizados tanto para órgãos e unidades orçamentárias, bem como para os programas e ações orçamentárias.

As análises orçamentárias sobre as políticas para egressos consideraram a existência de programas de governo, ações de governo exclusivas para egressos e indicadores de ações de governo relacionadas com egressos. Quando nenhuma dessas categorias foi identificada, ainda buscamos por ações de governo mistas, isto é, voltadas para egressos e pessoas privadas de liberdade conjuntamente. Nos estados onde foram identificadas políticas para egressos e estas despesas possuem duplicidade com o Sistema Penitenciário, os valores foram deduzidos do sistema penitenciário. Quando não verificamos, nos Planos Plurianuais (PPAs) ou na Lei Orçamentária Anual (LOA) analisados, quaisquer programas ou ações de governo voltados exclusivamente ou centrados na população egressa do sistema prisional, assumimos não ser possível realizar o monitoramento temático. Diante da inexistência de tais políticas, realizamos buscas adicionais, passando a considerar as ações de governo mistas, com recursos destinados a pessoas privadas de liberdade, egressos e outros (sem separação entre os públicos)⁷.

Seguindo a metodologia citada, os dados coletados foram consolidados. A Tabela 1 apresenta os principais resultados identificados em cada categoria de análise.

7 As rubricas usadas em cada uma das categorias estão detalhadas no relatório. Disponível em: < <https://www.justa.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Funil-de-investimentos-em-2022-1.pdf>>, acesso em: 01 de fevereiro de 2024.

Tabela 1 - Valores empenhados em Políticas para egressos (exclusivas e mistas), Sistema Penitenciário, Polícias e o total do orçamento dos estados selecionados, em 2022 (R\$ mil, correntes).

UF	Gasto com políticas exclusivas para egressos	Gasto com ações de mistas	Gasto com sistema penitenciário	Gasto com polícias	Orçamento Total da UF
Acre	-	-	233.795	573.776	9.251.836
Bahia	-	22.892	584.296	4.830.719	68.363.176
Ceará	143	2.792	682.635	3.057.874	32.130.268
Goiás	-	-	581.844	2.847.600	37.232.980
Maranhão	-	-	493.251	1.671.062	22.828.482
Minas Gerais	-	40.928	2.345.410	7.710.771	97.792.611
Pará	2.600	14.160	584.079	3.122.005	35.924.594
Paraná	-	-	1.134.014	3.351.422	53.720.080
Rio de Janeiro	-	-	1.071.054	9.441.622	87.429.251
Rondônia	-	3.957	328.565	976.338	11.532.640
São Paulo	8.721	49.420	4.593.204	14.708.214	311.550.726
Tocantins	672	-	110.597	972.068	12.823.742
Amapá					28.103.851
Amazonas					7.219.027
Roraima					6.792.359
Mato Grosso					30.644.575
Total 12 estados analisados	12.135	133.477	12.742.742	53.263.471	780.580.387
Total 16 estados estudados	-	-	-	-	853.340.199
Total 27 Estados	-	-	-	-	1.143.061.574

Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

Na sessão seguinte, passa-se à discussão desses resultados.

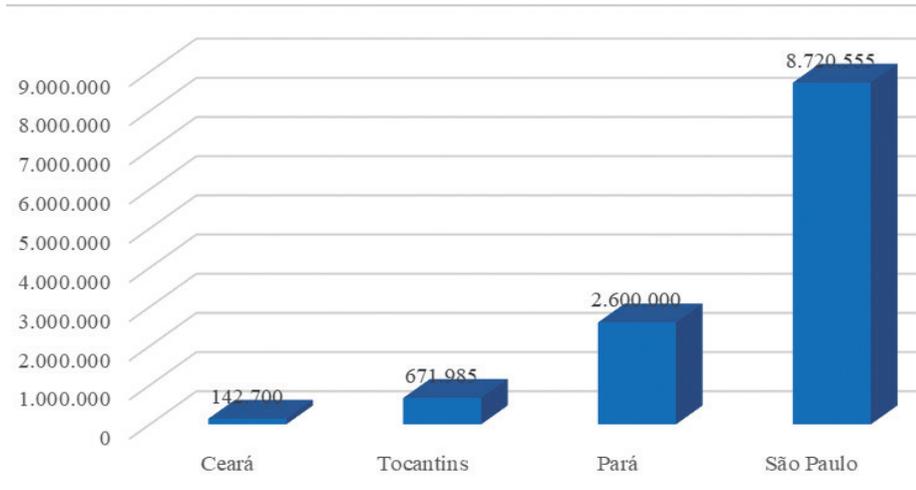
3. DISCUSSÃO

Com base nos resultados apresentados na Tabela 1, optamos por dividir a análise do gasto público com política para egressos em três esferas: a primeira contém estados que investem em políticas exclusivas para egressos, a segunda contém estados que investem em políticas mistas e a terceira contém estados que não investem nem em políticas exclusivas para egressos nem ações mistas.

3.1. Estados que investiram em políticas exclusivas para egressos em 2022

No caso dos 12 estados sobre os quais obtivemos acesso aos dados, 8 não apresentaram políticas exclusivas para egressos. Apenas Ceará, Tocantins, Pará e São Paulo gastaram com políticas exclusivas para egressos em 2022. Esses quatro estados somaram um total de R\$12 milhões investidos em políticas exclusivas para egressos, o que representa 0,0016% do montante de mais de R\$780,5 milhões, referente ao gasto total dos 12 estados analisados. Como mostra o Gráfico 1, Ceará empenhou R\$142 mil, Tocantins R\$671 mil, Pará R\$2,6 milhões e São Paulo R\$8,7 milhões.

Gráfico 1 - Gasto total de cada estado que investe em políticas exclusivas para egressos, em R\$ - 2022

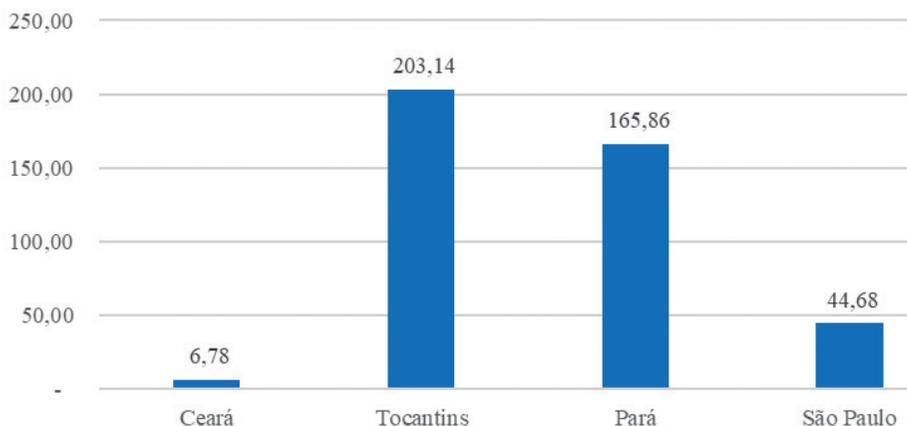


Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

Trazendo a análise dos gastos para comparações e para análises relativas, se considerarmos o montante gasto com políticas de egresso em relação ao número de pessoas privadas de liberdade⁸, São Paulo perde posição para Tocantins e Pará, que, apesar de apresentarem valores empenhados muito abaixo dos paulistas, são os estados que mais gastam proporcionalmente. Nessa perspectiva, o Ceará é, mais uma vez, o estado que menos gasta com políticas exclusivas para egressos.

⁸ Há uma discussão acerca do monitoramento quantitativo de pessoas encarceradas, porque este dado deveria ser mensurado como uma variável de fluxo e não de estoque (Souza, 2021). No entanto, considerando que a Lei Orçamentária Anual é aprovada no ano anterior ao gasto efetivamente empenhado, optou-se por utilizar, como variável de comparação, o número de pessoas presas ao invés dos dados de soltura, tendo em vista que a dotação orçamentária prevista e aprovada para a política de egressos é um investimento que tem relação direta com uma perspectiva futura e decorre do tamanho da população carcerária atual.

Gráfico 2 - Gasto com política exclusiva para egressos com relação ao tamanho da população carcerária (R\$ total gasto com de política exclusiva com egressos/número de pessoas presas na UF)



Fonte: Elaboração própria, com dados do Senappen (2022) e JUSTA (2024).

A política de egressos é uma parte das ações do estado que compõem a saída do sistema penitenciário. Por isso, é válida a comparação dos valores empenhados em políticas exclusivas para egressos com os valores empenhados com polícias e com prisões, pois essa comparação mostra uma significativa desproporção entre estes gastos. Isto porque a quantidade de prisões realizadas pelas polícias e ratificadas pelo Poder Judiciário constituem o universo de pessoas que ocuparão o sistema penitenciário e, no momento de concluir o cumprimento de sua prisão provisória ou de suas penas, a quantidade de pessoas que retornará ao convívio social.

Assim, o Ceará apresentou as maiores diferenças, porque, para cada R\$1 (um real) gasto com políticas exclusivas para egressos, o estado gasta R\$4.784 (quatro mil, setecentos e oitenta e quatro reais) com o sistema penitenciário e R\$21.429 (vinte um mil, quatrocentos e vinte e nove reais) com as polícias. Também para cada R\$1 (um real), os outros três estados, Tocantins, Pará e São Paulo, gastam R\$165 (cento e sessenta e cinco reais), R\$225 (duzentos e vinte e cinco reais) e R\$527 (quinhentos e vinte e sete reais) com o sistema penitenciário, respectivamente, e R\$1.447 (mil, quatrocentos e quarenta e sete reais), R\$1.201 (mil, duzentos e um reais) e R\$1.687 (mil, seiscentos e oitenta e sete reais) com as polícias.

Os valores com políticas para egressos são muito pequenos em comparação com o quanto se gasta com sistema penitenciário e com polícias. Em comparação com o orçamento total de cada estado, os valores são ainda mais irrisórios e não chegam a representar nem 0,01% em nenhum dos quatro estados

analisados. No caso do Ceará, o gasto com egressos representa 0,0004% do total gasto em todo estado em 2022. Com relação a Tocantins, essa proporção ficou em 0,0052%; no Pará, 0,0072%; e, em São Paulo, 0,0028%. A Tabela 2 permite uma comparação entre esses valores empenhados.

Tabela 2 - Gasto comparativo para cada R\$ 1 investido em política de egressos comparado com sistema penitenciário e polícias (em R\$), e proporção do gasto com política de egressos do orçamento total da UF (em %) - 2022

UF	Políticas exclusivas para egressos	Sistema Penitenciário	Polícias	Orçamento da Unidade da Federação
Ceará	1	4.784	21.429	0,0004%
Tocantins	1	165	1.447	0,0052%
Pará	1	225	1.201	0,0072%
São Paulo	1	527	1.687	0,0028%

Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

No escopo destes primeiros dados apresentados, é possível depreender que o gasto com políticas exclusivas para egressos não é uma prioridade dos estados, visto que apenas 4 dos 12 entes analisados, ou seja, apenas $\frac{1}{3}$ (um terço), apresentam este tipo de despesa. Além disso, mesmo incluindo essa despesa nos seus orçamentos, os montantes são parcos, seja em números absolutos, seja em relação à população prisional correspondente.

Não parece razoável considerar que uma política pública que custe, como no caso do Ceará, cerca de R\$42 mil reais aos cofres públicos possa alcançar algum tipo de efetividade, ou mesmo eficiência, ainda mais se tratando de um conjunto de ações tão complexas como as que envolvem a seara da segurança pública e justiça criminal. Mesmo considerando o maior gasto por pessoa egressa, representado pelo Tocantins, o montante de R\$203,14 (duzentos e três reais e catorze centavos) no período de um ano - equivalente a R\$17 (dezessete reais) por mês - não é capaz de dar resposta às demandas de educação, trabalho, assistência, e outras necessárias à reinserção da pessoa presa à sociedade.

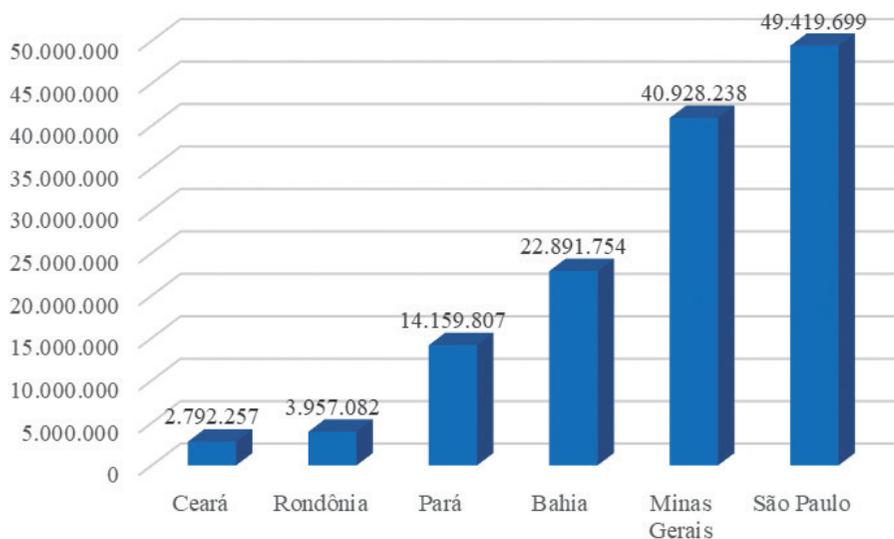
Para ampliar o debate, na sequência, são apresentados os estados que investiram em ações mistas do governo.

3.2. Estados que investiram em “ações mistas” em 2022

Após a análise dos orçamentos das políticas exclusivas para egressos em apenas quatro estados, foram consideradas também as ações de governo mistas, isto é, voltadas para egressos e pessoas privadas de liberdade conjuntamente. Os estados do Ceará, Pará e São Paulo apresentam tanto políticas exclusivas para egressos quanto ações de governo mistas, que contemplam outras populações do sistema penitenciário. Tais ações somaram, em 2022, os valores de R\$2.792.257 no Ceará, R\$14.159.807 no Pará e R\$49.419.699 em São Paulo. Cabe ressaltar que Tocantins é o único estado que não apresenta ações de governo mistas, dentre os estados que apresentam políticas exclusivas para egressos.

Além desses, os estados de Rondônia, Bahia e Minas Gerais apresentaram apenas ações de governo mistas, em 2022, com os seguintes valores: R\$3.957.082, R\$22.891.754 e R\$40.928.238, respectivamente.

Gráfico 3 - Gasto total com ações mistas por UF, em R\$ - 2022

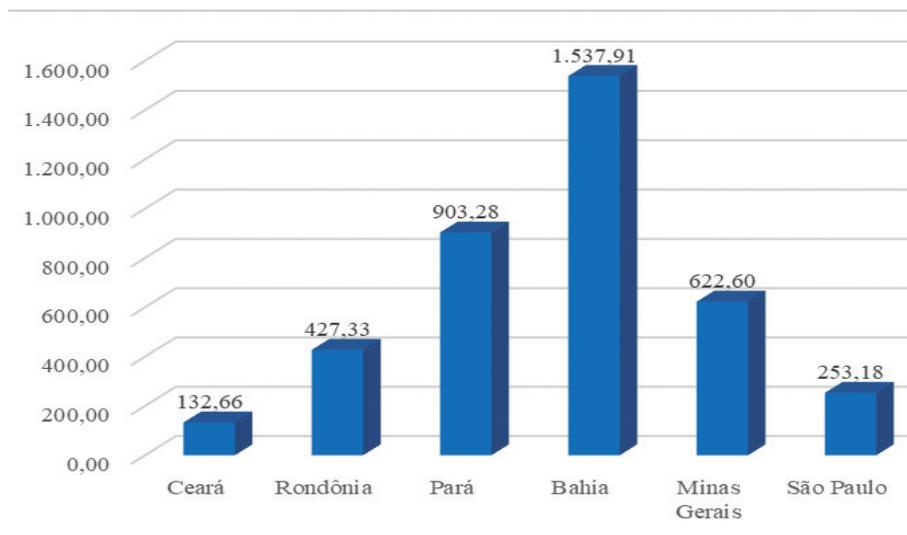


Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

Ao compararmos o valor empenhado em ações de governo mistas com o tamanho da população carcerária de cada estado, como forma de dimensionar a proporção do investimento na saída da prisão, verificamos que o estado de São Paulo, apesar de ter o maior gasto bruto em ações de governo mistas, entre os 6 estados analisados, tem o segundo menor gasto proporcional em relação à população penitenciária, ou seja, investiu, em 2022, R\$253,18 para cada pessoa presa. A Bahia tem o maior gasto proporcional (R\$1.537,91) em relação à população prisional, entre os estudados. O Ceará, por sua vez, tem o

menor gasto total nas ações de governo mistas e também quando comparado ao tamanho da população privada de liberdade.

Gráfico 4 - Gasto com ações de governo mistas em proporção ao tamanho da população carcerária da UF em R\$ - 2022



Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

Ainda que mais estados invistam em ações mistas do que em políticas exclusivas para egressos, proporcionalmente ao gasto total das unidades federativas, os valores empenhados são muito baixos. Além disso, ainda se gasta mais com polícias e prisões do que com ações mistas. Nos seis estados que empenharam valores com políticas de ações mistas, para cada R\$1 (um real) empenhado nessa função, em média, R\$91 foram gastos com prisões e R\$377 foram gastos com polícias.

O estado que mais gastou em ambos grupos foi o Ceará, que empenhou R\$244 (duzentos e quarenta e quatro reais) em prisão e R\$1.095 (mil e noventa e cinco reais) em polícia para cada R\$1 (um real) gasto com ações mistas. Ainda assim, essa unidade federativa investiu somente o correspondente a 0,0087% do total gasto em 2022. A Tabela 3 apresenta esses dados.

Tabela 3 - Gasto comparativo para cada R\$ 1 investido em ações mistas comparado com gasto com sistema penitenciário e com polícias (em R\$) e proporção do gasto com ações mistas em relação ao orçamento total da UF (em %) - 2022

UF	Ações de Governo Mistas	Sistema Penitenciário	Polícias	Orçamento da Unidade da Federação
Ceará	1	244	1.095	0,0087%
Rondônia	1	83	247	0,0343%
Pará	1	41	220	0,0394%
Bahia	1	26	211	0,0335%
Minas Gerais	1	57	188	0,0419%
São Paulo	1	93	298	0,0159%

Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

Novamente, a estrutura de funil se mantém quando analisamos as finanças públicas de segurança pública nos estados que investem em ações mistas. No caso do Ceará, por exemplo, a desproporção em favor das polícias é expressiva - 1000 vezes maior que o aplicado às ações de governo mistas. Isso não significa que nos outros estados a diferença também não seja significativa: Rondônia, Pará, Bahia, Minas Gerais e São Paulo gastam em torno de R\$235 a mais com polícias do que com ações mistas. Adicionalmente, Rondônia e São Paulo também apresentam distorções significativas nos gastos proporcionais com o sistema penitenciário, que é, respectivamente, 83 e 93 vezes maior que com as ações mistas desses estados.

Além disso, vale sublinhar que a inclusão de gastos com políticas para egressos na rubrica de ações mistas aponta para alguns problemas que devem ser considerados no momento de desenho das políticas públicas. Entre outros pontos: i) o público-alvo fica invisibilizado, seja do ponto de vista orçamentário, seja do ponto de vista simbólico das prioridades governamentais, o que reforça o estigma e vulnerabilização das pessoas egressas; ii) a transparência dos gastos fica comprometida, na medida em que não é possível desagregar de forma exata onde os valores foram aplicados; iii) a inexactidão dos valores agregados dificulta o monitoramento das políticas e sua avaliação, impedindo o aprimoramento qualitativo das ações.

3.3. Estados que não apresentaram nenhuma política de egressos nem ações mistas em 2022

Na análise dos 12 estados em que foi possível acessar e avaliar os dados, verificamos ainda que os estados do Acre, Goiás, Maranhão, Paraná e Rio de Janeiro não apresentaram nenhuma política de egressos: nem exclusiva, nem com ações mistas, não obstante terem, respectivamente, taxas de 385,06; 298,10; 162,46; 295,89; e 276,94 encarcerados por 100 mil habitantes

(Senappen, 2022). Estas taxas são superiores, exceto no caso do Maranhão, às taxas de 9 entre 13 países da América do Sul (World Prison Brief, 2024), onde os problemas da segurança pública e das políticas pós-penitenciárias também são evidentes. Nessa mesma região, o Brasil ostenta a segunda maior taxa de aprisionamento (390/100 mil habitantes), precedido apenas pelo Uruguai (424/100 mil habitantes).

Os resultados da pesquisa, definitivamente, corroboram a ideia de funil de investimentos da segurança pública, porque, em todos os estados analisados, verificamos que é desproporcionalmente maior o gasto com polícias do que com prisões e o gasto com prisões é muito superior ao gasto com ações de políticas para egressos e ações mistas. A Tabela 4 consolida estes dados.

Tabela 4 - Gasto público com políticas, sistema penitenciário e soma de políticas exclusivas para egressos e ações mistas, em R\$ mil - 2022

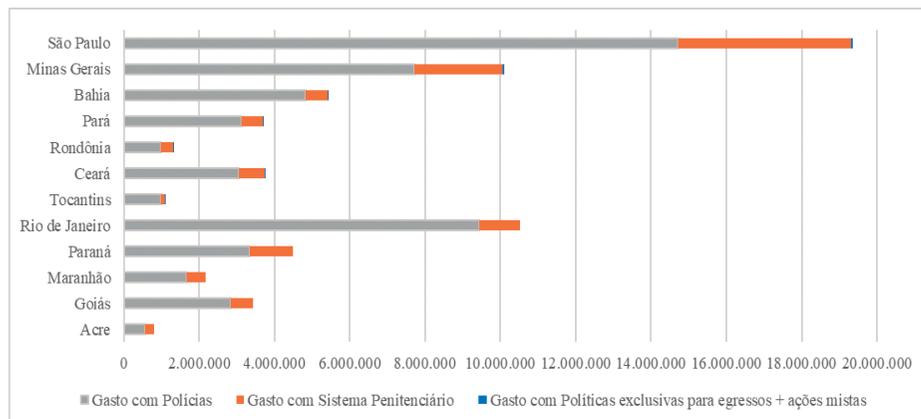
UF	Gasto com Polícias	Gasto com Sistema Penitenciário	Gasto com Políticas exclusivas para egressos + ações mistas
Acre	573.776	233.795	0
Goiás	2.847.600	581.844	0
Maranhão	1.671.062	493.251	0
Paraná	3.351.422	1.134.014	0
Rio de Janeiro	9.441.622	1.071.054	0
Tocantins	972.068	110.597	672
Ceará	3.057.874	682.635	2.935
Rondônia	976.338	328.565	3.957
Pará	3.122.005	584.079	16.760
Bahia	4.830.719	584.296	22.892
Minas Gerais	7.710.771	2.345.410	40.928
São Paulo	14.708.214	4.593.204	58.140

Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

Ainda que quatro unidades federativas tenham empenhado dinheiro público em políticas exclusivas para egressos, onde três delas também investiram em ações mistas em 2022, e, ainda que mais três estados tenham investido somente em ações mistas, os montantes designados para a vida pós o cárcere ainda é muito baixo. No gráfico 5, que consolida o resultado da pesquisa apresentado pela Plataforma JUSTA, fica evidente que, na estrutura de um funil de segurança pública para cada estado, além da porta de entrada para a prisão no Brasil ser ampla e muito melhor financiada, a porta de saída é estreita e profundamente deficitária do ponto de vista orçamentário. Encontrar o investimento

público na construção de uma vida após a prisão é praticamente encontrar uma agulha no palheiro.

Gráfico 5 - Distribuição do gasto público entre polícias, sistema penitenciário e política exclusiva para egressos somado com ações mistas, por UF, em R\$ mil - 2022



Fonte: Elaboração própria, com base em JUSTA (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho é um produto gerado a partir dos dados elaborados pela Plataforma JUSTA e seu diferencial está na coleta e análise dos orçamentos públicos de dezesseis estados do Brasil. Como produto secundário e para além da qualidade das políticas de egressos, exclusivas e mistas, a contribuição para o debate público deste artigo está nos valores empenhados nessas políticas em comparação com o total do orçamento com os gastos específicos com o sistema penitenciário e com as polícias.

Uma análise orçamentária sobre os valores empenhados nas políticas para egressos do sistema penitenciário é exercício semelhante ao de buscar agulhas em um grande palheiro. Nossa tese, portanto, é confirmada, de duas formas: pela ausência de políticas exclusivas em oito estados e pelos valores significativamente reduzidos nos quatro estados que apresentam políticas exclusivas para egressos.

Os dados evidenciam o subfinanciamento ou a inexistência de empenho financeiro para os egressos, o que é fundamental para uma política pública de qualidade. Quando pensamos no ciclo de violência institucional produzido pela passagem pelo cárcere e nas medidas necessárias ao enfrentamento de seus consequentes mecanismos de exclusão, precisamos nos perguntar: quais são as possibilidades para quem deixa a prisão? É necessário trazer reflexão crítica para a política criminal e deslocar recursos da porta de entrada para a porta

de saída do sistema prisional, desfinanciando o encarceramento em massa e, concomitantemente, robustecendo o orçamento das políticas pós-prisão.

A pesquisa permite derivar uma série de questionamentos interessantes que alicerçam novos estudos e ampliam o debate. Uma dúvida relevante e não tão inédita ainda na perspectiva econômica continua sendo a de quem lucra com a prisão no Brasil. Além disso, ainda são necessários estudos nacionais que demonstrem os impactos econômicos do encarceramento em massa para o desenvolvimento do país, como os gastos com o sistema de saúde das pessoas privadas de liberdade que apresentam alta prevalência de doenças contagiosas; a falta de pessoas qualificadas para o mercado de trabalho; o comprometimento da renda dos familiares de encarcerados pelos gastos adicionais que pesam sobre pessoas não envolvidas com a criminalidade; o impacto na trajetória de vida das crianças com progenitores encarcerados, especialmente na deserção escolar; entre tantos outros pontos críticos para a economia brasileira.

O encarceramento em massa, por si só, já é um problema de longa data em âmbito nacional. O cenário é ainda mais grave se considerarmos as externalidades econômicas negativas acima citadas - quase sempre descon sideradas ou dissociadas da privação de liberdade como uma de suas possíveis causas - e a falta de recursos para mudar a trajetória de vida das pessoas que deixam as prisões após cumprirem suas penas - tese corroborada pelos dados apresentados neste artigo.

Investir em políticas públicas para egressos não significa somente apoiar essas pessoas ao saírem da prisão, garantindo direitos fundamentais, como educação, trabalho e assistência social e jurídica, mas também garantir à sociedade um uso eficiente dos recursos públicos, objetivando a prevenção da reincidência e mitigando as possibilidades de fortalecimento das organizações criminosas no contexto prisional, contribuindo, assim, para a complexa realidade da segurança pública brasileira.

O encarceramento em massa, a ausência e subfinanciamento de políticas públicas para egressos são pontos importantes para se pensar nos interesses que levam a retroalimentar um sistema perverso que só logra aumentar permanentemente sua demanda por mais recursos e mais vagas sem equacionar qualquer um dos problemas aos quais se propõe enfrentar.

REFERÊNCIAS

- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Acre. **Lei nº 3.658, de 11 de dezembro de 2020**. PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/PPA-2020-2023-atualizado.pdf>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Acre. **Lei nº 3.891, de 22 de dezembro de 2021**. Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/LOA2022.pdf>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado da Bahia. **Lei nº 14.393, de 15 de dezembro de 2021**. PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/PPA-2020-2023-atualizado.pdf>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado da Bahia. **Lei nº 14.446, de 11 de Janeiro de 2022**. Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/LOA2022.pdf>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Ceará. Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023/>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Ceará. **Lei nº 18.197, de 31 de agosto de 2022**. Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-orcamentaria-anual/lei-orcamentaria-anual-2022/>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Maranhão. **Lei nº 11.204, de 31 de dezembro de 2019**. PPA 2020-2023. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/17022020_PPA-2020-2023-completo-VF-com-o-anejo-de-Programas.pdf>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Maranhão. **Lei nº 11.639, de 23 de dezembro de 2021**. Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/LOA_Final_2022_V3.pdf>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Lei nº 23.578, de 15 de janeiro de 2020**. PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Lei nº 3.191, de 2021**. Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/orcamento-do-estado/loa/leis/LOA-2022#:~:text=A%20Lei%204.013%2C%20de%202021,para%20o%20exerc%C3%ADcio%20de%202022>>, acesso em: 02 abr. 2023.
- ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Pará. **Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019**. PPA 2020-2023. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei_8.966_ppa.pdf>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Pará. **Lei nº 9.496, de 29 de setembro de 2021.** Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/Mensagem-OGE-2022-completa-2.pdf>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Paraná. **Lei nº 20.077, de 18 dezembro de 2019.** PPA 2020-2023. Disponível em: <https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-10/lei_ppa_n_20077_ano_2020_2023_final2.pdf>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Paraná. **Lei nº 20.873, de 15 de dezembro de 2021.** Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://storage.assembleia.pr.leg.br/orcamentos/ufilmG8yCTga9D7fWgMLL1G4RpINRnLRaaZWY7Mx.pdf>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020.** PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/193526>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021.** Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/201644>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020.** PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://transparencia.alerj.rj.gov.br/section/report/110>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 9.550, de 12 de janeiro de 2022.** Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <https://www2.alerj.rj.gov.br/leideacesso/spic/arquivo/LOA_2022_-_LIVRO_VOL_I_apos_Vetos_Derrubados.pdf>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de Rondônia. **Lei nº 4.647, de 18 de dezembro de 2019.** PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://www.sepog.ro.gov.br/Paginas/12/plano-plurianual-2020-2023#:~:text=PPA%202020%20%2D%202023,aos%20programas%20de%20dura%C3%A7%C3%A3o%20continuada.>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de Rondônia. **Lei nº 5.246, de 10 de janeiro de 2022.** Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://www.sepog.ro.gov.br/Conteudos/669/lei-n-%C2%B0-5-246-de-10-de-janeiro-de-2022-loa-2022>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de Tocantins. **Lei nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019.** PPA 2020-2023. Disponível em: <<http://servicos.casacivil.to.gov.br/leis/lei/3621#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Estado.-,Art.,aos%20programas%20de%20dura%C3%A7%C3%A3o%20continuada>>, acesso em: 02 abr. 2023.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de Tocantins. **Lei nº 3.843, de 28 de dezembro de 2021**. Lei Orçamentária Anual 2022. Disponível em: <<https://central.to.gov.br/download/280646>>, acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4320&ano=1964&ato=221c3Zq5UNVRVT2b4>>, acesso em: 02 de abril de 2023.

BRASIL. Lei de responsabilidade fiscal: Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70313>>, acesso em: 02 de abr. 2023.

BRASIL. **Lei de responsabilidade fiscal**. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>, acesso em: 25 fev. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GOVERNO do Estado do Acre. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://transparencia.ac.gov.br/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado da Bahia. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.transparencia.ba.gov.br/>>, acesso em: 02 de abril de 2023.

GOVERNO do Estado do Ceará. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://ceartransparente.ce.gov.br/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado do Maranhão. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.transparencia.ma.gov.br/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado de Minas Gerais. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado do Pará. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/portalthransparencia/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado do Paraná. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?win_dowlId=5d5>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado do Rio de Janeiro. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.transparencia.rj.gov.br/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado de Rondônia. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://transparencia.ro.gov.br/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado de São Paulo. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.transparencia.sp.gov.br/>>, acesso em: 02 abr. 2023.

GOVERNO do Estado de Tocantins. Controladoria Geral do Estado. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.to.gov.br/#!o_portal>, acesso em: 02 abr. 2023.

JUSTA. O Funil de Investimento da Segurança Pública e Prisional em 2022.

Publicação: 2024. Disponível em: <<https://www.justa.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Funil-de-investimentos-em-2022-1.pdf>>, acesso em: 25 fev. 2024.

MINAYO, M. C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & saúde coletiva*, 2012, v. 17, p. 621-626, 2012.

SÁ, Alvinio Augusto de. **Criminologia Clínica e Psicologia Criminal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SENAPPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Painel Interativo – Julho a Dezembro de 2022. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Disponível em: <[https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoi-ZWI5ODZhNTE™Tk1Zi00MzllLWFmNTgtMmE0Yjc3ZjUyYjhlIiwidCI6ImViM-DkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoi-ZWI5ODZhNTE%20Tk1Zi00MzllLWFmNTgtMmE0Yjc3ZjUyYjhlIiwidCI6ImViM-DkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection)>, acesso em: 25 fev. 2024.

SOUZA, Taciana Santos de. **Economia das Drogas e encarceramento em massa no contexto de capitalismo atrasado e dependente:** um estudo de caso sobre o tráfico de drogas criminalizado no Estado de São Paulo no Século XXI. 2021. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia – IE. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

WORLD PRISON BRIEF. World Prison Data. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=24>, acesso em: 25 fev. 2024.