

Leitura para a Vida – uma avaliação de desenho do programa de incentivo à leitura voltado à população carcerária do Espírito Santo

Milena Paraiso Donô
Secretaria da Justiça do Espírito Santo, Brasil
E-mail: miparaiso@me.com

Karina Rabelo Leite Marinho
Fundação João Pinheiro, Brasil
E-mail: karina.rabelo@fjp.mg.gov.br

Contribuições das autoras

Milena Paraiso Donô atuou substancialmente na concepção, planejamento, levantamento de dados e execução da pesquisa enquanto formanda do Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental (CEAPPGG) da Fundação João Pinheiro (FJP). Karina Rabelo Leite Marinho atuou na orientação da concepção, planejamento, levantamento de dados e execução da pesquisa enquanto professora da FJP para o CEAPPGG, contribuiu significativamente na revisão crítica do conteúdo e participou da aprovação da versão final do manuscrito.

Resumo

A pesquisa tem como objetivo avaliar a formulação da política de incentivo à leitura junto à população carcerária do Espírito Santo, o Programa "Leitura para a Vida", na perspectiva dos conceitos consagrados pelo campo de estudo das políticas públicas, com vistas a contribuir com seu aperfeiçoamento. Para a realização do trabalho foi abordado o arcabouço legal e normativo do Programa e foram levantadas as percepções de pessoas-chave para o entendimento do processo de desenho e de gestão da política, por meio de entrevistas semi-estruturadas. Os resultados obtidos pela pesquisa apontam para ausências e inconsistências em dimensões basais para o entendimento da política pelas pessoas responsáveis por sua gestão e execução, que terminam por inviabilizar os processos de monitoramento e aperfeiçoamento. Nas conclusões do trabalho estão registradas sugestões para um redesenho do Programa, tendo como referência principal e metodologia do Marco Lógico, segundo os proceitos da Fundação João Pinheiro (2021).

Palavras-chave: Leitura, remição de pena; sistema prisional; políticas públicas.

Reading for Life – the reading incentive program for the prison population of Espírito Santo.

Abstract

The research aims to assess the formulation of the reading incentive policy targeted at the prison population of Espírito Santo, known as the "Reading for Life" Program, from the perspective of concepts recognized within the field of public policy studies, with the aim of contributing to its improvement. To conduct this study, the legal and normative framework of the Program was examined, and the perceptions of key individuals were gathered to understand the policy design and management process through semi-structured interviews.

Key-words: *Reading; remission of sentence; prison system; public policies.*

1. APRESENTAÇÃO DO TEMA

O presente artigo representa o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental (CEAPPGG), desenvolvido pela Fundação João Pinheiro para servidoras e servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado do Espírito Santo.

Trata-se de uma avaliação de desenho, que resulta em uma pesquisa de avaliação, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento do desenho do Programa de incentivo à leitura junto à população carcerária do Espírito Santo, o “Leitura para Vida”, por meio da análise dos seus documentos de formalização e da percepção de pessoas-chave diretamente envolvidas com sua gestão e operacionalização.

Avaliar uma política pública tem como objetivo a produção de evidências e a sistematização de dados e estudos que contribuam para seu aperfeiçoamento (Jannuzzi, 2014). Quanto mais robusta for a construção metodológica de determinado programa ou projeto, mais fácil será a identificação das dimensões teóricas que o compõem, contribuindo assim para análises precisas, objetivas e focadas.

O Programa “Leitura para Vida”, desenvolvido pela Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo, teve sua execução iniciada no primeiro semestre de 2023. O curto espaço de tempo entre o início das atividades relativas ao Programa e a elaboração da presente pesquisa (realizada entre agosto e novembro de 2023), por si só, já seria um fator dificultador para a realização de uma avaliação de resultados e até mesmo de implementação. Soma-se a isso a percepção já no início da atividade de pesquisa de que o material de formalização do Programa (SEJUS, 2023) carecia de complementações relativas às dimensões consagradas do campo da política pública, sem os quais não seria possível avaliar sua eficácia e eficiência, e nem tampouco sua efetividade.

Assim, este trabalho busca fazer uma avaliação do desenho do Programa escolhido como tema e, para isso, lança mão inicialmente de um referencial teórico voltado para conceituação de políticas públicas segundo Dye (2016), bem como para as possibilidades de desdobramentos em programas e projetos, de acordo com ENAP (2014) e Espírito Santo (2023). Na sequência são abordados os diferentes tipos de avaliação de políticas públicas com relação ao momento da avaliação e aos produtos resultantes da atividade avaliativa, de acordo com a conceituação de Jannuzzi (2014).

Encerrando a abordagem teórica sobre o campo de políticas públicas, a pesquisa acrescenta a metodologia do Marco Lógico, segundo os preceitos da Fundação João Pinheiro (2021), e aborda brevemente a ferramenta Mapa de Processos e Resultados (MaPR) na visão de Jannuzzi (2015), de maneira a introduzir as dimensões conceituais que serão abordadas na fase de análise e o método de (re)desenho do Programa “Leitura para a Vida” a ser recomendado.

Do ponto de vista da prática da leitura como política pública adotada nos estabelecimentos prisionais, o artigo faz um apanhado sobre a legislação vigente que legitima as iniciativas dessa natureza (Lei de Execução Penal - nº 7.210, de 11 de julho de 1984; Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 391, de 10 de maio de 2021). O trabalho dedica-se ainda ao arcabouço legal e normativo local que sustenta a execução do Programa no Espírito Santo (Lei Complementar nº 761/2014; Portaria nº 03/2022; Plano Estadual de Educação para Pessoas Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional; Projeto de remição pela leitura; “Leitura para a Vida”; Relatório do Projeto “Leitura para a Vida” realizado na PSMECOL em 2023; Relatório de Gestão da Gerência de Educação, Trabalho e Psicossocial 2022).

Para sustentar a análise desenvolvida, foram realizadas quatro entrevistas semi-estruturadas com pessoas consideradas peças-chave para o entendimento do processo de desenho e de gestão da política.

A análise foi organizada em dimensões conceituais que agruparam os aspectos essenciais de políticas públicas elaboradas com o emprego de uma metodologia formal de desenho. No caso concreto, os conceitos foram extraídos a partir da metodologia do Marco Lógico.

Enquanto resultados, a pesquisa apontou para ausência de definição do mapa de pessoas-chave, do problema central, suas causas e efeitos, dos indicadores e metas, das

premissas, restrições e riscos. Foram identificadas também inconsistências nas definições do objetivo central, objetivos específicos, meios e estratégias de operacionalização.

Nas conclusões do trabalho foram sistematizados apontamentos para aperfeiçoamento do desenho, de maneira que as dimensões do Programa tenham clareza e objetividade e guardem coerência entre si, possibilitando assim seu monitoramento sistemático, avaliação e aperfeiçoamento.

2. METODOLOGIA

A proposta inicial da presente pesquisa era realizar uma análise quali-quantitativa acerca dos resultados do Programa de incentivo à leitura junto à população carcerária do Espírito Santo, o “Leitura para Vida”.

Ainda no início das atividades foi identificado que o Programa não apresentava de forma manifesta e formalizada alguns conceitos e definições fundamentais para subsidiar a realização de uma pesquisa dessa natureza, tais como: objetivos gerais e específicos passíveis de mensuração, indicadores e metas, premissas e restrições. Outros elementos apareciam nos documentos e nos diálogos inicialmente estabelecidos de forma imprecisa, como é o caso do público alvo.

Dado o entendimento e a percepção quanto ao potencial que a prática da leitura tem para contribuir positivamente com o processo de reintegração social das pessoas presas, bem como a robustez e consistência das atividades executadas pela Secretaria da Justiça no âmbito do Programa em tela, o foco da pesquisa foi ajustado para a realização de uma avaliação do seu desenho, visando delimitar recomendações para seu aperfeiçoamento, por meio de uma metodologia formal de construção de políticas públicas.

O referencial teórico utilizado para possibilitar o correto enquadramento conceitual do objeto da pesquisa menciona o entendimento de Dye (2016) sobre políticas públicas, segundo o qual seriam todas e quaisquer ações e omissões do poder público, independentemente da existência de objetivos, metas e propósitos claramente definidos e vinculados. As distinções entre os conceitos de programas e projetos também foram abordadas segundo as definições de ENAP (2014) e Estado do Espírito Santo (2023), e a abordagem foi relevante para embasar a avaliação crítica da nomenclatura original utilizada pela Secretaria da Justiça para a política pública em tela.

Com vistas a embasar a definição do tipo de avaliação pretendido pela pesquisa, este trabalho se utilizou da conceituação de Jannuzzi (2014) acerca dos diferentes tipos de

avaliação de políticas públicas relacionados ao momento da avaliação e aos produtos resultantes da atividade avaliativa.

Vale mencionar que, na visão do autor citado (Jannuzzi, 2014), avaliações de desenho são aquelas realizadas para subsidiar o processo de formulação dos programas e projetos, e, por isso mesmo, ocorrem antes do início de sua execução. No caso do "Leitura para a Vida", ainda que seja um programa já em execução, a escolha metodológica foi no sentido de avaliar o desenho e propor a aplicação de um método formal de formulação de política pública que culmine em sua reestruturação.

Assim, avaliou-se que o objeto pretendido se assemelha mais a uma avaliação de desenho do que de implementação e resultados.

Para orientar a metodologia empregada no momento da análise, foi mobilizada a metodologia do Marco Lógico segundo os preceitos da Fundação João Pinheiro (2021), que introduziu as dimensões conceituais abordadas na referida etapa e sustentou as recomendações para o (re)desenho do Programa na conclusão do artigo.

Quanto à relevância da prática da leitura como política pública adotada nos estabelecimentos prisionais, o artigo se debruçou sobre a legislação vigente que legitima as iniciativas dessa natureza, (Lei de Execução Penal - nº 7.210, de 11 de julho de 1984; Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 391, de 10 de maio de 2021).

Para realizar a correta contextualização do Programa em estudo no âmbito da sua execução, foi também abordado o arcabouço legal e normativo local que o sustenta (Lei Complementar nº 761/2014; Portaria nº 03/2022; Plano Estadual de Educação para Pessoas Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional; Projeto de remição pela leitura; "Leitura para a Vida"), bem como relatórios executivos produzidos pela Secretaria da Justiça (Relatório do Projeto "Leitura para a Vida", realizado na PSMECOL em 2023; Relatório de Gestão da Gerência de Educação, Trabalho e Psicossocial 2022).

Visando a sustentação da análise desenvolvida, foram realizadas quatro entrevistas semi-estruturadas com pessoas consideradas peças-chave para o entendimento do processo de desenho e de gestão do Programa.

As pessoas entrevistadas formalizaram seu consentimento para que as conversas fossem gravadas, sendo garantida a confidencialidade dos arquivos gerados e a anonimização das fontes. Foi garantido também que as informações prestadas serão utilizadas apenas para a realização de relatórios acadêmicos.

A intenção das entrevistas foi identificar a percepção e o conhecimento das pessoas sobre os conceitos e definições do Programa. Assim, as perguntas foram planejadas com base nas dimensões conceituais trazidas pela metodologia do Marco Lógico, segundo estruturação da Fundação João Pinheiro (2021). No decorrer de algumas das entrevistas realizadas foi identificada a necessidade de adaptação do roteiro inicialmente pensado, tendo em vista a percepção da entrevistadora de que as perguntas poderiam ser abstratas demais, gerando respostas repetitivas. Nesses casos as perguntas foram adaptadas ainda durante as conversas para que dessem foco à operacionalização do programa, de maneira a captar as noções sobre as dimensões conceituais de forma indireta. A estratégia se mostrou bem sucedida.

O presente trabalho não previu o esgotamento de informações nas entrevistas e não trabalhou com nenhum tipo de representatividade. Foram selecionadas, assim, pessoas capazes de subsidiar as informações e análises, em função de sua posição nos processos de construção da política.

Por se tratar de uma pesquisa que buscou avaliar o desenho da política pública, não foram realizadas entrevistas com pessoas presas participantes do Programa. Espera-se que, com o (re)desenho do Programa a partir das recomendações registradas neste trabalho, seja possível identificar, inclusive, a percepção dessas pessoas, que se configuram como público-alvo.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS CONCEITOS

Os conceitos e definições abordados nesta seção buscam embasar o enquadramento conceitual do objeto da pesquisa e a definição do tipo de avaliação que se pretende realizar, além de orientar a metodologia empregada na etapa de análise.

Em 1972 Thomas R. Dye cunhou a definição de que “política pública e tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (Dye, 2016, p.1, tradução nossa)¹. Apesar de bastante sintética, a máxima é emblemática por ser carregada de conceitos e significados e por explicitar uma relação dialética com argumentos de outras pessoas estudiosas da temática que terminam por fortalecê-la.

Segundo o autor, mesmo as definições mais elaboradas de política pública, quando examinadas de perto parecem corroborar sua própria definição.

¹ “Public policy is whatever governments choose to do or not to do.”

Ao citar o cientista político David Easton, que define política pública como "a alocação autoritária de valores para toda a sociedade" (Easton apud Dye, 2016, p.344, tradução nossa)², o autor destaca que, como somente o governo pode agir de forma autoritária sobre a sociedade como um todo, e tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer resulta na alocação de valores, a referida definição seria uma outra forma de escrever que política pública é tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer.

O cientista político Harold Lasswell e o filósofo Abraham Kaplan definem política como "um programa projetado de metas, valores e práticas" (Kaplan e Lasswell apud Dye, 2016, p.344, tradução nossa)³. Já o cientista político Carl Friedrich afirma que "é essencial para o conceito de política que haja um objetivo, uma meta ou um propósito" (Friedrich apud Dye, 2016, p.344, tradução nossa)⁴.

A partir das proposições conceituais citadas, Dye (2016) considera problemática a insistência de que as ações governamentais para serem consideradas políticas públicas devem ser vinculadas a objetivos claramente definidos. Segundo o autor, ao contrário do que algumas pessoas podem presumir, o que se observa na prática é que as ações governamentais nem sempre são vinculadas a objetivos, metas e propósitos claramente estabelecidos, como seria o desejável e ideal, mas que muitas vezes tratam-se simplesmente de escolhas de fazer ou não fazer.

O cientista político Charles O. Jones, de acordo com Dye (2016), sugere que as políticas públicas sejam avaliadas de forma desagregada, considerando a distinção entre objetivos, ações e resultados. O problema dessa abordagem, segundo o autor, é que ela carrega a presunção de que tais componentes seriam de fato interligados, mas que na prática governos não atuam de forma organizada o suficiente para vincular, necessariamente, tais dimensões.

O autor destaca que sua proposição conceitual não abrange apenas as ações governamentais, mas também as não ações, ou omissões, com o argumento de que essas podem ter um impacto tão grande na sociedade quanto a ação propriamente dita.

Ainda que os argumentos trazidos por Dye (2016) para sustentar sua definição guardem relação com o que se observa na prática da atuação dos governos, o fato de as políticas públicas não necessariamente apresentarem de forma explícita seus objetivos,

² "The authoritative allocation of values for the whole society."

³ "A projected program of goals, values, and practices."

⁴ "It is essential for the policy concept that there be a goal, objective, or purpose."

métodos e metas não pode ser impedimento para que tais dimensões sejam adequadamente sistematizadas e desenhadas. Ao contrário. A partir de desenhos robustos as políticas públicas poderão ser avaliadas e eventualmente aprimoradas.

Dado o conceito de política pública a ser adotado neste trabalho, é importante tratar das definições sobre programas e projetos.

Segundo a ENAP (2014. p.8), “programa é um grupo de projetos relacionados e gerenciados de modo coordenado para a obtenção de benefícios e controle que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente.”

Já o Manual de Elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Espírito Santo (2023. p.27), traz que

Programa é um conjunto articulado de ações voltadas ao alcance de um objetivo comum. Esse objetivo representa a solução que se quer dar a um problema, o atendimento de demandas da sociedade ou aproveitamento de uma oportunidade.

Também a ENAP (2014. p.9) conceitua que

(...) os projetos são iniciativas fundamentais para impactar os indicadores dos programas. Sendo assim, em uma escala de resultados, os projetos oferecem produtos tangíveis e claros que têm sua efetividade alinhada ao objetivo definido para o programa.

As definições e argumentos acima articulados parecem convergir para demonstrar a importância de um processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Como já dito, ainda que a definição adotada neste trabalho seja a de que política pública é qualquer ação ou omissão de um governo, é de interesse da sociedade saber que resultados tais ações e omissões acarretam.

Segundo Jannuzzi (2014), uma “avaliação tem o objetivo de produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de programas e projetos sociais, além da consecução de seus objetivos”.

Em se tratando de programas sociais, Jannuzzi (2014) argumenta que, com relação ao momento da avaliação, essas podem ser diagnósticas, quando apoiadas em fontes de dados já existentes; de desenho, quando são utilizadas para formular programas e projetos voltados ao enfrentamento da problemática social identificada; de implementação, quando se pretende acompanhar a execução das atividades planejadas; ou de resultados e impactos, quando se realiza uma investigação mais exaustiva sobre os diversos componentes da intervenção.

Em uma perspectiva metodológica, Jannuzzi (2014) classifica os produtos possíveis resultantes das avaliações realizadas como estudos avaliativos, em que são realizadas análises de dados secundários ou compilação de artigos e trabalhos já realizados; pesquisas de

avaliação, que incluem levantamentos primários, quali ou quantitativos, voltados para a produção de evidências que contribuam para o aprimoramento da intervenção; meta-avaliações, que são resenhas sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos implementados; e relatórios-síntese de avaliação e portais web, que trazem informações sumárias, na forma de indicadores gerais sobre diagnóstico, implementação e resultados dos programas e projetos.

As definições quanto ao momento da avaliação e quanto ao produto resultante do processo avaliativo devem ser coerentes com a maturidade da política, com as informações e recursos disponíveis para sua realização e com as expectativas da pessoa ou instituição interessada nos resultados apurados. A avaliação de todos esses aspectos operacionais e conjunturais pode exigir das pessoas tomadoras de decisão habilidades técnicas e políticas significativas.

Com relação à estruturação das políticas públicas, vale a pena destacar a ferramenta do Marco Lógico, uma metodologia surgida nos anos de 1960 na Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) com vistas à busca por maior racionalidade, eficácia e eficiência das cooperações internacionais (Fundação João Pinheiro, 2021).

O fundamento da metodologia é a racionalização do processo de formulação de políticas públicas. Segundo a ferramenta, a intervenção a ser realizada deve ser definida a partir da seleção de um problema público e das análises de relações de causa e efeito a ele atribuídas. A partir desse processo analítico é possível definir a “ideia mais viável” para o alcance da solução de um problema, de maneira que fiquem explícitos todos os elementos e os resultados esperados (Fundação João Pinheiro, 2021).

Além de se configurar como um instrumento de desenho e formulação de políticas públicas, a metodologia do Marco Lógico pode ser utilizada também como uma ferramenta gerencial, capaz de possibilitar o processo de monitoramento da implementação e a avaliação dos resultados.

Segundo o Guia Prático da Metodologia do Marco Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021), a implementação da ferramenta consiste em duas etapas e cinco passos. Na Etapa 1 - Identificação do Problema e Análise das Soluções, agrupam-se quatro passos: análise de envolvidos, análise do problema, análise do objetivo e análise de alternativas. Já na Etapa 2 - Planejamento do Desenho do Programa/Projeto, enquadra-se o passo 5: matriz do Marco Lógico e as definições de objetivos, produtos e atividades, indicadores e riscos para a execução.

Os passos 1 e 2 formatam um diagnóstico lógico do problema, possibilitando conhecer melhor sua natureza, causas, efeitos, população afetada e atores envolvidos. O passo 3 delinea a situação futura buscada pela iniciativa. Já o passo 4 permite esboçar diferentes tipos de desenho de programas e projetos e avaliar qual deles é mais viável e consistente, considerando diferentes critérios, como custo, tempo, impacto potencial, etc. Já o passo 5 sistematiza o desenho escolhido, elencando os objetivos e entregas construídos nas etapas anteriores. (Fundação João Pinheiro, 2021)

Outra ferramenta consagrada no campo de políticas públicas, que se mostra relevante para auxiliar na comunicação sobre um programa ou projeto, é o Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Segundo Jannuzzi (2015), a construção do MaPR ilumina quais processos e componentes atrelados a indicadores devem ser apurados em pesquisas de avaliação e monitoramento.

Para o autor (Jannuzzi, 2015), o MaPR expressa de forma sintética o funcionamento do programa, o contexto em que ele opera e como seus componentes se organizam para produzir os resultados esperados, além das condições para que se concretizem.

3.2. A LEITURA COMO POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À REINTEGRAÇÃO SOCIAL E À GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao cunhar a expressão "palavramundo", Paulo Freire (1989) argumenta que a leitura da palavra escrita não está dissociada da leitura do mundo. Na visão de Freire a leitura do mundo é anterior, e a leitura da palavra escrita seria uma ferramenta para a (re)leitura da realidade que nos cerca. Assim, o conhecimento de novos universos reais ou fantasiosos proporcionados pela literatura pode oferecer às pessoas em privação de liberdade um arcabouço imensurável de instrumentais para que suas realidades sejam relidas, ressignificadas e transformadas.

Em que pese a percepção quanto ao potencial que a prática da leitura tem para contribuir positivamente com o processo de reintegração social das pessoas presas, este tópico faz um breve apanhado da legislação vigente que sustenta e legitima a execução do programa.

Segundo a Lei de Execução Penal (LEP) nº 7.210, de 11 de julho de 1984, as medidas restritivas de liberdade impostas pelo poder judiciário devem ser acompanhadas de condições para a harmônica integração social da pessoa condenada ou internada.

Ao detalhar os aspectos da execução penal, a LEP estabelece em seu artigo 10 que a assistência às pessoas presas e egressas é dever do Estado e tem por objetivo orientar o retorno à convivência em sociedade. Já no artigo 11 a Lei define que a assistência a que se refere será de ordem material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão do Poder Judiciário criado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, com atuação em todo o território nacional. A missão do CNJ é a promoção do desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira.

Em 2021 o órgão editou a Resolução nº 391, que “estabelece procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade.”

A Resolução considera a leitura uma prática social educativa não-escolar e estabelece no art. 5º, inciso V que, para cada obra literária lida corresponderá a remição de quatro dias de pena, limitando-se a até 12 obras lidas no período de 12 meses, sendo assim assegurada a possibilidade de remição de até 48 dias no período citado.

A Resolução também estabelece em seu art. 5º um conjunto de diretrizes a serem consideradas para sua operacionalização.

No inciso I, fica estabelecido que a atividade de leitura terá caráter voluntário e será realizada com obras literárias constantes no acervo da unidade prisional. Na sequência (inciso II), fica definida vedação a toda e qualquer censura a obras literárias, religiosas, filosóficas ou científicas. Já o inciso III traz que o acesso à biblioteca da unidade prisional será assegurada a todas as pessoas presas ou internadas cautelarmente e àquelas em cumprimento de pena ou de medida de segurança, independentemente do regime de privação de liberdade ou regime disciplinar em que se encontrem. No inciso IV resta definido que, para fins de remição de pena, a pessoa presa terá o prazo mínimo de 21 e máximo de 30 dias para realizar a leitura, devendo apresentar no prazo de até dez dias, um relatório sobre a obra lida.

O texto da Resolução, que consiste basicamente em orientações operacionais a serem adotadas pela administração penitenciária e pelas Varas de Execução Penal, é precedido na seção de “considerandos” por diversas referências que indicam os objetivos de sua implementação.

Além da já citada Lei de Execução Penal, destacam-se as menções à Lei nº 13.696/2018, que institui a Política Nacional de Leitura e Escrita; às Regras de Nelson Mandela, que são regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de pessoas reclusas; às Regras de Bangkok, definidas pelas Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, no que tange aos princípios de não discriminação e de reconhecimento das especificidades do encarceramento feminino; e

aos Princípios de Yogyakarta para aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação ao tratamento humano durante a detenção e a não utilização de tortura e tratamento ou castigo cruel, desumano e degradante.

Ainda que o texto da Resolução não mencione expressamente, é possível inferir com as referências citadas que seu objetivo geral é voltado para que contribua para a garantia dos direitos fundamentais das pessoas presas por meio do incentivo à leitura.

Trata-se de um objetivo dos mais nobres, alinhado com a Constituição Federal 1988 e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Porém, ao realizarmos sua leitura com as lentes dos conceitos de definições do campo das políticas públicas, é possível identificar a necessidade de designações que confirmem concretude à iniciativa, possibilitando assim sua mensuração, avaliação e aperfeiçoamento.

3.3. A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO SANTO

Nesta seção será realizado um breve contexto sobre o ambiente em que o Programa "Leitura para a Vida" se insere, bem como a descrição sobre como ele é atualmente executado.

No Estado do Espírito Santo a administração penitenciária cabe à Secretaria da Justiça (SEJUS), que teve sua última alteração de estrutura definida pela Lei Complementar nº 761, de 10 de janeiro de 2014.

Na estrutura da SEJUS, compete à Subgerência de Educação nas Prisões, vinculada à Gerência de Educação e Trabalho e à Subsecretaria de Ressocialização, o acompanhamento das ações específicas da educação formal e profissionalizante do sistema prisional.

Segundo o Relatório de Gestão da Gerência de Educação, Trabalho e Psicossocial (GET) 2022 (SEJUS, 2023, no prelo) a educação formal no sistema carcerário capixaba é oferecido por meio do Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) que permite a conclusão de duas etapas/séries em um ano. São oferecidas turmas de ensino fundamental e médio, possibilitando a elevação da escolaridade das pessoas privadas de liberdade. Essa oferta é realizada por meio de uma parceria entre a SEJUS e a Secretaria da Educação (SEDU), que é responsável pela contratação de profissionais da educação e também investe na aquisição de materiais escolares e pedagógicos para o desenvolvimento das aulas.

Já a educação profissionalizante ocorre por meio de parcerias realizadas com outras Secretarias e instituições vinculadas ao poder executivo e instituições privadas, a depender da conveniência e oportunidade.

Também vinculada à Gerência de Educação e Trabalho existem as Subgerência de Trabalho do Preso e a Subgerência de Projetos Especiais, responsáveis por articular a disponibilização de pessoas presas, em regime fechado e semiaberto, ao mundo do trabalho. Os postos de trabalho podem ser nas dependências das unidades prisionais ou das próprias empresas e instituições, e a disponibilização das pessoas para as vagas passa pelo acompanhamento da equipe vinculada à Subgerência de Assistência Psicossocial.

Nas dependências das unidades prisionais também há postos de trabalho voluntários acompanhados e articulados pela própria direção do estabelecimento.

De acordo com dados consultados no Sistema de Informações Penitenciárias do Espírito Santo (INFOPEN-ES), o sistema prisional capixaba contava em agosto de 2023 com aproximadamente 22.500 pessoas presas, abrigadas em 36 unidades prisionais. Na mesma data, cerca de 3.500 pessoas estavam matriculadas na educação formal, 2.800 em atividades de educação profissionalizante e 5.500 em atividades de trabalho, tanto em empresas e instituições, de forma remunerada, quanto em vagas voluntárias internas às unidades.

Além das ações acima destacadas, é comum as unidades prisionais desenvolverem projetos pontuais que contribuem com a socialização e o distensionamento do ambiente prisional, tais como bandas de música, corais, bordados e até cuidados com cachorros. A coordenação de projetos dessa natureza depende de pessoas vocacionadas que atuam nas unidades.

Quando se compara o total de pessoas presas no sistema com o total de pessoas que participam das atividades de educação e trabalho, percebe-se o contingente significativo não incluído em nenhuma das duas áreas (52%).

As políticas públicas voltadas ao processo de reinserção social pós cárcere consideram como pressuposto que pessoas presas com pouca ou nenhuma participação em atividades que ocupam tempo ocioso tendem a se envolver em mais situações de conflito e apresentarem baixa adesão às regras das unidades prisionais, tornando mais complexo o trabalho da administração prisional.

Segundo Andrews e Bonta (2007), a falta de envolvimento em atividades pró-sociais de recreação ou lazer é considerado um fator significativo de risco de reincidência no crime. É possível inferir por analogia que, no contexto das pessoas privadas de liberdade, incentivar a participação em atividades recreativas pró-sociais, incluindo a leitura de obras literárias, seria uma estratégia de intervenção alinhada com o objetivo de manutenção do comportamento compatível com as regras das unidades prisionais.

Neste contexto, foi idealizado o Programa “Leitura para a Vida”, que é coordenado pela Subgerência de Educação nas Prisões e consiste no incentivo à leitura de obras literárias por parte das pessoas presas, com a remição de pena como bonificação.

Apesar de identificado como PROJETO pelo corpo técnico da SEJUS, o “Leitura para a Vida” enquadra-se na categoria de PROGRAMA, tendo em vista englobar um conjunto de ações voltadas ao atendimento de uma demanda, a qual buscaremos delimitar ao longo do documento.

Assim, com o respaldo da conceituação adotada neste artigo, o objeto de análise do presente trabalho será identificado como PROGRAMA, e os ciclos realizados em seu contexto, quando mencionados, serão identificados como PROJETOS.

O Programa “Leitura para a Vida” foi formulado para ser desenvolvido a partir de fevereiro de 2023 nas seguintes unidades prisionais: Centro Prisional Feminino de Colatina (CPF COL); Centro de Detenção Provisória de Colatina (CDP COL); Penitenciária de Segurança Média de Colatina (PSMECOL); e Penitenciária Masculina Semiaberta de Colatina (PSM COL).

Suas definições e argumentos se encontram em documento interno da SEJUS (2023), não publicado, mas disponibilizado pela Subgerência de Educação nas Prisões para a realização da presente pesquisa.

Em sua apresentação, o programa declara sua vinculação com a Resolução nº 391/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que reconhece o direito de remição de pena em razão da leitura de obras literárias.

Também no mesmo tópico é citada a vinculação do programa com o Plano Estadual de Educação para Pessoas Presas e Egressas do Sistema Prisional Capixaba referente ao período de 2020 a 2024 (SEJUS, 2021).

Conforme demonstrado na figura 1, em seu Plano de Ação (item 6), eixo de Educação Não Formal (6.3), estão indicadas as metas para o período relativas à implantação do Programa.

Figura 1 - Tabela de indicadores e metas do programa de remição de pena pela leitura.

6.3 Eixo Educação Não Formal					
Eixo	Indicador Relacionado	Finalidade do Indicador	Meta Cronograma (previsão para atingimento da meta)	Estratégia para alcance da meta	Órgãos/instituições envolvidas diretamente para o atingimento da meta
remição não formal	Número de unidades prisionais com remição pela leitura implantadas.	Mensurar as unidades que irão desenvolver o projeto e avaliar resultados	<p>META 7 Implantar remição pela leitura em no mínimo 13 unidades prisionais do estado.</p> <p>4 unidades – até dez/2022 4 unidades – até dez/2023 5 unidades – até dez/2024</p>	Elaborar metodologias para o desenvolvimento do Programa de remição pela leitura nas prisões; Alinhar as estratégias do Programa com a Vara de Execução Penal Firmar parcerias para o desenvolvimento do Programa de remição pela leitura nas prisões.	Secretaria de Justiça Secretaria de Estado Educação Vara de Execução Penal

Fonte: SEJUS (2021).

Outra vinculação relevante mencionada na apresentação do Programa diz respeito à Portaria nº 003/2022, editada pela Vara de Execução Penal da Comarca de Colatina, que regulamenta o projeto no âmbito do Poder Judiciário.

Na justificativa, o Programa menciona a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1994), onde está estabelecido nos artigos 17 a 21, 41 e 126 o direito da pessoa privada de liberdade à educação, cultura, atividades intelectuais e de acesso a livros e bibliotecas.

Também na sua justificativa, o documento de apresentação aborda a reflexão de Brito (2010), em que, segundo a autora, a leitura contribui para a formação social dos indivíduos e possibilita a formação do pensamento crítico, indispensável para o exercício da cidadania, o que favorece o processo de reintegração social.

Ainda no mesmo item, o documento aponta que a finalidade inicial do Programa é atender grupos com demandas psicopedagógicas específicas, dentre as quais são citadas: desistência escolar, desinteresse pelo trabalho e falta de perspectivas futuras. É mencionado ainda que a seleção das pessoas participantes ocorrerá como o acompanhamento das equipes de apoio psicossocial das unidades contempladas.

No item descrição está citado o seguinte objetivo geral do Programa: “Possibilitar aos reeducandos do Sistema Penitenciário a oportunidade da reflexão e da remição de pena, através da leitura, bem como da produção textual - conforme Resolução do CNJ nº 391 de 2021”; e seus objetivos específicos:

- I. Proporcionar momentos de reflexão através da leitura e de crescimento pessoal, visando melhorar as suas condições de regresso à sociedade;
- II. Promover a conscientização dos apenados acerca da realidade;
- III. Desenvolver a escrita como forma criativa de expressão;
- IV. Explorar e proporcionar momentos de consciência crítica sobre os assuntos lidos;
- V. Valorizar os saberes dos apenados existentes e aperfeiçoá-los;

- VI. Proporcionar entretenimento através da cultura, da leitura e redução da angústia causada pela ociosidade do cárcere;
- VII. Melhorar a qualidade de vida dos apenados com acesso à informação e cultura.
- VIII. Proporcionar remição de pena por meio da leitura, sendo até 4 dias remidos por livro lido.

Ainda na descrição, o documento aponta que, em conformidade com a Resolução CNJ nº 391/2021, serão formalizadas comissões de acompanhamento das atividades do Programa, por meio da Gerência de Educação e Trabalho, em conjunto com a direção das unidades prisionais contempladas, a serem avaliadas e validadas pelo juízo da Vara de Execução Penal da comarca correspondente.

Quanto à seleção das pessoas participantes, o documento aponta que a atividade será realizada pela equipe de atendimento psicossocial das unidades, levando em conta demandas específicas, tais como: baixa auto-estima, relacionamento interpessoal, entre outras.

Na sequência, é mencionado que os grupos a serem formados serão compostos por no mínimo dez e no máximo 20 participantes, dependendo do número de exemplares dos livros escolhidos disponíveis, bem como das especificidades de segurança das unidades prisionais.

Na descrição da metodologia, o documento aponta que, conforme a Resolução CNJ nº 391/2021 e a Portaria nº 03/2022 da Vara de Execução Penal da comarca de Colatina, a pessoa presa participante tem o prazo de 21 a 30 dias para a leitura da obra literária escolhida e mais dez dias para apresentar resenha ou relatório sobre o livro em questão.

Para cada livro a ser lido é previsto um ciclo de quatro atividades em grupo, com três horas de duração cada, para o qual empregamos o conceito de projeto, conforme argumentado anteriormente neste texto.

No primeiro encontro, que dá início ao Projeto, ocorre a entrega da obra literária à pessoa presa participante. Também são feitos repasses orientativos sobre leitura e interpretação de texto e sobre o tipo textual a ser utilizado na produção a ser entregue ao final do ciclo.

No segundo encontro, previsto para o sétimo dia após a entrega dos livros, ocorre uma palestra literária com estudo e interpretação do livro após a conclusão da leitura.

No 14º dia do Projeto ocorre o terceiro encontro do ciclo, em que se dá a elaboração da resenha sobre a obra lida e os debates sobre o livro e sobre as resenhas produzidas, visando a reflexão sobre aspectos positivos que possam contribuir para a reinserção social e sobre os quesitos que precisam ser melhorados nas redações.

No quarto e último encontro, 21 dias após o início do projeto, se dá a devolutiva da resenha elaborada e, se necessário, sua reescrita, para envio à comissão de acompanhamento.

Na seção sobre as avaliações, o documento menciona que a primeira análise das resenhas é feita pela professora ou professor de língua portuguesa que atua na unidade prisional, sendo validada posteriormente pelas demais pessoas que compõem a comissão de acompanhamento, antes de seu envio formal à Vara de Execução Penal.

O texto sobre o Programa ainda menciona que as pessoas presas participantes assinam um termo de responsabilidade contendo informações gerais para o desenvolvimento do projeto e quanto aos cuidados com os livros disponibilizados, com aviso de que comportamentos inadequados podem gerar sanções.

Em suas últimas seções, o texto do Programa relaciona as atribuições das instituições responsáveis pela execução. Destaca-se que a seleção das obras a serem lidas é uma atividade compartilhada pela comissão de avaliação, pela unidade prisional participante e pela Gerência de Educação e Trabalho. Já a seleção das pessoas presas participantes fica sob a responsabilidade de cada unidade prisional, de acordo com as especificidades de cada estabelecimento.

4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

À luz do percurso teórico e conceitual realizado ao longo do trabalho, notadamente tendo como referência a metodologia do Marco Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021) e as entrevistas semi-estruturadas realizadas, foi possível a consecução de, segundo a conceituação de Jannuzzi (2014), uma avaliação de desenho do Programa "Leitura para a Vida", que resultou na pesquisa de avaliação abaixo, tendo como destaques os resultados detalhados nos tópicos subsequentes.

As dimensões avaliadas compõem as etapas e passo a passo da metodologia do Marco Lógico, conforme demonstrado na figura 2 abaixo.

Figura 2 - Etapas e passo a passo d

<input type="checkbox"/> IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E ANÁLISE DE SOLUÇÕES	<input type="checkbox"/> PLANEJAMENTO DO DESENHO DO PROGRAMA/PROJETO
<input type="checkbox"/> Passo 1: Análise de envolvidos	<input type="checkbox"/> Passo 5: Matriz do Marco Lógico
<input type="checkbox"/> Passo 2: Análise do problema	<input type="checkbox"/> Objetivos, produtos e atividades
<input type="checkbox"/> Passo 3: Análise de objetivos	<input type="checkbox"/> Indicadores
<input type="checkbox"/> Passo 4: Análise de alternativas	<input type="checkbox"/> Riscos para a execução

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021).

Na dimensão 1 serão abordadas as pessoas, grupos e instituições envolvidas e interessadas no Programa. Na Dimensão 2 será analisado o problema central que o Programa busca resolver, suas causas e consequências. A Dimensão 3 buscará compreender o objetivo central e objetivos específicos pretendidos pela SEJUS ao executar o “Leitura para a Vida”. Já a Dimensão 4 se dedicará sobre os meios e estratégias de operacionalização idealizados para o Programa. Também serão abordados de forma agrupada outras dimensões importantes para a metodologia utilizada como referência (produtos, indicadores, metas, premissas, restrições e riscos).

Dimensão 1 - pessoas, grupos e instituições envolvidas ou interessadas

A identificação das partes interessadas em uma determinada política pública é considerada pela metodologia do Marco Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021) como o ponto de partida de sua concepção e desenho. A partir dessa identificação se torna mais fácil mapear as forças e fraquezas relevantes para definição de estratégias de intervenção.

Segundo a metodologia, é importante que sejam identificados os interesses, os recursos de que dispõem as partes, como percebem o problema, os potenciais motivos para construção de aliança e as estratégias que podem fortalecer as parcerias e neutralizar as tensões.

A análise do documento de formalização do Programa “Leitura para a Vida” permite a identificação dos atributos abaixo demonstrados (tabela 1), ainda que não haja manifestação explícita de tais quesitos nos escritos oficiais.

Tabela 1: Mapa das partes interessadas

Partes interessadas	Interesses	Recursos de que dispõem	Como percebem o problema	Potenciais motivos para construção de alianças	Estratégias que podem fortalecer as alianças e neutralizar as tensões
Pessoas presas	Remir pena; Ocupar tempo ocioso; Desenvolver habilidades de leitura e escrita.	Tempo; Interesse.	Pendente de identificação.	Viabilizar o Programa.	Dar transparência aos critérios e regras do Programa.
Direção das Unidades Prisionais (UPs)	Reduzir a população carcerária; Ocupar o tempo ocioso das pessoas presas; Aumentar a adesão das pessoas presas às regras das UPs.	Poder de decisão quanto à execução ou não do Programa; Espaços físicos; Livros; Equipe de atendimento psicossocial.	Pendente de identificação.	Viabilizar o Programa.	Dar transparência aos critérios e regras do Programa; Destacar os benefícios esperados do Programa na vivência da Unidade.
Secretaria da Educação	Contribuir para o desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita das pessoas presas.	Professoras e professores do ensino formal; Livros; Recursos orçamentários e financeiros.	Pendente de identificação.	Viabilizar o Programa e ampliá-lo para a totalidade das UPs.	Demonstrar os benefícios do Programa para as atividades regulares de ensino.
Secretaria da Justiça (alta gestão)	Reduzir a população carcerária; Reduzir os custos de manutenção das UPs; Reduzir os índices de reincidência criminal.	Poder de decisão quanto à execução ou não do Programa; Recursos orçamentários e financeiros.	Pendente de identificação.	Viabilizar o Programa e ampliá-lo para a totalidade das UPs.	Destacar os benefícios esperados do Programa em termos de economia de recursos e redução da população carcerária em função da remição de pena alcançada.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Como já citado, a tabela 1 foi construída no âmbito da presente pesquisa com base nas informações apreendidas do documento de formalização do Programa e nas entrevistas realizadas com as pessoas-chave. O exercício foi realizado apenas a título de demonstração sobre a importância do mapeamento, que deverá ser considerado na pormenorização das atividades e atribuições de cada parte ao longo do (re)desenho do Programa.

É recomendável que a atividade seja realizada e discutida em grupo, e que envolva pessoas-chave das instituições mapeadas. Assim será possível identificar os diferentes pontos de vista sobre o mesmo problema e atuar mais assertivamente em sua solução.

Com relação ao público alvo, o documento de formalização do Programa “Leitura para a Vida” (SEJUS, 2023) apresenta pouca precisão, chegando a estabelecer prioridades distintas ao longo do texto. Em um ponto está definido que a finalidade é atender grupos com demandas psicopedagógicas específicas (desistência escolar, desinteresse pelo trabalho, falta de perspectivas futuras, entre outros temas identificados no decorrer do trabalho), já em outro momento está descrito que a seleção das pessoas aptas a participar levará em conta demandas específicas identificadas, como: baixa auto-estima, relacionamento interpessoal, entre outras.

Logo, percebe-se a necessidade de que tais critérios sejam estabelecidos com clareza, e que sejam alinhados e harmônicos com os demais elementos que compõem a política, em especial com seu objetivo geral manifesto.

Dimensão 2 - problema central, suas causas e consequências

Segundo a metodologia do Marco Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021), a identificação e análise de um problema, bem como o valor social que se busca alcançar com a intervenção proposta, é uma etapa fundamental para o sucesso de uma política pública. As propostas de soluções serão mais bem sucedidas se pensadas a partir dessa ótica.

O diagnóstico do problema a ser enfrentado por determinada política pública é essencial para que as propostas de soluções sejam adequadas. Além disso, a correta identificação dessa dimensão metodológica permite avaliar se o desenho proposto para a política é alinhado e adequado à sua solução (Instituto Jones dos Santos Neves, 2018).

Faz parte do diagnóstico do problema a ser enfrentado o mapeamento de suas causas e consequências de forma hierarquizada, fazendo distinção entre causas e efeitos primários e secundários (Fundação João Pinheiro, 2021).

Não é possível depreender a partir do documento de formalização do Programa (SEJUS, 2023) o problema central que ele busca resolver. O mesmo ocorre com o arcabouço legal que o legitima.

É fato que não necessariamente a identificação do problema central deve constar manifestamente dos documentos finais que estabelecem a política, podendo apenas compor sua etapa de elaboração. É certo também que dele decorre o objetivo central e seus desdobramentos, e por isso a relevância de que haja clareza quanto a essa construção. Assim, buscou-se identificar junto às pessoas entrevistadas seus conhecimentos e percepções acerca da dimensão em análise, sendo que apenas uma delas manifestou com clareza o que nomeou como "falta de oportunidades para todas as pessoas presas na oferta educacional".

Segundo ela, o que causa o problema central identificado é a ausência de espaço físico para universalização da oferta educacional. Caso houvesse salas de aula em quantidades suficientes para a demanda, haveria a disponibilização de mais equipes de Educação de Jovens Adultos (EJA) por meio de parceria com a Secretaria da Educação.

Como consequência do problema central, foi identificado que a falta de oportunidade para todas as pessoas presas gera ociosidade, o que leva a problemas comportamentais que comprometem o processo de reintegração social. Em suas palavras, "o próprio comportamento dentro da unidade prisional, a gente sabe que é diretamente influenciado pelas oportunidades".

Outras duas pessoas entrevistadas, ao mencionarem as características do público alvo do Programa, verbalizaram se tratarem de pessoas ociosas em função do impedimento de frequentarem as atividades em conjunto com o restante da população carcerária por questões de segurança. Assim, é possível inferir que, do ponto de vista dessas pessoas, a ociosidade é um importante problema a ser enfrentado pelo Programa.

A quarta pessoa entrevistada avalia que o Programa é um meio que possibilita a avaliação do comportamento de pessoas presas tidas como "problemáticas" em ambiente diferente das galerias de celas. De acordo com ela, muitas vezes o resultado é positivo. A partir desse relato é possível depreender que pessoas "problemáticas" são aquelas com baixa aderência às regras da unidade prisional. Já por "resultados positivos" se compreende que representa adesão às regras a partir da participação no Programa. Assim, é possível concluir que o problema central para a pessoa entrevistada seria a baixa adesão às regras da unidade prisional.

Notam-se, portanto, diferentes perspectivas em um universo restrito de pessoas-chave para a gestão e execução do Programa, com relação ao problema central que se busca resolver com sua operacionalização.

Como já dito, é dessa dimensão que devem se desdobrar os objetivos e demais aspectos de uma política pública, motivo pelo qual tal entendimento merece ser uniformizado.

Dimensão 3 - objetivo central e objetivos específicos

Identificar os objetivos de uma política pública significa projetar uma situação futura ou a mudança a ser alcançada com a sua implantação (Fundação João Pinheiro, 2021).

A Resolução nº 391/2021 do CNJ não traz explicitamente os objetivos da política, porém sinaliza em seus “considerandos” sua vinculação com a garantia dos direitos fundamentais no cárcere, por meio da citação das Regras de Nelson Mandela, que são regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos; das Regras de Bangkok, definidas pelas Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, no que tange aos princípios de não discriminação e de reconhecimento das especificidades do encarceramento feminino; e dos Princípios de Yogyakarta para aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação ao tratamento humano durante a detenção e a não utilização de tortura e tratamento ou castigo cruel, desumano e degradante.

O documento de formalização do Programa (SEJUS, 2023) estabelece como objetivo geral "possibilitar aos reeducandos do Sistema Penitenciário a oportunidade da reflexão e da remição de pena, através da leitura, bem como da produção textual, conforme Resolução do CNJ nº 391 de 2021".

Já os objetivos específicos elencados pelo mesmo documento mencionam:

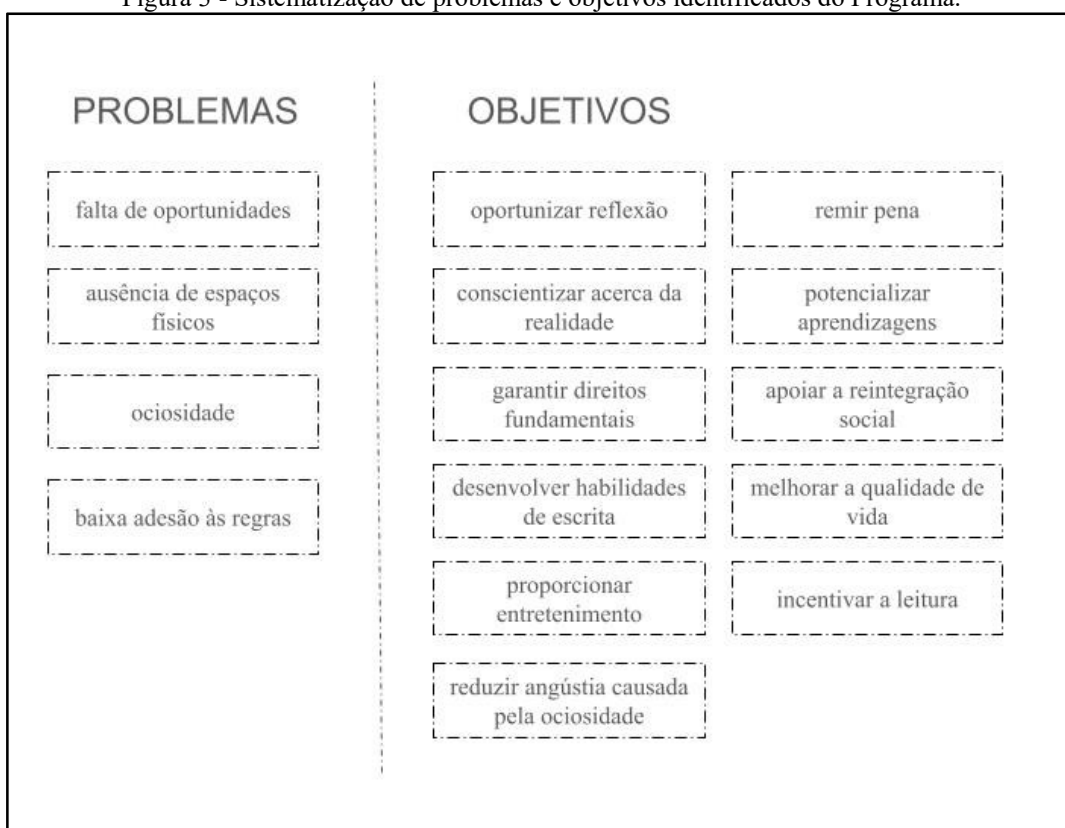
- I. Proporcionar momentos de reflexão através da leitura e de crescimento pessoal, visando melhorar as suas condições de regresso à sociedade;
- II. Promover a conscientização dos apenados acerca da realidade;
- III. Desenvolver a escrita como forma criativa de expressão;
- IV. Explorar e proporcionar momentos de consciência crítica sobre os assuntos lidos;
- V. Valorizar os saberes dos apenados existentes e aperfeiçoá-los;
- VI. Proporcionar entretenimento através da cultura, da leitura e redução da angústia causada pela ociosidade do cárcere;
- VII. Melhorar a qualidade de vida dos apenados com acesso à informação e cultura.
- VIII. Proporcionar remição de pena por meio da leitura, sendo até 4 dias remidos por livro lido.

As pessoas entrevistadas identificaram os seguintes objetivos: potencializar as aprendizagens de leitura e escrita da pessoa presa participantes; atender a Lei de Execução

Penal quanto ao aspecto da reintegração social; melhorar a vida das pessoas presas por meio dos conhecimentos adquiridos com a leitura; e incentivar o gosto pela leitura e capacidade interpretativa e reflexiva sobre as obras.

É possível perceber a existência de sinergia entre os objetivos manifestos pelo Programa e os percebidos pelas pessoas entrevistadas, porém não deve ser ignorado o fato de não se relacionarem diretamente com os problemas identificados anteriormente citados.

Figura 3 - Sistematização de problemas e objetivos identificados do Programa.



Fonte: Elaboração própria (2023)

A figura 3 busca representar uma sistematização dos problemas e objetivos identificados para o Programa "Leitura para a Vida" por meio da análise dos documentos de formalização e das entrevistas realizadas.

A metodologia do Marco Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021) preconiza que os problemas identificados sejam hierarquizados entre problema central, causas e consequências, resultando assim em uma árvore de problemas.

A partir da árvore de problemas, passa-se à árvore de objetivos, que deve ser construída com a mutação das situações negativas registradas em situações positivas, onde causas e consequências se transformam em meios e fins.

"É essencial que os objetivos sejam bem estabelecidos, de forma clara e precisa, para que o programa seja desenhado de forma consistente." (Instituto Jones dos Santos Neves, 2018).

Destaca-se que a construção das árvores deve ser feita de maneira dinâmica e coletiva, e que as percepções coletadas nas entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa não devem ser consideradas definitivas, visto que as mesmas pessoas entrevistadas poderiam ter oferecido respostas mais sinérgicas caso tivessem clareza da metodologia, bem como se tivessem realizando a atividade em grupo.

Neste ponto vale reforçar que o objetivo da sistematização representada na figura 3 não foi de avaliar o conhecimento das pessoas entrevistadas sobre o Programa, e sim de demonstrar como a falta de clareza sobre dimensões fundamentais pode resultar em expectativas diferentes a depender da posição institucional em que a pessoa se encontra, além de fatores subjetivos de cada personalidade.

Outro ponto de destaque observado é a identificação de objetivos significativamente abstratos para o Programa. "Oportunizar reflexão", "conscientizar acerca da realidade" e "melhorar a qualidade de vida", por exemplo, poderiam ser considerados como pressupostos vinculados à prática da leitura, tanto para a população geral quanto para a população carcerária. Dificilmente será possível construir e medir indicadores capazes de apurar metas relacionadas aos referidos objetivos e vinculadas exclusivamente à execução do Programa. Assim, sugere-se que no processo de (re)desenho do "Leitura para a Vida" sejam priorizados objetivos claros, concretos e precisos, passíveis de mensuração.

Dimensão 4 - meios e estratégias de operacionalização

Segundo a metodologia do Marco Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021), a identificação dos meios ou estratégias de intervenção para alcance do objetivo central da política é resultante da construção da árvore de objetivos. Torna-se necessário selecionar as alternativas mais viáveis considerando fatores como custo, prazo, impacto, eficiência e viabilidade, dentre outros.

No caso concreto, como estamos aplicando uma metodologia de construção de política pública em um Programa já existente, podemos considerar que o "Leitura para a Vida" como é formatado hoje seja uma das alternativas escolhidas para alcance do objetivo central e, conseqüentemente, resolução/mitigação dos problemas identificados.

Nada impede, entretanto, que outras alternativas sejam identificadas e detalhadas para complementarem o Programa ou até mesmo para atuarem de forma paralela e sinérgica.

A operacionalização do Programa em análise é um dos elementos que apresentam maior clareza no seu instrumento de formalização (SEJUS, 2023). As pessoas entrevistadas também demonstraram significativo entendimento sobre as regras.

Atualmente o Programa se organiza em ciclos de leitura realizados em grupos focais de até 20 participantes, que contam com a condução e facilitação de uma professora ou professor da educação formal em atividades de tertúlia, interpretação das obras lidas e produção de resumos.

Comparando o desenho do Programa com a Resolução nº 391/2021 do CNJ, é possível identificar que, ao prever a pré-seleção de pessoas presas aptas e das obras literárias que serão utilizadas nos ciclos de leitura, o Programa deixa de observar o que determina o art. 5º, segundo o qual “Terão direito à remição de pena pela leitura as pessoas privadas de liberdade que comprovarem a leitura de qualquer obra literária, independentemente de participação em projetos ou de lista prévia de títulos autorizados.”

Assim, ainda que seja possível e importante a condução dos ciclos de leitura guiada, considerando pessoas presas e obras literárias pré-selecionadas, nota-se a ausência de estímulo de atividades de leitura livre, a ser realizada por qualquer pessoa presa que assim desejar, sem necessariamente haver a condução pela equipe da educação.

Fica identificada então que outras estratégias devem ser estruturadas pelo Programa para que contemplem na integralidade a Resolução que embasou o estabelecimento da política pública.

Sobre a seleção das obras literárias, foi possível depreender a partir das entrevistas que se trata de uma atividade realizada pelo corpo docente responsável pela condução dos ciclos de leitura. Como forma de resguardar a aderência do Programa com o art. 5º, inciso II da Resolução nº 391/2021 do CNJ, faz-se necessário que a atividade de definição dos livros a serem lidos nos ciclos guiados não incorra em qualquer tipo de censura.

Outras dimensões - produtos, indicadores, metas, premissas, restrições e riscos

Para além da identificação das dimensões-chave de desenho de uma política pública, quais sejam: pessoas-chave, problemas a serem resolvidos, objetivo central e específicos e meio e estratégias de operacionalização, faz-se necessário identificar os produtos esperados, os indicadores e metas, as premissas, restrições e os riscos envolvidos. Dessa forma será possível construir a Matriz do Marco Lógico do “Leitura para a Vida”, que se irá configurar como uma síntese do desenho lógico do Programa.

Figura 4 - Matriz do Marco Lógico.

<p>Objetivo de médio ou longo prazo; o programa não o conseguirá por si só, mas deve contribuir significativamente</p> <p>O efeito direto produzido pelo projeto; o benefício a ser gerado na população atendida</p> <p>As obras, bens e/ou serviços que devem ser produzidos para gerar o efeito esperado</p> <p>As tarefas que o executor precisa concluir para concluir os componentes</p>	Lógica da intervenção / Cadeia causal	Indicadores e metas	Fontes de verificação dos indicadores	Supostos importantes
	Fim / Objetivo geral / Objetivo superior			
	Propósito / Objetivo específico / Objetivo do projeto			
	Resultados/ Componentes			
	Atividades			

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021)

A Matriz do Marco Lógico (MML) ou Quadro Lógico (QL) é uma apresentação estruturada do conteúdo de um Programa ou Projeto, capaz de demonstrar uma relação causal entre atividades e resultados, resultados e objetivos específicos, objetivos específicos e objetivo central, mas não deixa de considerar fatores externos necessários para o seu êxito (Pfeiffer,2000).

Trata-se da culminância de um processo de desenho de políticas, mas também é uma ferramenta gerencial, já que permite o acompanhamento da entrega dos produtos, o atingimento das metas atreladas aos indicadores, bem como a ocorrência ou não de fatores externos (registrados na coluna “supostos importantes” do modelo acima).

Mapa de Processos e Resultados (MaPR)

Nem sempre o desenho lógico é suficiente para promover uma descrição suficiente de um programa ou projeto social para fins de definição de pesquisas de avaliação e monitoramento. Segundo Jannuzzi (2015), um MaPR auxilia nessa tarefa, apontando quais são os processos e componentes atrelados a indicadores a serem monitorados.

Para Jannuzzi (2015) o MaPR é também uma narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, de como seus componentes se organizam para produzir os resultados e impacto almejado, e das condições para que isso se concretize.

A presente pesquisa buscou sistematizar o MaPR do Programa “Leitura para Vida” como se configura hoje, destacando a importância de que seja revisitado em caso de sua atualização nos termos sugeridos neste trabalho.

Figura 5 - Mapa de Processos e Resultados do Programa Leitura para a Vida.



Fonte: Elaboração própria (2023)

A sistematização do MaPR (figura 5) permite a percepção da correlação entre os processos e resultados mapeados. A partir dos recursos utilizados na operacionalização do Programa, as atividades relativas aos ciclos podem ser viabilizadas. Com a realização das atividades são obtidos os produtos, que, por sua vez, manifestam os resultados e impactos de forma sucessiva.

A explicitação do contexto é importante para que se tenha compreensão dos problemas que o Programa pretende resolver ou mitigar. Já os pressupostos dizem respeito à leitura de situações externas ao Programa, que não podem ser modificadas por ele.

Assim, torna-se evidenciado que o atingimento dos resultados e impactos esperados pelo Programa como está definido hoje (interpretados nessa pesquisa como sendo resenhas elaboradas, dias de pena remidos, melhoria da qualidade de vida, redução da reincidência no crime, etc.), serão alcançados a partir dos recursos, atividades e produtos anteriormente mapeados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação do desenho do Programa "Leitura para a Vida" buscou identificar a necessidade de importantes pontos de aprimoramento que, caso atendidos, resultarão em um

programa melhor estruturado e que permitirá o monitoramento e avaliação de sua implementação e seus resultados.

A recomendação central desta pesquisa de avaliação diz respeito à utilização de uma metodologia formal de desenho de política pública para alcançar os aprimoramentos identificados. A metodologia sugerida é a do Marco Lógico, ou Quadro Lógico, nos termos do percurso metodológico registrado pela Fundação João Pinheiro (2021).

Sobre a dimensão 1 - pessoas, grupos e instituições envolvidas ou interessadas, sugere-se a construção de um mapa que identifique as peças-chave do Programa, bem como seus interesses, os recursos de que dispõem, como percebem o problema e como é possível que atuem no contexto do empreendimento.

Acerca do público-alvo do Programa, foi percebida na pesquisa uma significativa imprecisão na sua definição. Identificou-se que a definição dos critérios de seleção das pessoas presas participantes fica a cargo das Unidades Prisionais. Caso seja esse o formato considerado ideal para a execução do Programa pela SEJUS, é necessário que o documento de formalização não deixe de estabelecer sugestões mínimas alinhadas com os demais elementos que compõem o Programa, especialmente os objetivos.

Com relação à identificação da dimensão 2 - problema central, suas causas e consequências, sugere-se que seja realizada discussão em grupo para construção de uma árvore de problemas, envolvendo pessoas-chave das instituições mapeadas. A pesquisa apontou diferentes percepções e registros formais sobre essa dimensão, motivo pelo qual o entendimento deve ser uniformizado.

Segundo orienta a metodologia adotada (Fundação João Pinheiro, 2021), faz parte do diagnóstico do problema a ser enfrentado o mapeamento de suas causas e consequências de forma hierarquizada, fazendo distinção entre causas e efeitos primários e secundários.

A metodologia de referência orienta que, na sequência da construção da árvore de problemas, o grupo passe ao desenho da árvore de objetivos, transmutando as posições negativas em positivas. Essa seria a forma lógica de identificação da dimensão 3 - objetivo central e objetivos específicos. A presente pesquisa apurou a existência de certa sinergia entre os objetivos manifestos nos documentos normativos e os percebidos pelas pessoas entrevistadas, no entanto, nem sempre com as devidas articulações desses e os problemas identificados. Reforça-se assim a importância de que a identificação das dimensões 2 e 3 sejam realizadas de forma encadeada.

Vale reafirmar neste ponto a relevância de que os objetivos construídos sejam claros, concretos e precisos, passíveis de mensuração.

Quanto à dimensão 4 - meios e estratégias de operacionalização, foi apurado que, ainda que seja uma dimensão que apresenta robustez formal e percebida, a construção das árvores de problemas e objetivos pode vir apontar caminhos complementares aos já estabelecidos, o que serviria para o enriquecimento do Programa. Ademais, destaca-se a ausência de estímulo de atividades de leitura livre, a ser realizada por qualquer pessoa presa que assim desejar, sem necessariamente haver a condução pela equipe da educação, conforme estabelece a Resolução do CNJ nº 391/2021.

Torna-se então necessária a adoção de meios e estratégias de operacionalização complementares, visando a universalização e democratização do Programa, buscando assim atender aos preceitos da normativa vigente.

O processo de seleção de obras literárias para os ciclos de leitura também deve ser observado, para que não ocorra qualquer tipo de censura.

As outras dimensões citadas na pesquisa (produtos, indicadores, metas, premissas, restrições e riscos) deverão ser elaboradas a partir das definições das dimensões anteriores, e deverão compor a Matriz do Marco Lógico do “Leitura para a Vida”, que se irá configurar como uma síntese do desenho lógico do Programa.

Também é recomendada a construção de um Mapa de Processos e Resultados (MaPR), que se constitui enquanto uma narrativa sintética do seu funcionamento.

Executar o Programa "Leitura para a Vida" foi uma decisão discricionária das gestoras e gestores da SEJUS, tendo em vista que a Resolução nº 391 do CNJ, que normatiza os critérios para a remição por parte do Poder Judiciário, não é vinculante para o Poder Executivo, o que quer dizer que não lhe gera obrigações automáticas.

Mesmo sem a clareza adequada quanto às dimensões metodológicas exploradas na pesquisa, é possível afirmar que o Programa em tela não deixa de ser enquadrado enquanto uma política pública. É viável também inferir que sua execução pode ter gerado resultados e impactos positivos na vida das pessoas participantes, sendo seguro afirmar que minimamente resultou em dias de pena remidos e ocupação qualificada do tempo ocioso, o que poderá ser adequadamente mensurado pela instituição em momento futuro, conforme já discorrido.

Assim, essa pesquisa termina por corroborar a definição cunhada por Thomas R. Dye em 1972, de que “política pública e tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (Dye, 2016, p.1, tradução nossa)⁵

6. REFERÊNCIAS

ANDREWS, D. A., BONTA, J. (2007). *Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation*. Canada: Public Safety Canada. Disponível em: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsk-nd-rspnsvty/index-en.aspx>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1984.

BRASIL. **Resolução nº 391, de 10 de maio de 2021**. Estabelece procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade. Brasília, DF, Conselho Nacional de Justiça, 2021.

BRITO, D. S. (2010). **A importância da leitura na formação social do indivíduo**. Revela Periódico de Divulgação Científica da FALS, 4(8), 1-35. Disponível em: https://fals.com.br/novofals/revela/REVELA%20XVII/Artigo4_ed08.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos**. Brasília: CNJ, 2016. 45 p. (Tratados Internacionais de Direitos Humanos).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras**. Brasília: CNJ, 2016. 43 p. (Tratados Internacionais de Direitos Humanos).

⁵ “Public policy is whatever governments choose to do or not to do.”

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy* 15th ed. New York: Pearson, 2016. Disponível em: <https://handoutset.com/wp-content/uploads/2022/06/Understanding-public-policy-Dye-Thomas-R.pdf>. Acesso em 17 nov. 2023.

ENAP. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial. Coordenação Geral de Educação a Distância. **Gerência de Projetos - Teoria e Prática. Módulo 1: Introdução ao Gerenciamento de Projetos.** Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1092/1/GerenciaDeProjeos_modulo_1_final_.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Portaria 003/2022, de 08 de novembro de 2022.** Institui o Projeto “Remição pela Leitura” nos presídios sob jurisdição da 2ª Vara Criminal da Comarca de Colatina. Colatina, ES, Poder Judiciário do estado do Espírito Santo, Juizado de Direito, Comarca de Colatina, 2ª Vara Criminal Privativa da Execução Penal, 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 761, de 10 de janeiro de 2014.** Altera a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Vitória, 13 jan. 2014. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20761.html#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20761%20DE,SEJUS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias..> Acesso em: 17 nov. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Educação. Secretaria da Justiça. **Plano Estadual de Educação para Pessoas Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional do Espírito Santo.** Vitória, 2021. Disponível em: https://sejus.es.gov.br/Media/Sejus/Arquivos%20PDF/PLANO_ESTADUAL_DE_EDUCA%C3%87%C3%83O_PARA_PESSOAS_PRIVADAS_DE_LIBERDADE_E_EGRESSAS_DO_SISTEMA_PRISIONAL_DO_ESPIRITO_SANTO%20-%202021.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Manual Elaboração PPA 2024-2027.** Vitória, 2023. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA_2024_2027/Manual%20T%C3%A9cnico%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%202024-2027.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler:** em três artigos que se completam. 23. ed. São Paulo. Autores Associados, Cortez, 1989.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de Políticas Públicas: por onde começar? Um guia prático da metodologia do Marco Lógico.** Belo Horizonte, MG, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf . Acesso em: 17 nov. 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 1. A política é nova? Avaliação ex ante!** Vitória, ES, 2018. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/01_Volume-1_A_politica_e_nova-Avalicao_ex_ante_v3.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

JANNUZZI, Paulo de M. (2014). Avaliação de programas sociais: conceitos e referências de quem a realiza. **Estudos Em Avaliação Educacional**, 25(58), 22-42. <http://doi.org/10.18222/ae255820142916>.

JANNUZZI, Paulo de M. (2015). **Mapa de Processos e Resultados como Representação de Programas Sociais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Estudo Técnico nº 07/2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/256.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por> . Acesso em: 17 nov. 2023.

PFEIFFER, Peter. **Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças**. Revista do Serviço Público, v.51, n.1, p.81-124, jan./mar. 2000. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i1.320>.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. s.l., 2007, 39 p. Disponível em: https://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em 17 nov. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. **Projeto de remição pela leitura: Leitura para a Vida**. Vitória, ES, 2023. No prelo.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. **Leitura para a Vida: Unidade Prisional PSMECOL**. Colatina, ES, 2023. No prelo.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório de Gestão da Gerência de Educação, Trabalho e Psicossocial (GET) 2022**. Vitória, ES, 2023. No prelo.