

2021

X Seminário Internacional sobre  
**Desenvolvimento regional**  
Atores, Ativos  
e Instituições:  
O Desenvolvimento  
Regional em perspectiva



Dias 15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul

## **A INSTITUIÇÃO PRISÃO: UMA ABORDAGEM DE SUAS CONTRADIÇÕES, DESAFIOS DE GESTÃO E IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO**

Talita Palaver da Silva. Especialista em Gestão de Sistemas Prisionais pela Faculdade Dom Alberto. Acadêmica do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS).

### **RESUMO**

Inicialmente as prisões não tinham o caráter de sanção penal, uma vez que a privação de liberdade não era, na maioria das vezes, concebida como “castigo”. A prisão representava apenas um lugar onde o condenado aguardava até receber a sua punição. Somente após um longo período chegou-se ao modelo atual, que segue os princípios da privação de liberdade como modelo de punição coercitiva e regenerativa. A luz do direito penal brasileiro a pena imposta ao indivíduo possui uma dupla finalidade: efetivar a sentença penal e dar condições para que o apenado possa se reinserir no meio social e não mais voltar para a vida do crime. Políticas públicas alinhadas a esta realidade permitirão reintegrar com maior assertividade os egressos ao convívio em sociedade, culminando em uma menor reincidência penal e contribuindo para o desenvolvimento da sociedade e do próprio indivíduo. Nesse sentido, considerando o dever estatal de atuar para reintegração social do apenado, este artigo traz uma revisão teórica acerca das bases e alicerces que norteiam o sistema punitivo no Brasil, mostramos alguns dados que procuram retratar um pouco do nosso perfil carcerário e abordamos as políticas públicas como instrumento de intervenção do Estado para superação da crise prisional.

Palavras-chave: Punições. Pena Privativa de Liberdade. Desenvolvimento. Reintegração social.



## 1 Introdução

A instituição prisão no Brasil está em crise, esta afirmação é fato evidente para a sociedade e para os governos. O assunto está presente na mídia quase todos os dias: violência, superlotação, condições precárias, falta de vagas, elevada reincidência criminal, são apenas alguns aspectos que demonstram o caótico cenário.

O sistema prisional brasileiro foi constituído segundo os preceitos de humanização da pena, em que as prisões figuram como a instituição que executa o “castigo”, mas concomitantemente atua, ou ao menos deveria atuar na “transformação” do indivíduo encarcerado. Nesse sentido, há esperança de que a pena opere uma modificação no indivíduo para que possa levar uma vida útil e produtiva após o cumprimento da pena.

A realidade das prisões brasileiras, faz com que a maioria dos especialistas e o próprio Departamento Penitenciário Nacional, assumam que o encarceramento tal como é praticado no Brasil, é ineficaz para promover a reintegração social das pessoas privadas de liberdade (BITENCOURT 2017; DEPEN 2016).

Sendo assim, o presente artigo tem por objetivo destacar a função das prisões e a atual conjuntura do sistema prisional brasileiro com intento de identificar as ações estatais existentes, considerando a incumbência do Estado de sanar e gerir as contradições e problemas sociais e econômicos decorrentes da pena privativa de liberdade.

## 2 O surgimento das prisões

Inicialmente temos a prisão, não como caráter de pena, mas como local destinado a custodiar aqueles infratores que aguardavam a aplicação do castigo imposto. O chamado cárcere é marcado pelo encarceramento com intento de garantir a manutenção do sujeito sob o domínio físico para após se exercer a punição.

Logo, a prisão atuava, tão somente, como prisão-custódia, sendo esta qualquer local no qual esperava-se pela aplicação da pena propriamente dita (BITENCOURT, 2012). As punições em sua forma originária, infringiram ao condenado castigos corporais, hoje considerados cruéis, mas aceitáveis naquela época e considerados necessários para o controle



social. A prisão e a privação de liberdade não representavam a pena em si, eram apenas um instrumento necessário para execução do castigo.

No século XVIII ocorreram duas passagens significativas que influenciaram concomitantemente a História das prisões: o nascimento do iluminismo e as dificuldades econômicas que afetaram a população, culminando em mudanças na forma de aplicação das penas e castigos (CARVALHO, 2002).

O aspecto econômico teve influência direta para a alteração das formas de punições, que significou a substituição dos castigos corporais pela pena de privação de liberdade. A miséria e o aumento da pobreza assolavam a população, o número de delitos contra o patrimônio crescia de maneira substancial. A pena de morte e os castigos corporais não respondiam mais aos anseios da justiça, e seu caráter de “servir de exemplo” aos demais mostrava-se falho, a domesticação do corpo não causava mais tanto temor (CARVALHO, 2002; BITENCOURT, 2012). Neste contexto surge a pena privativa de liberdade, representando um grande avanço no sistema punitivo e que pretendia ser um meio mais eficaz de controle social (FOCAULT, 1999).

Isto posto, foi neste período que ocorreu o marco inicial para uma mudança de mentalidade no que diz respeito à pena criminal. Surgiram na época, figuras que marcariam a história da humanização das penas, como: Cesare Beccaria, em sua obra intitulada “Dos Delitos e das Penas”, publicada em 1764 que combateu veemente a violência e o vexame das penas, pugnando pela atenuação, além de exigir o princípio da reserva legal e garantias processuais ao acusado.

A nova prática penal reconhece que não há como retirar as punições, pois a sociedade necessita de meios de controle, porém as penas aplicadas pelo poder público devem ser legítimas. A execução da pena e o sistema de punição não podem cometer um novo crime ao praticar seu dever correccional.

A partir dessa nova concepção, a punição passou a constituir-se em um método e uma disciplina. Eliminou-se da prisão o seu caráter de humilhação moral e física do sujeito. A lei penal passou a se propor a uma função de prevenção do delito e da readaptação do criminoso.

A prisão passa a fundamentar-se teoricamente no que hoje é: privar o indivíduo de liberdade para que ele possa aprender através do isolamento; retirá-lo da família, e de outras relações socialmente significativas, para levá-lo a refletir sobre seu ato criminoso, tornando



então o reflexo mais direto de sua punição, atuando em sua correção e transformação (FOCAULT, 1999).

### **3 O sistema penitenciário e a ressocialização no processo de desenvolvimento**

O caótico cenário enfrentado hoje nas prisões brasileiras e os altos índices de criminalidade nos fazem tratar e conceber o sistema apenas como um “depósito de criminosos” rotulados como “sem solução” (BITENCOURT, 2017). Não percebemos que ao tratarmos o problema desta maneira, estamos o agravando ainda mais, visto que nosso sistema de leis e princípios que regem o direito penal são baseados na dignidade da pessoa humana e no respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos, a execução da pena está alicerçada na reeducação, com fins educacionais, para que o indivíduo retorne à sociedade ressocializado (MIRABETE, 2000; BITENCOURT, 2012).

Nesse sentido, Foucault (1999, p. 142), ressalta: “entre o crime e a volta ao direito e à virtude, a prisão constituirá um espaço entre dois mundos, um lugar para as transformações individuais que devolverão ao Estado os indivíduos que este perdera”

A reintegração social do apenado é fator inseparável da execução da sanção penal. A “ressocialização” e o “castigo”, são os objetivos legais da pena; logo, estes dois aspectos devem ser concomitantes em sua aplicação. Destarte, a presença apenas do segundo objetivo (castigo) torna a pena ilegal (BITENCOURT, 2012).

Portanto, frente ao nosso ordenamento jurídico, a única alternativa para a transformação do atual cenário parece ser a RESSOCIALIZAÇÃO. Não é preciso mudar leis ou preceitos de nossos sistemas penitenciários, pois estes já estão bem estruturados e já nos apresentam com clareza a sua missão de reintegração social. O que necessitamos com urgência é melhorar a assertividade destes sistemas prisionais e das políticas de ressocialização praticadas, trazer efetividade a esses processos que diante do cenário atual parecem ser utópicos. (BITENCOURT, 2017; IPEA, 2015).

Diante da complexa e preocupante realidade do sistema prisional brasileiro e na evidência das prisões não conseguirem atuar como um “aparelho transformador”, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) iniciou em julho de 2015 um estudo, em parceria com o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com objetivo



de produzir subsídios às políticas públicas do DEPEN, especialmente com a elaboração de proposta para o modelo de gestão para a política prisional.

Este trabalho, realizado pelo DEPEN, corrobora a importância das políticas de ressocialização que deverão estar pautadas em três fatores que se integram e complementam: Educação + Trabalho + Qualificação Profissional. Sendo primordial, que todos os agentes, públicos e privados, contribuam e participem ativamente deste processo.

### **3.1 Ressocialização e desenvolvimento**

O processo de ressocialização está diretamente relacionado ao desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, uma vez que é através deste que conseguiremos remover as privações impostas a algumas pessoas (acesso à educação, trabalho, comida, etc). É claro que por esta ótica devemos tomar o desenvolvimento como um conceito que vai além do crescimento econômico, mas que considera também os aspectos sociais e de qualidade de vida da população.

Segundo Amartya Sen, o desenvolvimento consiste na eliminação das privações que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas exercerem ponderadamente sua condição de agente (SEN, 2010, p.10).

Nesse sentido, o desenvolvimento busca superar problemas que a sociedade enfrenta, eliminando as principais fontes de privação de liberdade, como por exemplo, a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática e a negligência dos serviços públicos. Assim, o processo de desenvolvimento, quando compreendido pela ampliação da liberdade humana, também precisa incluir a remoção das privações das pessoas (SEN, 2010).

Acerca do Desenvolvimento, Amartya Sen, estabelece que:

[...] É principalmente uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão



das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração (SEN, 2010, p. 52).

Conforme a visão do autor, diminuir as desigualdades e eliminar as fontes de privação de liberdade são requisitos para o desenvolvimento, uma vez que estas privações limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas.

Dessa forma, políticas e projetos de reintegração social eficientes e assertivos, proporcionando aos apenados e egressos do sistema prisional acesso a direitos fundamentais e sociais, são instrumentos que servem para amenizar possíveis privações e ampliar as possibilidades de escolha destes indivíduos.

## **4 Sistema prisional, ressocialização e políticas públicas**

Neste tópico vamos destacar dados importantes do sistema prisional que direcionam e embasam a necessidade da atuação do Estado na implementação de ações que visem enfrentar o problema do encarceramento de maneira efetiva e duradoura, através de ações estruturais e de longo prazo, trazendo também um breve relato do que está sendo realizado na esfera pública no intento de superar a crise do sistema penitenciário.

### **4.1 Por que ressocializar?**

O sistema penitenciário no Brasil é considerado falido. Milhares de indivíduos que cometem delitos de gravidades bem diversas se amontoam em cadeias superlotadas, sem infraestrutura básica que os mantém “fora da sociedade” por algum tempo, mas que não os prepara para regressar ao convívio social (BITENCOURT, 2012).

Ainda são poucas as pesquisas no Brasil sobre reincidência criminal, o que colabora para que na ausência de dados precisos, imprensa e gestores públicos reproduzam com certa frequência informações como a que a taxa de reincidência no Brasil é de 70%, conforme afirmou no ano de 2011 o presidente do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Cezar Peluso.

Dentre as pesquisas encontradas acerca do tema encontram-se taxas de reincidência que variam entre 34 % a até 80% (IPEA, 2015), estas variações são justificadas e variam conforme o conceito de reincidência utilizado na pesquisa, isto porque algumas



consideram os presos provisórios (que aguardam julgamento) em seu universo e outras consideram somente os presos condenados (já julgados e condenados).

Contudo, e não objetivando neste artigo nos aprofundarmos nos conceitos de reincidência, independente do conceito utilizado os índices encontrados são sempre altos e as estimativas nunca ficam abaixo dos 30%. Esse grave problema tem levado o poder público e a sociedade a refletirem sobre a atual política de execução penal, fazendo emergir o reconhecimento da necessidade de repensar essa política, que, na prática, privilegia o encarceramento maciço, a construção de novos presídios e a criação de mais vagas em detrimento de outras políticas que privilegiem a ressocialização e a diminuição efetiva da reincidência prisional.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) estima uma taxa de reincidência em torno de 70% e utiliza a reincidência prisional como parâmetro de cálculo (IPEA, 2015). Para o Depen, o indicador é definido como o número de reincidências sendo igual a presos recolhidos no ano com passagem anterior pelo sistema (condenados ou não).

O cenário prisional no Estado do Rio Grande do Sul revela-se igualmente preocupante. O Estado tem atualmente milhares e milhares de pessoas encarceradas, e um altíssimo número de reincidência, ou seja, um alto número de pessoas condenadas que voltam a praticar crimes. O Estado do Rio Grande do Sul ocupa a sétima posição no ranking de população carcerária, com 33.868 pessoas presas, conforme dados de 2016 do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, e perde colocação para os Estados de Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais e São Paulo (INFOPEN, 2016). Os dados de 2018 informam que a população carcerária do Estado do Rio Grande do Sul é de 39.028 pessoas presas em seus presídios. Nesse sentido, em menos de dois anos houve um acréscimo de 13,2% na população carcerária (SUSEPE, 2018).

Conforme dados da Superintendência dos Serviços Penitenciários (2018), atualizado em 08 de dezembro de 2017, o índice de retorno – ou reincidência – é de aproximadamente 70,7%, ou seja, de 100 pessoas que saem do presídio, 30 pessoas seguem suas vidas longe da criminalidade, e 70 voltam a cometer crimes (SUSEPE, 2018).

Os fatos e os números apresentados até aqui são assustadores e demandam uma atitude urgente do Poder Público, bem como comprovam a falência e fracasso do sistema prisional nos moldes em que se encontra, comprovando, também, a necessidade de implementação de políticas públicas para essa população, especialmente políticas públicas que promovam a ressocialização.



A ressocialização busca preparar o apenado dentro da penitenciária para o mundo que está lá fora, para a realidade, e, principalmente, capacitar esse sujeito para que ele saia de lá e não volte a cometer crimes, para que ele se distancie da criminalidade.

Com os dados acima, é possível verificar que a ressocialização não está sendo posta em prática nas penitenciárias, tendo em vista o índice altíssimo de retorno dos sujeitos ao mundo do crime, formando um círculo vicioso.

É através de políticas públicas eficientes e da participação da sociedade neste processo que se pretende transformar a utopia da reintegração social em realidade e diminuir o abismo existente entre legislação e prática. Estes elementos se colocam, portanto, como os principais instrumentos disponíveis para a superação da crise do sistema prisional federal e estadual.

#### **4.2 Políticas públicas no Brasil**

A compreensão acerca da importância de ampliação dos investimentos e da melhora da eficiência das políticas públicas direcionadas ao sistema prisional e a ressocialização dos apenados no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul, exige o entendimento sobre o que são políticas públicas, para que servem e como elas atingem a vida da coletividade.

A discussão e análise acerca de políticas públicas no Brasil inicia tardiamente, assim como na maioria dos países em desenvolvimento e ao contrário de países desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos (COSTA, 2013). Essa discussão ganhou força a partir da década de 1982, fortalecida pela transição democrática ocorrida no período. (BELLEN; TREVISAN, 2008). A partir dos anos de 1990 os estudos e a preocupação com políticas públicas eficientes se intensificam ainda mais, embora tenham se consolidado a partir dos anos 2000 (LAGO; ROTTA, 2019).

Diversos são os conceitos encontrados na literatura para definição de Políticas Públicas, cada qual com um enfoque diferente. Conforme Castro e Oliveira (2014), políticas públicas são o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, promovidas de maneira direta ou delegada, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo.

Os conceitos sobre políticas públicas levam em consideração dois grandes elementos: Estado e Sociedade civil, existindo uma ligação entre eles que será estabelecida por meio das políticas públicas. Sendo assim, o Estado representa os interesses da sociedade



civil que reivindica respostas a esses interesses. Tais respostas são oferecidas pela produção de marcos legais elaborados pelos representantes da sociedade civil na composição dos poderes do Estado e implementados e executados por meio de políticas públicas que atendam aos interesses representados.

Nesta perspectiva teórica, Estado e a Sociedade civil são dois grandes protagonistas na apresentação e na implementação das políticas públicas, na medida em que o Estado é o responsável por definir marcos legais, gerir, planejar e implementar as políticas públicas; e a sociedade civil é, primeiro, a demandatária e, também, a receptora desses atos estatais, sendo beneficiada pelas melhorias que as políticas públicas devem assegurar. Assim, de um modo geral, as políticas públicas concretizam os direitos do cidadão (da sociedade) que estão previstos e codificados nas leis brasileiras, colocando em prática o que está determinado nas legislações, ou seja, vão realizar o que formalmente está assegurado (DIAS; MATOS, 2012).

Destarte, diante da demanda social, dos graves problemas expostos e do dever estatal de promover a reinserção social das pessoas privadas de liberdade, são as políticas públicas transformadas em ações e projetos direcionados a diminuir as desigualdades desta população e ampliar suas capacidades de escolha que farão com que o sistema prisional exerça sua missão legal de reintegrar o apenado à sociedade e contribuir para que não retornem ao sistema penitenciário.

#### *4.2.1 O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária*

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPCP), elaborado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a cada quatro anos, fixa diretrizes para a área respectiva, entre as quais destacam-se: prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança. Cabe também ao Conselho contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

Nesse contexto, o Plano Nacional constitui-se como um instrumento de planejamento e sistematização das futuras atividades e orientações do Conselho para o quadriênio. Cabe destacar que um Plano precisa ter objetivos, acompanhados de ações e estas devem ser exequíveis.



O último PNPCP/2020-2023, elaborado em 2019, procurou melhorar e superar algumas inconsistências em relação ao PNPCP elaborado em 2015, através de medidas mais objetivas, principalmente no que se refere a diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, as quais, constituem um dos encargos cometidos ao Conselho – art. 64, I, da LEP (BRASIL, 1984).

Conquanto, o PNPCP anterior já apontava a necessidade de “fortalecimento da política de reintegração social, para garantir apoio ao egresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade” e a importância “de adequação da política criminal e penitenciária aos modernos instrumentos de governança em política pública” (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2015, p. 6).

O PNPCP 2020-2023, apresenta um importante avanço em relação ao anterior, pois busca redimir uma gritante lacuna nas políticas criminais brasileiras até hoje: a ausência de preocupação, no formular diretrizes da política criminal para prevenção do delito, com as populações mais vitimadas pelo crime.

Conforme estudos disponíveis no Atlas da Violência 2017, existem significativas diferenças de nível de desenvolvimento humano entre os municípios que lideram o ranking pelo da criminalidade pelo aspecto negativo (maior taxa de criminalidade) e positivo (menor índice de crimes) (IPEA, 2017).

Para exemplificar, faz-se um comparativo entre a cidade de Jaraguá do Sul/SC (IDH = 0,803 e taxa de homicídio = 3,1 por 100 mil habitantes) e Altamira/PA (IDH = 0,665 e taxa de homicídio = 105 por 100 mil habitantes), ocupantes dos extremos entre as cidades menos e mais violentas do País.

Além da preocupação com a maior vulnerabilidade da população de baixa renda, a igualdade de direitos também é tratada pelo Plano, destacando-se questões correlatas à orientação sexual, portadores de necessidades especiais, cor, raça e etnia, sendo estas questões transversais em quaisquer diretrizes que visem o aperfeiçoamento da gestão criminal e penitenciária no Brasil. Uma vez que a garantia à dignidade humana não permite exceções (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

Outro fato importante e que requer um olhar atento por parte de governo e sociedade é o perfil etário da população prisional. A massa carcerária brasileira é composta prioritariamente por jovens. Se considerarmos jovem a pessoa situada na faixa etária entre 18 e 24 anos, tem-se 55% dos encarcerados, ao passo que se for adotado como critério quem conta entre 18 e 34 anos, o percentual é de 74%. Se o lapso temporal for mais largo, para



considerar como jovem quem está situado na faixa entre 18 e 45 anos, o percentual sobe assustadoramente para 93%.

Esse dado é preocupante, pois conforme estudos realizados quanto mais jovem se inicia na vida do crime, maior a chance de reincidência (GONÇALVES; SHIKIDA, 2013). Desse modo, a importância de um sistema prisional que pratique a ressocialização e contribua para reinserir este jovem na sociedade torna-se ainda mais evidente e necessária.

Soma-se a este dado outro fato importante, a baixa escolaridade das pessoas encarceradas, 75% da população prisional brasileira não chegou ao ensino médio e menos de 1% dos presos possui graduação (DEPEN, 2017).

No entanto, as situações precárias das nossas prisões, a superlotação e diversos problemas já aqui relatados, não favorecem tais mudanças, tornando a efetiva ressocialização aos moldes do atual sistema progressivo algo ilusório e de difícil execução.

O equívoco encontra-se principalmente na unificação do tratamento para todos os apenados. Uma vez que, há aqueles que não são suscetíveis de reeducação por suas próprias características: perversidade moral, anomalias mentais etc. Outros, são delinquentes culposos, por ocasião e não precisam ser educados porque já estão (BITENCOURT, 2012).

Considerando que a ressocialização do apenado não é obtida por um esforço unilateral, pois depende também da vontade do apenado de reintegrar-se a sociedade de maneira lícita, é através da efetiva individualização da pena que consegue separar os diferentes perfis encontrados no sistema prisional e filtrar aqueles mais dispostos a esta prática, obtendo-se um tratamento diferenciado e maior sucesso e efetividade nas ações ressocializadoras.

O alicerce desta modificação não se circunscreve apenas no mérito do apenado – e pior, aferido apenas a partir de requisitos objetivos como o decurso do tempo –, mas, prioritariamente, na sua própria autodisciplina, senso de responsabilidade e vontade. Entre as condições que se deve exigir do preso é sua efetiva participação nos projetos ofertados pela unidade prisional de estudo e trabalho, impondo-se como uma das condições para a obtenção de benefícios.

Da mesma forma, deve-se buscar o envolvimento da sociedade civil – o preso não é apenas do Estado ou da Justiça – mediante projetos de conscientização e termos de cooperação e na família, como propulsores desse novo modelo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).



O plano também estabelece diretrizes e medidas para o tratamento dos egressos do sistema prisional. A reinserção social do egresso da prisão, de maneira que não volte a praticar novos crimes, está baseada em três elementos: a predisposição da pessoa que sai da prisão em não cometer novos crimes; o Estado ter cumprido com sua responsabilidade e dever legal, através de uma justiça e execução penal eficiente que o prepara enquanto ainda preso para apontar novas possibilidades de convivência social pacífica; uma sociedade que não retroalimente a propensão para o crime, podendo, inclusive por meio de órgãos públicos, instituições empresariais ou organizações da sociedade civil, contribuir com o processo de reinserção social, já que após a soltura o egresso se encontra no meio social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

Para Schlemper (2018), é preciso ligar às travas morais, deste modo, o que o preso e o egresso precisam ter, primeiramente no ambiente complexo e multifacetado do sistema prisional, são medidas que favoreçam a recuperação de sua bússola moral. Ou seja, é preciso recuperar suas noções estruturadas de família, escola, trabalho e religião que funcionem como variáveis dissuasórias da criminalidade.

As pesquisas de campo realizadas por Schlemper (2018), demonstram que os próprios delinquentes pesquisados citaram fatores como mais trabalho, mais escola/educação, prática religiosa e mais oportunidade como estratégia que o Estado poderia implementar, em termos de políticas públicas, para reduzir tanto os crimes como a sua reincidência.

Destarte, podemos perceber que qualquer tratamento direcionado ao egresso do sistema prisional será inócuo se durante a prisão o mesmo não receber certa preparação para a reinserção ao convívio em sociedade. Trabalho, educação, qualificação profissional, recuperação de valores morais são os eixos desta transformação e preparação.

Outro ponto importante que deve ser melhorado são as informações relativas ao sistema prisional, salientando que no Brasil não se tem conhecimento quanto à existência de banco de dados específicos relacionados aos egressos do sistema prisional, com um perfil, por exemplo, de quem seja verdadeiramente a pessoa egressa, para que com esse diagnóstico se possa pensar em medidas concretas voltadas para a adoção de política pública que contribua para diminuir a reincidência criminal.

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, realizado anualmente pelo Departamento Penitenciário Nacional, não inclui informações sobre pessoas egressas do sistema prisional. Isto, conforme o Plano, deveria ser incluído.



No ano de 2009, por meio da Resolução nº 96, de 2009, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2009) instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, o “Projeto Começar de Novo”, com o objetivo de “promover ações de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas” (art. 1º). De acordo com o art. 2º desta Resolução, o Projeto comporia “um conjunto de ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho”, devendo ser “implementado com a participação da Rede de Reinserção Social, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e pelas entidades públicas e privadas, inclusive conselho da comunidade, universidade e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes” (art. 2º, § 1º).

De fato, não restam dúvidas quanto ao viés propositivo do Projeto no sentido de contribuir para diminuir a reincidência criminal. Dados obtidos diretamente no site do CNJ (2019), informam em 14/07/2019 que durante o Programa foram propostas 18.565 vagas de emprego, sendo que 13.725 vagas foram efetivamente preenchidas. Naquela data existiam 592 vagas de emprego disponíveis em diversas profissões: técnico eletrônico em geral, marceneiro, auxiliar de administração, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de pedreiro, servente (construção civil), marceneiro, atendente de balcão etc. As vagas são ofertadas por instituições parceiras integrantes da Rede de Reinserção Social. Quanto aos cursos de capacitação, o site indicava 8.054 vagas oferecidas. Porém, logo em seguida aparecia a informação “nenhum curso encontrado”, indicando não existir nenhum curso disponível no momento.

O Estado de Santa Catarina criou, pela Lei 5.455, de 197824, os Fundos Rotativos vinculados a Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa, e vem se destacando quanto à oferta de trabalho ao preso, tendo merecido Nota Técnica do Ministério da Justiça, por conta de se ter comprovado a possibilidade e a viabilidade de se implementar, em gestão própria, atividades laborais dentro do sistema prisional (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 1978).

Desde 2007, o grande diferencial trazido com a edição da Lei nº 14.017, de 2007, foi a possibilidade de que 25% do trabalho do preso retornasse ao sistema prisional, para fins de manutenção e custeio dos estabelecimentos penais aos quais pertença o recluso empregado (redação do artigo 1º, § 2º, da referida normativa) (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2007).

As atividades laborais promovidas pelos Fundos Rotativos do Estado de Santa Catarina, além das vantagens financeiras que estas atividades oportunizam aos empresários e aos próprios apenados, também trazem vinculação direta com o efeito primário do labor, que é



a vinculação do interno ao trabalho como forma de ressocialização efetiva. São cerca de 7.100 (sete mil e cem) reclusos que geraram uma arrecadação anual, em 2018, da ordem de R\$ 24.379.371,04, de acordo com a Gerência de Trabalho e Renda da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa.

Em verdade, existem diversas modalidades de trabalho nos ambientes prisionais. Os dados do Infopen (2016) apontam um percentual de 15% das pessoas presas trabalhando no País, no que se refere aos presos em atividades educacionais, os mesmos dados indicam um percentual de 12%. Esses índices são considerados bastante baixos e demonstram a ociosidade na prisão o que contribui para os altos níveis de reincidência. Todavia, essas informações são importantes pontos de partida para a adoção de ações voltadas para atender aos egressos do sistema prisional.

Diversos especialistas defendem a ideia de que as prisões e a pena privativa de liberdade como incapazes de ressocializar o indivíduo e buscam outras alternativas na tentativa de superação deste modelo (IPEA, 2015). Contudo, a pena privativa de liberdade é uma realidade posta e necessária como mecanismo de enfrentamento à violência criminal e, assim, deve ser enfrentada até que se construa outro instituto que possa substituí-la em plenitude.

Dessa forma, o PNPCP (2020-2023), traz à tona e valida a necessidade de maiores investimentos e reaparelhamento da estrutura pública para que se consiga superar a crise que atinge todo o sistema prisional brasileiro, apontando deficiências e fragilidades e propondo medidas para reverter a realidade. Atua como diretriz e ponto de partida para a construção de políticas públicas, e deve ser implementado por meio de programas e projetos, oportunamente definidos pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, e tendo o Departamento Penitenciário Nacional como órgão fomentador e articulador. Delineados em ações e metas, com mecanismos de execução, monitoramento e avaliação que possam resultar em sua eficiência, eficácia e efetividade.

## **5 Considerações Finais**

O atual cenário das prisões brasileiras não contribui para a prática de reintegração social (DEPEN, 2016). O caminho para a superação deste problema, de acordo com os estudos realizados, é melhorar o contexto em que a ressocialização é praticada, através de



ações e políticas públicas mais assertivas, pautadas no trabalho, educação e elementos que visem minimizar a exclusão social e a reincidência criminal.

Eliminar ou minimizar as privações sofridas pelos indivíduos interferem diretamente em suas escolhas e no seu desenvolvimento (SEN, 2010). A ressocialização pretende atuar nessas privações e possibilitar que ao final da pena a pessoa possa, pelo menos, optar por uma vida diferente, se assim o quiser.

A realidade do nosso sistema prisional denuncia anos de descaso do poder público e da sociedade em relação ao tema (BITENCOURT, 2017). O que vemos, na maioria das vezes, são discursos que vão no sentido inverso ao que acredita nosso ordenamento jurídico, remetendo a “soluções” impraticáveis dentro da missão que norteia nosso sistema penitenciário e nossa legislação.

Compreende-se que o desenvolvimento de estratégias para uma boa gestão das políticas penitenciárias, com base num modelo que privilegie a promoção de direitos aos sujeitos em privação de liberdade e sua reinserção na sociedade e mercado de trabalho é tarefa urgente para uma nação que busca o desenvolvimento pleno de sua população.

Conclui-se, dessa forma, que o desafio da transformação do sistema penitenciário brasileiro, perpassa, primeiramente, pelo entendimento da verdadeira função da instituição “prisão” na sociedade atual. A mudança requer tomar as prisões sob uma nova perspectiva, com um olhar profissional, que busque uma integração entre os diversos setores da sociedade, focando em ações que invistam na RESSOCIALIZAÇÃO; através de políticas públicas eficientes, projetos humanitários, educacionais, profissionalizantes e de reabilitação junto aos apenados. Isto é, ações que busquem diminuir o abismo e as contradições existentes entre a realidade do sistema prisional, a legislação penal adotada no Brasil e as práticas que devem ser adotadas por cada região que abriga uma prisão e busca desenvolvimento.

O Brasil possui plano de atuação para o período 2020-2023 elaborado com base em estudos e visando superar as deficiências da atual forma de atuação. Este plano possui diretrizes bem elaboradas, baseado em pesquisas e estudos de diversos especialistas, o que representa um avanço e demonstra preocupação do Estado na superação do problema e assumindo a verdadeira importância e relevância do tema. Porém, para que as medidas tenham efeito é necessário um aumento de investimento por parte do governo a fim de que ações estruturais possam ser realizadas.

Em verdade, até existem bons programas e projetos na área, entretanto, estes não integram uma política de Estado duradoura e consistente que possa apresentar resultados



substanciais impactantes na diminuição efetiva da reincidência criminal ou pelo menos não existem estudos que apontem tais resultados.

Outro fato que podemos inferir do estudo realizado é a falta de informações sobre egressos do sistema prisional o que impõe um desafio ainda maior para a construção de programas e projetos, de cunho nacional, voltados para esse tipo de público. Sendo assim, o passo inicial seria um maior sistema de controle, com informações e dados acerca das pessoas egressas do sistema prisional. Talvez a partir daí ampliar-se-iam as possibilidades de se construir alternativas de projetos e programas que possam atender a essa população, inclusive formando-se parcerias com empresas e organizações da sociedade civil, com ações voltadas exclusivamente para os egressos.

Uma alternativa seria inicialmente tentar identificar eventuais boas práticas de projetos voltados para apenados e egressos do sistema prisional com vistas à diminuição da reincidência criminal e, em seguida, tentar reproduzi-las em outros locais.

Por fim, apesar de se constatar a existência de planos, programas e projetos voltados para uma reinserção social mais adequada dos apenados e egressos do sistema prisional, objetivando claramente a diminuição da reincidência criminal, não existem mecanismos de avaliação de possíveis impactos de tais programas e projetos.

Sendo assim, o tema comporta mais estudos a fim de verificar como o Plano elaborado pelo Estado, e já em curso, é conduzido e fomentado pelo Departamento Penitenciário Nacional e como isto reflete nas unidades prisionais.

## Referências

BECCARI, Cesare. Dos Delitos e das Penas. Ed. Ridendo Castigat Mores. [ S. L ]: Versão para Ebook, 2001. 88 p. Disponível em: <<https://livros01.livrosgratis.com.br/eb000015.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal: parte geral 1. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 2153 p. Disponível em: <<https://lelivros.love/book/download-tratado-de-direito-penal-parte-geral-1-cezar-roberto-bitencourt-epub-mobi-pdf/>>. Acesso em: 1 nov 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Nas prisões brasileiras, o mínimo que se perde é liberdade. Boletim de Notícias Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-06/cezar-bitencourt-massacre-manaus-foi-tragedia-anunciada>>. Acesso em 1 nov 2020.



BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 3 nov 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p.1408.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Infopen: atualização junho de 2017. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>. Acesso em 3 nov 2020.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Modelo de Gestão para a Política Prisional. Brasília, 2016. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao\\_documento-final.pdf](https://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf)>. Acesso em 2 nov 2020.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. O conceito de Política Pública. In: Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012

FOCAULT, Michael. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 348 p. Tradução de Raquel Ramallete.

GONÇALVES JÚNIOR, C. A.; SHIKIDA, P. F. A. Determinantes da reincidência penal no Estado do Paraná: uma análise empírica da economia do crime. Revista de Análise Econômica do Direito/Economic Analysis of Law Review, v. 4, n. 2, p. 315-336, jul./dez., 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei nº 14.017, de 11/06/2007. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-14017-2007-santa-catarina-alteradispositivo-da-lei-n-5455-de-1978-que-dispoe-sobre-o-fundo-rotativo-nos-estabelecimentosprovisorios-e-d-e-execucao-penal-do-sistema-prisional>>. Acesso em: 6 nov 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da Violência 2019. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. 115 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Desafio Da Reintegração Social Do Preso: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td\\_2095.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf)>. Acesso em: 3 nov 2020.

2021

X Seminário Internacional/sobre  
**Desenvolvimento regional**

Atores, Ativos  
e Instituições:  
O Desenvolvimento  
Regional em perspectiva



Dias 15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. Políticas Públicas e seus Modelos de Análise: argumentos em favor do neoinstitucionalismo e das abordagens culturais. Curitiba: CRV, 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023). Brasília, 2019. 125 p.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Execução Penal: comentários à Lei n. 7.210 de 11-07-1984. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 728 p.

SCHLEMPER, A. L. Economia do crime: uma análise para jovens criminosos no Paraná e Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo/PR. 2018.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão Técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras: 2010, p. 461.

SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Missão. Disponível em: [http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=1](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=1) >. Acesso em: 1 nov 2020.