

**Racionalização da pena e promoção
de direitos: desafios para superação
do hiperencarceramento nacional**

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

EXPEDIENTE

Conselho de Administração

Marlene Inês Spaniol – *Presidente*

Conselheiros

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

EQUIPE FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenação de Projetos

David Marques

Coordenação Institucional

Juliana Martins

Supervisão do Núcleo de Dados

Isabela Sobral

Equipe Técnica

Betina Warmling Barros

Dennis Pacheco

Amanda Lagreca Cardoso

Beatriz Teixeira (estagiária)

Iara Sennes (estagiária)

Thaís Carvalho (estagiária)

Pesquisadora Associada

Sofia Reinach

Consultoras

Marina Bohnenberger

Talita Nascimento

Supervisão Administrativa e Financeira

Débora Lopes

Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

FICHA TÉCNICA

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022

COORDENAÇÃO

Samira Bueno
Renato Sérgio de Lima

ANÁLISES E TEXTOS

Aiala Colares Couto
Alan Fernandes
Amanda Lagreca
Betina Warmling Barros
Cleber Lopes
Daniel Cardoso
David Marques
Dennis Pacheco
Doriam Borges
Felipe Athayde Lins de Melo
Iara Sennes
Ignácio Cano
Isabel Figueiredo
Isabela Sobral
Ivan Marques
Jean Peres
Jeferson Furlan Nazário
Juliana Martins
Luciana Temer
Luciana Zaffalon
Luís Geraldo Santana Lanfredi
Marina Bohnenberger
Natália Albuquerque Dino

Paulo Januzzi
Renata Gil de Alcantara Videira
Renato Sérgio de Lima
Riccardo Cappi
Roberta Astolfi
Samira Bueno
Sofia Reinach
Susana Durão
Talita Nascimento
Thaís Carvalho
Ursula Peres
Vanessa de Jesus

CONSULTORIA ESTATÍSTICA E DE DADOS

Gabriel Tonelli
Fernando Corrêa

PARCERIAS

FENAVIST - Federação Nacional das Empresas de
Segurança e Transporte de Valores
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Analítica Comunicação Corporativa
analitica@analitica.inf.br
(11) 2579-5520

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital
contato@oficina22.com.br

Nota legal

Os textos e opiniões expressos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública são de responsabilidade institucional e/ou, quando assinados, de seus respectivos autores. Os conteúdos e o teor das análises publicadas não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção do Anuário, bem como dos integrantes dos Conselhos Diretivos da instituição.

Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

Patrocínios e apoios

Edição 2022 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Fundação Ford
Open Society Foundations – OSF
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer
FENAVIST - Federação Nacional das
Empresas de Segurança e
Transporte de Valores

Racionalização da pena e promoção de direitos: desafios para superação do hiperencarceramento nacional

Os valores sociais do trabalho possuem uma dimensão tão central na ordem constitucional brasileira que estão previstos já no artigo 1º como um dos aspectos fundantes e fundamentais do Estado Democrático de Direito que se constituía em 1988. No caso das pessoas privadas de liberdade, o direito de trabalhar é considerado uma obrigação do Estado, que deve assegurar o acesso a oportunidades laborais que contribuam com a sua ressocialização, “na medida de suas aptidões e capacidade”, conforme previsto na Lei de Execução Penal.

Contudo, o sistema prisional brasileiro está ainda distante de “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”, tendo em vista o contexto de violações históricas e estruturais de direitos, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como um “estado de coisas inconstitucional”¹.

A relação entre o surgimento da pena de prisão e o trabalho é analisada historicamente há muito pelos criminólogos. Foucault associava fábricas e prisões como parte de um modelo de controle disciplinar estatal próprio da sociedade capitalista que se estruturava a partir da Revolução Industrial. A própria métrica da sanção penal em tempo de vida possui grande correlação histórica com a visão socioeconômica do trabalho sob o regime capitalista².

Por muito tempo, quicá ainda hoje, a prisão e o Direito Penal desempenham esse papel de alojar os excluídos da dinâmica social e econômica. Os dados que demonstram o expressivo encarceramento de pessoas por crimes patrimoniais ou praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa corroboram essa noção³.

Luís Geraldo Santana Lanfredi

Juiz Substituto em 2º Grau do Tribunal de Justiça de São Paulo. Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça.

Felipe Athayde Lins de Melo

Doutor em Sociologia (UFSCar). Coordenador do Eixo Cidadania, do Programa Fazendo Justiça, do Conselho Nacional de Justiça.

Natália Albuquerque Dino

Mestranda em Direito (UnB). Diretora Executiva do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça.

¹ ADPF 347 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, processo eletrônico DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016.

² FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: história da violência nas prisões. Petrópolis, Vozes, 1987 (p. 208).

³ MONTEIRO, Felipe Mattos e CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: Um debate oportuno. Civitas - Revista de Ciências Sociais [online]. 2013, v. 13, n. 1 [Acessado 12 Junho 2022], pp. 93-117. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12592>>. Epub 01 Jul 2020. ISSN 1984-7289. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12592>. Acesso em 12.06.2022

É preciso compreender de onde partimos para buscar a superação civilizatória desses modelos de exclusão.⁴

Nesse sentido, o acesso às atividades de reintegração social como trabalho e educação não pode ser transformado em privilégio dentro do sistema prisional, requerendo, em verdade, mecanismos de ampliação e de melhoria de gestão: para a expansão do público

Vale enfatizar a necessidade de interpretação da Lei de Execução Penal à luz do paradigma constitucional pós-1988, que não admite penas de trabalhos forçados, cruéis ou degradantes e assegura direitos aos trabalhadores.

alcançado; a aplicação de critérios de seleção que garantam a isonomia e protejam contra a seletividade e discriminação resultantes de marcadores de gênero e raça; a garantia de remuneração justa, de espaços salubres e de condições dignas para todos os trabalhadores que exercem suas funções laborais nesses locais - incluídos os servidores da administração penitenciária -; e, por fim, a alocação da mão de obra em contratos de trabalho digno, com o efetivo reconhecimento do tempo de serviços prestados para a remição das penas.

Aqui, vale enfatizar a necessidade de interpretação da Lei de Execução Penal à luz do paradigma constitucional pós-1988, que não admite penas de trabalhos forçados, cruéis ou degradantes e assegura direitos aos trabalhadores, como a proteção do salário, jornada de trabalho, proibição de qualquer discriminação e garantias contra trabalhos insalubres ou perigosos, entre outros que “visem à melhoria de sua condição social”.

Além disso, é preciso atenção por parte do Estado para assegurar uma finalidade ética e educacional ao trabalho das pessoas privadas de liberdade⁵, que não podem ser exploradas economicamente, convertendo-se em mais um contingente de trabalhadores precarizados, sendo necessário coibir veementemente qualquer mínima possibilidade de aumento do fenômeno do encarceramento para ampliação dessa disponibilidade de mão-de-obra. Ressalta-se que tal aspecto adquire ainda maior relevância dentro de um contexto de privatização do sistema prisional e apropriação privada de lucros, como já vem sendo estudado em outros países, a exemplo dos Estados Unidos.⁶

A primazia do caráter punitivo que ainda prevalece no sistema prisional brasileiro se evidencia em números: quando, em 2016, o STF determinou o descontingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, “a União disponibilizou cotas individuais idênticas de R\$44.784.444,44 para cada ente, sendo R\$ 31.944.444,14 destinados à criação de vagas prisionais e R\$ 12.840.000,00 dirigidos ao aparelhamento e à modernização de estabelecimentos” (FERREIRA, 2021, p. 308).

⁴ ZACKSESKI, Cristina. Trabajo en las prisiones: la experiencia brasileña. *Iter Criminis*, v. 14, p. 14-27, 2007.

⁵ BARATTA, Alessandro. Ressocialização ou controle social: por um conceito crítico de reintegração social do condenado. Trad. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13248-13249-1-PB.pdf> Acesso em 12.06.2022.

⁶ GILMORE, Kim. Slavery and Prison – Understanding the Connections. Disponível em: <http://www.historyisaweapon.com/defcon1/gilmoreprisonslavery.html> . Acesso em: 12.06.2022.

Os investimentos nas chamadas políticas de “reintegração social” foram irrisórios: enquanto o estado do Pará previu um montante de R\$ 500.000,00 para este fim, o Tocantins estabeleceu valores de R\$ 400 mil para medidas de formação, aperfeiçoamento e especialização dos servidores penais; R\$ 500 mil para políticas de alternativas penais; e R\$ 800 mil para políticas de assistência a pessoas presas e egressas visando a reinserção à vida em liberdade (MNPCT, 2017, p. 44).

É verdade que há de se reconhecer os esforços para alteração desse quadro, como aqueles que levaram à aprovação das Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação em Prisões (2010), à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (2014) e à Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (2018), instrumentos normativos que permitem formular, planejar e implementar ações coordenadas para efetiva institucionalização de políticas públicas em prisões.

Porém, ainda hoje a escassez de vagas, as restrições impostas por regras informais de convívio e os processos de seleção contribuem para ínfimas médias históricas de inserção de pessoas privadas de liberdade em atividades de trabalho e educação, que permanecem, ano após ano, em torno de 15% da população prisional brasileira.

Imbuído do desafio de enfrentar tal estado de coisas inconstitucional, o Conselho Nacional de Justiça vem realizando, desde 2019, o Programa Fazendo Justiça, um conjunto de 28 ações voltadas à superação de desafios estruturais e históricos da privação de liberdade no Brasil. Coordenado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Medidas Socioeducativas – DMF, a iniciativa conta com parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e apoio do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, atuando no ciclo completo das políticas prisional e socioeducativa, com vistas a racionalizar a porta de entrada, aprimorar a execução das medidas e a produção de informações e, ainda, qualificar a porta de saída, fomentando serviços de apoio a pessoas egressas.

No bojo dessas ações, o Fazendo Justiça investe no aprimoramento e fortalecimento da PNAT, atuando, em parceria com o Ministério Público do Trabalho - MPT, para implantar uma sistemática nacional de fiscalização e regularização das cotas legais de inserção sociolaboral, o que deve permitir, em breve, um salto qualitativo e quantitativo do contingente de pessoas presas e egressas em vagas de trabalho. As ações envolvem a formalização de parcerias nos estados e Distrito Federal para: i) identificar os contratos públicos abarcados pela PNAT e eventuais legislações estaduais ou municipais; ii) identificar as cotas de cada contrato e a situação de descumprimento; iii) sensibilizar empresas

O Conselho Nacional de Justiça vem realizando, desde 2019, o Programa Fazendo Justiça, um conjunto de 28 ações voltadas à superação de desafios estruturais e históricos da privação de liberdade no Brasil.

contratantes para cumprimento das cotas; iv) estabelecer negociações extra-judiciais; v) instituir procedimentos judiciais para casos de recusas de cumprimento das cotas legais.

Esta iniciativa de sensibilização e fiscalização busca enfrentar um dos vértices que geram o baixo alcance da PNAT, exatamente a ausência de órgãos de controle de sua execução. A ela se somam outras ações em curso: a produção de cartilhas de orientação para garantia dos direitos das pessoas presas e para inserção sociolaboral e, principalmente, a disseminação dos Escritórios Sociais, equipamentos públicos especializados na atenção às pessoas egressas do sistema prisional.

O Escritório Social encontra-se regulamentado pela Resolução CNJ nº 307/2019, que instituiu a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário.

Concebido originalmente como ação do Programa Cidadania nos Presídios, em 2016, com o fim de resgatar, reforçar e fortalecer as virtudes e iniciativas da política judiciária consubstanciada no Programa “Começar de Novo”, o Escritório Social encontra-se regulamentado pela Resolução CNJ nº 307/2019, que instituiu a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, definindo

suas metodologias e estrutura de gestão, as quais encontram-se publicadas em três Cadernos de Gestão disponíveis no site do CNJ. Atualmente, quase 40 Escritórios Sociais encontram-se pactuados com 22 unidades federativas, consolidando uma rede nacional de serviços especializados capaz de, dentre outras ações, realizar a gestão de vagas, a preparação para o trabalho e o acompanhamento das pessoas egressas que vierem a ocupar as cotas legais. Os Escritórios Sociais, nesse sentido, complementam a ação realizada em parceria com o MPT, permitindo incidir na efetivação do direito ao trabalho.

Além disso, o CNJ vem investindo na formulação de um Plano Nacional de Geração de Trabalho e Renda para pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, com o qual se pretende lançar, em breve, um conjunto de medidas para incrementar a geração de postos de trabalho e a qualificação das vagas oferecidas, buscando enfrentar outro dado de realidade, a saber, a baixa remuneração percebida pelo ainda baixo contingente de pessoas presas que se encontram em atividades sociolaboral.

Outra medida adotada foi a aprovação de Orientação Técnica Conjunta com o MPT, em 19 de julho de 2021, para efetivação das cotas legais de contratação de pessoas presas ou egressas do sistema prisional em serviços contratados por órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional e pelo Poder Judiciário⁷.

⁷ ORIENTAÇÃO N. 1 CNJ E MPT DE 19 DE JULHO DE 2021, para Efetivação das Cotas Legais de Contratação de Pessoas Presas ou Egressas do Sistema Prisional em Serviços Contratados por Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional e pelo Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/orientacao-tecnica-cnj-mpt-01-2021-trabalhosistemaprisional.pdf>. Acesso em 12.06.2022.

Sabemos que os desafios históricos do encarceramento no Brasil não serão superados sem que se enfrentem as bases sobre as quais se erigiu o sistema punitivo no país. Por esta razão o Conselho Nacional de Justiça quer não apenas fortalecer as políticas de acesso aos direitos, mas também promover alternativas ao encarceramento, enfrentando, por meio de ações transversais a todas suas iniciativas, os marcadores de raça e gênero que caracterizam a privação de liberdade. São desafios de enorme complexidade e abrangência, para os quais se tornam necessárias parcerias de igual grandiosidade, razão pela qual o Programa Fazendo Justiça se faz, sobretudo, como uma grande ação colaborativa que envolve o Poder Judiciário, diversas instâncias do Executivo e, com igual importância, a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- ADPF 347 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, processo eletrônico DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016.
- BARATTA, Alessandro. Ressocialização ou controle social: por um conceito crítico de reintegração social do condenado. Trad. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13248-13249-1-PB.pdf> Acesso em 12.02.2022.
- BRASIL. Decreto n.º 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: história da violência nas prisões. Petrópolis, Vozes, 1987 (p. 208).
- MONTEIRO, Felipe Mattos e CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: Um debate oportuno. Civitas - Revista de Ciências Sociais [online]. 2013, v. 13, n. 1 [Acessado 12 Junho 2022], pp. 93-117. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12592>>. Epub 01 Jul 2020. ISSN 1984-7289. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12592>.
- FERREIRA, Carolina Cutrupi. Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. **Tese**. Doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2021.
- GILMORE, Kim. Slavery and Prison – Understanding the Connections. Disponível em: <<http://www.historyisaweapon.com/defcon1/gilmoreprisonslavery.html>>. Acesso em: 12.06.2022.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT). Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Brasília, 2017.

ORIENTAÇÃO N. 1 CNJ E MPT DE 19 DE JULHO DE 2021. para Efetivação das Cotas Legais de Contratação de Pessoas Presas ou Egressas do Sistema Prisional em Serviços Contratados por Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional e pelo Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/orientacao-tecnica-cnj-mpt-01-2021-trabalho-sistemaprisional.pdf> . Acesso em 12.06.2022.

ZACKSESKI, Cristina. Trabajo en las prisiones: la experiencia brasileña. Iter Criminis, v. 14, p. 14-27, 2007.

**Racionalização da pena e promoção
de direitos: desafios para superação
do hiperencarceramento nacional**

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA