

REINSERÇÃO SOCIAL

A AVALIAÇÃO DAS
POLÍTICAS CARCERÁRIAS
NO CEARÁ

Lethicia Pinheiro Machado

EDIÇÕES
INESP



ALECE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

REINSERÇÃO SOCIAL
A AVALIAÇÃO DAS
POLÍTICAS CARCERÁRIAS
NO CEARÁ

Lethicia Pinheiro Machado

REINSERÇÃO SOCIAL
A AVALIAÇÃO DAS
POLÍTICAS CARCERÁRIAS
NO CEARÁ

INESP

Fortaleza – Ceará
2024

Copyright © 2024 by Inesp

**Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará – Inesp**

João Milton Cunha de Miranda

Coordenador Editorial

Rachel Garcia Bastos de Araújo

Valquiria Moreira Carlos

Assistentes Editoriais

Luzia Leda Batista Rolim

Assessora de Comunicação

Gustavo Rodrigues de Vasconcelos e Tereza Porto

Revisor

José Gotardo de Paula Freire Filho

Diagramador e Projetista Gráfico

Jerdeth Almeida Guilherme

Capista

Gráfica do Inesp

Impressão e Acabamento

Luiz Ernandes dos Santos do Carmo

Coordenador de Impressão

Edição Institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
VENDA E PROMOÇÃO PESSOAL PROIBIDAS

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

M149r Machado, Lethicia Pinheiro.

Reinserção social [livro eletrônico]: a avaliação das políticas carcerárias no Ceará / Lethicia Pinheiro Machado. – Fortaleza: INESP, 2025.

288 p. : il. color. ; 6.428 KB ; PDF

Inclui tabelas, gráficos e anexos.

ISBN: 978-65-84902-50-3

1. Direito Penal. 2. Ressocialização. 3. Reintegração Social. I. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. II. Título.

CDD 341.5

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro,
desde que citados autores e fontes.

Inesp

Rua Barbosa de Freitas, 2674, Anexo II, 5º andar,

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará,

bairro: Dionísio Torres, Fortaleza - CE, CEP: 60.170-174.

Telefone: (85) 3277-3702. | E-mail: inesp@al.ce.gov.br

Site: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara-inesp>

Dedico este livro a José Mathias de Brito Pinheiro (*in memoriam*), meu muito amado avô, ex-servidor da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, e nato contador de histórias. Seu legado de amor, empatia e dedicação ao próximo são eternos.

APRESENTAÇÃO

No Brasil, o aumento da população privada de liberdade acompanha nosso crescimento demográfico. Diante disso, observa-se as precárias estruturas físicas e a falta de condições de dignidade carcerária, numa cultura de prisão em que o aumento da quantidade de tempo das penas influencia, diretamente, na nossa sensação de segurança. É fato que estamos carentes de uma nova política pública voltada para as funções preventivas, de reinserção e de reintegração social do condenado.

Esta obra condensa teorias da criminologia crítica e apresenta os indicadores utilizados no estado para verificar o atendimento da função ressocializadora da pena, levantando, na fonte, diversos estudos realizados por órgãos e instituições públicas como: a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Secretaria da Justiça e Cidadania, a Secretaria de Administração Penitenciária; bem como o conteúdo dos Planos Plurianuais, do Sistema de Informações

do Departamento Penitenciário Nacional, do Sistema Prisional em Números e do Conselho Nacional do Ministério Público. Assim, o livro colabora com o trabalho político, auxiliando, inclusive, na alocação de verbas adequadas.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), distribui esta publicação por considerá-la um importante instrumento de pesquisa jurídica, política e social e por apresentar propostas de intervenção que possam mitigar os danos e por promover o debate sobre a temática para que possamos planejar e construir um sistema penitencial legítimo.

Deputado Estadual Evandro Leitão
Presidente da Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

PREFÁCIO

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do Estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do Estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o “Edições Inesp” e o “Edições Inesp Digital”, que têm como objetivos: editar livros; coletâneas de legislação; e, periódicos especializados. O “Edições Inesp Digital” obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

O “Edições Inesp Digital” já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações alcança uma marca de 3 milhões de downloads. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O livro *Reinserção Social: a avaliação das políticas carcerárias no Ceará* é mais uma obra do diversificado catálogo de publicações do “Edições Inesp Digital” e que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda

Diretor-Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp)

PRÓLOGO

Há uma curiosa crença, quase um conceito inabalável, de que as prisões brasileiras podem garantir a ressocialização, bastando para isso a garantia institucional sobre a elaboração de políticas públicas. Mas essa esperança não encontra amparo na racionalidade porque o problema é bem mais profundo e o tratamento, extraordinariamente difícil.

A questão comporta variáveis complexas, como a invisibilidade proposital sobre a população presa, a tímida preocupação institucional com a formação técnica de burocratas para a execução das políticas públicas, as narrativas partidárias que desconsideram as condições (sub)humanas no cárcere, a relativização de princípios penais elementares, a ainda insuficiente fiscalização quanto ao gerenciamento das unidades prisionais e a própria impopularidade do tema.

E para além das obviedades que não reverberam - e justamente por isso precisam ser ditas e escritas - é preciso pensar, de forma séria e comprometida, não apenas nas causas, mas, também, nas soluções juridicamente viáveis, socialmente possíveis e economicamente sustentáveis.

Por essa razão, o livro *Reinserção Social: a avaliação das políticas carcerárias no Ceará* é tão fundamental para a construção de um novo pensamento sobre a ressocialização, sobretudo, porque demonstra indicadores objetivos que espelham a realidade da reintegração social.

A presente obra, resultado de longas discussões acadêmicas e rigoroso olhar técnico, apresenta análises tão diferentes quanto instigantes, muito úteis para a tomada de decisões. O conteúdo, denso e muito bem delineado, aborda os posi-

cionamentos das teorias da criminologia crítica a respeito da função de controle social do cárcere e da possibilidade ou não de promover a reintegração social; enfrenta de forma audaciosa a polissemia conceitual das políticas públicas carcerárias e identifica os indicadores utilizados no estado do Ceará para mensurar a realização de iniciativas especificamente voltadas à ressocialização em um universo local, verificando se os dados demonstram, ou não, o atendimento da função ressocializadora da pena, no período compreendido entre 2012 a 2022. Trata-se de um estudo multimétodo, fiel à realização dos objetivos propostos e que se preocupa em explicar de maneira didática o percurso de investigação científica de alto nível.

O conteúdo é único, rico em debates jurídicos e preciso na coleta e tratamento das informações, propiciando uma leitura atenta e oportuna aos profissionais que pretendem o aprimoramento do sistema. O texto, construído em palavras certas, faz ainda uma análise refinada sobre o papel do Estado na destinação de recursos, colocando em pauta o estranho paradoxo da expectativa de desenvolvimento dos detentos pelo trabalho/educação a partir de baixíssimos investimentos públicos para a reintegração social.

Como escreveu Guimarães Rosa, “a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem”. Pois bem. Este livro mostra como a coragem de uma jovem pesquisadora levou a descobertas absolutamente relevantes para o sistema de justiça cearense, oferecendo um contributo inédito e original.

Tenho imensa honra em escrever o prólogo desta obra, não apenas pela qualidade ímpar dos escritos, mas também pela excelência intelectual da autora, cuja oportunidade em participar da jornada acadêmica sempre me envaideceu.

Uma profissional extremamente responsável, ativa e tenaz,
que certamente trilhará caminhos de muito valor e ética.

Obrigada, Lethicia Pinheiro Machado.
Você tem grandes poderes!

Mariana Dionísio de Andrade

Doutora em Ciência Política pela UFPE

Mestre em Direito Constitucional pela Unifor

Professora Adjunta do Curso de Graduação e

Pós-Graduação em Direito na Unifor

Professora do Curso de Graduação em

Direito na UFC

Diretora da Divisão de Formação e Aperfeiçoamento

de Magistrados da EJUD TRT 7ª Região

Pesquisadora PROPED/UNIFOR

Pesquisadora ESMEC

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Quantidade de presos beneficiados por projetos de remição de pena no Ceará entre 2019 e 2022.....	171
Gráfico 02 - Despesa total com o sistema penitenciário e investimento em atividades ressocializadoras no Ceará entre julho de 2020 a julho de 2022 em reais.....	174
Gráfico 03 - Investimento em atividades ressocializadoras no Ceará entre julho de 2020 a julho de 2022 em reais.....	176
Gráfico 04 - Número de presos matriculados em atividades educativas presenciais no Ceará por semestre entre 2012 e 2021.....	184
Gráfico 05 - Número de presos matriculados em educação formal presencial no Ceará por semestre entre 2012 e 2021.....	187
Gráfico 06 - Número de presos em atividades laborais no Ceará por semestre entre 2014 e 2021.....	190
Gráfico 07 - Número de presos x número de vagas no sistema penitenciário cearense.....	192
Gráfico 08 - População privada de liberdade e vagas por ano no Brasil.....	194
Gráfico 09 - Quantidade de presos em atividades educacionais e laborais.....	196
Gráfico 10 - Grau de escolaridade dos presos no Ceará entre 2012 e 2021.....	213

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Principais críticas à função ressocializadora da pena privativa de liberdade apresentada pelos abolicionismos e minimalismos.....	84
Quadro 02 - Políticas públicas para ressocialização no Ceará, de acordo com a SAP.....	151
Quadro 03 - Políticas públicas ressocializadoras no PPA 2012-2015...	155
Quadro 04 - Execução física das principais metas do PPA 2012-2015...	158
Quadro 05 - Resultados e indicadores setoriais do PPA 2012-2015.....	159
Quadro 06 - Políticas públicas ressocializadoras no PPA 2016-2019...	161
Quadro 07- Indicadores temáticos do PPA 2016-2019.....	162
Quadro 08 - Execução física das iniciativas do programa por quantidade de presos e egressos atendidos e beneficiados.....	165
Quadro 09 - Políticas públicas ressocializadoras no PPA 2020-2023...	166
Quadro 10 - Indicadores programáticos no PPA 2020-2023.....	168
Quadro 11 - Comparativo de indicadores de mensuração das políticas públicas para ressocialização.....	178
Quadro 12 - Indicadores de comportamento no sistema penitenciário do Ceará entre 2012 e 2021.....	198
Quadro 13 - Índices de reincidência, conforme a SAP.....	203
Quadro 14 - Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário por ano de monitoramento.....	206

Quadro 15 - Indicador de Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário disponibilizado na página de transparência do Governo do Estado.....	207
Quadro 16 - Percentual de reincidência por autuação em flagrante por ano de monitoramento.....	209
Quadro 17 - Qualidade da informação prestada de acordo com a possibilidade de obtenção de dados quanto à escolaridade dos presos no Ceará.....	214

LISTA DE SIGLAS

ADPF - Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

CADH - Convenção Americana de Direitos Humanos

Cedoc - Coordenadoria de Documentação e Microfilmagem

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Depen - Departamento Penitenciário Nacional

Detran - RS - Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul

ECI - Estado de Coisas Inconstitucional

EGPR - Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização

EJA - Educação de Jovens Adultos

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LEP - Lei de Execuções Penais

LOA - Lei Orçamentária Anual

ONG - Organização Não Governamental

PEESP - Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional

PPA - Plano Plurianual

RE - Recurso Extraordinário

SAP – Secretaria da Administração Penitenciária

Seduc – Secretaria da Educação

SEJUS – Secretaria de Justiça e Cidadania

Seplag – Secretaria do Planejamento e Gestão

SISDEPEN – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional

SSPDS – Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social

STF – Supremo Tribunal Federal

VEP – Varas de Execução Penal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1 A FUNÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO SOB A PERSPECTIVA DAS TEORIAS DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA	31
1.1 Criminologia crítica: pressupostos e objetivos.....	35
1.2 Teorias abolicionistas	54
1.3 Teorias minimalistas.....	71
2 POLÍTICAS PÚBLICAS CARCERÁRIAS PARA REINTEGRAÇÃO SOCIAL.....	87
2.1 Políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização	87
2.1.1 <i>Reintegração social</i>	102
2.2 Políticas públicas carcerárias para promoção da educação	111
2.3 Políticas públicas carcerárias para promoção do trabalho.....	130
3 POLÍTICAS PÚBLICAS CARCERÁRIAS PARA A RESSOCIALIZAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ ENTRE 2012 E 2022: INDICADORES DE MENSURAÇÃO E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	147
3.1 Políticas públicas carcerárias do Ceará voltadas à ressocialização entre 2012 e 2022	149
3.2 Indicadores de mensuração das políticas públicas para ressocialização de presos no Ceará.....	177
3.2.1 <i>Quantitativo de pessoas vinculadas a atividades ressocializadoras</i>	181
3.2.2 <i>Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário: indicador de reincidência</i> ...	201
3.2.3 <i>Limitações encontradas na coleta de dados</i>	210

3.3 Proposta de intervenção: compreensão do efeito das políticas públicas de ressocialização sobre os indicadores de reincidência	215
3.3.1. <i>Utilização da reincidência penitenciária na avaliação das políticas públicas de ressocialização e resultados na segurança pública</i>	217
3.3.2 <i>Como identificar a reincidência?</i>	223
CONSIDERAÇÕES FINAIS	233
REFERÊNCIAS	241
ANEXO A - SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 01 - SAP	259
ANEXO B - PRIMEIRA RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 01 - SAP	261
ANEXO C - SEGUNDA RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 01 - SAP	266
ANEXO D - SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 02 - EGPR.....	270
ANEXO E - SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 03 - SAP E EGPR	272
ANEXO F - RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 03 - SAP	277
ANEXO G - BANCO DE DADOS DOS GRÁFICOS	282

INTRODUÇÃO

Dentre as funções da pena privativa de liberdade, a doutrina aponta a prevenção especial positiva, a qual consiste na reinserção na sociedade daquele que foi excluído em razão do cumprimento da sanção penal. Apesar de enfrentar diversas críticas, especialmente pelas teorias da criminologia crítica, a função ressocializadora da pena é prevista em diversos dispositivos internacionais, como nas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos e na Convenção Americana de Direitos Humanos, como também pela legislação nacional na Lei de Execução Penal.

A Lei de Execução Penal, em seu primeiro artigo, consagra o objetivo da pena de promover a reintegração social do condenado, sendo esta função um dos principais aspectos que legitimam a pena de prisão. Contudo, diante das precárias condições do sistema prisional, as quais estão presentes desde a primeira instituição brasileira e já justificaram o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, argumenta-se que os estabelecimentos penais brasileiros não têm estrutura para promover a reintegração social.

O sistema penitenciário é marcado por um quadro de generalizadas violações de direitos humanos, identificável por meio da superlotação carcerária, insuficiência de assistência médica, judiciária, social, educacional, profissional, alimentar e inadequadas condições sanitárias, bem como violências entre os próprios presos e entre os presos e os profissionais que atuam nos estabelecimentos penais.

O sistema falha em atender as necessidades de seus internos, cuja população carcerária segue em tendente crescimento, e existe em meio a uma cultura de prisionização marcada pela crença social de que o aumento da quantidade de penas privativas de liberdade e sua maior duração gerariam maior segurança pública.

Diante desse quadro de insuficiência estatal para gerar condições de existência digna no cárcere em uma cultura que demanda penas mais rígidas, o estudo volta a questão para a ótica de concretização de direitos pelo Estado, por meio das políticas públicas carcerárias voltadas a garantir que a pena privativa de liberdade alcance a função de prevenção especial positiva.

O estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: os indicadores utilizados para mensurar as políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização no Ceará entre 2012 e 2022 demonstram o atendimento à função ressocializadora da pena? Tem-se, portanto, como objetivo geral: identificar quais são os indicadores utilizados para avaliar as políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização no Ceará entre 2012 e 2022 e se estes demonstram o atendimento à função ressocializadora da pena.

A partir deste, surgem três objetivos específicos: 1) apresentar, a partir das atuais condições do sistema carcerário brasileiro, os posicionamentos das teorias da criminologia crítica a respeito da função de controle social do cárcere e da possibilidade ou não de promover a reintegração social; 2) compreender de forma teórica em que consistem políticas públicas voltadas à ressocialização e se estas são capazes a alcançar o

fim proposto; 3) identificar os indicadores utilizados no Ceará entre 2012 e 2022 para mensurar as políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização, verificando se estes demonstram o atendimento da função ressocializadora da pena.

Para atender os objetivos propostos, é necessário o desenvolvimento de pesquisa multimétodo. Apesar do usual entendimento de que as pesquisas jurídicas devem utilizar exclusivamente métodos qualitativos na produção do conhecimento científico, a variedade de problemas de pesquisas que integram as análises jurídicas demanda a utilização também do pluralismo metodológico, ou seja, a utilização de diferentes métodos e técnicas em uma pesquisa¹. Neste trabalho, a abordagem qualitativa da revisão de literatura e o estudo empírico que abrangem aspectos quantitativos e qualitativos se complementam na construção da resposta ao problema de pesquisa proposto, justificando o pluralismo metodológico como meio adequado para atingir respostas fiáveis ao questionamento central.

O estudo é desenvolvido por meio de pesquisa predominantemente qualitativa com base bibliográfica, pois sua elaboração decorrerá de material já publicado, como livros e artigos de revistas científicas, nacionais e estrangeiros, que abordem os temas necessários para a compreensão teórica de cada objetivo específico. Sobre as fontes e assuntos indicados,

¹ ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. A desnecessária separação entre abordagem qualitativa ou quantitativa para a pesquisa jurídica: repensando as vantagens do pluralismo metodológico para a pesquisa em Direito Processual Civil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. 20, n. 1, 2019, p. 384-406.

são abordados os ensinamentos de autores clássicos e modernos, com a exposição de pontos nos quais o entendimento da doutrina é convergente e divergente.

A revisão de literatura é suficiente para atender aos dois primeiros objetivos específicos, com a elaboração dos dois capítulos iniciais do livro. O primeiro aborda, portanto, os posicionamentos das teorias da criminologia crítica a respeito da função de controle social do cárcere e da possibilidade ou não de promover a reintegração social diante das atuais condições do sistema carcerário brasileiro, e o segundo, as políticas públicas voltadas à ressocialização no Brasil e a possibilidade destas promoverem a função preventiva especial positiva da pena.

Por outro lado, para responder ao problema de pesquisa e atender ao terceiro objetivo específico é necessário o desenvolvimento de metodologias empíricas qualitativa e quantitativa. O recorte geográfico selecionado é o estado do Ceará pela possibilidade de um estudo desenvolvido no âmbito da Universidade Federal do Ceará contribuir com o aprimoramento das políticas públicas do estado em que se localiza.

São estudadas as políticas públicas voltadas à ressocialização, implementadas pela Secretaria da Justiça e Cidadania, órgão ao qual competia a administração penitenciária até 2018, e pela Secretaria de Administração Penitenciária, criada em dezembro de 2018 pela Lei Estadual nº 16.710/18. Firma-se o recorte temporal entre 2012 a 2022, selecionado de forma arbitrária, considerando que o período de dez anos tende a se mostrar razoável por conter uma amostra robusta,

possibilitando conhecer realidades de diferentes políticas implementadas e seus efeitos.

Solicitam-se informações à Secretaria de Administração Penitenciária sobre as políticas públicas voltadas à ressocialização desenvolvidas no período de estudo e os indicadores utilizados para mensurá-las. Complementam-se as informações prestadas com consultas aos Planos Plurianuais 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, bem como dados secundários disponibilizados pela Secretaria de Administração Penitenciária, Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional e Sistema Prisional em Números do Conselho Nacional do Ministério Público. Os dados obtidos serão representados em gráficos construídos por meio da ferramenta *infogram*, em análise de série temporal.

Assim, no primeiro capítulo, atendendo ao primeiro objetivo específico, são apresentadas as funções atribuídas à pena privativa de liberdade, para então conhecer os pressupostos da criminologia crítica, a qual se baseia do argumento central de deslegitimação do sistema penal, e os principais teóricos que compõem os abolicionismos e os minimalismos, voltando sempre que possível suas ideias para a função ressocializadora da pena. No segundo capítulo, em atenção ao segundo objetivo específico proposto, abordam-se as políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização, estabelecendo o recorte em políticas públicas carcerárias voltadas ao trabalho e ao estudo dos internos, passando então a compreender, de forma teórica, os estudos já desenvolvidos a respeito destas e sua possibilidade de promover ou não a reintegração social.

Por fim, no terceiro capítulo, alcançando o último objetivo específico e apresentando resposta ao problema de pesquisa que move este livro, são estudadas as políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização no Ceará entre 2012-2022, os indicadores utilizados em suas avaliações, bem como resultados obtidos. Estes são analisados em uma leitura conjunta com os estudos apresentados no segundo capítulo, para identificar se os resultados apresentados podem indicar a promoção da ressocialização. A conclusão contribui de forma empírica com as teorias da criminologia crítica. Na oportunidade, é desenvolvida proposta de intervenção relativa à utilização de indicadores de reincidência penitenciária na avaliação de políticas públicas carcerárias de promoção de estudo e trabalho aos internos.

O trabalho apresenta relevância teórica e acadêmica ao promover o debate sobre a função ressocializadora da pena de prisão e o seu atendimento mediante políticas públicas voltadas a tal finalidade. A discussão busca contribuir com o debate promovido pelas teorias da criminologia crítica, que decorrem da deslegitimação do sistema penitenciário, do qual uma das características é o não atendimento da função de ressocialização a que se propõe. A relevância prática e social do trabalho decorre da possibilidade de auxiliar a sociedade e os gestores públicos na compreensão do tema. As conclusões trazidas pela pesquisa têm o potencial de auxiliar o planejamento e o desenvolvimento de políticas públicas futuras e alocação de verbas, tendo relação direta com a segurança pública dos estados.

1 A FUNÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO SOB A PERSPECTIVA DAS TEORIAS DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

As teorias sobre as finalidades e fundamentos da pena são apresentadas pela doutrina de Direito Penal em três grupos: teorias absolutas, teorias relativas e teorias unitárias ou ecléticas. Conforme as teorias absolutas, o fundamento da pena é a prática do delito em si. A sanção penal se apresenta como retribuição ao mal causado pela conduta praticada, foca-se na ideia de compensação decorrente da teoria da retribuição ética ou moral em Kant². As teorias absolutas não tratam a pena como decorrência da vingança social, mas coloca a pena como uma retribuição que deve ser proporcional ao crime cometido, limitando o poder punitivo estatal na medida em que o delito é fundamento e limite à sanção penal. Os adeptos dessas teorias entendem que as finalidades preventivas afrontam a dignidade humana dos apenados, pois estes seriam tratados apenas como instrumento para outros fins sociais³.

Essas teorias são denominadas como absolutas porque estão desassociadas de outras finalidades além da pena em si, a qual deve ser proporcional ao delito, sem margem para punição excessiva ou objetivos diversos.

² O autor Luiz Régis Prado se refere ao livro *La Metafísica de las Costumbres* de Immanuel Kant, traduzido por Adela Cortina Orts e Jesús Conill Sancho, publicado em 1999 em Madrid pela editora Tecnos.

³ PRADO, Luiz Régis. Teoria dos fins da pena: breves reflexões. **Doutrinas Essenciais Direito Penal e Processo Penal**, v. 1, 2015, p. 143-158.

As teorias relativas, por sua vez, têm essa nomenclatura porque entendem a pena como instrumento para alcançar outra finalidade. Essas teorias têm, como principal característica, a busca pela prevenção de delitos futuros⁴.

A função preventiva do direito penal se desdobra em duas: a função preventiva geral e a específica. A função preventiva geral se subdivide em negativa e positiva. A negativa funda-se na alegação de que a pena impede que pessoas livres tenham a mesma conduta que aquele que foi penalizado, e a positiva consiste na promoção da paz social, pois a sociedade perceberia a efetividade da lei⁵.

A prevenção geral negativa apresenta caráter de intimidação, utilizando a coação psicológica para desestimular eventual interessado na prática de ilícito por meio da previsão de condutas como ilícito penal e da cominação de penas. A prevenção geral positiva decorre da confirmação da vigência da norma, por meio da demonstração da efetiva aplicação da sanção penal em decorrência da prática do ilícito, reforçando a ideia de confiabilidade na ordem jurídica⁶.

A função preventiva geral é criticada principalmente porque não se pode afirmar que sem o Direito Penal

⁴ RUIVO, Marcelo Almeida. O fundamento e as finalidades da pena criminal. A imprecisão das doutrinas absolutas e relativas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 121, jul-ago/2016, p. 161-190.

⁵ SANTOS, Lycurgo de Castro. A culpabilidade dentro e fora do Direito Penal. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 49 - 56.

⁶ RUIVO, Marcelo Almeida. Op. Cit.

outras pessoas praticariam as condutas tidas por criminosas, pois a própria sociedade exerce o controle informal, muitas vezes de forma mais eficaz que o controle formal. A afirmação de que a ausência do Direito Penal teria como consequência a instauração do caos seria apenas uma presunção⁷.

A prevenção especial, por sua vez, diz respeito à pessoa que cumpre a sanção penal. Para esta, a pena seria um meio de intimidação, promovendo a correção do delinquente com sua reinserção na sociedade, ou apenas sua separação quando a falha for de difícil ou impossível correção⁸.

A prevenção especial também é classificada em negativa ou positiva. A prevenção especial negativa representa a neutralização da pessoa, pois a sua privação de liberdade ou restrição de frequentar determinados lugares impede que a pessoa cometa novos crimes. A prevenção especial positiva diz respeito à ressocialização ou reintegração, partindo do pretexto de que o criminoso estaria excluído da comunidade, seja pelo insuficiente desenvolvimento cultural e ético, seja por causas patológicas. O Direito Penal passa a ter função curativa e pedagógica⁹.

⁷ SANTOS, Lycurgo de Castro. A culpabilidade dentro e fora do Direito Penal. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 49 - 56.

⁸ PRADO, Luiz Régis. Teoria dos fins da pena: breves reflexões. **Doutrinas Essenciais - Direito Penal e Processo Penal**, v. 1, 2015, p. 143-158.

⁹ RUIVO, Marcelo Almeida. O fundamento e as finalidades da pena criminal. A imprecisão das doutrinas absolutas e relativas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 121, jul-ago/2016, p. 161-190.

Por fim, as teorias unitárias ou ecléticas conciliam a ideia de retribuição da pena com as finalidades de prevenção geral e especial. A partir desse entendimento, a retribuição passa a ser instrumento de prevenção, e esta encontra seus limites na retribuição adequada. A pena é justificada pelo delito praticado e pelo objetivo de evitar que aquele se repita, devendo ser proporcional ao ilícito praticado e à culpabilidade do autor, promovendo sua reintegração à sociedade. Essas teorias prevalecem na doutrina atual, pois são as que melhor compatibilizam com o Estado Democrático e Social de Direito¹⁰.

No Brasil, as prisões devem atender as disposições da Lei nº 7.210 de 1984, conhecida como Lei de Execuções Penais (LEP), a qual determina a adoção de estratégias que garantam os direitos humanos dos internos e estabelece duas finalidades fundamentais às penas: a punição por meio da privação de liberdade e reabilitação, buscando a reinserção social do preso durante e após o cumprimento da pena (artigo 1º, LEP)¹¹. A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), por sua vez, no artigo 5.6, foca na finalidade de reforma e readaptação social das pessoas presas¹².

Apesar da garantia de direitos em normas constitucionais e infraconstitucionais voltadas à proteção dos direitos humanos, o cenário de desumanidade dos cárceres brasileiros é verificado nas constantes violações

¹⁰ PRADO, Luiz Régis. Teoria dos fins da pena: breves reflexões. **Coleção Doutrinas Essenciais - Direito Penal e Processo Penal**, v. 1, 2015, p. 143-158.

¹¹ BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

¹² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José da Costa Rica”), 1969.

de tais direitos das pessoas privadas de liberdade. Este tratamento permeado por violências sempre foi aceito como instrumento pedagógico e de contenção social¹³.

A partir da divergência entre as funções da sanção penal e a realidade carcerária, passa-se ao estudo das críticas apresentadas à função ressocializadora da pena, ou função preventiva especial positiva, a partir das teorias abolicionistas e minimalistas da criminologia crítica.

1.1 Criminologia crítica: pressupostos e objetivos

A criminologia é uma ciência interdisciplinar composta por diversas teorias que têm como objeto de estudo o crime, a vítima, o agressor, o controle social das condutas e o comportamento considerado criminoso. A disciplina proporciona ao Direito Penal os elementos e teorias necessárias para a compreensão do crime, cabendo às políticas criminais a aplicação de seus preceitos¹⁴. Nas últimas cinco décadas, as discussões criminológicas são tantas que não se permite tratar apenas de uma criminologia, pois existem diversas teorias e correntes criminológicas¹⁵.

¹³ ALMEIDA, Bruno Rotta. Prisão e desumanidade no Brasil: uma crítica baseada na história do presente. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 75, 2019, p. 43-64.

¹⁴ COSTA, Ilton Garcia da; CORRALES, Eluane de Lima; MANFRÉ, Gabriele Delsasso Lavorato. Caminhos para mudanças: diálogos entre criminologia, abolicionismos penais e justiça restaurativa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 170, p. 143-162, ago. 2020.

¹⁵ BRANDÃO, Cláudio. Criminologia no contexto da modernidade periférica: as agências de controle do sistema penal e a criminalidade, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 149, 2018, p. 359-375.

A abordagem criminológica evoluiu ao longo do tempo, iniciando com uma fase pré-científica, passando a um período intermediário com os estudos de Cesare Lombroso, chegando, por fim, a uma fase científica que se iniciou com estudos norte-americanos. A partir do século XX, a disciplina passou por uma mudança de paradigma, passando a focar mais no estudo dos órgãos competentes e das ferramentas de efetivação do controle social do que no criminoso em si. A crítica das estratégias de controle social adotadas pelos países considerados desenvolvidos tem sido o principal objeto de estudo da criminologia crítica, uma das escolas da criminologia¹⁶.

Controle social é o conjunto de instrumentos e penalizações sociais que têm como objetivo coagir a pessoa a se enquadrar nos modelos e nas normas da sociedade. O controle social informal é realizado pela sociedade civil (família, escola, ambiente profissional e opinião pública, por exemplo). Já o controle social formal é realizado pelo Estado, por meio da Polícia, da Justiça, da Administração Penitenciária e de todos os demais agentes estatais, cujas atuações impliquem controle¹⁷.

As teorias da criminologia mais difundidas no mundo foram formuladas nos Estados Unidos e na Europa, e ainda assim não apresentam homogeneidade, pois sofrem influência de fatores econômicos, políticos, culturais e sociais, como o colapso do Estado de Bem-Estar Social, descrença nas clássicas funções da pena, aumento da criminalidade, populismo penal por meio de demandas po-

¹⁶ CARDOSO, Franciele Silva. Paralelismo e distanciamento entre a criminologia e o “olhar sociológico” sobre punição: as múltiplas possibilidades do controle social enquanto objeto, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 145, jul. 2018, p. 607-623.

¹⁷ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

pulares e da elite política, aumento do individualismo e novas alianças governamentais¹⁸.

Estudar a criminologia no contexto latino-americano é ainda mais complexo que na modernidade central, todos os desenvolvimentos teóricos dos países centrais são então incompletos e parciais se aplicados ao contexto latino-americano. Os criminólogos latino-americanos enfatizam ainda mais a dimensão formal do controle social, ou seja, os órgãos estatais de controle social que compõem o sistema penal, pois apresentam características muito distintas do sistema penal da modernidade central. Na modernidade periférica, considera-se o sistema penal opressor, em decorrência da intensa violência com que opera, e busca-se compreender, por exemplo, os reais processos de criação dos tipos penais pelas estruturas de poder e as causas e implicações das condutas consideradas criminosas com os fatores de poder estatal¹⁹.

O discurso legitimador da pena manteve-se o mesmo no centro e na periferia: começou com a justificativa religiosa, seguida pela racional retribuição ética e legal, alcançando a fase da fundamentação utilitarista-funcional da prevenção. Contudo, os discursos legitimadores provenientes de teorias do centro muitas vezes são reproduzidos de forma a legitimar o estado atual do sistema penal periférico, cuja seletividade e violência são mais intensas que no centro. Além da si-

¹⁸ SANTO, Luiz Phelipe dal. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa, prisão depósito e os limites das teorias sobre o giro punitivo na realidade periférica, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 151, jan. 2019, p. 291-315.

¹⁹ BRANDÃO, Cláudio. Criminologia no contexto da modernidade periférica: as agências de controle do sistema penal e a criminalidade, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 149, 2018, p. 359-375.

tuação dos sistemas penais latino-americanos, Keymer Ávila aponta a situação política da região como mais um motivo para a necessidade de tratar de uma teoria criminológica diferenciada na América Latina²⁰.

Zaffaroni trata da deslegitimação do sistema penal sob a ótica do que chama de realismo jurídico penal marginal, ou seja, a partir da realidade jurídica da região marginal, entendendo que não está saindo do sistema desenvolvido pelos países centrais, ou sistema planetário, nas palavras do autor, mas sim de reconhecer que a margem foi deixada fora desse sistema²¹. O argentino Eugenio Raúl Zaffaroni é considerado um dos principais teóricos do minimalismo, suas obras serão estudadas no terceiro tópico deste capítulo.

Apresentados os motivos para a necessária cautela ao estudar as teorias da criminologia crítica em pesquisas voltadas ao contexto latino-americano, retorna-se à análise de seu conteúdo e fundamentos.

A criminologia crítica é, portanto, uma perspectiva da criminologia orientada pelo materialismo que refuta os preceitos da criminologia ortodoxa e busca estudar a criminalização, os atores do sistema penal e, principalmente, a conexão entre estrutura política e controle social. Salo de Carvalho explica a criminologia crítica, subdividindo-a em agenda (ou caráter) negativa e positiva²².

²⁰ ÁVILA, Keymer. ¿Abolicionismo penal latinoamericano? In: HULSMAN, Louk. ¿Qué queda de los abolicionismos? Anthropos Editorial, Barcelona, 2012, p.143-154.

²¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal** (tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição). Rio de Janeiro, Revan, 1991.

²² CARVALHO, Salo de. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 104, set-out/2013, p. 279-303.

A agenda negativa da criminologia crítica, busca refutar os fundamentos e pressupostos da criminologia positivista, apresentando críticas ao Direito Penal dogmático, ao funcionamento das instituições do sistema punitivo, e ao sistema político-econômico que o configura. Alguns autores que identificam a criminologia tradicional com o positivismo se referem à criminologia crítica como uma “anticriminologia”. A agenda positiva é verificada nas propostas de políticas criminais alternativas. Tais propostas são distintas, pois a criminologia crítica é composta por diversas perspectivas, com diferentes propostas de alcances e mudanças²³.

A criminologia crítica emerge no contexto de crise de legitimidade dos sistemas penais. O abolicionismo e o minimalismo discutem o controle social e as políticas criminais nas sociedades capitalistas a partir da década de 70. Dentre os argumentos conjuntos dessas teorias, tem-se a tese de que o sistema penal vigente não é capaz de atender às funções que o legitimam, proteger bens jurídicos ou reduzir a criminalidade, pois suas funções reais são a de construir a criminalidade de forma seletiva e produzir mais criminosos, pois de forma seletiva, o sistema que deveria tutelar direitos viola-os de forma sistemática²⁴.

Em decorrência da deslegitimação dos sistemas penais, surgem duas grandes correntes teóricas com propostas político-criminais que assumem e enfrentam

²³ CARVALHO, Salo de. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 104, set-out/2013, p. 279-303.

²⁴ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, *Revista Sequências*, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

esse contexto de deslegitimação, ao invés de fugir ou negá-la como outras propostas: a abolição ou abolicionismo penal e o direito penal mínimo ou minimalismo penal. A primeira corrente nega a legitimidade do sistema penal atual e de qualquer outro que se possa desenvolver no futuro como alternativa formal e abstrata de resolução de conflitos, defendendo que os conflitos devem ser resolvidos por mecanismos informais. A corrente do direito penal mínimo, por sua vez, propõe alternativas consideradas necessárias e menos prejudiciais que a manutenção do sistema atual. Para alguns autores, a deslegitimação do sistema penal é aplicável apenas ao atual sistema penal, o qual se legitimaria se incorporasse as propostas de contração minimalistas²⁵. Aos movimentos abolicionistas e minimalistas, contrapõe-se o movimento eficientista ou expansionista, o qual busca o enrijecimento do sistema penal²⁶, entendendo-o, portanto, como legítimo.

Luiz Antônio Chies explica que o sistema penal é composto por quatro grandes sistemas: Legislativo, policial, Judiciário, e execução penal, em uma acepção estrita, o ambiente prisional é composto por grupos heterogêneos de agentes prisionais, técnicos, encarcerados e funcionários, os quais sofrem influência e influenciam também em grupos externos como familiares, instituições religiosas e educacionais e organizações criminosas. O sistema

²⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

²⁶ COSTA, Ilton Garcia da; CORRALES, Eluane de Lima; MANFRÉ, Gabriele Delsasso Lavorato. Caminhos para mudanças: diálogos entre criminologia, abolicionismos penais e justiça restaurativa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 170, ago. 2020, p. 143-162.

penal e as questões em torno das instituições penitenciárias são, portanto, complexas²⁷.

Vera Regina Andrade, por sua vez, aprofunda o conceito, explicando que o sistema penal é composto por todas as instituições que realizam o controle penal, legislações, teorias e categorias cognitivas (ciências e políticas criminais) que a colocam em funcionamento e legitimam essa forma de controle, reproduzindo a cultura e ideia no senso comum, mantendo a punição penal nos moldes atuais. A deslegitimação desse sistema significa que suas máscaras caíram e, finalmente despido das falsas aparências pela demonstração de suas incapacidades e prejuízos, as teorias e a prática passaram a demonstrar suas reais funções²⁸.

Essa deslegitimação que fundamenta ambas as correntes é composta pelos seguintes pontos: a) o atual sistema penal mantém a sociedade numa relação maniqueísta e polarizada entre autor e vítima, sendo a pena como castigo para o mal; b) o sistema não é capaz de atender as funções que o legitimam, quais sejam, proteger bens jurídicos, combater e prevenir a criminalidade por meio das funções de punição e prevenção geral e especial da pena, e fornecer segurança jurídica aos acusados e segurança pública à sociedade; c) as reais funções do cárcere, por sua vez, não são declaradas e são cumpridas em silêncio com a constituição seletiva da criminalidade, e a função real da pena é a de produzir criminosos por meio da violência institucional; d)

²⁷ CHIES, Luiz Antônio Bogo. A questão penitenciária, **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 25, n. 1, p. 15-36, 2013.

²⁸ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolucionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

funciona de forma seletiva, atingindo as classes sociais mais baixas e mantendo desigualdades sociais; e) causa mais problemas que os que busca resolver, sendo fonte de sofrimentos desnecessários com a violação sistemática de direitos humanos; f) gera apenas uma ilusão de segurança, pois a impunidade é regra diante das cifras ocultas ao sistema; g) afasta as vítimas do conflito, não as escutando e tomando para si a solução, a qual não é efetivada, pois os conflitos não são resolvidos nem prevenidos²⁹.

Passa-se, então, à compreensão desse cenário de deslegitimação do sistema penal voltado ao contexto brasileiro, pois em atenção às considerações de Keymer Ávila e Eugenio Raúl Zaffaroni, os principais teóricos das correntes da criminologia crítica desenvolveram suas proposições em países centrais, fazendo-se necessário então compreender tal deslegitimação do sistema brasileiro com base nos estudos deste contexto para, assim, analisar as teorias desenvolvidas nos países centrais.

A dinâmica atual das prisões brasileiras decorre de heranças autoritárias e repressivas, apresentando-se como mecanismo de exclusão e controle social. Apesar da assinatura de tratados e convenções internacionais, assim como da garantia de direitos em normas constitucionais e infraconstitucionais voltadas à proteção dos direitos humanos, o cenário de desumanidade dos cárceres brasileiros é verificado nas constantes violações de tais direitos das pessoas privadas de liberdade.

²⁹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolucionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

Esse tratamento permeado por violências sempre foi aceito como instrumento pedagógico e de contenção social, sendo normalizado pela omissão estatal em promover uma estrutura prisional digna³⁰.

A título exemplificativo, no capítulo II, a LEP prevê que o preso tem direito à assistência material (que inclui alimentação, vestuário e higiene das instalações), de saúde (de caráter preventivo e curativo), jurídica, educacional (com instrução escolar e profissional), social e religiosa, com o objetivo de orientá-lo ao retorno à sociedade. No capítulo III, a LEP prevê o direito ao trabalho do preso, com finalidade educativa e produtiva. Os artigos 82 a 104 da LEP preveem determinadas condições aos estabelecimentos penais, como lotação compatível com a estrutura e a finalidade (artigo 85) e ambiente salubre adequado à existência humana (artigo 88, parágrafo único “b”)³¹. Disposições da Constituição Federal de 1998 preveem direitos fundamentais aplicáveis aos presos, como a proibição geral de tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, III), proibição de penas cruéis (artigo 5º, XLVII, “e”) e respeito à integridade física e moral (artigo 5º, XLIX)³².

No âmbito internacional, diversos instrumentos normativos preveem também direitos aos presos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que, em seu artigo 5º, proíbe tortura, tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante; Pacto Internacional de

³⁰ ALMEIDA, Bruno Rotta. Prisão e desumanidade no Brasil: uma crítica baseada na história do presente. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 75, 2019, p. 43-64.

³¹ BRASIL. *Lei de Execução Penal*. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

³² BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

Direitos Civis e Políticos de 1966 prevê no artigo 10.1 que os presos devem ser tratados com dignidade; Conjunto de Princípios para a Proteção de todas as Pessoas submetidas a qualquer forma de Detenção ou Prisão, de 1988, prevê também o respeito à dignidade humana do preso; Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948, a qual prevê a proteção contra a prisão arbitrária; Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 garante o direito à integridade pessoal; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985 busca proteger o preso contra abusos do Estado³³. Todas essas garantias constitucionais, infraconstitucionais e internacionais não são suficientes, contudo, para afastar o contexto de sistemáticas violações de direitos nos estabelecimentos penais brasileiros, as quais justificam a deslegitimação deste sistema.

Embora a positivação de direitos fundamentais tenha buscado proteger pessoas em situações de suscetibilidade, as prisões brasileiras continuam demonstrando um cenário de sistemática e cotidiana violação de direitos de pessoas já vulnerabilizadas. No contexto brasileiro, o castigo e a violação de direitos são peças fundamentais do funcionamento do modelo repressivo há muito tempo. As altas taxas de mortes de presos e constantes notificações da Organização dos Estados Americanos recebidas pelo Brasil em razão de violações de direitos humanos demonstram a perpetuação de práticas punitivas do passado autoritário brasileiro³⁴.

³³ ALMEIDA, Bruno Rotta; MASSAÚ, Guilherme Camargo. A normalidade do desumano: a banalidade do mal no sistema penitenciário brasileiro, **Derecho y Cambio Social**, v. 41, 2015, p. 1-16.

³⁴ ALMEIDA, Bruno Rotta; MASSAÚ, Guilherme Camargo. *Ibid.*

A realidade dos estabelecimentos penais brasileiros consiste em assumir a posição de que determinadas pessoas são invisíveis, situação que muito representa a forma como a sociedade brasileira historicamente resolve suas questões sociais: por meio da neutralização e da exclusão. Apesar de não atenderem às alegadas funções de disciplina ou neutralização e prevenção geral ou especial previstas na LEP, o próprio sistema penal apresenta discursos relegitimantes que defendem as prisões como indispensáveis ao controle social³⁵.

O cenário de invisibilidade das pessoas encarceradas reflete as relações de subintegração e sobreintegração explicadas por Marcelo Neves. Conforme o autor, cidadãos subintegrados são aqueles que não têm reais condições de exercer os direitos e benefícios da ordem constitucional, ao passo que suas regras punitivas e restritivas de direitos são plenamente aplicadas, integram o sistema como devedores, réus e condenados, por exemplo. Na situação oposta, os cidadãos sobreintegrados se beneficiam do texto constitucional somente em relação às disposições que atendem seus interesses, tendo a garantia da impunidade, não são submetidos a limitações de direitos. Reformas sociais que busquem alterar esse quadro, com propostas de medidas favoráveis aos subcidadãos ou redução de privilégios aos sobrecidadãos são vistas como subversivas³⁶. As pessoas presas se encaixam nas condições de pessoas subintegradas na sociedade.

³⁵ CARVALHO, Salo de. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. *Res Severa Verum Gaudium*, v. 2, n. 1, 2010.

³⁶ NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994, p. 253-276.

As precárias condições de vida a que são submetidas no cárcere são constatadas por meio da superlotação, falta de assistência médica, judiciária, social, educacional e profissional, alimentação e condições sanitárias precárias, violência entre os presos e entre estes e os agentes penitenciários. Enquanto as políticas públicas carcerárias se voltam ao aumento do número de vagas no sistema sem direcionar para a solução de outros pontos problemáticos, verifica-se a incapacidade do poder público em administrar os estabelecimentos penais, sendo estes conhecidos como escolas ou universidades do crime³⁷.

O Sistema Prisional em Números, do Conselho Nacional do Ministério Público, demonstra que, em 2019, os estabelecimentos penais do país apresentavam uma média de taxa de ocupação de 161,42%, com menor índice de 131,30% na região Sul e chegando a 196,45% da região Centro-Oeste. Em relação à assistência à saúde, em 2018, 31,44% (total de 454) estabelecimentos penais não dispunham de assistência médica, em 14,47% dos estabelecimentos, os presos não recebiam medicamentos de uso contínuo. Também com ano de referência 2018, 41,76% dos estabelecimentos não tinham assistência educacional, 62,81% não tinham oficinas de trabalho na unidade e 55,26% não tinham parcerias com entidades públicas ou privadas para oferta de vagas de trabalho aos presos³⁸.

As constantes violações de direitos no interior das prisões desencadeiam fugas, e agressividades demonstradas por mortes e rebeliões, as quais são momentos represen-

³⁷ ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil: Problemas e desafios, *Revista USP*, n° 65, mar/mai, 1991, p. 65-78.

³⁸ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Sistema Prisional em Números**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em mai. 2021.

tativos de um contexto de constante tensão, vulnerabilidade e violência. Não se pode falar em crise do sistema penitenciário, pois suas deficiências são apenas o regular funcionamento das prisões, fruto de uma opção política pela estrutura punitiva do sistema penal e pela condução do sistema prisional. Irrompe-se, assim, um conjunto de rebeliões e fugas que marcam o sistema penitenciário³⁹. Entre os anos de 2017 e 2019, foram contabilizados 2.376 movimentos coletivos considerados como subversivos à ordem ou à disciplina nos estabelecimentos penais⁴⁰.

As condições de vida no cárcere, muitas das quais têm relação com a situação de superlotação das prisões, assim como a falta de atividades de trabalho e educação do cárcere não decorrem do encarceramento em massa, embora possam ser agravados por este, mas são elementos inerentes ao sistema prisional brasileiro desde sua origem, da instalação do primeiro estabelecimento penal, estando presentes inclusive em momentos de desenvolvimento econômico. As prisões brasileiras se encaixam no modelo de prisão-depósito, tendo como uma de suas características a predominância da finalidade do controle, vigilância e neutralização dos presos em detrimento do ideal de reabilitação ou investimento produtivo dos internos⁴¹.

³⁹ BRAGA, Ana Gabriela; JESUS FILHO, José; TEIXEIRA, Máira Coutinho; CALDERONI, Vivian. Guardiões de castelos de areia: um retrato dos serviços prisionais do Nordeste brasileiro. *Revista de Ciências Criminais*, v. 145/2018, jul. 2018, p. 25-63.

⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Sistema Prisional em Números**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em mai. 2021.

⁴¹ SANTO, Luiz Phelipe dal. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa, prisão depósito e os limites das teorias sobre o giro punitivo na realidade periférica, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 151, jan. 2019, p. 291-315.

A parcela da população submetida ao sistema penal, contudo, é específica e selecionada, o que se convencionou chamar de seletividade do sistema penal. Estudo realizado no período de 2005 a 2010 demonstra que esta parcela da sociedade é composta majoritariamente por homens entre 18 e 29 anos, negros, sem ensino fundamental completo, que cometem crimes contra o patrimônio. Identificados que a maior parte dos presos compõem parcela já marginalizada da sociedade e a incapacidade da prisão para reduzir a criminalidade, Felipe Monteiro e Gabriela Cardoso afirmam que o aumento das taxas de aprisionamento é uma política de criminalização da pobreza, não uma medida capaz de promover segurança pública⁴².

Ao mesmo tempo, percebe-se um clamor popular para que os agentes responsáveis pela segurança pública levem ao cárcere a qualquer custo os autores de crimes e causem a estes dor e sofrimento, como se estas condições fornecessem justiça e segurança⁴³. Tal clamor popular parece ser atendido na prática das prisões brasileiras, por meio das precárias condições de vida a que são submetidas as pessoas presas.

Esta ideologia reflete também no entendimento popular de que os presos não merecem investimento estatal na melhoria das condições de vida a que são submetidos. Os problemas dos estabelecimentos pe-

⁴² MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno, *Civitas*, v. 13, n. 1, jan./abr. 2013, p. 93-117.

⁴³ ARRUDA, Dyego de Oliveira; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto. (Re)Pensar a “lógica” do sistema prisional contemporâneo: uma necessidade nas estratégias de desenvolvimento local? *Direito, Estado e Sociedade*, n. 57, jun/set 2020, p. 54-74.

nais não podem, então, ser resolvidos simplesmente com a tese de que há necessidade de mais investimentos estatais, é necessário também superar essa barreira ideológica de que adequar os estabelecimentos penais às condições exigidas pela LEP e pelos diplomas internacionais seriam gastos e não investimentos. Trata-se, na verdade, de investimentos que refletem diretamente na melhora da qualidade de vida da sociedade, pois promoveria a segurança pública e a ressocialização das pessoas segregadas⁴⁴.

Apesar do argumento de falta de logística e recursos financeiros, existem também estudos que indicam que a degradação do sistema penitenciário decorre da insuficiência de procedimentos e concepções políticas que otimizem a utilização dos recursos disponíveis, mediante técnicas que privilegiem não as condições humanas, não a insuficiência de recursos em si⁴⁵.

Bruno Almeida e Guilherme Massaú comparam as condições carcerárias com o conceito de banalidade do mal de Hannah Arendt⁴⁶. Conforme os autores, a violação de direitos fundamentais sem a justificativa da proteção de outras normas com base no princípio da proporcionalidade, sem consequências jurídicas para os gestores públicos responsáveis por tais violações, e com adesão, sem pressão ou resistência, dos que trabalham em setores administrativos e burocráticos, de-

⁴⁴ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A custosa questão carcerária brasileira e as inverdades coniventes, **Revista dos Tribunais**, v. 987, jan. 2018, p. 241-266.

⁴⁵ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

⁴⁶ ARENDT, Hannah. **Eichmann in Jerusalem**. New York: Viking Press, 1964.

monstram a banalização da condição. Justificam-se as condições carcerárias na falta de logística e recursos financeiros, aceitando-as como circunstâncias inerentes à pena, contudo, há banalidade do mal no desprezo verificado na opção política por outras finalidades que não a concretização de direitos fundamentais⁴⁷.

Rubens Casara explica que no Brasil o discurso democrático, trazido pela Constituição Federal de 1988, convive com práticas autoritárias da sociedade e com um processo penal construído com tais ideais. O autor trata então de uma mitologia do processo penal, pois haveria o mito de que este seria voltado à segurança pública, à descoberta da verdade material e ao estabelecimento da paz social, quando na verdade não é capaz de alcançar qualquer desses objetivos. Este mito leva à naturalização do autoritarismo e à aceitação de práticas contrárias aos direitos e garantias estabelecidos na Constituição⁴⁸.

Ainda que de forma não declarada, a pena de prisão é uma opção política pela segregação em massa de uma parcela da população já socialmente marginalizada, o que não é resultado de um objetivo político maldoso, mas de uma série de opções punitivistas que atuam na realidade social. A pena de prisão se mantém, mesmo que não se acredite mais em sua capacidade ressocializadora e sua utilidade social, insistindo-se em medidas paliativas⁴⁹.

⁴⁷ ALMEIDA, Bruno Rotta; MASSAÚ, Guilherme Camargo. A normalidade do desumano: a banalidade do mal no sistema penitenciário brasileiro, **Derecho y Cambio Social**, v. 41, 2015, p. 1-16.

⁴⁸ CASARA, Rubens. **Mitologia Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁴⁹ SANTOS, Hugo Leonardo Rodrigues. Futuro pretérito da prisão e a razão cínica do grande encarceramento: três momentos de emergência de discursos, expectativas e experiência acumuladas em torno do conceito de prisão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 131, Dossiê “Dogmática e História do Direito Penal”, 2017, p. 145-185.

No âmbito das prisões, as políticas públicas são formuladas com o objetivo de alcançar a recuperação e a ressocialização dos sentenciados, contudo são muitos os obstáculos para que tais políticas alcancem um mínimo de êxito, ou se tornem compatíveis com o exercício democrático do poder. As prisões são reconhecidamente incapazes de promover a ressocialização, mas produzem criminalidade e agravam a reincidência. Apesar de sua alegada finalidade reformadora, a prisão não consegue esconder o fato de que é um mecanismo meramente punitivo, que por suas condições submete seus internos a um processo de desumanização por meio de maus-tratos, humilhações e ambientes degradantes, os quais apresentam condições que reforçam a ruptura com as regras sociais, propiciando a construção de carreiras criminosas⁵⁰.

Não sendo tratado com respeito, não há como esperar que o preso seja incluído na sociedade, pois a política que admite o tratamento de pessoas com o uso de violência aprofunda (ou insere) ímpetos também violentos. O objetivo de ressocialização não será alcançado enquanto as condições humanas e estruturais dos cárceres permanecerem em desconformidade com a LEP, a Constituição Federal e diplomas internacionais⁵¹.

Hugo Leonardo Santos também apresenta uma perspectiva negativa da função ressocializadora da prisão. Conforme o autor, o sistema prisional brasileiro vive um paradoxo, ao mesmo tempo que a quantidade de pessoas aprisionadas cresce de forma acelerada, é

⁵⁰ ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil: Problemas e desafios, *Revista USP*, nº 65, mar/mai, 1991, p. 65-78.

⁵¹ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A custosa questão carcerária brasileira e as inverdades coniventes, *Revista dos Tribunais*, v. 987, jan. 2018, p. 241-266.

afastada a pretensão de utilidade social da pena pois não serve como mecanismo de reinserção social. Vive-se um presentismo, com o esquecimento das experiências passadas de séculos de insucesso e ausência de planejamento para a questão penitenciária⁵². O termo presentismo é utilizado por François Hartog para nomear o acelerado crescimento da categoria do presente até a configuração de um presente onipresente⁵³.

Em decorrência desse presentismo aplicado ao sistema penitenciário, constantemente a sociedade visualiza apenas a função punitiva do cárcere, sem considerar que no futuro aquelas pessoas retornarão ao convívio social com suas prévias vulnerabilidades agravadas pela experiência prisional e pelo estigma social de ex-presidiário⁵⁴.

Diferente de Hugo Leonardo Santos, Dyego Arruda e Milton Mariani apresentam um ponto de vista otimista sobre a possibilidade de a prisão atender a sua função ressocializadora. De acordo com os autores, o oferecimento às pessoas encarceradas de assistência material, jurídica, saúde, educação e trabalho são consideradas condições mínimas para que tais pessoas tenham dignidade e possam ser reinseridas na sociedade. Tais condições podem reduzir a força de organizações criminosas que atuam nas instituições penais mediante o discurso de união de forças contra o Estado como inimigo comum. Se a prisão for um espaço de reflexão quanto aos erros cometidos e aprimo-

⁵² SANTOS, Hugo Leonardo Rodrigues. Futuro pretérito da prisão e a razão cínica do grande encarceramento: três momentos de emergência de discursos, expectativas e experiência acumuladas em torno do conceito de prisão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 131, Dossiê “Dogmática e História do Direito Penal”, 2017, p. 145-185.

⁵³ HARTOG, François. Tempo e patrimônio. **Varia história**, v. 22, 2006, p. 261-273.

⁵⁴ SANTOS, Hugo Leonardo Rodrigues. Op. Cit.

ramento do preso e a sociedade, e se a sociedade mudar sua mentalidade quanto ao estigma de ex-presidiário, a pessoa egressa do sistema prisional poderá efetivamente contribuir com o desenvolvimento local⁵⁵.

Diante de todas as críticas apontadas, predomina entre os estudiosos da criminologia crítica, como Thomas Mathiesen, Alessandro Baratta e Eugenio Raúl Zaffaroni, o entendimento de que a prisão é incapaz de promover a ressocialização dos internos, além das críticas a essa finalidade por implicar desrespeito ao livre-arbítrio e à autonomia das pessoas em decorrência da busca pela anulação da personalidade e ideologias destas para adequá-las aos valores impostos pela sociedade. Apesar da opinião majoritária de que o cárcere não é capaz de ressocializar, não há consenso sobre as direções que o sistema carcerário deve seguir⁵⁶.

Conhecidos argumentos teóricos para a deslegitimação do sistema prisional de acordo com a realidade brasileira, inclusive com a descrença no potencial reabilitador das instituições penais, passa-se ao estudo dos movimentos da criminologia crítica que partem dessa deslegitimação do sistema carcerário, para compreender os argumentos levantados por seus principais teóricos.

⁵⁵ ARRUDA, Dyego de Oliveira; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto. (Re)Pensar a “lógica” do sistema prisional contemporâneo: uma necessidade nas estratégias de desenvolvimento local? **Direito, Estado e Sociedade**, n. 57, jun/set 2020, p. 54-74.

⁵⁶ ANDRADE, Carla Coelho de; *et al.* **O desafio da reintegração social do preso: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015, Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf. Acesso em: mar. 2021.

1.2 Teorias abolicionistas

As teorias abolicionistas tecem críticas mais rígidas ao sistema penal, desacreditando, como exposto, qualquer meio de controle social formal. Os abolicionistas consideram a pena de prisão uma opção política vinculada a questões sociais, econômicas, culturais e institucionais, não simplesmente uma resposta automática à prática de um crime. As cifras ocultas (quantidade de crimes cometidos que não chegam ao sistema de justiça) demonstram que não há uma relação direta entre criminalidade e encarceramento, no Brasil. Essa realidade é percebida por meio do confronto entre os crimes que mais geram prisão, crimes patrimoniais e tráfico de drogas, com a taxa 5% a 8% de elucidação dos homicídios⁵⁷.

Além da pena de prisão ser considerada uma opção política, Louk Hulsman defende que o próprio conceito de criminalidade em si também é uma opção, pois dentre as condutas consideradas criminosas não há qualquer circunstância em comum, exceto pela autorização do sistema penal de tomar providências contra a conduta. Nem mesmo a justificativa de proteção aos bens jurídicos distingue-os das demais condutas não criminalizadas, pois não há diferença entre condutas criminosas e outras situações que causem sofrimento às vítimas, como acidentes de trânsito, violência dentro da família, dificuldades no trabalho e problemas de moradia, esses eventos são resolvidos nos contextos sociais nos quais ocorrem⁵⁸.

⁵⁷ SANTO, Luiz Phelipe dal. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa, prisão depósito e os limites das teorias sobre o giro punitivo na realidade periférica, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 151, jan. 2019, p. 291-315.

⁵⁸ HULSMAN, Louk. Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal. Tradução de Maria Abramo Brandt de Carvalho. In: PASSETTI, Edson;

As propostas abolicionistas inovam ao buscar desmistificar a ideia de que o sistema penal é a única forma legítima de lidar com violações de bens jurídicos. As teorias abolicionistas partem da ideia de que os modelos penais de solução de conflitos limitam as possibilidades de respostas efetivas para situações-problema, pois a pacificação demanda que a solução de problemas envolva as pessoas que o integram para que pensem e desenvolvam uma resposta para o acontecimento que as satisfaçam, tendo como pressuposto a conciliação⁵⁹.

A abolição não busca apenas abandonar as instituições formais de controle social, mas também a cultura punitiva que rege a sociedade, incluindo mudanças na linguagem e nas categorias estigmatizantes e estereotipadas do sistema penal (como crime, autor, vítima, criminoso, etc.). O abolicionismo não busca a ausência de controle social, mas ultrapassar a ilusão de que o sistema penal soluciona problemas, para então efetivamente encontrar respostas que não punam, mas solucionem, movendo o foco de atuação do Estado para a sociedade. Busca-se a descriminalização, despenalização, transferência dos conflitos para outras áreas do Direito, como Administrativo e Civil, assim como meios extrajudiciais de solução de conflitos, como conciliação ou métodos terapêuticos ou pedagógicos, por exemplo⁶⁰.

SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 189-213.

⁵⁹ SILVA, Roberto Baptista Dias da. Abolicionismo, criatividade e satisfação. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997.

⁶⁰ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

Existem duas formas de controle social. O primeiro é o controle formal, exercido pelo Estado, normalmente implementado por meio da coerção e do medo, fundado na ideia de que a punição é a única forma de manter a obediência à ordem jurídica, pois sem punição as normas seriam desrespeitadas. O segundo consiste no controle informal, desempenhado por diversas instituições, como a família, comunidades de bairro, escolas, igrejas, etc., o qual é fundado no consenso, com o objetivo de postergar eventual necessidade de intervenção do controle formal⁶¹.

Para o abolicionismo, o controle social formal se estrutura por meio da criminalização de determinadas condutas, tidas por problemáticas, reduzindo a solução desses problemas à simplista imposição de pena de prisão marcada pela deterioração moral, privação de liberdade e morte. As ideias de retribuição e prevenção especial ou geral que fundamentam teorias da pena são inatingíveis, a real função da pena é a manifestação, manutenção e reprodução de poder, sendo insuficiente para resolver conflitos sociais⁶².

Conforme Sérgio Salomão Shecária, as penas são prejudiciais aos presos e à sociedade, mantêm aqueles no ócio, sem identidade social e sem escolhas quanto a formas de comportamentos inerentes à vida em uma sociedade livre. Esses presos retornarão à liberdade com dobrada tendência à prática de crimes, pois até

⁶¹ SHECÁRIA, Sérgio Salomão. Prisões do futuro? Prisões no futuro? In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 171-176.

⁶² KARAM, Maria Lúcia. Utopia transformadora e abolição do sistema penal. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 67-84.

mesmo em liberdade sofrem com o estigma e a discriminação. Mesmo punindo alguém por 30 anos, o sistema reconhece sua própria incapacidade ao entender que o apenado não foi recuperado. O sistema repressivo, portanto, seria totalmente irracional⁶³.

A alegada função preventiva do direito penal se desdobra em duas: a função preventiva geral e a específica. A primeira se subdivide em negativa e positiva: a negativa funda-se na alegação de que a pena impede que pessoas livres tenham a mesma conduta que aquele que foi penalizado, e a positiva consiste na promoção da paz social, pois a sociedade perceberia a efetividade da lei. Esta função é criticada principalmente porque não se pode afirmar que sem o direito penal outras pessoas praticariam as condutas tidas por criminosas, pois a própria sociedade exerce o controle informal, muitas vezes de forma mais eficaz que o controle formal. A afirmação de que a ausência do direito penal teria como consequência a instauração do caos é apenas uma presunção⁶⁴.

Quanto à prevenção especial, esta consiste no tratamento do apenado para que retorne à sociedade, o Estado buscaria reformar e melhorar a pessoa, o que na prática consiste em rotulá-la como criminosa, característica que em regra será, a partir de então, assumida pela pessoa. Contudo, questiona-se a legitimidade do Estado para tentar ingressar na persona-

⁶³ SHECARIA, Sérgio Salomão. Prisões do futuro? Prisões no futuro? *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 171-176.

⁶⁴ SANTOS, Lycurgo de Castro. A culpabilidade dentro e fora do Direito Penal. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 49 - 56.

lidade de alguém, violando bens que alega proteger como a liberdade, a vida privada e a individualidade, para que a pessoa passe a integrar um sistema utilitarista, para o qual a recuperação tem a função de reformar a pessoa para que trabalhe e consuma bens materiais, o criminoso deve ser consertado como uma máquina danificada⁶⁵.

Para o abolicionismo, ainda que a pena fosse aplicada de forma correta, o castigo não seria a resposta correta para o crime, pois o sistema penal foi criado para a manutenção de uma cultura vingativa, estigmatizante, seletiva e rotuladora⁶⁶. Até mesmo os sistemas com desempenho considerados satisfatórios são violentos, e por melhor que se considere determinada forma de aplicação da pena, esta nunca será uma resposta adequada a um crime, pois sua principal finalidade é punir e manter uma ordem social seletiva e estigmatizante⁶⁷.

Em suma, o abolicionismo penal é conceituado como um movimento prático-teórico que busca desenvolver estratégias voltadas à extinção do sistema penal, bem como de suas instituições e linguagem punitivistas.

⁶⁵ SANTOS, Lycurgo de Castro. A culpabilidade dentro e fora do Direito Penal. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCrim, 1997, p. 49 - 56.

⁶⁶ COSTA, Ilton Garcia da; CORRALES, Eluane de Lima; MANFRÉ, Gabriele Delsasso Lavorato. Caminhos para mudanças: diálogos entre criminologia, abolicionismos penais e justiça restaurativa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 170, ago. 2020, p. 143-162.

⁶⁷ ACHUTTI, Daniel. Abolicionismo penal e justiça restaurativa: do idealismo político-criminal. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 15, n. 1, jan/jun. 2014, p.33-69.

Esta extinção deve ser acompanhada por esforços do Estado ao apoio às vítimas e pela criação de mecanismos de resolução de conflitos não punitivos⁶⁸.

Como movimento prático e teórico, o abolicionismo se opera por duas vias: abolicionismo como movimento social e como perspectiva teórica ou acadêmica. Como movimento social, desde o início o abolicionismo buscou ultrapassar os muros da academia, seus líderes fundaram grupos contrários ao sistema penal e promoveram movimentos, Hulsman iniciou a Liga Coorhhert e Mathiesen fundou o KROM, sigla para Associação Norueguesa para a Reforma Penal, por exemplo⁶⁹. Seus principais líderes promoveram movimentos ou organismos com a participação de pessoas com experiência na marginalização promovida pela pena, como técnicos, presos e familiares⁷⁰.

Como movimento social, o abolicionismo se apresenta como um estilo de vida, uma forma de questionar os castigos e as instituições punitivas e demonstrar alternativas para estas. Apesar de pretender uma grande reforma na sociedade, o abolicionismo não busca uma grande revolução, mas reformas micro, pois acredita-se que neste âmbito as mudanças podem ser mais rápidas e efetivas que em níveis meso ou macro. Também não se

⁶⁸ CARVALHO, Salo de. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 104, set-out/2013, p. 279-303.

⁶⁹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, *Revista Sequências*, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

⁷⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

objetiva retirar o lugar dos legisladores, mas construir uma parceria destes com os cidadãos⁷¹.

Como perspectiva teórica ou acadêmica, percebem-se diferentes teorias que autorizam falar em abolicionismos no lugar de abolicionismo (singular), pois apresentam-se diferentes fundamentos e propostas de abolição. Entre as principais teorias tem-se: a variante estruturalista do francês Michel Foucault, a variante materialista de orientação marxista do norueguês Thomas Mathiesen, a variante fenomenológica do holandês Louk Hulsman e a variante fenomenológico-historicista de Nils Christie. Os abolicionistas discutem questões como extensão, métodos, táticas e impactos sociais da abolição⁷².

O movimento abolicionista é como uma bandeira sob a qual navegam diferentes navios com tamanhos e quantidades de explosivos distintas. Não existe uma teoria abolicionista que abranja todas as características das teorias desenvolvidas, mas tipos específicos de abolicionismos⁷³. Embora não seja possível neste momento esgotar o tema de acordo com cada autor, pela diversidade de perspectivas e obras, passa-se à compreensão de seus principais aspectos.

⁷¹ SILVA, Roberto Baptista Dias da. Abolicionismo, criatividade e satisfação. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997.

⁷² ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficiência: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

⁷³ DE FOLTER, Rolf S. Sobre la fundamentación metodológica del enfoque abolicionista del Sistema de Justicia Penal. Una comparación de las ideas de Hulsman, Mathiesen y Foucault. In: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils, MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, 1989, p. 57-85.

O holandês Louk Hulsman conseguiu escapar de um campo de concentração da Alemanha nazista, o que o levou a um profundo ceticismo quanto à figura do Estado. Este ceticismo foi aplicado também à sua visão sobre o sistema penal. O autor questiona a premissa de que a ausência do Direito Penal teria como consequência o aumento da criminalidade, pois não há comprovação científica dessa afirmação, nem de que o sistema penal seria a única forma de proteção contra as condutas consideradas criminosas⁷⁴.

Hulsman considera três motivos fundamentais para a abolição do sistema penal: a) a punição acarreta sofrimentos desnecessários que são socialmente distribuídos de forma injusta; b) não acarreta benefício para as pessoas envolvidas no conflito; e c) é difícil de ser mantido sob controle. Hulsman propõe a substituição deste sistema por instâncias de solução de conflitos que satisfaçam as necessidades dos envolvidos no conflito, e para tanto propõe uma mudança de linguagem⁷⁵.

Sob a ótica do autor, o objeto da abolição deve ser o sistema penal por completo, entendido como a justiça penal centralizada no Estado. Após buscar critérios racionais para a criminalização e a pena, Hulsman se convence que a melhor opção seria a completa abolição do sistema pela sua incapacidade de alcançar os objetivos que o legitima, como a ressocialização e a prevenção, e pelo fato de que o sistema não atinge as necessidades da

⁷⁴ BADARÓ, Tatiana. Garantistas vs. Abolicionistas: as críticas de Ferrajoli ao abolicionismo penal e as réplicas abolicionistas ao garantismo penal. *Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 713-736, 2018.

⁷⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

sociedade, sendo na verdade um problema social. Para Hulsman, a abolição não é uma utopia, mas uma necessidade lógica, realista e demanda de justiça⁷⁶.

Hulsman explica que a punição é uma forma de interação humana que existe em muitas práticas sociais, e na justiça criminal, o termo punição é utilizado imaginando que existe relação com o que ocorre naquelas outras práticas sociais. Contudo, no sistema penal as atividades conhecidas como punição não têm relação com as punições no sentido que o termo é utilizado na sociedade livre, esta denominação cria uma infundada legitimação. O sistema utiliza essa linguagem para esconder os reais processos que ocorrem no seu interior, assim como o faz com a linguagem de crime e criminalização⁷⁷.

Para Hulsman, a abolição como movimento acadêmico é a substituição da linguagem utilizada pela justiça criminal por outra que permita que ela seja submetida à hipótese de que a justiça criminal não é natural e não pode ser legitimada, pois sendo essa hipótese verificada, a sociedade perceberá que estas instituições são um problema público. Nessa nova linguagem, deveria ser colocada ênfase nas situações ao invés de comportamentos, na natureza problemática ao invés

⁷⁶ DE FOLTER, Rolf S. Sobre la fundamentacion metodológica del enfoque abolicionista del Sistema de Justicia Penal. Una comparación de las ideas de Hulsman, Mathiesen y Foucault. In: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils, MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, 1989, p. 57-85.

⁷⁷ HULSMAN, Louk. Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal. Tradução de Maria Abramo Brandt de Carvalho. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 189-213.

de ilegal criminosa, na vítima ao invés do agressor, na perspectiva futura do que pode ser feito e por quem, ao invés da gravidade do fato e da culpa do agressor. Como movimento acadêmico, a abolição também passa pela mudança de linguagem em cada indivíduo da sociedade, pois esta pode ser um instrumento para mudar atitudes e percepções, e quando se usa outra linguagem, convidam-se também outros a usarem e, portanto, convidam-se outros a abolirem a justiça criminal⁷⁸.

A proposta abolicionista de Hulsman se refere à administração estatal da justiça criminal, a qual deveria ser substituída por formas autônomas e descentralizadas de solução de conflitos, que conferissem maior participação aos diretamente envolvidos. Isto teria como consequência a eliminação de problemas sociais decorrentes do sistema, como a culpabilização, estigmatização, marginalização e dramatização dos conflitos pela mídia, assim como a revitalização da sociedade⁷⁹.

Thomas Mathiesen se dedica a movimentos de desencarceramento da esquerda escandinava desde a década de 1960⁸⁰. Mathiesen relaciona sistema penal à estrutura produtiva do capitalismo, defenden-

⁷⁸ HULSMAN, Louk. Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal. Tradução de Maria Abramo Brandt de Carvalho. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 189-213.

⁷⁹ DE FOLTER, Rolf S. Sobre la fundamentacion metodológica del enfoque abolicionista del Sistema de Justicia Penal. Una comparación de las ideas de Hulsman, Mathiesen y Foucault. In: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils, MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, 1989, p. 57-85.

⁸⁰ BADARÓ, Tatiana. Garantistas vs. Abolicionistas: as críticas de Ferrajoli ao abolicionismo penal e as réplicas abolicionistas ao garantismo penal. **Quaestio Iuris**, v. 11, n. 2, p. 713-736, 2018.

do a abolição não só deste sistema, mas de todas as estruturas repressivas⁸¹ sendo, portanto, mais abrangente que o abolicionismo de Hulsman. Conforme Mathiesen, para manter-se vivo um movimento abolicionista precisa estar em uma permanente relação de oposição e competição com o sistema⁸².

Para Mathiesen, a abolição será alcançada por meio de uma ação política que transcenda os limites, e seu trabalho pode ser caracterizado como o desenvolvimento de uma teoria de ação política. Transcender limites significa ultrapassar as estruturas materiais ou sociais, que são compostas pela presença de relações de poder relativamente permanentes entre unidades com interesses diferentes⁸³.

Mathiesen também considera a prisão irracional quanto aos objetivos que alega alcançar, e quanto aos seus reais objetivos que não contribuem para a sociedade. O autor trata de cada um dos cinco objetivos do encarceramento. O primeiro seria a reabilitação, sobre a qual aponta que diversos estudos empíricos sociológicos e criminológicos, produzidos nas décadas de 60, 70 e 80, demonstram que a prisão não é capaz de reabilitar. O segundo objetivo seria a intimidação do indivíduo, considerando que

⁸¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

⁸² ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Ibid.*

⁸³ DE FOLTER, Rolf S. Sobre la fundamentacion metodológica del enfoque abolicionista del Sistema de Justicia Penal. Una comparación de las ideas de Hulsman, Mathiesen y Foucault. *In*: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils; MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, 1989, p. 57-85.

aquele que foi preso não voltará a cometer crimes, para este, os mesmos argumentos ao objetivo de recuperação são aplicáveis. Conforme o autor, o objetivo de prevenção geral é menos sensível à pesquisa empírica, contudo, seu efeito é incerto e as características políticas, econômicas e sociais de uma sociedade têm mais influência na criminalidade do que o alegado efeito de prevenção geral do encarceramento. Além disso, a utilização do encarceramento como prevenção geral consiste em entender a prisão como um meio de comunicação primário, rude e ineficaz, pois o Estado se utiliza da punição de algumas pessoas com o objetivo de comunicar a outras a mensagem de que não devem agir de forma semelhante⁸⁴.

O quarto objetivo diz respeito à interdição de criminosos, buscando simplesmente afastar determinadas pessoas do convívio social. Esse aspecto, mesmo se fosse moralmente aceito, também apresenta resultados ínfimos, pois aqueles que já estão presos deveriam assim permanecer por muito tempo e as novas gerações também produziriam novos criminosos. Por fim, o quinto objetivo seria a justiça equilibrada, pois supõe-se que a prisão pode balancear a conduta considerada criminosa, equalizando os pesos da justiça. Entretanto, a balança não é equilibrada, pois comparam-se objetos que não podem ser mensurados, além de não satisfazer à vítima⁸⁵.

Foucault foi professor de História dos Sistemas de Pensamento no Collège de France, e embora não se refira a si

⁸⁴ MATHIESEN, Thomas. A caminho do século XXI – Abolição, um sonho impossível? Tradução de Jamil Chade. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 263-287.

⁸⁵ MATHIESEN, Thomas. Ibid.

mesmo como abolicionista, Rolf de Folter e diversos outros estudiosos da criminologia consideram-no como tal pela sua contribuição prática e teórica com o movimento. O objetivo da abolição para Foucault seria o questionamento de todas as formas de expressão do poder, não somente aquele exercido sobre os apenados ou sobre os portadores de doenças mentais. Foucault, contudo, oferece poucas propostas para levar adiante o movimento abolicionista, focando em utilizar as próprias manobras do adversário em seu favor, ao invés de tentar evitá-las, em analogia com lutadores de judô. Assim, as ações abolicionistas deveriam partir de situações concretas de acordo com as forças em confronto⁸⁶.

Conforme Foucault, a pena não serve apenas para punir as ilegalidades, pois somente se pode falar em um sistema de justiça porque a lei e a forma de aplicá-la atendem aos interesses de um mecanismo de dominação, e somente a partir deste pode ser entendido o fracasso das prisões. Em relação à reincidência, Foucault entende que não se poderia falar que a prisão fracassa em reduzir a criminalidade, mas que obteve sucesso em produzi-la⁸⁷.

Criminólogo norueguês, professor na Universidade de Oslo, Nils Christie dedicou-se a criticar o sistema carcerário do Estado de Bem-Estar Social desde a década

⁸⁶ DE FOLTER, Rolf S. Sobre la fundamentacion metodológica del enfoque abolicionista del Sistema de Justicia Penal. Una comparación de las ideas de Hulsman, Mathiesen y Foucault. In: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils, MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, 1989, p. 57-85.

⁸⁷ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões**. Tradução de Ligia M. Pondé Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

da de 1950. Para o teórico, a pena é uma imposição de sofrimento que precisa ser contida por não ser a melhor opção de controle social. Por meio da pena, o Estado utilizaria a dor como forma de comunicação, retirando tempo daqueles que não têm outra forma de compensar a conduta considerada criminosa, como forma de demonstrar os valores que se almeja sejam seguidos⁸⁸. Nils Christie é considerado um teórico do abolicionismo minimalista, pois não defendeu a completa abolição do sistema penal por acreditar que penalidades ainda deveriam ser aplicadas em casos de extrema necessidade, e de forma não dolorosa. Para o autor, na dúvida entre punir e não punir, deve-se optar pela segunda, e nos casos que for necessária a punição, esta deve ser feita sem infligir dor⁸⁹.

Christie compartilha com Hulsman a ideia de que o crime não existe em si como um fenômeno, mas é um conceito ao qual se atribuem significados. As variações que existem na população carcerária, portanto, não refletem a situação criminal do país, mas as variações que se atribuem ao significado de crime⁹⁰.

Para Christie, portanto, a pena é a aplicação intencional de sofrimento, a qual deve ser aplicada àqueles escolhidos por um grupo de pessoas. As alegadas

⁸⁸ BADARÓ, Tatiana. Garantistas vs. Abolicionistas: as críticas de Ferrajoli ao abolicionismo penal e as réplicas abolicionistas ao garantismo penal. *Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 713-736, 2018.

⁸⁹ COSTA, Ilton Garcia da; CORRALES, Eluane de Lima; MANFRÉ, Gabriele DelsassoLavorato. Caminhos para mudanças: diálogos entre criminologia, abolicionismos penais e justiça restaurativa. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 170, ago. 2020, p. 143-162.

⁹⁰ CHRISTIE, Nils. Civilidade e Estado. Tradução de Beatriz Scigliano Careiro. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. *Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista*. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 241-257.

funções da pena variam, pois são reflexos das próprias sociedades e dos interesses do Estado. Sobre a função de reintegração social, Christie entende que este tratamento não funciona e não é eficaz na redução da reincidência. Embora o tratamento não seja suficiente para que o infrator não volte a cometer delitos quando retornar à sociedade, este não pode ser visto como um argumento contrário ao tratamento, pois os infratores precisam de tratamento médico e psiquiátrico até mais do que as pessoas livres, tendo direito a estes desde que não sejam utilizados para mantê-los mais tempo em cárcere⁹¹.

Conforme o autor, convencidos de que a pena não reduz a reincidência, os estudiosos escandinavos passaram a buscar a pena como prevenção geral, assim, castiga-se o infrator não para que este melhore, mas para controlar as outras pessoas, para que sirvam de exemplo. Sobre esta função da pena, não se nega que o controle social direto tenha eficiência, mas Christie questiona se dois anos de prisão têm um efeito educacional maior que a pena de um ano⁹².

Christie entende que não se deve buscar por penas alternativas, mas para alternativas à pena, propondo um modelo de solução de conflitos descentralizado e comunitário no qual as partes participem de forma ativa da solução, sem que o conflito seja subtraído pelo Estado. Os conflitos deveriam ser vistos como valio-

⁹¹ CHRISTIE, Nils. Las imagenes del hombre en el Derecho Penal Moderno. *In*: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils, MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, 1989, p. 127-141.

⁹² CHRISTIE, Nils. *Ibid.*

so, pois têm o potencial de permitir que as pessoas administrem seus próprios problemas, colocando o foco nas necessidades da vítima, ao invés do agressor. O modelo de justiça comunitária proposto é constituído por tribunais comunitários que estão mais próximos aos valores da comunidade em que se inserem⁹³.

Na prática, todavia, o abolicionismo enfrenta diversas críticas, dentre elas a principal é a de que seu objetivo seria utópico. Sebastian Scheerer defende que o movimento deveria aplicar três medidas para ganhar força: a primeira seria aceitar a possibilidade de que a pena tenha um efeito dissuasivo, a segunda seria o aprofundamento dos estudos sobre alternativas equivalentes à punição, e, por fim, apresentar argumentos que demonstrem à população a necessidade de abolição, apesar dos efeitos dissuasivos da pena⁹⁴.

Sobre o efeito dissuasivo, se admitido que a punição é efetiva para tanto, num primeiro momento poderia parecer legítimo utilizá-la. Contudo, se demonstrado que outros meios atingem a mesma finalidade com menos custos sociais, como pela aplicação de leis civis e administrativas ou reparações extra-legais, talvez seja possível convencer o público sobre a necessidade do abolicionismo. Para o autor, o efeito dissuasivo não deveria ser o principal ponto para o abolicionismo, e talvez seja possível no futuro demonstrar que o sistema penal em si é violador de di-

⁹³ ACHUTTI, Daniel. Abolicionismo penal e justiça restaurativa: do idealismo político-criminal. *Revista Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 15, n. 1, jan/jun. 2014, p.33-69.

⁹⁴ SCHEERER, Sebastian. Um desafio para o abolicionismo. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. *Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista*. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 219-235.

reitos humanos e, por isto, não deveria ser usado independente de alcançar ou não as finalidades que almeja. Scheerer reconhece que os abolicionistas ainda têm um longo caminho a trilhar⁹⁵.

Daniel Achutti discorda do argumento de que os preceitos abolicionistas seriam utópicos e não aplicáveis desde já, pois especialmente Hulsman e Christie apresentam mecanismos de elaboração de um sistema de solução de conflitos, baseados em centros de justiça comunitários, que podem ser utilizados mesmo sem a abolição imediata do sistema penal. Conforme o autor, a aplicação da justiça restaurativa atende demandas abolicionistas desde que: não seja apenas um suplemento do sistema penal, adote uma nova linguagem, não faça distinção entre ilícitos civis e penais, não siga a lógica burocrática moderna, refute estereótipos, tenha como foco as necessidades da vítima, do ofensor e da comunidade, e estimule a participação das partes na construção da solução⁹⁶.

Ilton Costa, Eluane Corrales e Gabriel Manfré entendem a justiça restaurativa como uma transição para a abolição possível no Brasil⁹⁷. Apesar das já demonstradas críticas de Zaffaroni e Ávila à aplicação das teorias da cri-

⁹⁵ SCHEERER, Sebastian. Um desafio para o abolicionismo. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 219-235.

⁹⁶ ACHUTTI, Daniel. Abolicionismo penal e justiça restaurativa: do idealismo político-criminal. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 15, n. 1, jan/jun. 2014, p.33-69.

⁹⁷ COSTA, Ilton Garcia da; CORRALES, Eluane de Lima; MANFRÉ, Gabriele DelsassoLavorato. Caminhos para mudanças: diálogos entre criminologia, abolicionismos penais e justiça restaurativa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 170, ago. 2020, p. 143-162.

minologia crítica à América Latina, as propostas destes autores e de Daniel Achutti consideram possível a aplicação de críticas abolicionistas no Brasil por meio de uma justiça restaurativa.

1.3 Teorias minimalistas

O minimalismo ou direito penal mínimo é um movimento prático-teórico que busca: a) a implementação de políticas de descriminalização, por meio de críticas aos parâmetros de seleção de bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal; b) políticas de despenalização, mediante críticas aos fatores quantitativos e qualitativos das punições e; c) políticas de descarcerização e implementação de substitutivos penais, em razão da discordância com a pena privativa de liberdade. As teorias minimalistas variam entre a defesa e a crítica ao abolicionismo, pois são vistas ora como meio para chegar ao abolicionismo, ora como fim em si mesmo⁹⁸.

Além de movimento, o direito penal mínimo pode ser considerado uma técnica de proteção aos direitos fundamentais. Considerando que o direito de punir pertence exclusivamente ao Estado e a necessidade de prévio processo judicial para tanto, propõe instrumentos e limites voltados a evitar abusos estatais, buscando reduzir a intervenção estatal⁹⁹.

⁹⁸ CARVALHO, Salo de. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 104, set-out/2013, p. 279-303.

⁹⁹ LOPES JÚNIOR, Aury. Justiça Negociada: Utilitarismo Processual e Eficiência Antiguarantista. In: CARVALHO, Salo de; WUNDERLICH, Alexandre. (Orgs.) **Diálogos sobre a Justiça Dialogal**: Tesses e Antíteses sobre os processos de informalização e privatização da Justiça Penal. Lumen Juris: Rio de Janeiro: 2002, p. 99-128.

Como ponto de semelhança com o abolicionismo, o minimalismo parte da deslegitimação do sistema penal e propõe um novo modelo de sociedade, pois a redução do sistema penal promoveria uma profunda mudança social. Contudo, enquanto o abolicionismo foca nos custos sociais do sistema penal, o minimalismo se volta aos custos sociais de uma eventual anarquia punitiva, considerando que a aplicação imediata do abolicionismo seria uma utopia baseada na ilusão de uma boa e solidária sociedade¹⁰⁰.

O direito penal mínimo também apresenta uma vertente prática e teórica. A primeira verifica-se na busca pela despenalização, aplicação da prisão como última *ratio* e aplicação do princípio da intervenção mínima. No Brasil, este movimento reformista desenvolveu-se a partir da reforma penal e penitenciária de 1984, com introdução de penas alternativas à prisão e criação dos Juizados Especiais Criminais. Contudo, essas reformas são criticadas pelos adeptos do minimalismo porque, na prática, contribuíram com a ampliação do controle estatal e a relegitimação do sistema penal¹⁰¹.

Em sua vertente teórica, o direito penal mínimo apresenta perspectivas diversas e, de forma semelhante aos abolicionismos, fala-se em minimalismos (plural) no lugar de minimalismo (singular). Os teóricos mais expressivos dos minimalismos podem ser divididos em duas linhas: a) modelos que veem o minimalismo como fim

¹⁰⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

¹⁰¹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

em si mesmo, pois entendem a deslegitimação do sistema penal como uma crise conjuntural de legitimidade e acreditam em sua relegitimação, especialmente vinculados ao modelo de garantismo do filósofo e penalista italiano Luigi Ferrajoli e; b) modelos que entendem o minimalismo como meio para o abolicionismo, por entender a deslegitimação do sistema penal como uma crise estrutural de legitimidade. Seus principais teóricos são o penalista criminólogo argentino Eugenio Raúl Zaffaroni e o filósofo e criminólogo italiano Alessandro Baratta¹⁰².

Inicia-se o estudo desses teóricos pelo garantismo penal de Ferrajoli, que critica os fundamentos dos abolicionismos focando nos custos sociais de uma anarquia punitiva, os quais seriam considerados mais prejudiciais que os custos sociais do sistema penal. Ferrajoli entende a punição como instrumento de redução da reação violenta em face do infrator da lei penal, protegendo-o contra arbitrariedades, erros e excessos do sistema penal. O direito penal mínimo seria, portanto, capaz de proteger as garantias dos desviantes e dos não desviantes¹⁰³.

Ferrajoli concorda com várias críticas abolicionistas ao sistema penal, nega as tradicionais teorias retributivas e preventivas da pena e defende a descriminalização e a despenalização de diversas condutas, mas entende que o direito penal não pode ser totalmente abolido. Para as condutas que não deveriam ser descriminalizadas nem

¹⁰² ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficiência: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, *Revista Sequências*, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

¹⁰³ BADARÓ, Tatiana. Garantistas vs. Abolicionistas: as críticas de Ferrajoli ao abolicionismo penal e as réplicas abolicionistas ao garantismo penal. *Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 713-736, 2018.

despenalizadas, o garantismo relegitimaria o sistema penal e responderia às críticas abolicionistas¹⁰⁴.

Ferrajoli distingue as funções programáticas e as funções reais da pena. Aquelas devem ser discutidas de forma teórica e não podem ser empiricamente deslegitimadas, enquanto estas somente são verificadas de forma empírica¹⁰⁵.

Sobre a função preventiva especial da pena, ou possibilidade de ressocialização, Ferrajoli entende que esta função da pena não é possível de ser realizada. Conforme o autor, não existem penas com caráter educativo ou terapêutico, pois a repressão e a educação não são compatíveis e a privação de liberdade não é conciliável com a liberdade, que é essência e pressuposto da educação. O cárcere é um lugar criminógeno, devendo-se buscar, na verdade, que seja o menos desocializante e deseducativo possível¹⁰⁶.

Ferrajoli explica que esse ideal ressocializador é incompatível com o respeito à pessoa, pois violam o princípio da liberdade e da autonomia da consciência. A pretensão do Estado de mudar a pessoa pode abrir espaço para arbitrariedades. Também é violado o princípio da igualdade, pois a pretensão de controlar ou neutralizar coloca os infratores como pessoas anormais e inferiores. Se a res-

¹⁰⁴ BADARÓ, Tatiana. Garantistas vs. Abolicionistas: as críticas de Ferrajoli ao abolicionismo penal e as réplicas abolicionistas ao garantismo penal. *Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 713-736, 2018.

¹⁰⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

¹⁰⁶ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. Tradução de Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

socialização fosse realizável, seria moralmente inaceitável como justificação da pena, violando o direito de toda pessoa de ser si mesmo e permanecer como é. O Estado somente pode impedir que as pessoas se destruam, sem ter o direito de obrigar as pessoas a não terem personalidades consideradas ruins e a pessoa tem o dever de não cometer crimes e o direito de ser o que é, ainda que seja internamente ruim¹⁰⁷.

Para Ferrajoli, a única função da pena seria apenas a razão utilitária de servir como instrumento de prevenção contra a vingança, seria uma defesa do fraco contra o forte, protegendo a vítima do infrator e protegendo este da vingança, a qual seria pior que a punição penal¹⁰⁸.

Dentre os teóricos que entendem o minimalismo como meio para o abolicionismo, por ser a deslegitimação do sistema penal uma questão estrutural irreversível, tem-se como principais teóricos Eugenio Raúl Zaffaroni e Alessandro Baratta¹⁰⁹.

Em sua principal obra “Em busca das penas perdidas”, dedicada a Louk Hulsman, Zaffaroni apresenta uma perspectiva abolicionista-realista voltada à América Latina, reformulando teorias para adequá-las à realidade marginal. Critica os abolicionismos e os minimalismos por não apresentarem propostas detalhadas de mudanças, expli-

¹⁰⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. Tradução de Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

¹⁰⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

¹⁰⁹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

cando que nos países centrais esta ausência de propostas concretas é justificada pela espera de um novo modelo de sociedade. Contudo, os países marginais da América Latina, não podem esperar pois, a longo prazo, isto proporciona a relegitimação do sistema¹¹⁰.

Zaffaroni defende que o direito penal mínimo deve ser apoiado por todos os que entendem que o direito penal está deslegitimado, como uma forma de trânsito para o abolicionismo. Sobre a proposta minimalista de Ferrajoli de um direito penal que evite a vingança e abusos do Estado, Zaffaroni questiona a possibilidade de existirem outros meios menos violentos que solucionem os conflitos de forma efetiva. O autor entende que o sistema penal não é capaz de evitar a vingança, pois somente atua em um reduzido número de casos, a maioria das condutas criminalizadas não são penalizadas e não geram vinganças generalizadas. Assim, o direito penal mínimo não deveria se fundamentar na prevenção da vingança, mas na programação do Judiciário de forma que sua intervenção seja menos violenta que outros meios de solução de conflito¹¹¹.

Conforme Zaffaroni, a mídia expande a função de vingança do sistema carcerário por meio da criação de uma realidade falsa, apresentando os criminosos sempre como autores de crimes aberrantes. De acordo com esta “criminologia da mídia”, nas prisões só existem homicidas e estupradores. Para disfarçar o apelo à vingança, a mídia justificaria que as penas cumprem a função de preven-

¹¹⁰ ÁVILA, Keymer. ¿Abolicionismo penal latinoamericano? In: HULSMAN, Louk. ¿Qué queda de los abolicionismos? Anthropos Editorial, Barcelona, 2012, p.143-154.

¹¹¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal.** Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

ção geral. Zaffaroni, contudo, discorda da capacidade de dissuasão da pena de prisão, considerando-a uma ilusão, pois o autor do crime não consulta o Código Penal antes de praticar a conduta considerada criminosa¹¹².

Sobre a função de ressocialização da pena, o autor aborda as ideologias “re”, que abarcam expressões como readaptação, reinserção, reeducação e “re-personalização”, como um objetivo de impossível realização. Discorda que a função ressocializadora da pena seria uma utopia, isso porque Zaffaroni diferencia utopias de absurdo. O autor explica que utopia significa o que ainda não foi realizado, e absurdo diz respeito ao que nunca sequer foi capaz de realizar, assim, as filosofias “re” para Zaffaroni não seriam utópicas, mas absurdas.

O sistema prisional tem características estruturais insuperáveis como a seletividade de acordo com estereótipos, violência, corrupção e reprodução de violência. A intensidade dessas características varia de acordo com sistemas criminais específicos, sendo menores nos sistemas da Europa Ocidental e mais intensos em países marginais. Quando tais características são mais intensas, é fácil identificar o absurdo do objetivo de ressocialização.

Em sistemas nos quais tais características são mais brandas, as filosofias “re” poderiam ter maior credibilidade, mas ainda assim não seria possível alcançar esse objetivo. Embora operadores dos sistemas penais apontem casos de pessoas que conseguiram não cometer novos crimes após o cárcere, Zaffaroni entende esses casos como particulares, assemelhando a sobreviventes de campos de

¹¹² ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Derecho penal y criminología sociológica: integración y desintegración, **REDEA. Derechos en acción**, n. 16, 2020, p. 25-58.

concentração que conseguiram retornar à vida em sociedade, e não poderia ser considerado que o sistema prisional teria obtido sucesso na ressocialização. Para Zaffaroni, o discurso ressocializador deve ser substituído pela busca de um tratamento humano que reduza a vulnerabilidade, buscando minimizar as características prejudiciais do sistema carcerário, sem pretender alcançar objetivos irrealizáveis¹¹³.

De forma semelhante a Zaffaroni, o direito penal mínimo proposto por Alessandro Baratta também é um meio para alcançar o abolicionismo. Baratta propõe a ideia de uma política criminal alternativa, a qual deve buscar a máxima redução do sistema penal até sua efetiva superação, reconhecendo que o direito penal somente será substituído por um melhor instrumento quando a sociedade atual for também substituída por uma sociedade melhor. O autor relaciona essa mudança com a transição de uma sociedade capitalista para um modelo socialista, pois o direito penal seria um instrumento de manutenção de relações desiguais e exploratórias típicas do modelo capitalista, ao passo que o modelo de sociedade socialista, por ser igualitária, prescindiria do direito penal e do sistema carcerário¹¹⁴.

Baratta entende que os direitos humanos são o fundamento mais adequado para a aplicação do direito penal mínimo como uma política alternativa de controle social. A partir disto, desenvolve os princípios do direito penal mínimo, dividindo-os em princípios in-

¹¹³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Derecho penal y criminología sociológica: integración y desintegración, **REDEA. Derechos en acción**, n. 16, 2020, p. 25-58.

¹¹⁴ BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

trassistemáticos e extrassistemáticos. Os primeiros são subdivididos em três grupos: a) princípios de limitação formal, compostos pelos princípios da legalidade em sentido estrito, taxatividade, irretroatividade, primazia da lei penal substancial, e representação popular; b) princípios de limitação funcional compostos pelo princípio da resposta não contingente, proporcionalidade abstrata, adequação, subsidiariedade, proporcionalidade concreta, implementação administrativa da lei, respeito às autonomias culturais, e primado da vítima; c) princípios de limitação pessoal ou da responsabilidade penal, compostos pelos princípios da imputação pessoal, da responsabilidade pelo fato e da exigência social do comportamento conforme a lei¹¹⁵.

Como princípios extrassistemáticos do direito penal mínimo, Baratta apresenta dois grupos: a) princípios extrassistemáticos de descriminalização: compostos pelos princípios da não intervenção, da privatização de conflitos, da politização dos conflitos, e da preservação das garantias formais e; b) princípios metodológicos de construção alternativa dos conflitos e dos problemas sociais: que englobam os princípios da subtração metodológica dos conceitos de criminalidade e punição, da especificação dos conflitos e dos problemas, da prevenção geral e da articulação autônoma de conflitos e necessidades reais¹¹⁶.

Embora as propostas se aproximem, Zaffaroni critica os princípios apresentados por Baratta, pois, se apli-

¹¹⁵ BARATTA, Alessandro. Principios de Derecho Penal Mínimo. In: BARATTA, Alessandro (Org). **Criminología y sistema penal: Compilación in memoriam**, 2004, p. 299-333.

¹¹⁶ BARATTA, Alessandro. Ibid.

cados os princípios extrassistemáticos, não seria possível precisar quais matérias seriam objeto do direito penal, uma vez que qualquer assunto pode ser subtraído do direito penal e aplicada outra solução, discussão que se assemelha às questões que surgem em torno do abolicionismo¹¹⁷.

Sobre a função ressocializadora da pena, Alessandro Baratta explica a discussão na criminologia crítica em dois polos: realista e idealista. O primeiro segue o entendimento de que a prisão não é capaz de reintegrar as pessoas à sociedade, mas apenas neutralizá-las, por meio de sofrimentos impostos como castigos. O autor o critica por sobrepor os fatos às normas. As correntes idealistas também reconhecem o fracasso da prisão em sua finalidade de prevenção especial positiva, mas defendem que ainda assim as normas devem ser consideradas como caminho para a ressocialização, as quais, conforme o autor, seriam normas contrafactoras, impossíveis de serem concretizadas¹¹⁸.

Fugindo dos dois polos, Baratta entende, de forma realista, que a prisão impõe condições negativas à reintegração social e não é capaz de ser útil a este objetivo, contudo, essa busca não pode ser abandonada, mas reinterpretada e reconstruída sob diferente fundamento. Embora o cumprimento da pena não promova a reintegração social, deve-se buscar condições que

¹¹⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

¹¹⁸ BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007.

tornem a vida no cárcere menos prejudicial, reduzam as condições que dificultam a reinserção social, e permitam que os sentenciados busquem a reintegração apesar da pena que lhes foi imposta. Qualquer medida que torne menos dolorosa a vida no cárcere deve ser buscada, desde que seu objetivo seja pautado prioritariamente nos direitos das pessoas presas e não em um reformismo tecnocrático que busque a relegitimação do sistema prisional por meio de qualquer melhora¹¹⁹.

Para alcançar uma política de reintegração social, o objetivo imediato não deve ser apenas cárceres menos prejudiciais, mas principalmente menos penas de prisão. Como políticas de curto e médio prazos, devem ser consideradas: a redução das penas, aplicação de regimes abertos, e efetivação dos direitos dos presos à educação, trabalho e assistência social, possibilidades que devem ser desenvolvidas no Legislativo e na administração penitenciária. Além disso, é necessário que haja a abertura da sociedade à prisão, e vice-versa, pois não é possível segregar e ao mesmo tempo almejar a reintegração. Baratta prefere o uso do termo “reintegração social”, pois ressocialização e tratamento indicam uma postura ativa das instituições e passiva do interno como pessoa anormal e inferior, ao passo que a primeira expressão indica uma maior interação do preso com a sociedade¹²⁰.

O objetivo simultâneo e contraditório de segregar e ressocializar retoma o conceito de subcidadania de Marcelo

¹¹⁹ BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007.

¹²⁰ BARATTA, Alessandro. *Ibid.*

Neves¹²¹, pois sendo os presos subcidadãos, a eles aplicam-se somente as disposições normativas restritivas de direitos, no caso, a segregação social, e não os benefícios previstos pela norma: a reintegração social.

As fundadas críticas desenvolvidas pelas correntes da criminologia crítica, contudo, não foram suficientes para enfraquecer o atual sistema punitivo. Ainda que se defenda que a prisão é incapaz de alcançar os objetivos de prevenção de criminalidade e ressocialização a que se propõe, o aumento do encarceramento segue acelerado, havendo um grande distanciamento entre os estudos acadêmicos e a prática punitiva. O sistema penal foi então reinventado mediante o argumento de que a prisão tem a função de neutralizar pessoas perigosas ao convívio social, ou seja, a única função da prisão seria a exclusão social. O fenômeno não se trata de uma razão fundada em bases teóricas e princípios, mas em uma “razão cínica”, como expressa Hugo Santos, que insiste na prisão como pseudo solução para a criminalidade e a violência, mesmo diante do conhecimento de que a prisão é completamente ineficaz para alcançar os objetivos que propõe¹²².

Os minimalismos não são a antítese dos abolicionismos, mas o eficientismo penal que dita os rumos da atual política criminal, associado ao minimalismo como fim. O eficientismo penal, também conhecido como “Lei e Ordem” busca a relegitimação do sistema penal, enten-

¹²¹ NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994, p. 253-276.

¹²² SANTOS, Hugo Leonardo Rodrigues. Futuro pretérito da prisão e a razão cínica do grande encarceramento: três momentos de emergência de discursos, expectativas e experiência acumuladas em torno do conceito de prisão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 131, Dossiê “Dogmática e História do Direito Penal”, 2017, p. 145-185.

dendo que a crise do sistema está relacionada com sua eficiência. O argumento apresentado indica que o sistema penal não funciona apenas porque não combate a criminalidade de forma eficiente, e não o faz porque não é suficientemente repressivo, sendo necessário então para superar a dita crise, aumentar a criminalização, as penalidades e os mecanismos policiais, judiciários e penitenciários, e reduzir as garantias processuais e penais¹²³.

O movimento de Lei e Ordem é a manifestação penal do modelo neoliberal, defendendo a supremacia estatal em detrimento dos direitos fundamentais individuais. O sistema penal brasileiro é marcado por esse modelo, o qual é um nítido exemplo de fracasso do modelo que viola direitos fundamentais em razão da incapacidade do estado em solucionar os reais problemas que geram violência. O enrijecimento das penas e dos regimes de cumprimento de pena não são capazes de reduzir a criminalidade, tem-se como exemplo a lei de crimes hediondos que não foi suficiente para reduzir os crimes nela listados. Contudo, o caminho do direito penal simbólico é mais fácil de ser trilhado do que o efetivo combate à criminalidade, mediante o reconhecimento da insuficiência de programas sociais efetivos, de educação e de uma boa política econômica¹²⁴.

Embora não seja possível condensar as teorias abolicionistas em uma só, assim como não se pode fazer

¹²³ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, *Revista Sequências*, n. 52, jul. 2006, p. 163-182.

¹²⁴ LOPES JÚNIOR, Aury. Justiça Negociada: Utilitarismo Processual e Eficiência Antiguarantista. In: CARVALHO, Salo de; WUNDERLICH, Alexandre. (Orgs.) **Diálogos sobre a Justiça Dialogal**: Teses e Antíteses sobre os processos de informalização e privatização da Justiça Penal. Lumen Juris: Rio de Janeiro: 2002, p. 99-128.

com as teorias minimalistas, apresenta-se a seguir um quadro-resumo para demonstrar, de forma didática, os principais argumentos apresentados pelos teóricos que integram a criminologia crítica a respeito da função ressocializadora da pena privativa de liberdade:

Quadro 01 - Principais críticas à função ressocializadora da pena privativa de liberdade apresentada pelos abolicionismos e minimalismos.

Teorias	Principais teóricos	Principais posicionamentos sobre a função ressocializadora da pena de prisão
Abolicionistas	Louk Hulsman	Sendo o sistema penal uma estrutura irracional e reprodutora de violências, o tema da reintegração é secundário. A impossibilidade de promover a ressocialização seria apenas uma consequência lógica da utilização de um sistema que não é capaz de atender as finalidades que o legitimam, mas a suas reais e ocultas funções que abrangem a manutenção de estruturas de poder em uma sociedade de cultura vingativa, seletiva e estigmatizante
	Thomas Mathiesen	
	Nils Christie	
	Michel Foucault	
Minimalismos como meio	Eugenio Raúl Zaffaroni	A função de ressocialização da pena não seria uma utopia, mas um absurdo, pois nunca foi e nunca será realizada, mesmo em sistemas que aparentam serem menos prejudiciais. A busca pela ressocialização deveria ser substituída por um tratamento mais humanizado que diminua as características negativas do sistema carcerário.
	Alessandro Baratta	A prisão não é capaz de promover a ressocialização, mas esta deve continuar sendo objetivada para que sejam adotadas medidas que tornem as condições do cárcere menos prejudiciais. Desta forma, os condenados poderiam, por si, buscar sua reinserção apesar da pena imposta
Minimalismo como fim	Luigi Ferrajoli	Não é possível alcançar a ressocialização por meio da pena privativa de liberdade porque a repressão é incompatível com a educação. Ainda que fosse possível alcançar este objetivo, não seria aceitável buscá-lo, pois não cabe ao Estado ingressar na esfera individual da pessoa para mudar sua personalidade, mas apenas impedir que cometa crimes.

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Consideradas as críticas feitas à função ressocializadora da pena de prisão, passa-se, no próximo capítulo, ao estudo de políticas públicas carcerárias voltadas à reintegração social no contexto brasileiro.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS CARCERÁRIAS PARA REINTEGRAÇÃO SOCIAL

Dentre os principais defensores das teorias abolicionistas e minimalistas, apesar das diversas divergências de pensamentos, há o consenso de que a pena privativa de liberdade seria totalmente incapaz de atender à função ressocializadora a que se propõe. Utilizando uma abordagem empírica, o trabalho busca contribuir com essas correntes teóricas, por meio do estudo da aplicação das políticas públicas voltadas à ressocialização no Ceará. Para tanto, é necessária a compreensão dos aspectos teóricos que envolvem o desenvolvimento dessas políticas.

2.1 Políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização

O estudo de políticas públicas é indissociável da ideia de um Estado Social. Os direitos fundamentais são considerados o norte para a formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado, limitando a margem de discricionariedade administrativa e legislativa. Os direitos fundamentais de segunda geração impõem obrigações positivas cujo objetivo é proporcionar aos grupos desfavorecidos os meios necessários para que possam participar da sociedade, como a obrigação de oferecer instituições destinadas ao auxílio de grupos sociais em situação de desigual-

dade estrutural, atender necessidades de subsistência, saúde, educação, moradia, assim como obrigação de legislar para impedir abusos de particulares e do próprio Poder Público¹²⁵.

O aspecto objetivo dos direitos fundamentais pode ser implementado pelo Poder Público de formas diversas, como: por meio da disciplina normativa de forma de acesso ao direito fundamental; mediante prestações materiais fornecidas em serviços públicos e; através de políticas públicas que aumentem o grau de satisfação de um direito fundamental¹²⁶.

Hachem e Forigo defendem a existência de um direito à implementação de políticas públicas em decorrência do direito fundamental à efetiva tutela administrativa. Os autores explicam que compete ao Poder Público adotar todos os instrumentos necessários à promoção da dignidade humana, não apenas para atender o mínimo existencial, mas em um grau máximo, o qual demanda a formulação e execução de políticas públicas. Muitas vezes o fornecimento de serviços públicos adequados e eficientes não é suficiente para a correção de distorções sociais e promoção de acesso igualitário a direitos fundamentais, sendo necessária a formulação de políticas públicas que corrijam tais distorções. Os autores exemplificam com os casos de egressos do sistema penitenciário em relação ao direito ao traba-

¹²⁵ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, 2019, p. 773-794.

¹²⁶ HACHEM, Daniel Wunder; FORIGO, Camila Rodrigues. O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 115, 2017, p. 109-168.

lho. Este direito à implementação de políticas públicas tem caráter transindividual, pois consiste na maximização de direitos sociais ligados à dimensão objetiva de tais direitos, ou seja, buscam o atendimento dos direitos sociais da coletividade ou de grupos determinados que demandem um tratamento específico¹²⁷.

Trabalhando em um conceito de política pública voltada ao Direito, Maria Paula Dallari Bucci explica como um programa de ação governamental decorrente de um ou mais processos jurídicos voltados a coordenar os instrumentos de que dispõem o Estado e as atividades privadas para o alcance de finalidades sociais politicamente determinadas. A política pública deve ter objetivos definidos, com prioridades, recursos e intervalos de tempo para a consecução de metas delimitadas. A autora decompõe o conceito em três elementos de estruturação: ação-coordenação, processo e programa¹²⁸.

O elemento programa comporta o aspecto material da política pública, com a especificação dos objetivos, meios correspondentes, resultados buscados e intervalo de tempo. O programa tem a função de individualizar a ação da Administração Pública. Quanto mais próximos estiverem o programa e o instrumento de formalização jurídica da política, maior será a probabilidade de sua efetivação jurídica. A ação-coordena-

¹²⁷ HACHEM, Daniel Wunder; FORIGO, Camila Rodrigues. O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 115, 2017, p. 109-168.

¹²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-47.

ção reflete a atuação do Poder Público em conjunto, seja na atividade de Poderes diferentes, entes federativos diversos, pastas diferentes de um mesmo Governo ou entre sociedade civil e Estado. Tal atuação em conjunto deve alcançar objetivos sociais mensuráveis em um determinado lapso temporal. O elemento processo indica a sequência de atos que chegam a um fim, incluindo, neste aspecto, a participação popular nos processos políticos e o fator temporal relativo ao que seria favorável incluir na agenda política, bem como período estipulado para obtenção de resultados¹²⁹.

Segundo Heidemann, o ciclo das políticas públicas é composto por quatro etapas: decisão política, implementação, verificação do atendimento dos objetivos e avaliação sobre continuidade, reformulação, aperfeiçoamento ou descontinuidade. A primeira etapa corresponde às decisões políticas referentes às soluções de problemas sociais. Essas decisões são tomadas em nome de uma coletividade e a vinculam¹³⁰.

A compreensão das políticas públicas passa necessariamente pela formação da agenda política, pois seu ciclo perpassa por decisões atreladas a interesses políticos, momentos adequados e objetivos delineados. Para o desenvolvimento de uma política pública é necessário reconhecer a existência de um problema e suas consequências para a sociedade, a fim de que atraia a

¹²⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-47.

¹³⁰ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento** – Bases Epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.

atenção política e então componha a agenda governamental¹³¹. Heidemann inclui nesta primeira fase do ciclo também a formulação das políticas públicas¹³².

Andrade, Cartaxo e Correia explicam que a formulação das políticas públicas deve contar com a definição das atividades a serem desenvolvidas, grupos de interesse e público-alvo, bem como seus objetivos devem ser claros e delimitados, a fim de que possam ser utilizados como parâmetro de posterior avaliação de desempenho das políticas¹³³.

A segunda etapa do ciclo consiste na implementação da política formulada. Esta etapa corresponde ao elemento ação apresentado por Ana Paula Dallari Bucci ao conceituar políticas públicas. A terceira etapa consiste na prestação de conta dos gestores públicos, verificada pela identificação do grau de satisfação das partes interessadas. O público alvo deve ser o foco de atenção dos gestores, pois são os credores da prestação de contas. Para tanto, é necessária uma relação direta e transparente entre os beneficiários e os prestadores de serviços¹³⁴.

Na última etapa avalia-se a política pública para decidir sobre sua continuidade, reformulação, aperfeiçoamento

¹³¹ ANDRADE, Mariana Dionísio de; CARTAXO, Marina Andrade; CORREIA, Daniel Camurça. Representações sociais no sistema de justiça criminal: proteção normativa e políticas públicas para o apenado LGBT. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 494-513, 2018.

¹³² HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento** – Bases Epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.

¹³³ DE ANDRADE, Mariana Dionísio; CARTAXO, Marina Andrade; CORREIA, Daniel Camurça. Op. Cit.

¹³⁴ HEIDEMANN, Francisco G. Op. Cit.

ou descontinuidade. O processo de políticas públicas é baseado em informações e tomada de decisões, pois esta depende de dados relevantes e robustos para que tenham eficácia¹³⁵.

Figura 01 - O ciclo das políticas públicas.



Fonte: Elaboração própria com base em Heidemann, 2024¹³⁶.

O ciclo de políticas públicas é marcado por processos decisórios. Carvalho explica que esta matéria é historicamente ambiente da discricionariedade administrativa. Isto porque no âmbito das políticas públicas o Estado apresenta seu aspecto prestador de obrigações positivas e porque as normas que fundamentam a elaboração de políticas públicas constam na Constituição Federal com caráter diretivo¹³⁷.

¹³⁵ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento** – Bases Epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.

¹³⁶ HEIDEMANN, Francisco G. Ibid.

¹³⁷ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, 2019, p. 773-794.

O desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao sistema carcerário deve ser concebido com especial atenção, considerando suas precárias condições. Nesse âmbito, as políticas públicas devem ser formuladas de acordo com as especificidades de um público alvo sujeito a ambiente de sistemáticas violações de direitos humanos e inadequado ao objetivo de ressocialização¹³⁸.

A Constituição Federal de 1988 determina que é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre direito penitenciário (artigo 24, inciso I). Embora a Constituição Federal não atribua expressamente competência a respeito da execução penal, Almeida aponta que esta é de competência privativa da União por integrar o inciso I do artigo 22. Sobre a diferença entre direito penitenciário e direito de execução penal, o autor afirma que este é mais amplo, abordando as normas a respeito do cumprimento de penas em geral, ao passo que o direito penitenciário, mais específico, é composto pelas normas de organização carcerária, com diretrizes administrativas a respeito da administração dos estabelecimentos penais¹³⁹.

A gestão do sistema penal é, portanto, exercida de forma concorrente, assim, existem estabelecimentos federais, estaduais e distritais. Marcado pela descentralização administrativa, diversos órgãos públicos compõem o sistema penitenciário. No âmbito nacional,

¹³⁸ ANDRADE, Mariana Dionísio de; CARTAXO, Marina Andrade; CORREIA, Daniel Camurça. Representações sociais no sistema de justiça criminal: proteção normativa e políticas públicas para o apenado LGBT. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2018, p. 494-513.

¹³⁹ ALMEIDA, Felipe Lima de. Reflexões acerca do Direito de Execução Penal. **Revista Liberdades**, n. 17, 2014, p. 24-49.

por exemplo, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas são responsáveis por planejar a política penitenciária nacional¹⁴⁰.

As precárias condições de vida nos cárceres brasileiros não são consequência de falta de normatização ou previsão de direitos aos presos, mas da ausência de efetivação destes, questão que remete à insuficiência de interesse político em investir no sistema penitenciário. Silva atribui a violação de direitos fundamentais do sistema penitenciário à ausência de políticas públicas para efetivação de direitos fundamentais e da omissão do Estado em garantir condições mínimas de existência, ou seja, a responsabilidade seria do Poder Executivo e das instituições públicas responsáveis pela sua fiscalização. Os estabelecimentos penais historicamente abrigam pessoas em situação de vulnerabilidade, contribuindo com a falta de interesse político neste público-alvo¹⁴¹.

O investimento em direitos fundamentais de pessoas privadas de liberdade, como educação e saúde, por exemplo, é encarado como concessão de privilégio¹⁴².

¹⁴⁰ PEDREIRA, Laura Marzullo. **Política Pública Penitenciária: a execução da pena por completo**. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Regulação) – Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

¹⁴¹ SILVA, Marco Aurélio Souza da. Política pública carcerária: uma institucionalizada violação de direitos fundamentais impulsionada pela criminalização das drogas. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 9, n. 2, 2014, p. 233-262.

¹⁴² COSTA, Luiz Fernando da; ITAPEMA NETO, Francisco; BONINI, Luci Mendes de Melo. Políticas públicas educacionais: construindo a cidadania nas prisões. **Revista ORG & DEMO**, v. 21, n. 1, 2020, p. 123-140.

Políticas públicas penitenciárias perdem espaço nas decisões sobre alocação dos recursos públicos, e o cenário de violação de direitos decorrente da omissão estatal é mantido sob o argumento de insuficiência de recursos¹⁴³.

A inclusão de problemas na agenda governamental demanda o reconhecimento de sua importância pelos meios social e político, e a questão torna-se mais delicada ao se tratar de tema tradicionalmente excluído das prioridades governamentais¹⁴⁴.

Silva entende que o caos carcerário se mantém porque grande parte dos gestores públicos compartilha do senso comum do eficientismo do sistema penal. Aplicando estas concepções na gestão pública, as soluções aos problemas no âmbito penitenciário muitas vezes se resumem a ocupação militar, transferências de presos para outros estabelecimentos penais, e promessas de investimentos que não envolvem garantia de direitos fundamentais, medidas paliativas que objetivam oferecer resposta à sociedade atemorizada pela violência¹⁴⁵.

Embora no discurso teórico o Poder Público declare adotar uma política de execução penal que atenda os

¹⁴³ MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. **Revista Brasileira de políticas públicas**, v. 8, n. 1, 2018, p. 89-112.

¹⁴⁴ ANDRADE, Mariana Dionísio de; CARTAXO, Marina Andrade; CORREIA, Daniel Camurça. Representações sociais no sistema de justiça criminal: proteção normativa e políticas públicas para o apenado LGBT. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2018, p. 494-513.

¹⁴⁵ SILVA, Marco Aurélio Souza da. Política pública carcerária: uma institucionalizada violação de direitos fundamentais impulsionada pela criminalização das drogas. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 9, n. 2, 2014, p. 233-262.

direitos humanos, a política penitenciária implementada tem como principal objetivo a proteção da sociedade, ficando em segundo plano as ações que proporcionem melhores condições aos presos. Essa prática demonstra que a execução penal não tem o objetivo de promover a ressocialização dos internos, mas de proteger a sociedade contra eles e puni-los¹⁴⁶.

Frente aos argumentos de falta de logística e recursos financeiros alegados para justificar a não concretização dos direitos fundamentais, Silva questiona a opção política realizada pelos investimentos feitos em outras áreas que considera não essenciais sob o aspecto da dignidade humana, a exemplo de copa do mundo e olimpíadas¹⁴⁷. Julião, por sua vez, defende que a degradação do sistema carcerário não decorre da falta de recursos financeiros, mas pela insuficiência de procedimentos e concepções políticas que promovam a otimização desses recursos¹⁴⁸.

Para Marco Aurélio Souza, no Brasil, as políticas públicas carcerárias são desenvolvidas de forma improvisada, com precário planejamento. As administrações penitenciárias não investem em condições estruturais de forma quantitativa e qualitativa, permitindo a superlotação das unidades, questão da qual decorrem

¹⁴⁶ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

¹⁴⁷ SILVA, Marco Aurélio Souza da. Política pública carcerária: uma institucionalizada violação de direitos fundamentais impulsionada pela criminalização das drogas. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 9, n. 2, 2014, p. 233-262.

¹⁴⁸ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Op. Cit.

diversos outros problemas. Conforme o autor, estudos acadêmicos demonstram que os estabelecimentos penais do país possuem insuficiente número de vagas, o que gera a superlotação, condições insalubres com falta de ventilação e iluminação, falta de segurança, baixa remuneração dos agentes públicos que atuam em tais estabelecimentos, dentre outros¹⁴⁹. Esse cenário se inicia com políticas de segurança públicas insatisfatórias que focam na repressão, em detrimento da interdisciplinaridade com outras áreas do conhecimento que poderiam promover a solução de problemas reais por meio da promoção da saúde e educação, por exemplo¹⁵⁰.

Nas últimas décadas, os principais conteúdos de políticas públicas voltadas ao sistema carcerário tinham como objeto a segregação e o isolamento dos internos mediante a promoção de mais vagas sem atingir os reais problemas das instituições, tendo como consequência a falha no gerenciamento do grande quantitativo carcerário e de uma política coordenadora da execução penal¹⁵¹.

Investigando se o investimento em política de segurança pública seria maior em estados governados por partidos de direita, em razão da literatura atribuir uma

¹⁴⁹ SILVA, Marco Aurélio Souza da. Política pública carcerária: uma institucionalizada violação de direitos fundamentais impulsionada pela criminalização das drogas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 9, n. 2, 2014, p. 233-262.

¹⁵⁰ SILVA, Marco Aurélio Souza da. *Ibid.*

¹⁵¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Reincidência criminal no Brasil**, 2015. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590. Acesso em mar. 2021.

maior preocupação com o controle social a esse espectro político-ideológico, Santos, Gontijo e Amaral analisaram os gastos estaduais em segurança pública no Brasil entre os anos de 1999 e 2010, identificando que a ideologia partidária não influenciou no quantitativo de investimento em políticas públicas voltadas à segurança pública no período. O estudo indica também que não é possível afirmar que os gastos têm relação com indicador de criminalidade legal. Os autores entendem que essa relação poderia ser melhor analisada a partir dos tipos de políticas nos quais os investimentos foram aplicados (políticas reativas, preventivas ou punitivas) e seus impactos nos índices de criminalidade¹⁵².

A escolha das prioridades orçamentárias decorre da discricionariedade do agente público. Conforme Carvalho, as discussões sobre omissão ou inércia da Administração Pública na implementação de políticas públicas constantemente recaem na justificativa orçamentária, embasada na cláusula reserva do possível, utilizada para afastar de forma indevida o controle do Poder Judiciário sobre a omissão do Poder Público. Conforme o autor, as escolhas de prioridades orçamentárias não poderiam ser imunes ao controle judicial quando se tratam de omissões arbitrárias que prejudiquem a efetivação de mandamentos constitucionais¹⁵³.

A formulação de políticas públicas cabe, em regra, ao Poder Executivo, dentro de limites determinados

¹⁵² SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010) *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, 2015, p. 105-131.

¹⁵³ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, 2019, p. 773-794.

pelo Poder Legislativo, sendo de certa forma, inadequada a atuação judicial no controle e conformação de políticas públicas¹⁵⁴. Contudo, diante da negligência dos poderes políticos com o sistema prisional, o papel do Judiciário na defesa dos direitos fundamentais das pessoas presas ganha espaço, levando inclusive ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) diante do reconhecimento de que ações individuais seriam insuficientes para reverter o quadro de inconstitucionalidades dos estabelecimentos penais¹⁵⁵.

Machado e Santos realizaram pesquisa no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) entre os anos de 2015 e 2016, com busca pelas palavras “dignidade”, “preso”, “apenado”, “sentenciado”, “condenado”, “presídio”, “penitenciária” e “cadeia” no site do Tribunal. Os autores identificaram que, embora o STF reitere em diversas decisões que não é adequado ao Judiciário discutir sobre a reversão do quadro de violações de direitos pelo sistema prisional, o Judiciário assume posição protagonista nesse âmbito. Os autores identificaram proximidade entre a política pública formalizada no Plano Nacional de Política Penitenciária (2015-2018) e as determinações judiciais para o cumprimento da agenda, o que demonstra que as questões levadas ao STF já deveriam integrar a agenda formal dos agentes públicos¹⁵⁶.

¹⁵⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-47.

¹⁵⁵ MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. **Revista Brasileira de políticas públicas**, v. 8, n. 1, 2018, p. 89-112.

¹⁵⁶ MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. *Ibid.*

A pesquisa lista questões recorrentes levadas ao STF que refletem a omissão do Estado: responsabilidade civil do Estado pela submissão do preso a condições carcerárias impróprias e pela morte de detento, medidas a serem adotadas diante da insuficiência de vaga em estabelecimento penal adequado, proposta de criação do Cadastro Nacional de Presos para monitoramento e oferta de trabalho e estudo, e a declaração do ECI com a determinação aos Poderes Públicos de elaboração de metas¹⁵⁷.

As decisões apresentadas pelo estudo chamam atenção em relação à atuação do Judiciário no processo de decisão de alocação de recursos públicos no sistema carcerário. O Tribunal Pleno do STF decidiu no Recurso Extraordinário (RE) nº 580.252 que em relação à reparação de danos decorrentes de violação de direitos fundamentais de internos do sistema carcerário, em decorrência das condições dos estabelecimentos, é inaplicável o princípio da reserva do possível¹⁵⁸. O princípio, apresentado por Carvalho como a constante justificativa para omissões estatais, seria então inaplicável a tais tipos de violações de direitos em decorrência do dever do Poder Público em manter os estabelecimentos penais em patamares mínimos de humanidade.

No RE nº 592.581, o STF entendeu que o Poder Judiciário pode impor à Administração Pública obrigação de promover medidas ou executar obras emer-

¹⁵⁷ MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. **Revista Brasileira de políticas públicas**, v. 8, n. 1, 2018, p. 89-112.

¹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** nº 580.252. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 16 de fevereiro de 2017.

genciais em estabelecimentos penais¹⁵⁹. Esses julgados exemplificam a interferência do Judiciário no processo decisório das políticas públicas carcerárias, demonstrando o comportamento contramajoritário do STF.

Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, o STF deferiu parcialmente medida cautelar para deferir dois dos oito pedidos, julgar um prejudicado e indeferir os demais. Em decorrência do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, o Tribunal determinou a obrigatoriedade de realização de audiências de custódia em até 90 dias, com fundamento na Convenção Interamericana de Direitos Humanos e no Pacto dos Direitos Civis e Políticos, e determinou de forma imediata o descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUPEN), sendo vedada a realização de novo contingenciamento pela União até que fosse superado o ECI¹⁶⁰.

A decisão tomada na ADPF nº 347 é considerada um ativismo judicial dialógico, pois a superação da situação de inconstitucionalidade do acórdão demanda a atuação dos três poderes, colocando-se o Judiciário como interventor e coordenador institucional, inclusive com medidas de natureza orçamentária¹⁶¹.

A elaboração e execução de políticas públicas dependem de processos decisórios influenciados por fatores

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso **Extraordinário** nº 592.581. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 13 de agosto de 2015.

¹⁶⁰ LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira; CRUZ, Gabriel Dias Marques da. Análise do estado de coisas inconstitucional na ADPF nº 347 e seu papel como instrumento na efetivação da política pública carcerária. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, 2017, p. 18-40.

¹⁶¹ LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira; CRUZ, Gabriel Dias Marques da. *Ibid.*

políticos. No âmbito do sistema carcerário, estas escolhas são prejudicadas por não fazerem parte do que a sociedade entende como investimentos necessários. Diante de diversas insuficiências em setores essenciais que afetam diretamente a população livre como saúde e educação, os investimentos na garantia de direitos fundamentais de pessoas que cometeram crimes são vistos como gastos que deveriam estar no fim da lista de prioridades, ou até mesmo nem fazer parte desta. Esta percepção social afeta diretamente os processos decisórios voltados às políticas carcerárias, de tal forma que o STF entende necessário influenciar neste processo para tentar evitar danos ainda maiores àqueles sob a tutela estatal, adotando posicionamento contramajoritário¹⁶².

Compreendido este aspecto inicial de que as políticas públicas no ambiente prisional carregam consigo especial dificuldade, passa-se à compreensão da reintegração em si, para então estudar os aspectos específicos sobre as políticas públicas que a envolvem.

2.1.1 Reintegração social

Apesar das críticas apontadas pelas teorias abolicionistas e minimalistas, apresentadas no primeiro capítulo deste estudo, os diplomas normativos internacionais e o ordenamento jurídico interno preveem expressamente a ressocialização como função da pena privativa de liberdade.

¹⁶² Não é objeto deste trabalho entrar no mérito da adequação ou não da intervenção do Judiciário em políticas públicas carcerárias, apenas compreender sua existência como decorrência de um quadro de reconhecido caos institucional.

Dispositivos internacionais trazem expressa referência a esta função da pena, como As Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento dos Reclusos (Regras de Nelson Mandela), a qual estabelece na regra 4.1 que o objetivo das penas que impõem a restrição de liberdade deve ser prioritariamente a proteção da sociedade e a redução da reincidência, os quais somente podem ser alcançados por meio da reintegração dos apenados à sociedade. Para tanto, a regra 4.2 determina que aos apenados devem ser proporcionadas educação, formação profissional, trabalho e outras formas de assistência de acordo com suas necessidades individuais¹⁶³.

No âmbito do sistema interamericano, a Convenção Americana de Direitos Humanos prevê também, em seu artigo 5.6, que a finalidade das penas privativas de liberdade deve ser a “reforma e a readaptação social dos condenados” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, *online*)¹⁶⁴.

No ordenamento jurídico interno, o Código Penal, em seu artigo 59, determina que a pena deve ser fixada conforme seja apta a reprovar e prevenir o crime¹⁶⁵, a Lei de Execução Penal, por sua vez, já em seu artigo 1º determina que o objetivo da execução penal é fornecer condições para a harmônica integração social do condenado¹⁶⁶, adotando expressamente a função de prevenção positiva da pena.

¹⁶³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos** (“Regras de Nelson Mandela”), 2015.

¹⁶⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

¹⁶⁵ BRASIL. **Código Penal**. Decreto-lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940, Rio de Janeiro, 1940.

¹⁶⁶ BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

Diante disso, Machado e Santos explicam que no Brasil adota-se o ecletismo penal, refletido no Código Penal e na LEP ao preverem as finalidades retributiva e preventiva geral da pena (CP) e preventiva especial (LEP). A Constituição Federal, por sua vez, alinha-se à teoria agnóstica da pena, pois não trata de função e estabelece direitos fundamentais que buscam minimizar o sofrimento imposto pelo cárcere (a exemplo da proteção contra penas cruéis no inciso XLVII, “e” do artigo 5º)¹⁶⁷.

Apesar da distinção entre ressocialização e reintegração social apresentada por Alessandro Baratta, o qual entende que o primeiro indicaria uma posição mais ativa das instituições e o segundo focaria na interação do preso com a sociedade¹⁶⁸, os diplomas normativos nacionais e internacionais, bem como demais estudos contemporâneos sobre o assunto, apresentados a seguir, não mostram diferenciação entre os termos. Por esta razão, este estudo utiliza ressocialização e reintegração social como sinônimos.

Para Machado e Sloniak, ressocialização é um conceito polissêmico que pode abrir espaço para interpretações que conduzam a medidas não compatíveis com a autonomia das pessoas¹⁶⁹. Ressocialização é concebida

¹⁶⁷ MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. **Revista Brasileira de políticas públicas**, v. 8, n. 1, 2018, p. 89-112.

¹⁶⁸ BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007.

¹⁶⁹ MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 1, jan-jun 2015, p. 189-222.

como o processo que torna a pessoa apta a conviver na sociedade de acordo com suas regras morais e jurídicas de funcionamento. Godim explica que, para que essa mudança no agir em sociedade seja definitiva, é necessário atuar no pensar e no sentir individual por meio do resgate de valores de humanidade, licitude e convivência harmônica¹⁷⁰.

Braga conceitua reintegração como uma experiência de inclusão social que objetiva aproximar a prisão e a sociedade com a participação ativa de sentenciados e pessoas livres a partir dos pressupostos de: realização de trabalho no cárcere pela sociedade civil, propostas focadas em experiências de inclusão, reconhecimento de dignidade do preso, participação ativa e voluntária dos presos nas atividades, responsabilização da sociedade e compreensão de que a relação sociedade-cárcere é um fim em si, e não instrumento de adequação do preso¹⁷¹.

Semelhante ao posicionamento das teorias da criminologia crítica, Hachem e Forigo tratam da contradição da ressocialização por meio da exclusão social operada pela pena privativa de liberdade, a qual aprisiona não apenas fisicamente, mas também psicologicamente, afastando a pessoa do convívio social e submetendo-a a péssimas condições de vida. Essas condições, aliadas à falta de atividades de estudo e qualificação profissional, dificultaria a reintegração. Conforme os autores,

¹⁷⁰ GODIM, Viviane Coêlho de Séllos. A ressocialização do encarcerado como questão de responsabilidade social. *Ciências Penais*, v.6, 2007, p. 353-378.

¹⁷¹ BRAGA, Ana Gabriela Mendes. Reintegração social e as funções da pena na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 107, 2014, p. 339-356.

a prisão propiciaria a reprodução da violência e induziria ao cometimento de novos delitos¹⁷².

Conforme Silva, o respeito aos direitos fundamentais, com atuação efetiva dos atores jurídicos e cumprimento dos direitos previstos na Constituição Federal e na legislação, por si já poderia viabilizar um ambiente carcerário mais favorável à recuperação do interno e seu retorno à sociedade¹⁷³.

Braga entende que a reintegração social pode contribuir com a redução do encarceramento, ainda que a longo prazo. Deve-se pensar, contudo, em reintegração social não a partir do cárcere, mas apesar dele, uma vez que não é possível, como pretendem os abolicionistas, eliminar as penas de prisão¹⁷⁴.

Em estudo desenvolvido no Rio de Janeiro por meio de entrevistas, Julião demonstra que os operadores da execução penal entendem que ressocialização significa o retorno à sociedade com o respeito às leis, ou seja, não voltar a cometer delitos. O autor, por sua vez, defende que a ideia de ressocialização deve ser substituída por socialização. Afasta-se a ideia do cárcere como instituição total, para entendê-lo como instituição social, reconhecendo sua incompletude e substituindo a

¹⁷² HACHEM, Daniel Wunder; FORIGO, Camila Rodrigues. O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 115, 2017, p. 109-168.

¹⁷³ SILVA, Marco Aurélio Souza da. Política pública carcerária: uma institucionalizada violação de direitos fundamentais impulsionada pela criminalização das drogas. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 9, n. 2, 2014, p. 233-262.

¹⁷⁴ BRAGA, Ana Gabriela Mendes. Reintegração social e as funções da pena na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 107, 2014, p. 339-356.

ideia de segregação total do apenado pela concepção de que este vive um contínuo processo de socialização do qual o estabelecimento penal participaria promovendo a segurança da sociedade e a educação do condenado para o convívio social¹⁷⁵.

A reintegração não deve ser vista como questão a ser resolvida apenas por profissionais que atuam com o sistema carcerário e legisladores, mas como uma questão de interesse geral de responsabilidade social, pois diz respeito a direitos fundamentais e atinge a segurança da sociedade afetada pelos efeitos da criminalidade. A reintegração é iniciada no estabelecimento penal e continuada no retorno do apenado à sociedade¹⁷⁶.

Políticas de ressocialização são também políticas de prevenção, no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023), o Ministério de Justiça e Segurança Pública reconhece a necessidade de viabilizar a saída do sistema prisional com técnicas que promovam a prevenção da reincidência de quem estava preso. As medidas de ressocialização devem ser aplicadas ao longo de toda a execução penal, desde a prisão provisória, e deve continuar após a liberdade, com os egressos¹⁷⁷.

¹⁷⁵ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

¹⁷⁶ CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. MOTA, João Luciano Marques dos Santos; ROSENDO, Juliana Vital. Educação à distância intramuros como política pública de reintegração social: uma necessária releitura à luz da teoria agnóstica da pena. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 154, 2019, p. 105-129.

¹⁷⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, 2019. Disponível em https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em jul. 2022.

O Plano reconhece que, em razão de vários problemas de gestão, o sistema penitenciário não é eficiente na ressocialização, indicando inclusive que pode dificultar este processo, tendo em vista que os estabelecimentos penais têm sido locais de recrutamento de novos membros de organizações criminosas¹⁷⁸.

No Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023), o Ministério de Justiça e Segurança Pública consigna que a reinserção social depende da atuação de um tripé composto pela vontade pessoal do egresso de não voltar a cometer crime, pela atuação do Estado em fornecer uma justiça eficiente e preparação do preso para a convivência social harmônica, e pelo funcionamento da sociedade, para que não incentive a prática de novos crimes¹⁷⁹.

Ainda que reconheça não ter embasamento empírico para tanto, o Plano indica que a reincidência decorre da manutenção de motivos para realizações de práticas ilegais e/ou custo de oportunidade ainda ser considerado favorável, principalmente em relação a crimes que promovem algum retorno financeiro, como roubo, furto e tráfico de drogas. A opção pela prática do crime estaria relacionada com travas morais fragilizadas de seus agentes. Para estas pessoas, a perda moral inerente à prática do ilícito seria menos expressiva. Em relação aos crimes que não geram lucros, como homicídio e estupro, o Plano também atribui sua prática às fragilidades das travas morais, incluindo em sua possível motivação a

¹⁷⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, 2019. Disponível em https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em jul. 2022.

¹⁷⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Ibid.*

insuficiência de variáveis dissuasórias. Em razão disto, o Plano considera que o preso e o egresso devem ser submetidos a medidas que busquem recuperar o senso de moral, por meio de noções de família, escola, trabalho e religião, elementos que atuam também como variáveis dissuasórias¹⁸⁰.

Como sugestões de medidas que viabilizem o desenvolvimento do processo individual de ressocialização, Godim apresenta: a) o Estado deve empregar esforços para investigar todas as situações nas instituições prisionais e processar os responsáveis, a fim de proteger a vida e a integridade física de todos que ingressem no estabelecimento; b) separação dos internos entre provisórios e apenados, assim como de acordo com o grau de periculosidade; c) participação dos presos nos processos decisórios internos como meio de aprender sobre o exercício da cidadania; d) fornecimento de atendimentos médico, psicológico e holístico; e) desenvolvimento de trabalhos em equipe entre os internos, podendo incluir também visitas ou voluntários, e a realização de campanhas que objetivem sensibilizar a sociedade livre sobre a necessidade de ressocialização; f) apoio da comunidade; g) acesso ao trabalho e; h) incentivo à prática religiosa para resgatar os valores individuais positivos nos estabelecimentos penais e promover a autoestima do interno¹⁸¹.

Sobre a atuação estatal voltada aos presos, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023),

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, 2019. Disponível em https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em jul. 2022.

¹⁸¹ GODIM, Viviane Coêlho de Séllos. A ressocialização do encarcerado como questão de responsabilidade social. **Ciências Penais**, v.6, 2007, p. 353-378.

aponta a necessária promoção de acesso ao trabalho, à educação, e a intensificação da prática religiosa nos estabelecimentos penais, de acordo com as suas escolhas pessoais. Em relação a este último aspecto, o Plano cita o exemplo do Projeto Religioso desenvolvido na Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu (PEF), o qual em três anos teria reduzido cerca de 50% das faltas disciplinares por meio da promoção de conhecimentos e ensinamentos religiosos¹⁸². Ao pregar a possibilidade do perdão e de uma nova vida, promovendo também a autoestima pela proximidade com o divino, Godim também defende a possibilidade de religiões promoverem a ressocialização¹⁸³.

Essa pesquisa, contudo, opta pelo estudo da ressocialização por meio de políticas públicas voltadas somente ao estudo e ao trabalho. Embora, se admita a possibilidade de que o estímulo à religiosidade contribua pra a ressocialização, não se pode exigir do Estado políticas públicas neste sentido e não se trata de ferramenta aplicável a todos os internos. O Estado, dessa maneira, tem o dever de assegurar aos religiosos de todas as confissões o acesso a estabelecimentos prisionais civis ou militares, para dar atendimento religioso aos internados, desde que em comum acordo com estes, ou com seus familiares, no caso de doentes que já não mais estejam no gozo de suas faculdades mentais, como regulado pela Lei nº 9.9982/00.

Tendo em vista que a Lei de Execuções Penais, instrumento que prevê expressamente a finalidade preventiva

¹⁸² BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, 2019. Disponível em https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em jul. 2022.

¹⁸³ GODIM, Viviane Coêlho de Séllos. A ressocialização do encarcerado como questão de responsabilidade social. **Ciências Penais**, v.6, 2007, p. 353-378.

especial da pena, determina a possibilidade de remição da pena por meio do trabalho e do estudo, como forma de estimular a ressocialização, justifica-se o recorte metodológico nestes dois instrumentos. Além disso, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), ao levantar dados sobre ações de reintegração social, aponta exclusivamente atividades laborais e educacionais¹⁸⁴. Delimitado o objeto do estudo, passa-se à compreensão dos aspectos que envolvem a educação e o trabalho nas prisões.

2.2 Políticas públicas carcerárias para promoção da educação

Conforme Saraiva e Lopes, a educação no sistema prisional integra a governamentalidade neoliberal, pois por esta lógica, todos devem receber educação, tornando-se sujeitos capazes de atuar no mercado. As autoras partem do conceito de neoliberalismo apresentado por Foucault¹⁸⁵, segundo o qual o mercado é um jogo do qual todos devem participar, razão pela qual o Estado promove recursos mínimos que garantam a entrada daqueles que não teriam condições de integrá-lo. Estas políticas de inclusão viabilizariam a desoneração do Estado em relação às ações sociais e produziriam liberdade de mercado, constituindo importante elemento da governamentalidade neoliberal. Em razão disto, Saraiva e Lopes entendem

¹⁸⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Ações de Reintegração e Assistência Social. Período de Julho a Dezembro de 2021**. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNzAzOGQzYzktMTQ2NS00ODQyLTk3M2ItYjk4NTk4NzdiZGYxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em jul. 2022.

¹⁸⁵ Neste ponto as autoras se referem ao livro “Segurança, território, população” de Michel Foucault, publicado em 2008 em São Paulo pela editora Martins Fontes.

que a educação no cárcere, como técnica de promoção da inclusão, apresentar-se-ia então como uma condição para a recuperação dos criminosos e sua importância poderia ser até mesmo considerada superior ao trabalho¹⁸⁶.

O direito à educação tem *status* de direito humano por integrar e ampliar a dignidade humana, pois é instrumento de crescimento pessoal que promove conhecimento, saber e discernimento. Trata-se de direito que assume diversas faces: social, econômica e cultural¹⁸⁷. Na prática, contudo, o senso comum limita a função da educação à escolaridade, representada por um currículo instrumental voltado à inserção no mercado de trabalho¹⁸⁸.

Costa e Itapema Neto entendem que a educação para pessoas privadas de liberdade tem a função de colaborar com o processo de ressocialização, não somente para transformar as pessoas ou melhorar os indicadores do sistema penitenciário, mas também para qualificar tais pessoas de modo que elas consigam exercer de forma efetiva sua cidadania e desfrutar das oportunidades geradas no meio social¹⁸⁹.

No mesmo sentido, a Constituição Federal (artigo 205)¹⁹⁰ e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Na-

¹⁸⁶ SARAIVA, Karla; LOPES, Maura Corcini. Educação, inclusão e reclusão. **Curriculo Sem Fronteiras**, v. 11, n. 1, 2011, p. 14-33.

¹⁸⁷ CLAUDE, R. P. Direito à educação e educação para os direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 2, n. 2, 2005, p. 36-63.

¹⁸⁸ JULIÃO, Elinaldo Fernandes. Escola na ou da prisão? **Cadernos Cedex**, v. 36, n. 98, 2016, p. 25-42.

¹⁸⁹ COSTA, Luiz Fernando da; ITAPEMA NETO, Francisco; BONINI, Luci Mendes de Melo. Políticas públicas educacionais: construindo a cidadania nas prisões. **Revista ORG & DEMO**, v. 21, n. 1, 2020, p. 123-140.

¹⁹⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

cional (Artigo 2º da Lei nº 9.394 de 1996)¹⁹¹ determinam que a educação deve ter como objetivo o desenvolvimento pleno da pessoa, sua qualificação para o desempenho de seu trabalho e a promoção de conhecimentos adequados para que exerça a cidadania. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional determina de forma expressa que a educação deve ser voltada ao trabalho e à vida social (artigo 1º, §2º)¹⁹².

A Lei de Execução Penal, por sua vez, se afasta dos objetivos mais amplos expressos nos dispositivos mencionados, voltando seu foco para a instrução escolar e formação profissional (artigo 17), com o objetivo de prevenir a reincidência e conduzir à ressocialização (artigo 10)¹⁹³.

Marc De Mayer, após visitar prisões de cerca de 80 países, constatando que, em regra, estão em condições de superlotação e com salas de aula sem equipamentos suficientes para atender a demanda de estudantes, afirma que os internos não veem a educação como oportunidade. À Administração carcerária interessa evitar o ócio dos internos, enquanto para estes, apenas a liberdade importa, além disto, os programas de educação são muito rejeitados pelos presos por sua relação com repressão e punição¹⁹⁴.

Nessas condições, como efetivamente fornecer aos presos aprendizados úteis ao momento e que também o serão após sua saída? De Mayer explica que é possí-

¹⁹¹ BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Brasília, 1996.

¹⁹² BRASIL. *Ibid.*

¹⁹³ BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

¹⁹⁴ DE MAEYER, Marc. A Educação na Prisão não é uma Mera Atividade. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan./mar., 2013, p. 33-49.

vel que esta educação seja fornecida se voltada a toda a vida, não somente ao ensino em si ou a reeducação, deve ser possível a livre circulação de ideias¹⁹⁵.

Voltando as ideias do autor para a previsão legal da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei de Execução Penal, constatou-se que a resposta para uma educação atrativa aos internos e efetiva à vida após o cárcere seria afastar os programas educacionais na prisão dos moldes da LEP, voltados exclusivamente à reinserção social por meio do retorno ao trabalho. O ideal seria voltar a educação às finalidades mais amplas dos primeiros diplomas, quais sejam, o desenvolvimento pleno das capacidades humanas para si e para a vivência no meio social, e para o exercício da cidadania.

A educação na prisão tem diferentes finalidades para os diferentes atores do sistema penal, para aqueles que trabalham nos estabelecimentos penais pode ser considerado um meio de manter os internos ocupados, já os responsáveis pela segurança podem entender tais atividades como arriscadas, os educadores podem entendê-las como uma vocação, e o preso pode tê-las apenas como um meio para passar o tempo¹⁹⁶.

Em relação à opinião dos operadores da execução penal, em entrevista realizada no Rio de Janeiro, Julião constatou que todos reconhecem a importância do trabalho e da educação na prisão, embora alguns valori-

¹⁹⁵ DE MAEYER, Marc. A Educação na Prisão não é uma Mera Atividade. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan./mar., 2013, p. 33-49.

¹⁹⁶ REUSS, Anne. Prison(er) Education. **The Howard Journal**, v. 38, n. 2, 1999, p. 113-127.

zem mais uma das atividades em detrimento da outra e alguns defendam que ambas deveriam ser compatibilizadas, utilizando-se a educação como meio de preparo para o trabalho¹⁹⁷.

Sobre a opinião dos próprios internos acerca da educação na prisão, não houve unanimidade, a maioria entende a escola como local para “passar o tempo” ou “ocupar a mente”, assim como promover benefícios na execução, como a remição da pena. Muitos internos não se interessam pelo estudo porque não visualizam os benefícios que o ensino poderia proporcionar-lhes, principalmente após a prisão. Dentre os motivos apresentados pela opção de não estudar, o autor destaca: internos que consideram-se velhos para estudar; impossibilidade de conciliar com outras atividades; falta de disposição; falta de oportunidade, pois o ensino na unidade seria oferecido para um número limitado de internos e; proposta pedagógica e metodológica inadequada. Apesar disto, aqueles que optam pelo estudo o fazem motivados por uma perspectiva de futuro, principalmente pela reinserção social, diferente daqueles que optam pelo trabalho, motivados por recompensas imediatas como remição da pena, sustento da família e ocupação do tempo¹⁹⁸.

De Mayer identificou que a maioria dos presos inseridos em programas de educação são aqueles que já apresentavam um elevado nível educacional, apresentando

¹⁹⁷ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

¹⁹⁸ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. *Ibid.*

a educação como processo cultural autoalimentar¹⁹⁹. Em contraponto, Julião identificou no sistema penitenciário do Rio de Janeiro que a elevação da escolaridade é inversamente proporcional ao tempo dedicado ao estudo, ao passo que, quanto mais elevado o nível educacional, mais tempo foi dedicado ao trabalho²⁰⁰.

Marc De Mayer, por outro lado, afirma que a busca pela reintegração social por meio da educação pode ser falsa, pois o preso utilizaria o ensino como requisito unicamente para alcançar a liberdade mais rápido. O preso passaria então a agir como se aceitasse a pena imposta, aparentando interesse pelas atividades que lhes são apresentadas somente para atender os requisitos necessários aos benefícios da execução penal como remição e saídas temporárias. Conforme o autor, é equivocado e utópico interpretar esses comportamentos como motivados pela busca do conhecimento. A conformidade ao que lhe é imposto trata-se apenas de uma estratégia para livrar-se melhor e mais rápido do cárcere, em razão disto, verifica-se presos com nível de educação de base que se inscrevem em cursos de alfabetização²⁰¹.

Em pesquisa de campo realizada na Penitenciária Professor João Pimenta da Veiga em Uberlândia (Minas Gerais) entre os anos de 2010 e 2012, por meio de entrevistas com presos que participaram de atividades de educação, Oliveira buscou compreender as representações acerca da política de educação pela pers-

¹⁹⁹ DE MAEYER, Marc. A Educação na Prisão não é uma Mera Atividade. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan./mar., 2013, p. 33-49.

²⁰⁰ JULIÃO, Elinaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

²⁰¹ DE MAEYER, Marc. Op. Cit.

pectiva dos seus destinatários. O estudo identificou que a educação escolar não é tida pelos presos como um direito garantido a todos, mas como um benefício concedido àqueles que atendessem regras específicas. O acesso à oportunidade de estudo estaria relacionada com a vontade individual, cujos motivos seriam variáveis, e com o bom comportamento alcançado por meio do respeito às normas internas escritas e costumeiras entre presos e profissionais do estabelecimento. A lógica carcerária de prêmio e castigo converte um direito fundamental conferido a todos em um privilégio individual que deve ser conquistado²⁰².

Na visão dos presos, apesar das dificuldades da prisão, a educação apresentaria um potencial transformador, inclusive fora da prisão. Oliveira identifica uma visão pragmática dos presos sobre a educação, relacionando-a com a possibilidade de conseguir emprego e reduzir o estigma de ex-presidiário²⁰³.

Gestores do sistema prisional muitas vezes trabalham com um orçamento restrito e precisam sopesar para quais atividades devem ser alocados determinados recursos. Nesta equação, entra o conflito que o gestor pode se encontrar entre equilibrar o desejo de promover uma mudança social positiva e a conveniência política necessária para obter sucesso nas eleições, considerando que reformas que promovam a educação nas prisões apresentam-se como uma questão controversa entre os eleitores²⁰⁴.

²⁰² OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. A educação escolar nas prisões: uma análise a partir das representações dos presos da penitenciária de Uberlândia (MG). **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 4, 2013, p. 955-967.

²⁰³ OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. *Ibid.*

²⁰⁴ CZERNIAWSKI, Gerry. A race to the bottom – prison education and the English and Welsh policy context. **Journal of Education Policy**, v. 31, n. 2, jul.2015, p. 198-212.

Julião, por sua vez, defende que a restrição dos recursos financeiros não é a razão da degradação do sistema penitenciário, mas a falta de otimização da utilização destes recursos. O autor explica que na educação a criação de novas vagas não é suficiente para promover o ensino nas prisões, é necessário um programa educacional voltado ao desenvolvimento de competências e potencialidades que auxiliem o interno a desenvolver-se na vida social²⁰⁵.

Gómez e Pernas diferenciam práticas educacionais conservadoras e progressistas. As primeiras têm foco nas abordagens corretivas, em conformidade com a legislação e as portarias penitenciárias, colocando a redenção do preso acima de sua reabilitação. Nestas práticas a educação é apenas mais um mecanismo de controle, realizado como formalidade sem uma pedagogia social, e sem perceber que muitas pessoas retornam à prisão²⁰⁶.

As práticas pedagógicas progressivas, por sua vez, são pautadas pela integração e reintegração. A educação é tida como uma oportunidade de pleno desenvolvimento das pessoas. Busca-se promover a ressocialização sem desconsiderar as desvantagens sociais inerentes aos presos, para tanto, adaptam-se os programas educacionais às expectativas dos educandos, encenando situações reais ou simuladas diariamente. A educação passa a ter também um caráter de pre-

²⁰⁵ JULIÃO, Elinaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

²⁰⁶ GÓMEZ, José Antonio Caride; PERNAS, Rita Gradaille. Educar em las cárceles: nuevos desafíos para la educación social em las instituciones penitenciarias. **Revista de Educación**, v. 360, 2013, p. 36-47.

venção, com foco maior na emancipação do preso que na repressão²⁰⁷.

Reuss trabalhou como professora de sociologia com grupos de presos que estavam cursando o equivalente ao primeiro ano do bacharelado em sociologia e política social da Universidade de Leeds, e durante quatro anos de trabalho, coletou dados qualitativos a respeito das interações e discussões em sala de aula sobre os assuntos lecionados. A partir de suas percepções, a autora identificou um processo de mudança em seus alunos, embora seja difícil precisar o que mudou e como isso ocorreu, os relatos dos alunos levam-na a concluir que a educação pode ser um instrumento de reintegração. O processo de aprendizagem é completo e se estende para além da sala de aula, pois é permeado por todas as experiências anteriores a ela. O aprendizado é uma síntese do processo de ensino-aprendizado alcançado a partir de experiências anteriores e do próprio estudo, incluindo diferentes tipos de conhecimentos, memórias e senso de identidade²⁰⁸.

Para ensinar na prisão, é necessário perceber essa carga que os educandos trazem e trabalhar a partir deles, considerando inclusive que os alunos presos aprenderam a sobreviver em condições especialmente difíceis, levando à prisão estratégias de sobrevivência, que incluem habilidades de dissimulação, organização de grupos, vigilância, bem como técnicas de extorsão. Os educandos presos em regra carregam consigo sen-

²⁰⁷ GÓMEZ, José Antonio Caride; PERNAS, Rita Gradaïlle. Educar em las cárceles: nuevos desafíos para la educación social em las instituciones penitenciarias. **Revista de Educación**, v. 360, 2013, p. 36-47.

²⁰⁸ REUSS, Anne. Prision(er) Education. **The Howard Journal**, v. 38, n. 2, 1999, p. 113-127.

timentos de incompreensão e injustiça, estando muitas vezes irritados²⁰⁹.

De acordo com Reuss, apesar de ser difícil manter uma ideia positiva de si mesmo durante a prisão, os relatos de seus alunos indicava que a sala de aula seria o único lugar no qual os alunos se sentiam humanos e capazes de serem eles mesmos. De acordo com a autora, a mudança pelo ensino não é direta, não é possível precisar um objeto de ensino a ser disponibilizado que garantirá que a pessoa não retornará a cometer crimes, mas o processo de ensino pode facilitar o processo de desenvolvimento pessoal, pois o processo de mudança das condições que levaram a pessoa ao cometimento do crime é muito mais complexo. Por esta razão, qualquer tentativa de desenvolvimento de políticas movidas pelo objetivo de inibição de futuros comportamentos ofensivos está fadada ao fracasso se desconsiderarem o preso como uma pessoa capaz de fazer escolhas autônomas, e desconsiderarem que o universo de presos é heterogênea, abrangendo experiências e necessidades muito diversas²¹⁰.

A combinação de mecanismos que podem auxiliar a mudança em uma pessoa é diferente do que pode funcionar para outra, o potencial transformador da educação depende do que o educando individualmente decide fazer com o conhecimento disponível e as novas experiências adquiridas. É inegável que a educação é uma forma de empoderamento que pode conferir aos

²⁰⁹ DE MAEYER, Marc. A Educação na Prisão não é uma Mera Atividade. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan./mar., 2013, p. 33-49.

²¹⁰ REUSS, Anne. Prison(er) Education. **The Howard Journal**, v. 38, n. 2, 1999, p. 113-127.

presos um leque maior de escolhas e controle dos caminhos a seguir durante e após a prisão²¹¹.

A principal questão não é saber se o Estado deve ou não promover a educação nas prisões, até porque sua ausência implica abrir espaço para outros tipos de aprendizado entre os internos, como por meio de gangues. O essencial é como a educação será organizada. Para De Mayer, olhar para o educando apenas como detento limita as possibilidades de aprendizado, o autor entende que é necessário reconhecer a condição de detento para ir além desta condição e permitir à pessoa exercer outro papel, como o de efetivo educando. Não se objetiva negar o crime cometido ou conferir boa reputação a quem o cometeu, mas viabilizar que a pessoa entenda que é capaz de seguir com outros projetos, tomando outro caminho de vida²¹².

Esclarece, contudo, que o educador não tem a função de ser mais eficaz e mais rápido que os demais agentes responsáveis pela educação do interno ao longo de sua vida, como família, escolas e demais organizações sociais, nem de representar o poder punitivo estatal. O educador deve trabalhar em sintonia com o preso, garantindo inclusive que seu desempenho educacional se mantenha no interior do grupo, sem constituir base para informações penais, inclusive sem a presença de seguranças no interior das salas²¹³.

No âmbito da legislação federal, a LEP enuncia como direito do preso a assistência educacional (artigo

²¹¹ REUSS, Anne. Prison(er) Education. Prison(er) Education. **The Howard Journal**, v. 38, n. 2, 1999, p. 113-127.

²¹² DE MAEYER, Marc. A Educação na Prisão não é uma Mera Atividade. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan./mar., 2013, p. 33-49.

²¹³ DE MAEYER, Marc. Ibid.

41, VII), determinando que esta consiste na formação escolar e profissional. Inicialmente, a LEP previa apenas a obrigatoriedade do ensino fundamental (artigo 18). A Lei nº 13.163 de 2015 incluiu no artigo 18-A a determinação de implantação de ensino médio, de formação geral ou profissional, em conformidade com o preceito constitucional de universalização. O artigo 83 da LEP prevê, por sua vez, que os estabelecimentos penais devem contar com áreas e serviços destinados à educação²¹⁴.

Para estimular a ressocialização, a LEP prevê a possibilidade de remição de parte do tempo da execução da pena pelo estudo ou pelo trabalho do condenado que cumpre pena em regime fechado ou semiaberto, contabilizando-se a remição de um dia de pena por doze horas de aulas em ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou requalificação profissional, distribuídas em pelo menos três dias; ou três dias de trabalho (artigo 126, *caput* e §1º). É possível compatibilizar horas de estudo e trabalho, e o tempo remido será acrescido de 1/3 (um terço) em razão de conclusão de fundamental, médio ou superior durante a execução da pena, podendo, por outro lado, ser revogado até 1/3 (um terço) do tempo já remido em decorrência da prática de falta grave (artigo 126, §§3º e 5º e artigo 127). A redação inicial previa apenas a remição por meio do trabalho, e a Lei nº 12.433 de 2011 incluiu a remição pelo estudo²¹⁵.

²¹⁴ BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

²¹⁵ BRASIL. *Ibid.*

A remição pelo estudo incluída em 2011 abrange mais presos que a remição pelo trabalho, pois se aplica também aos condenados em regime aberto²¹⁶.

Inicialmente, as atividades educacionais nos estabelecimentos penais eram desenvolvidas por voluntários vinculados a instituições religiosas ou organizações não governamentais. A partir disso, alguns estados passaram a desenvolver projetos em iniciativas isoladas que, com o tempo, culminaram em ações públicas de educação, com a instituição de escolas em estabelecimentos penais em alguns estados ao longo do país, enquanto outros estados continuaram apenas com a educação prestada por voluntários. Somente em 2005, o Ministério da Educação assumiu o tema como uma de suas demandas na política de educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)²¹⁷.

Somente com o Projeto Educando para a Liberdade, com apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) foi criado um grupo de trabalho para tratar de uma política nacional voltada à educação nas prisões brasileiras com integrantes do Ministério da Educação, do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, pesquisadores e representantes estaduais. Das discussões desenvolvidas foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação no Sistema Prisional pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Resolução nº 3 de 2009, e Conselho

²¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses nº 12 (Remissão de pena)**, STJ, 2014. Disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/JuriTeses/article/view/11228/11357>. Acesso em jul. 2022.

²¹⁷ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Escola na ou da prisão? **Cadernos Cedes**, v. 36, n. 98, 2016, p. 25-42.

Nacional de Educação (CNE), Resolução nº 2 de 2010. Com isso, as secretarias estaduais deveriam assumir a política de educação nas prisões não mais como ações isoladas, mas como políticas públicas de educação²¹⁸.

Conforme a LEP, a educação nas prisões deve integrar o sistema estadual e municipal de ensino, com apoio administrativo e financeiro da União, com recursos destinados à educação e provenientes do sistema estadual de administração penitenciária, podendo as atividades educacionais serem objeto de convênio com entidades públicas ou particulares mediante cursos especializados ou instalação de escolas (artigo 18-A, §1º e artigo 20, LEP). Além disso, os entes federados devem incluir em seus programas de educação a distância e de utilização de novas tecnologias, o fornecimento de educação aos presos (artigo 18-A, §1º, LEP). Como forma de ensino, a LEP prevê também a instituição de uma biblioteca em cada estabelecimento penal, composta por livros didáticos, instrutivos e recreativos (artigo 21)²¹⁹.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005 de 2014, estabelece em sua meta 9.8 a oferta de educação de jovens e adultos em ensino fundamental e médio às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, na meta 10.10 consta a expansão da educação profissional, e em ambas consta a formação específica de professores e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração²²⁰.

²¹⁸ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Escola na ou da prisão? *Cadernos Cedes*, v. 36, n. 98, 2016, p. 25-42.

²¹⁹ BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

²²⁰ BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, 2014.

A Resolução nº 14/1994 do CNPCP fixa as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil. Estabelece que a educação primária deve ser obrigatoriamente ofertada a todos os presos que não a possuam, a alfabetização será obrigatória aos analfabetos (artigo 40), a assistência educacional abrange a escolar e a profissional (artigo 38), sendo possibilitada a participação de curso por correspondência, rádio ou televisão (artigo 42) e todos os estabelecimentos penais devem contar com biblioteca cujo acervo vise à formação profissional, cultural e espiritual dos internos (artigo 41)²²¹.

A Resolução nº 03/2009 do CNPCP estabelece as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais. Conforme a Resolução, a educação na prisão deve: a) atender a três eixos: gestão, articulação e mobilização, formação e valorização dos educadores, e aspectos pedagógicos; b) ser articulada conjuntamente pelos Ministérios da Educação e Justiça, gestores estaduais e distritais da Educação e Administração Penitenciária, Municípios e sociedade civil; c) financiamento aos órgãos estaduais e federais e; d) associada a ações de fomento à leitura, com implementação de bibliotecas (artigo 3º). Prevê também o desenvolvimento de estratégias que abordem a continuidade dos estudos aos egressos do sistema prisional (artigo 7º), o acesso a programas de formação aos educadores e demais profissionais que atuam nos estabelecimentos penais para o auxílio nas especificidades da educação voltada a pessoas encarceradas (artigo 9º), bem como a possibilidade de atividades de educação

²²¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil**. Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994. Brasília, 1994.

não-formal e formação profissional, incluindo educação a distância (artigo 10)²²².

A Resolução nº 02/2010 do CNE trata das Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. No artigo 3º, a Resolução apresenta orientações para a oferta de educação: a) o órgão responsável pela educação nos Estados e no Distrito Federal tem a atribuição de oferecer educação nas prisões, devendo exercê-la em articulação com os órgãos de administração penitenciária, exceto nas penitenciárias federais, de competência dos Ministérios da Educação com o da Justiça; b) deve ser financiada primariamente com recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino destinados à Educação de Jovens Adultos (EJA), podendo ser complementados com outras fontes estaduais e federais; c) deve estar associada a ações de cultura, esporte, inclusão digital, qualificação profissional, leitura e bibliotecas; d) deve envolver membros da comunidade e familiares dos presos, bem como atendimento diferenciado a partir das especificidades do regime e características específicas dos internos; e) pode vincular programas e unidades educacionais que funcionem externamente; f) atendimento em todos os turnos; g) organizada em atenção às particularidades de tempo, espaço e rotatividade dos presos²²³.

²²² BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais**. Resolução nº 03 de 11 de março de 2009. Brasília, 2009.

²²³ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais**. Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010. Brasília, 2010.

A Resolução nº 02/2010 do CNE prevê também que as atividades artístico-culturais e laborais devem ser entendidas como integrantes da educação, podendo ser contempladas como atividades curriculares, e realizadas em horários compatíveis com as atividades educacionais (artigos 10 e 11), assim como devem ser fornecidas condições de acesso e permanência ao ensino superior, que abrange graduação e pós-graduação (artigo 12 §2º). Os planos de educação devem seguir o Plano Nacional de Educação e os Conselhos de Educação estaduais e distritais, em articulação com os Conselhos Penitenciários, devem fiscalizar a implementação das Diretrizes (artigos 13 e 14), devendo ser elaborados relatórios anuais sobre as ações realizadas em relação à oferta de educação nas prisões pelos órgãos responsáveis pela educação nos Estados e no Distrito Federal (artigo 4º, I)²²⁴.

Assim como a Resolução nº 03/2009 do CNPCP²²⁵, a Resolução nº 02/2010 do CNE prevê²²⁶: a realização de parcerias entre diferentes esferas e áreas do governo, bem como instituições da sociedade civil (artigo 4º, Resolução nº 03/09, CNPCP e artigo 6º, Resolução nº 02/10, CNE), o acesso a programas de formação que levem em consideração as especificidades das prisões, com possibilidade de internos atuarem em apoio ao profissional da educa-

²²⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais**. Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010. Brasília, 2010.

²²⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais**. Resolução nº 03 de 11 de março de 2009. Brasília, 2009.

²²⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Op. Cit.

ção como monitor (artigo 9º, Resolução nº 03/09, CNP-CP e artigo 11º, Resolução nº 02/10, CNE), atividades de educação que contemplem educação formal, não-formal, educação para o trabalho e inclua a modalidade de Educação a Distância (artigo 10, Resolução nº 03/09, CNPCP e artigo 12, Resolução nº 02/10, CNE).

O Decreto nº 7.626/2011 institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP) o qual, com a finalidade de ampliar e qualificar a oferta de educação, abrange a educação básica na modalidade educação de jovens adultos, educação tecnológica, profissional e superior (artigos 1º e 2º). Tem como diretrizes a promoção da reintegração social, a integração dos órgãos responsáveis pela educação e pela administração carcerária e fomento a políticas educacionais voltadas às crianças que estejam nos estabelecimentos penais em razão da privação de liberdade de sua mãe²²⁷.

O PPESP tem como objetivos: a) desenvolvimento de ações conjuntas e troca de informações entre órgãos federais, estaduais e distritais; b) incentivo à elaboração de planos estaduais de educação, os quais abranjam metas e estratégias voltadas à formação dos presos e dos profissionais envolvidos; c) contribuir com a universalização da alfabetização e oferta de educação; d) fortalecer a inclusão da educação profissional e tecnológica no ensino; e) promover a capacitação dos profissionais de ensino e; f) viabilizar condições para a continuidade dos estudos dos egressos do sistema prisional (artigo 4º)²²⁸.

²²⁷ BRASIL. **Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional**. Decreto nº 7.626 de 24 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

²²⁸ BRASIL. *Ibid.*

O PEESP deve ser executado pela União em colaboração com Estados e Distrito Federal, com a possibilidade de participação de Municípios e outros órgãos da Administração Pública direta e indireta, bem como instituições de ensino. Para tanto, a vinculação ao PEESP depende de termo de adesão voluntária (artigo. 8º, *caput* e §1º). A União prestará apoio técnico e financeiro diante da apresentação do plano de ação elaborado pelo Estado ou Distrito Federal, este plano deve contar com participação dos órgãos com competências nas áreas de educação e execução penal²²⁹.

Como indicado nos diplomas normativos, as políticas públicas educacionais nas prisões são desenvolvidas principalmente em nível estadual, cada governo apresenta relativa autonomia neste âmbito, e em razão da diversidade regional e política brasileira, a realidade dos estabelecimentos penais e das políticas educacionais desenvolvidas nestes é também heterogênea, variando inclusive entre os próprios estabelecimentos de cada estado²³⁰.

Diante disto, Julião aponta que ainda não existe uma política nacional consolidada e voltada à educação nas prisões. A previsão de direito à educação que consta na LEP é objeto de diversas interpretações pelos Estados, alguns adotam educação como medida de execução penal, enquanto outros, pouco ou quase nada fazem neste sentido. As diferenças na oferta educa-

²²⁹ BRASIL. **Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional**. Decreto nº 7.626 de 24 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

²³⁰ OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. A educação escolar nas prisões: uma análise a partir das representações dos presos da penitenciária de Uberlândia (MG). **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 4, 2013, p. 955-967.

cional variam desde as instalações físicas disponíveis, características dos profissionais da educação, existência de gratificações para aqueles que atuam nos estabelecimentos penais, existência de plano pedagógico específico, relação entre as Secretarias de Educação e a Administração Penitenciária, entre outros²³¹.

2.3 Políticas públicas carcerárias para promoção do trabalho

A relação entre o trabalho e o cumprimento de uma penalidade antecede o surgimento da pena de prisão. A pena de trabalho forçado consistia no desempenho de funções até a morte do apenado e, nestas circunstâncias, a penalidade era o trabalho em si e, ao passo que a privação de liberdade era apenas um meio para garantir que o condenado não fugiria. Com o advento da escola positivista da criminologia, o trabalho na prisão passou a ser entendido como ferramenta para a reforma do criminoso, por meio do qual seria alcançada sua reabilitação. Este pensamento acompanhou os juristas brasileiros até o início da segunda metade do século XX. Na passagem da primeira para a segunda metade do século, passou-se a ter uma compreensão mais humanizada da execução penal, aos poucos abandonando a ideia de trabalho obrigatório²³².

²³¹ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Panorama da Política Nacional de educação para jovens e adultos em situação de restrição e privação de liberdade no Brasil. *Intersecciones en Comunicación*, v. 1, n. 9, 2015, p. 93-116.

²³² AMARAL, Cláudio do Prado. Trabalho e cárcere. *Trabalho & educação*, v. 26, n. 1, 2017, p. 153-168.

A primeira diferença entre a educação e o trabalho na prisão está em seu nascedouro, a primeira foi desenvolvida com o tempo, iniciou-se com o trabalho de voluntários e somente depois passou a ser entendida como atribuição do Estado. A segunda surgiu antes mesmo da pena privativa de liberdade, sua rigidez foi amenizada ao longo do tempo, passando de trabalhos forçados até os atuais regimentos que, pelo menos em tese, buscam respeitar a dignidade humana.

O trabalho prisional sempre esteve relacionado à concepção taylorista de organização de trabalho²³³. O taylorismo, apresentado por Frederick Winslow Taylor²³⁴, decorre da ideia de uma gerência científica. Neste modelo de trabalho, a concepção e a execução seriam atividades distintas, reservando-se à gerência todo o planejamento do trabalho mediante o cálculo de tempo-movimento de modo a promover a maior eficiência e obstar que os trabalhadores conhecessem os processos de produção. Aos operadores, por sua vez, caberiam apenas os atos de execução, sem qualquer atividade de concepção nem compreensão técnica, como forma de garantir o controle do processo de trabalho e o barateamento da mão de obra²³⁵.

Sob uma disciplina rígida, dividindo o trabalho de concepção e de execução, com repartição individu-

²³³ LEMOS, Ana Margarete; MAZZILLI, Cláudio; KLERING, Luís Roque. Análise do Trabalho Prisional: um Estudo Exploratório. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, 1998, p. 129-149.

²³⁴ A autora aborda o livro “Princípios de administração científica” de Frederick Winslow Taylor, publicado em 1987 em São Paulo pela editora Atlas.

²³⁵ RIBEIRO, Andressa de Freitas. Taylorismo, fordismo e toyotismo. **Lutas Sociais**, v. 19, n. 35, 2015, p. 65-79.

alizada de atribuições, esta forma de organização de trabalho promove o controle e impõe poder. Nos estabelecimentos penais, esta forma de organização é utilizada para aplicar o trabalho como mecanismo de controle, o qual, ao contrário do discurso institucional, tem como objetivo real manter a lógica da dominação e da disciplina²³⁶.

A prisão passa então a desempenhar o papel de uma empresa, utilizando meios de coerção para alcançar seus objetivos. No sistema capitalista, as empresas utilizam o binômio privilégio-restrições para alcançar seus objetivos, numa aparente mediação com os interesses dos trabalhadores. No sistema penal, este binômio passa a ser de prazer-angústia, a primeira alcançada pelos benefícios da execução penal, tal como remição de pena e progressão de regime, e a segunda, a onipresença do controle e as ilimitadas exigências. Por meio desta mediação, a instituição penitenciária desenvolve um sistema que visa encaixar o indivíduo na sociedade por meio do trabalho²³⁷.

O trabalho, contudo, não deveria ser entendido apenas como uma atividade remunerada, pois pode ser mais abrangente, possibilitando que a pessoa desenvolva plenamente suas capacidades e seja integrado à sociedade de diversas formas. Por meio do trabalho, a pessoa se insere na sociedade em razão das interações sociais que desenvolve, de sua atuação como consumidor dentro de um mercado capitalista, e por meio do

²³⁶ LEMOS, Ana Margarete; MAZZILLI, Cláudio; KLERING, Luís Roque. Análise do Trabalho Prisional: um Estudo Exploratório. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, 1998, p. 129-149.

²³⁷ LEMOS, Ana Margarete; MAZZILLI, Cláudio; KLERING, Luís Roque. *Ibid.*

sentimento de valorização do trabalho, que possibilita a redução das angústias da pena privativa de liberdade e a sensação de pertencimento à sociedade. A realidade, contudo, é hostil para os egressos do sistema penal, o primeiro obstáculo ao ingresso no mercado de trabalho está antes mesmo da entrevista, com a apresentação da certidão de antecedentes criminais²³⁸.

Quando o trabalho é organizado de forma repetitiva e sob pressão, não há espaço para liberação da energia psíquica em atividades criativas, esta energia acumulada se torna fonte de tensão, este aumento da carga psíquica tem como consequência o maior desajuste da pessoa. Por outro lado, quando o trabalho permite uma margem de ação por meio da qual o trabalhador pode colocar em prática suas ideias e aspirações, o trabalho se torna fonte de prazer e satisfação. O trabalho prisional é realizado em conformidade com o primeiro tipo de organização, qualquer iniciativa por parte dos internos é obstada em razão da necessidade de manutenção da segurança e da disciplina. Não se deve deixar de lado a disciplina e a segurança, mas no processo de ressocialização, estes não devem ser os únicos fatores a guiar o processo²³⁹.

Para que o trabalho prisional constitua efetivo instrumento de reintegração, sua prática deve ser pautada não somente em discursos ideológicos, mas em

²³⁸ HACHEM, Daniel Wunder; FORIGO, Camila Rodrigues. O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 115, 2017, p. 109-168.

²³⁹ LEMOS, Ana Margarete; MAZZILLI, Cláudio; KLERING, Luís Roque. Análise do Trabalho Prisional: um Estudo Exploratório. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, 1998, p. 129-149.

ações que levem em consideração o desenvolvimento pessoal dos presos em suas habilidades reais de trabalho, que incluam a possibilidade de resolução de problemas e exercício de sua criatividade. Na organização do trabalho, a instituição deve viabilizar o exercício de funções mais flexíveis que permitam que as necessidades do apenado tenha relação com o conteúdo da atividade a ser desempenhada²⁴⁰.

Enquanto a educação tem o potencial de promover a integração à sociedade por meio de alterações internas na pessoa, com o incremento da autoestima, da possibilidade de visualizar outros caminhos de vida além da criminalidade, com o desenvolvimento pleno das capacidades, o trabalho como instrumento de integração social atua nos âmbitos interno e externo. No interno, de forma semelhante à educação, o trabalho pode promover a autoestima com a valorização das atividades desempenhadas, e possibilidade de atender suas necessidades com a remuneração obtida. De forma externa, a integração à sociedade é mais facilmente percebida no desempenho do trabalho com a integração ao mercado, como fornecedor de serviços e como consumidor.

Sobre o trabalho como forma de integração na sociedade, Figueiredo, Sincorá e Brandão, em pesquisa desenvolvida no Espírito Santo, explicam que o controle dos índices de criminalidade estão relacionados principalmente com elementos relacionados à empregabi-

²⁴⁰ LEMOS, Ana Margarete; MAZZILLI, Cláudio; KLERING, Luís Roque. Análise do Trabalho Prisional: um Estudo Exploratório. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, 1998, p. 129-149.

lidade da população²⁴¹. Embora a pesquisa mantenha o recorte no estado do Espírito Santo, reconhece-se a altíssima probabilidade de que esta realidade seja também identificada em outros contextos.

Em pesquisa realizada também no Espírito Santo, Souza e Costa realizaram entrevistas com apenas de uma penitenciária feminina da Região Metropolitana da Grande Vitória, fundada em 2010 com a proposta de um novo modelo de gestão prisional. O estudo identificou que a ressocialização pelo trabalho tem como resultado o contrário do que propõe. As constantes humilhações e violências contribuem para o processo de mortificação das presas, dificultando a ressocialização. O trabalho prisional estigmatiza o preso como criminoso incapaz de adotar outra identidade, pois é tratado como pessoa que carrega consigo iminente perigo em razão de sua propensão ao cometimento de crimes. Conforme os autores, ainda existem grandes obstáculos ao alcance da ressocialização por meio do trabalho²⁴².

Machado e Sloniak acrescentam que nas prisões raramente há aprendizagem por meio do trabalho. O trabalho e a formação profissional muitas vezes são confundidos e, sob o pretexto de formação profissional, os apenados são submetidos a trabalhos repetitivos com baixos salários sem qualquer aprendizado profissional, com benefício exclusivo às empresas que subcon-

²⁴¹ FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira; SINCORÁ, Larissa Alves; BRANDÃO, Marcelo Moll. Fatores determinantes do controle da criminalidade em gestão de segurança pública. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 2, 2021, p. 438-458.

²⁴² SOUZA, Eloisio Moulin de; COSTA, Alessandra de Sá Mello da; LOPES, Beatriz Correia. Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas e a produção do sujeito delinquente. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17, n. 2, abr/jun. 2019, p. 362-374.

tratam tais serviços. Como consequência, o apenado continua a perceber o trabalho como atividade unicamente sofrida e subvalorizada²⁴³.

Para Amaral, o trabalho prisional deveria se aproximar ao máximo do trabalho em liberdade para que alcançasse seu potencial ressocializador. Para tanto, seria necessária a aplicação de mudanças na atual estrutura do trabalho na prisão: a) equalizar a relação individual de trabalho livre e na prisão, inclusive em relação ao tempo de trabalho e à remuneração, para que com esta o preso possa atender suas necessidades imediatas e da sua família, constitua fundo para auxiliar a retomar sua inserção na sociedade quando alcançar a liberdade, arque com a obrigação de reparar o dano causado com o crime e com as despesas adiantadas pelo Estado em decorrência do seu encarceramento (alimentação, saúde, educação, vestuário, despesas com pessoal, higiene, etc.); b) relações coletivas de trabalho, que embora não sejam previstas pela legislação, as normas internacionais não fazem distinção quanto aos presos; c) direitos de seguridade social e; d) direito à proteção jurídica, ou seja, que as mesmas normas aplicáveis ao trabalhador livre também seja aplicado ao trabalhador preso, assegurando-lhe meios de defesa contra abusos²⁴⁴.

Costa e Bratkowski sistematizam as principais críticas ao sistema carcerário em três categorias. A primeira diz respeito à ausência de potencial reabilitador pelo traba-

²⁴³ MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. *Revista Direito GV*, v. 11, n. 1, jan-jun 2015, p. 189-222.

²⁴⁴ AMARAL, Cláudio do Prado. Trabalho e cárcere. *Trabalho & educação*, v. 26, n. 1, 2017, p. 153-168.

lho na prisão, pois funciona como uma moeda de troca, não como livre opção dos internos interessados em desenvolvimento pessoal. A segunda crítica diz respeito aos prejuízos à sociedade livre, pois o preso ocuparia a vaga de um desempregado, crítica ainda mais evidente em períodos de recessão. Por fim, o trabalho prisional seria mais difícil de administrar, pois os trabalhadores, já de baixo nível de escolaridade e qualificação profissional, estariam desmotivados e teriam potencial de cometer novos crimes²⁴⁵.

Julião lista os principais problemas que considera na realização de atividades educativas e laborais nas prisões: a) inexistência de diretriz nacional que oriente as ações estaduais, bem como discurso político que caracterize educação e trabalho como proposta política para o sistema carcerário; b) ausência de unidade nas ações desenvolvidas para educação, decorrente da falta de definição de atribuições, o que resulta na desagregação dos poucos recursos disponíveis; c) desenvolvimento de ações de educação de forma precária, muitas vezes sem proposta pedagógica ou prévio planejamento; d) ausência de informações sobre o perfil das pessoas presas e dos profissionais que atuam nas prisões; e) falta de capacitação específica dos profissionais para atuação específica nas prisões e; f) ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos programas e projetos implementados²⁴⁶.

²⁴⁵ COSTA, Sílvia Generali da Costa; BRATKOWSKI. Paradoxos do trabalho prisional na era do capitalismo flexível: o caso do DETRAN-RS, **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, 2007, p. 127-147.

²⁴⁶ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

Na realidade brasileira, verifica-se que esta atividade ocupa pouco espaço na agenda política, com poucas e insatisfatórias iniciativas de implantação de oportunidades de trabalho na prisão. Buscando compreender a explicação para esta situação, Machado e Sloniak desenvolveram entrevistas, entre julho de 2013 e janeiro de 2014, com pessoas que ocupam posição na gestão e na execução da política penitenciária no Governo Federal e no Distrito Federal, dentre os quais, servidores do DEPEN, do CNPCP e do Poder Executivo do Distrito Federal, servidores do Governo do Distrito Federal que participam da execução da política penitenciária local, quatro juízes de direito com experiência na Vara de Execução Penal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e três promotoras de justiça que atuam nas Promotorias de Execução Penal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios²⁴⁷.

As narrativas dos gestores foi orientada pela técnica de profissionais de políticas públicas, entendendo que não seria sua a responsabilidade pela ineficácia das políticas públicas voltadas ao trabalho nas prisões. Para estes, a responsabilidade seria atribuída ao funcionamento da política, pois as iniciativas voltadas ao trabalho na prisão não têm espaço nas agendas partidárias. A cultura do encarceramento também se apresentaria como obstáculo ao trabalho nas prisões, juntamente com a resistência dos executores, o que conduz a fala dos gestores a um pessimismo quanto à possibilidade de mudança deste cenário. Em semelhante perspectiva, os juízes de direito e promotores de justiça entendem que a responsabilidade seria da

²⁴⁷ MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. *Revista Direito GV*, v. 11, n. 1, jan-jun 2015, p. 189-222.

inexistência de interesse político na implantação de trabalho prisional, pois a atividade jurídica deve ser pautada pela legalidade, mas sem os necessários investimentos, a atuação do sistema de justiça torna-se restrita. O pessimismo dos profissionais do direito é fundado em razões sociais, econômicas e políticas, pois a sociedade e classe política vê presos como indignos da alocação de recursos públicos, os quais deveriam ser destinados a outras áreas de interesse social que não abrange investimento em estabelecimentos penais para atender as regras da LEP²⁴⁸.

Os executores das políticas penitenciárias, em sentido oposto ao dos gestores, apresentam narrativas baseadas em conhecimentos práticos, que não chegariam aos profissionais que não atuam na rotina dos estabelecimentos penais. Reivindicaram melhores condições de trabalho e abordaram as insuficientes estruturas material e humana. Seus discursos foram pautados da função retributiva da pena, entendendo o regime fechado como momento de expiação necessário, e na função de prevenção geral negativa, pois a prisão deveria ser uma penalidade exemplar²⁴⁹.

Em relação à perspectiva dos apenados sobre o trabalho na prisão, a pesquisa realizada por Julião por meio de entrevistas demonstra que no sistema penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2000 a 2004, os internos não apresentavam uma posição unânime. Alguns entendem a importância de trabalhar na prisão, outros discordam por diversas justificativas,

²⁴⁸ MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. *Revista Direito GV*, v. 11, n. 1, jan-jun 2015, p. 189-222.

²⁴⁹ MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. *Ibid.*

dentre as quais que o trabalho seria exploratório, pois as empresas se beneficiam de mão de obra mais barata, aumentando os lucros às suas custas²⁵⁰.

Há pouca diferença entre a quantidade de apenados que prefere trabalho ou estudo, mas o número dos que preferem estudar é maior. Enquanto o tempo dedicado ao estudo foi inversamente proporcional ao nível de escolaridade, o interesse pelo trabalho aumentou conforme o nível de escolaridade. A opção pelo estudo se relaciona com perspectivas futuras de reinserção social e a opção pelo trabalho com necessidades imediatas, como remição de pena, ocupar o tempo e sustento da família²⁵¹.

Costa e Bratkowski desenvolveram um estudo a partir da experiência de trabalho de apenados no Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN-RS), o qual ofereceu aos apenados trabalho em condições semelhantes às da sociedade livre, por meio da aplicação de ferramentas gerenciais no acompanhamento e avaliação dos trabalhadores apenados, propondo uma perspectiva que ultrapasse a ressocialização e a remição da pena, com a busca de resultados e eficiência como são demandados os trabalhadores livres²⁵². A proposta se distancia da ideia de trabalho como forma de educação, buscando

²⁵⁰ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

²⁵¹ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

²⁵² COSTA, Silvia Generali da Costa; BRATKOWSKI. Paradoxos do trabalho prisional na era do capitalismo flexível: o caso do DETRAN-RS, **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, 2007, p. 127-147.

aproximar a demanda por resultados que o trabalhador deve encontrar em liberdade, com o objetivo de dissociar o criminoso do crime.

As atividades foram realizadas na Coordenadoria de Documentação e Microfilmagem (CEDOC) do DETRAN-RS, entre os anos de 2000 e 2001, voltadas a tarefas operacionais, as quais consistiram em trabalho administrativo e repetitivo, especialmente para triagem, arquivamento e busca de documentos. Foi desenvolvida uma nova estrutura organizacional na CEDOC com a aplicação de avaliações de desempenho individual e setorial, de produtividade, pesquisa de percepção dos trabalhadores e programas de incentivos. Em razão das limitações inerentes ao setor público, estes incentivos foram aplicados por meio de abonos de ausência, uma forma de licença remunerada. Como resultado, os autores apontam que os apenados entenderam o controle e a avaliação como reconhecimento e valorização do seu trabalho. As avaliações provocaram mudanças de comportamento das pessoas, que atingiram performances ainda não alcançadas, pois funcionaram como feedback de desempenho, e o programa de incentivos atuou como fator de motivação. Os autores indicam, portanto, que a forma de organização do trabalho pode conduzir ao desenvolvimento pessoal e à reinserção social, mesmo com as limitações inerentes do setor público, como a impossibilidade de criação de sistema de promoção²⁵³.

No regramento da LEP, o trabalho na prisão se apresenta como dever social e condição de dignidade huma-

²⁵³ COSTA, Silvia Generali da Costa; BRATKOWSKI. Paradoxos do trabalho prisional na era do capitalismo flexível: o caso do DETRAN-RS, *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 3, 2007, p. 127-147.

na, tendo finalidades educativa e produtiva (artigo 28), não sendo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (artigo 28 §2º). O trabalho é obrigatório ao preso definitivo e facultativo ao preso provisório (artigo 31), e sua jornada deve estar entre seis e oito horas diárias com descanso em domingos e feriados (artigo 33). Deve ser remunerado pelo menos em três quartos do salário mínimo, valor que deve ser destinado à reparação dos danos causados pelo crime, ressarcimento ao Estado pela manutenção do condenado, assistência à família e despesas pessoais, sendo o restante depositado para constituição do pecúlio (artigo 29)²⁵⁴.

A atribuição do trabalho deve levar em consideração as habilidades, condições pessoais, necessidades e possibilidades futuras ao preso (artigo 32), podendo ser gerenciado por fundação ou empresa pública, que deve aplicar métodos empresariais na promoção e supervisão das tarefas e arcar com a remuneração devida, sendo possibilitada a celebração de convênios com empresas privadas para implantação de oficinas de trabalho nos estabelecimentos penais (artigo 34). Em relação ao trabalho externo, este somente será possível aos presos definitivos (artigo 31, parágrafo único) e, os presos em regime fechado poderão exercê-lo em serviços e obras públicas ou em serviços de entidades privadas, mas, em relação a estas, somente serão prestados serviços mediante consentimento do preso (artigo 36). A realização de trabalho externo depende do atendimento dos requisitos de cumprimento de um sexto da pena e autorização do diretor do estabelecimento,

que analisará aptidão, disciplina e responsabilidade do preso (artigo 37)²⁵⁵.

Assim como o estudo, o trabalho prisional conduz à remição da pena. Neste caso, será remido um dia de pena a cada três dias de trabalho (artigo 126 §1º, II), podendo ser compatibilizadas horas de trabalho e estudo (artigo 126 §3º)²⁵⁶.

A LEP inclui o trabalho no rol de deveres do preso cuja inobservância caracteriza falta grave (artigos 39, V, c/c 50, IV)²⁵⁷. A falta grave pode prejudicar a concessão de diversos benefícios da execução penal, como a progressão de regime, concessão de livramento condicional e quantidade de dias remidos.

Amaral defende, contudo, que a não realização do trabalho não deveria trazer consequências negativas ao preso, pois num Estado Democrático de Direito é opção da pessoa viver em sociedade como desejar, desde que não afete direitos de terceiros, o que inclui viver em ócio. Por outro lado, sendo o trabalho também um direito do preso, se ele desejar realizá-lo, o Estado tem o dever de dar efetividade a tal atividade²⁵⁸.

A Resolução nº 14/1994 do CNPCP determina que o trabalho deve ser designado conforme a aptidão e condição pessoal do condenado, considerando suas futuras necessidades e oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho e, apesar de não ser regida pela CLT, a

²⁵⁵ BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

²⁵⁶ BRASIL. *Ibid.*

²⁵⁷ BRASIL. *Ibid.*

²⁵⁸ AMARAL, Cláudio do Prado. Trabalho e cárcere. **Trabalho & educação**, v. 26, n. 1, 2017, p. 153-168.

Resolução determina que os presos devem ser indenizados por acidentes de trabalho e doenças profissionais de forma semelhante aos trabalhadores livres, devendo os estabelecimentos penais tomarem as mesmas precauções para proteger a saúde e a segurança que as tomadas para os trabalhadores livres (artigo 56)²⁵⁹.

Resolução nº 03 de 2009 do CNPCP prevê no artigo 8º que o trabalho na prisão é uma forma de educação e deve ser ofertado em horários compatíveis com as atividades educacionais²⁶⁰.

O exercício do trabalho em si é forma de estar inserido na sociedade. Os estudos apresentados indicam, contudo, que este trabalho pode não ser meio eficaz de reinserção social quando desenvolvido no âmbito dos estabelecimentos penais, ainda que seja sua declarada função. Seriam então aquelas pessoas inaptas à vida em sociedade por si, ou o modo pelo qual o trabalho é exercido na prisão seria ineficaz ao fim que se propõe? Crítica semelhante à apresentada por De Maeyer e Reuss, por exemplo, em relação à educação na prisão como forma de ressocialização. As pesquisas desenvolvidas até então indicam que a oferta de educação e trabalho aos presos em si não é suficiente ou eficaz ao propósito de ressocialização, mas podem ser instrumentos eficazes para tanto, a depender da forma como é organizada.

²⁵⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil**. Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994. Brasília, 1994.

²⁶⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais**. Resolução nº 03 de 11 de março de 2009. Brasília, 2009.

Conforme discorrido neste capítulo, os estudos desenvolvidos sobre educação e trabalho nas prisões indicam que aquelas teriam um maior potencial de fornecer aos internos condições de buscar sua reintegração social. Esta percepção é refletida também na quantidade de presos inscritos nestas atividades. Conforme o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), entre julho e dezembro de 2021, dos 670.714 presos em celas físicas em estabelecimentos estaduais, foram contabilizados 329.199 inscrições em atividades educacionais, podendo um mesmo interno realizar mais de uma atividade. Entretanto, se contabilizada uma inscrição por interno, seria identificado o percentual de 49,08% de presos em atividades educacionais. São consideradas atividades educacionais: alfabetização, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, cursos profissionalizantes, remição pelo estudo e esporte e atividades complementares. O percentual é reduzido para 19,25% em se tratando de atividades laborais, com 129.133 inscritos²⁶¹.

Ambas as alternativas dependem da realização de atividades efetivamente voltadas ao desenvolvimento de habilidades úteis à pessoa que retorna à liberdade. Isto abrange o aperfeiçoamento profissional, para que possa exercer atividades laborais lícitas e assim integre a sociedade, tanto pelo desenvolvimento pessoal, de forma a minimizar os efeitos criminógenos do cárcere, como por meio da função desempenhada como consumidor.

²⁶¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Ações de Reintegração e Assistência Social. Período de Julho a Dezembro de 2021**. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNzAzOGQzYzktMTQ2NS00ODQyLTk3M2ItYjk4NTk4NzdiZGYxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em jul. 2022.

A efetiva reintegração depende, contudo, de dois fatores externos às políticas públicas carcerárias: as questões internas da pessoa que se busca reintegrar e as condições sociais que encontrará ao retornar à sociedade. As mais avançadas políticas públicas carcerárias voltadas à educação e ao trabalho serão ineficazes quando disponibilizadas a quem deseja seguir na prática de crimes de forma habitual ou como meio profissional. Serão também ineficazes quando, ainda que o reintegrando não deseje reincidir inicialmente, não encontre na sociedade condições de manter sua subsistência por meio de trabalho lícito, não consiga se reinserir em razão do estigma que carrega de ex-presidiário e seja, então, recepcionado por organizações criminosas, por exemplo.

Embora não se ignore estes fatores, este trabalho tem como recorte metodológico o estudo de políticas públicas exclusivamente no âmbito carcerário, com investigação dos indicadores utilizados para avaliá-las, ainda que sua efetividade dependa de outras variáveis.

Tendo como base a compreensão dos aspectos teóricos que envolvem a educação e o trabalho no cárcere, passa-se ao estudo das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Ceará entre os anos de 2012 e 2022.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS CARCERÁRIAS PARA A RESSOCIALIZAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ ENTRE 2012 E 2022: INDICADORES DE MENSURAÇÃO E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Para responder ao problema de pesquisa proposto por este estudo, atendendo ao terceiro objetivo específico, é necessário o desenvolvimento de metodologias empíricas qualitativa e quantitativa. Tradicionalmente, os estudos no Direito utilizam predominantemente abordagens qualitativas, as quais condizem com os objetivos de interpretação dos fenômenos sociais. Contudo, os diversos problemas de pesquisa que integram as análises jurídicas demandam a utilização de outros métodos capazes de conferir precisão aos estudos jurídicos, complementando as bases teóricas que renovam e fortalecem teorias, com respostas causais específicas²⁶². É nesse sentido que, para solucionar a problemática proposta, é necessário o desenvolvimento de pesquisa multimétodo, superando a análise teórica com dados que possam robustecer as afirmações e conferir fiabilidade aos testes de hipóteses.

²⁶² ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. A desnecessária separação entre abordagem qualitativa ou quantitativa para a pesquisa jurídica: repensando as vantagens do pluralismo metodológico para a pesquisa em Direito Processual Civil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. 20, n. 1, 2019, p. 384-406.

O recorte geográfico selecionado é o Estado do Ceará pela possibilidade de um estudo desenvolvido no âmbito da Universidade Federal do Ceará contribuir com o aprimoramento das políticas públicas do Estado em que se localiza. Serão estudadas as políticas públicas voltadas à ressocialização, implementadas pela Secretaria da Justiça e Cidadania (SEJUS), órgão ao qual competia a administração penitenciária até o ano de 2018, e pela Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), criada em dezembro de 2018 pela Lei estadual nº 16.710/18²⁶³.

O recorte temporal será de 2012 a 2022, período selecionado de forma arbitrária, considerando que o período de 10 (dez) anos tende a se mostrar razoável e conter uma amostra robusta, apta a conhecer realidades de diferentes políticas implementadas e seus efeitos.

Para compreender as políticas públicas penitenciárias voltadas à ressocialização desenvolvidas, bem como os indicadores utilizados em suas avaliações, utilizam-se duas fontes de dados: solicitação de informação com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 15.175/2012) por meio do portal eletrônico do Governo do Ceará²⁶⁴ e análise das leis que estabelecem os Planos Plurianuais (PPAs) dos períodos em estudo.

Para a compreensão dos efeitos das políticas públicas na promoção de vagas de trabalho e ensino nos estabelecimentos penais também serão utilizadas duas fontes de dados: as estatísticas disponibilizadas pela

²⁶³ CEARÁ. Lei nº 16.710 de 21 de dezembro de 2018, Fortaleza, 2018.

²⁶⁴ A solicitação de informação foi enviada por meio do seguinte portal eletrônico: <https://www.ceara.gov.br/aceso-a-informacao/>

Secretaria da Administração Penitenciária em seu portal eletrônico e os relatórios analíticos estaduais do SISDEPEN, o qual dispõe de informações sobre estabelecimentos penais e a população carcerária no Brasil por estado, de acordo com dados periodicamente atualizados pelos gestores das unidades prisionais. Os dados qualitativos e quantitativos são analisados em análise de série temporal. Com a utilização da análise de série temporal, é possível fazer um estudo comparativo sobre as políticas públicas e seus resultados ao longo dos anos.

3.1 Políticas públicas carcerárias do Ceará voltadas à ressocialização entre 2012 e 2022

Para a compreensão das políticas públicas voltadas à ressocialização, inicialmente foi enviada solicitação de informação, por meio do portal eletrônico do Governo do Estado²⁶⁵, diretamente à Secretaria da Administração Penitenciária²⁶⁶. Foi enviada a lista de questionamentos (anexo I) em 18/04/2022, a solicitação foi respondida (anexo II) na data do prazo final de resposta: 18/05/2022. Contudo, dos 15 questionamentos realizados, somente 3 foram respondidos no prazo

²⁶⁵ A solicitação foi realizada por meio do seguinte endereço eletrônico: https://ceartransparente.ce.gov.br/platform/tickets?locale=pt-BR&ticket_type=sic.

²⁶⁶ Embora a SAP tenha sido criada somente em 2018, todos os registros da extinta SEJUS referentes à administração penitenciária passaram à SAP com a mudança promovida pela Lei estadual nº 16.710/18. Por esta razão, ainda que aparentemente se trate de duas secretarias neste estudo, a mudança de denominação não interfere na coleta de dados.

previsto pela Lei de Acesso à Informação por meio do sistema do Governo. Na oportunidade, a Secretaria informou que as respostas aos demais questionamentos seriam enviadas por e-mail.

Diante da ausência deste e-mail, em 30/08/2022 foi realizada nova solicitação de informação e enviado e-mail com cópias para todos os e-mails listados no site institucional da Secretaria que poderiam dispor de informações suficientes para responder aos questionamentos da pesquisa²⁶⁷. No mesmo dia, foi enviado em anexo protocolo com as respostas aos demais questionamentos (anexo III), o qual consta no anexo II deste trabalho, com data de protocolo em 20/05/22. Com estas informações, foi possível elaborar o quadro 02 a seguir a respeito das políticas públicas voltadas à ressocialização²⁶⁸:

²⁶⁷ Os e-mails foram enviados para os destinatários listados no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sap.ce.gov.br/institucional/quem-e-quem/>

²⁶⁸ O questionário, e consequentemente também as respostas obtidas, são mais amplos do que o exposto ao longo deste capítulo. Seu conteúdo completo consta nos anexos deste trabalho, optou-se por incluir neste capítulo apenas as informações mais relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa.

Quadro 02 - Políticas públicas para ressocialização no Ceará, de acordo com a SAP.

Questionamento	Resposta
01. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a educação de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?	Educação em Prisões na modalidade Jovens e Adultos – EJA (Ofertada pela SEDUC), Nova EJA (Ofertada pelo SESI), Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos para Pessoas Privadas de Liberdade (Encceja Nacional PPL), Exame Nacional do Ensino Médio para Pessoas Privadas de Liberdade e Jovens sob Medida Socioeducativas que incluía a privação de Liberdade (Enem PPL) e Ensino Superior na modalidade a distância. Já no âmbito da educação profissionalizante foram capacitadas nas áreas de serralheria, marcenaria, costura, padaria, agente de conservação e limpeza, construção civil, por meio dos Projetos: SOU CAPAZ, PROCAP 2015, PROCAP 2019 e QUERER.
02. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover o trabalho de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?	Projeto de Industrialização dos Presídios e o Projeto de Implantação de Oficinas Produtivas.
03. Quais instrumentos formalizam as políticas indicadas nos dois questionamentos anteriores?	Em relação às políticas públicas desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a educação de pessoas privadas de liberdade os instrumentos são termos de cooperações técnicas; Já em relação políticas públicas desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover o trabalho de pessoas privadas de liberdade para execução dos projetos de capacitação profissional, foram firmados Convênios Federais, Contratos e Termos de Cooperação Técnica, e para execução do Projeto de Industrialização o instrumento utilizado é o Termo de Permissão de Uso.
08. Existe nesta Secretaria Comitê ou Conselho que debata questões relacionadas a políticas públicas de ressocialização?	Existe o Ceará Pacífico aonde são definidas as metas do PPA – Instrumento de Planejamento Governamental de médio prazo; que declara as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Essa lei é elaborada sempre no primeiro ano de cada governo e tem duração de quatro anos, com o intuito de garantir a continuidade dos projetos, além de servir como uma diretriz ao governante no ano inicial do seu mandato. Nele são definidas as metas do plano plurianual de políticas públicas não só de ressocialização mas que abrangem todo aspecto de planejamento desta Secretaria.

Fonte: Respostas à solicitação de informação. Elaboração própria, 2024.

Ao final das respostas, o Comitê Setorial de Acesso à Informação da SAP informou que demandas de informação para projetos de pesquisas e estudos especiais devem ser feitas perante a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização (EGPR), mediante apresentação de projeto de pesquisa e declaração de matrícula na Universidade, por meio do email egpr@sap.ce.gov.br. Eventuais dúvidas deveriam ser sanadas por contato pelos telefones indicados.

Foi então formulada nova solicitação de informação perante a EGPR nos moldes indicados, em 30/08/2022. No questionário enviado solicitou-se os instrumentos que formalizaram as políticas públicas listadas, para melhor conhecer o conteúdo das ações implementadas. Contudo, em contato telefônico, foi informado que a análise dos documentos enviados deveria ser realizada após cerca de seis meses. Com esta análise, seria informado se o questionário seria ou não respondido, somente depois seriam os dados coletados e enviados, sem indicação de prazo para o envio dessas informações solicitadas, pois isto dependeria do grau de dificuldade de obtenção dos dados pela EGPR²⁶⁹. Até a data de finalização desta pesquisa, os documentos não foram analisados, não há uma resposta sequer se o questionário será respondido ou não²⁷⁰.

Em razão da insuficiência das informações prestadas e dificuldade de obtenção de informações por meio de solicitações, opta-se por ter como foco as informações

²⁶⁹ Tentou-se agendar uma reunião com a coordenação do EGPR com o objetivo de conhecer quais dados seriam de fácil acesso à SAP, para facilitar a coleta e reduzir o tempo de resposta. Contudo, foi informado que tal reunião somente poderia ser agendada após a análise dos documentos enviados (o qual demora em média 6 meses).

²⁷⁰ A limitação na coleta de dados é objeto do subtópico 3.2.3 deste livro.

públicas sobre as políticas públicas desenvolvidas. Utiliza-se então a análise dos Planos Plurianuais e respectivos instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. O lapso temporal da pesquisa integra três 3 Planos Plurianuais: PPA 2012-2015, PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023.

Busca-se compreender se políticas públicas voltadas à ressocialização fizeram parte da agenda do Governo do Estado do Ceará no período em estudo, de qual forma, quais critérios foram considerados na avaliação das políticas públicas e quais resultados foram obtidos.

O Plano Plurianual, previsto pelo artigo 165 da Constituição Federal, é um instrumento normativo de planejamento de médio prazo. O PPA é de iniciativa do Poder Executivo, devendo ser submetido ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do chefe do Executivo e, após o trâmite legislativo, é submetido à sanção do Executivo. A lei tem vigência de quatro anos, com início no segundo ano de mandato do chefe do Executivo seguindo até o primeiro ano de mandato do sucessor²⁷¹.

Conforme o artigo 165, §1º, da Constituição Federal, o PPA é o instrumento utilizado para estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”²⁷². De acordo com suas

²⁷¹ BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual**. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em set. 2022.

²⁷² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

disposições, são elaboradas as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs)²⁷³.

A Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Governo do Ceará disponibiliza em seu site os documentos que nortearam a formulação de cada PPA, projetos de lei, Lei publicada no Diário Oficial, documentos de revisão e adequação do PPA, bem como documentos referentes ao monitoramento e avaliação dos PPAs²⁷⁴.

Para estudar o conteúdo das PPAs, desenvolve-se metodologia de análise de conteúdo, a partir da busca pelo termo “ressocialização” e “reintegração” nas Leis, revisões e anexos pertinentes. Exclui-se a análise do termo quando este está relacionado ao atendimentos de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Para compreender a estrutura do PPA é necessário conhecer alguns conceitos utilizados para organizar e planejar a atuação estatal: a) Programa: apresenta a agenda de governo de acordo com os temas das políticas públicas de cada Secretaria, devem ser abrangentes de forma a abarcar diferentes desafios e territorialidades e se desdobram em objetivos e iniciativas; b) Objetivo: cada programa decompõe-se em um ou mais objetivos, os quais consistem na escolha do Governo para determinada política pública que orienta a ação governamental, com reflexos na distribuição de bens e serviços; c) Meta: medida quantitativa do alcance de um determinado objetivo, cada um deste deve ter uma ou mais metas asso-

²⁷³ BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual**. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em set. 2022.

²⁷⁴ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA)**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/>. Acesso em set. 2022.

ciadas; d) Iniciativa: elemento do programa que relaciona o Plano e o Orçamento, e a partir das iniciativas, são desenvolvidas as ações orçamentárias²⁷⁵.

Inicia-se o estudo com a compreensão da localização da ressocialização no PPA 2012-2015, período no qual o órgão responsável pela coordenação e administração do sistema penitenciário era denominado de Secretaria da Justiça e Cidadania (SEJUS).

Quadro 03 - Políticas públicas ressocializadoras no PPA 2012-2015.

PPA 2012-2015	
Eixo: Sociedade Justa e Solidária	
Área Temática: Justiça e Cidadania	
Programa 077 - Infraestrutura, Gestão e Assistência Penitenciária	
OBJETIVO 003 - Promover a assistência básica, a assistência jurídica, a execução de penas alternativas, a qualificação profissional e o apoio à empregabilidade, à religião, à cultura, ao esporte e ao lazer dos indivíduos em conflito com a lei sob a tutela do Estado.	META 01171 - Qualificar profissionalmente 5.200 presos e egressos
	META 01172 - Matricular 9.200 presos e egressos nas turmas do ensino fundamental, médio e superior
	META 01174 - Implantar 80 oficinas produtivas
	META 01176 - Apoiar 4.000 presos e egressos para a empregabilidade
	META 01178 - Promover 84 eventos socioculturais, esportivos e religiosos para os presos, egressos e familiares
	INICIATIVA 02040 - Implantação de cursos, oficinas e eventos voltados para o preso e egresso
	INICIATIVA Nº 02044 - Desenvolvimento de ações voltadas à ressocialização e ao apoio da empregabilidade ao preso e egresso
	INICIATIVA 02050 - Promoção da qualificação do preso

²⁷⁵ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/manual_ppa.pdf. Acesso em out. 2022.

OBJETIVO 004 - Manter, modernizar e equipar a Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização	META 01829 - Gerir e manter a Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização
	META 01832 - Modernizar a Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização
	INICIATIVA 02295 - Gestão e manutenção da Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização
	INICIATIVA 02296 - Modernização da Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização

Fonte: Elaboração própria com base no PPA 2012-2015²⁷⁶, 2024.

Na seção destinada à área temática Justiça e Cidadania no Anexo I da Lei nº 15.109/2012, a qual institui o PPA 2012-2015, constam explicações sobre a prevenção da criminalidade. Afirma-se que a aplicação da justiça e da cidadania pelo Sistema de Justiça Criminal abrange a punição e a prevenção da criminalidade, reforçando que a “inclusão de todas as pessoas nos benefícios da vida em sociedade não é apenas um problema de cunho filosófico, mas, sobretudo, um problema social e político” (2012, p. 117)²⁷⁷.

Conforme a Lei, a SEJUS teria dois desafios principais: garantir a segurança da sociedade e promover políticas públicas que viabilizem o retorno à sociedade dos sentenciados. Esta se daria por meio da promoção de educação, saúde, trabalho e assistência material aos internos²⁷⁸.

²⁷⁶ CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015**. Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012. 2012. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/PPA-2012-2015-LEI.pdf> Acesso em out. 2022.

²⁷⁷ CEARÁ. *Ibid.*

²⁷⁸ CEARÁ. *Ibid.*

Embora não utilize a reincidência como indicador na avaliação das políticas públicas, a Lei afirma “preocupação latente voltada para a ressocialização do preso, haja vista o valor percentual da reincidência, segundo o Depen, em torno de 80%” (2012, p. 121), justificando a criação da Coordenadoria de Ressocialização. As ações voltadas à ressocialização de acordo com o PPA 2012-2015 diferem do recorte realizado neste estudo (ensino e trabalho), abrangendo também assistência social, jurídica, psicológica, de saúde e tratamento e prevenção do uso de drogas²⁷⁹.

No relatório de avaliação do PPA, são apresentados os resultados das metas consideradas principais. Dentre as metas relacionadas à ressocialização, somente três foram apresentadas no relatório, excluídas as metas 01174 (implantar 80 oficinas produtivas), 01178 (promover 84 eventos socioculturais, esportivos e religiosos para os presos, egressos e familiares) e as metas 01829 e 01832, referentes à Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização²⁸⁰. No quadro a seguir, apresentam-se os resultados:

²⁷⁹ CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015**. Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012. 2012. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/PPA-2012-2015-LEI.pdf> Acesso em out. 2022.

²⁸⁰ CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015. Relatório de avaliação**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Relat%C3%B3rio-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-PPA-2012-2015-Volume-I.pdf>. Acesso em out. 2022.

Quadro 04 - Execução física das principais metas do PPA 2012-2015.

Principais metas	2012		2013		2014		2015		Realizado Acumulado 2012-2015
	Progr	Realiz	Progr	Realiz	Progr	Realiz	Progr	Realiz	
Qualificar profissionalmente 5.200 presos e egressos	1.300	618	1.527	1.917	1.527	1.685	846	1.092	5.312
Matricular 9.200 presos e egressos nas turmas do ensino fundamental, médio e superior	2.300	2.824	2.125	3.822	2.125	2.384	2.650	2.348	11.378
Apoiar 4.000 presos e egressos para a empregabilidade	1.000	1.500	833	4.944	1.000	933	1.987	324	7.701

Legenda: Progr: programado; Realiz: realizado.

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de avaliação do Plano Plurianual 2012-2015²⁸¹, 2024.

O quadro 4 demonstra que as metas foram atingidas e ultrapassadas, especialmente o apoio a presos e egressos para a empregabilidade, que resultou no quantitativo de 7.701 mesmo que a meta tenha sido de 4.000²⁸². Embora se apresente o resultado acumulado ao final, os números apresentados ao longo dos anos

²⁸¹ CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015. Relatório de avaliação.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Relat%C3%B3rio-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-PPA-2012-2015-Volume-I.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁸² Conforme o relatório, este apoio consistiu em capacitação/qualificação em diversos cursos, a exemplo de: “eletricista, serigrafia, educação financeira, tapeçaria, bombeiro hidráulico, artífice da construção civil, formação em horticultura e fruticultura e qualificação profissional em ceramista, políticas públicas, curso de administração, artes cênicas, macramê, crochê e costura de bolas.” (CEARÁ, 2016, p. 130). Pelo exposto, a meta de qualificação profissional de 5.200 presos e egressos estava contida também na meta de apoio a presos e egressos para empregabilidade.

não se referem à criação de novas vagas, mas ao total de inscritos ao ano, como se pode constatar das explicações realizadas no próprio relatório.

Quanto à educação prisional, foi estabelecida parceria com a Secretaria da Educação (SEDUC) para o desenvolvimento de atividades de educação de jovens adultos (EJA), também foram desenvolvidas parcerias com instituições municipais, organizações não governamentais (ONGs) e instituições privadas²⁸³.

Quanto aos indicadores utilizados na avaliação das políticas públicas, para o PPA 2012-2015 foram selecionados três indicadores que se relacionam com atividades de ressocialização, apresentados no quadro 5:

Quadro 05 - Resultados e indicadores setoriais do PPA 2012-2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Percentual de internos matriculados no sistema educacional penitenciário	14,93%	15,61%	16,30%	12,89%	11,56%	10,38%
Taxa de internos e/ou egressos beneficiados com qualificação profissional	12,39%	6,44%	3,57%	4,94%	8,17%	4,83%
Taxa de internos e/ou egressos empregados	8,79%	5,42%	6,18%	25,53%	4,52%	1,43%

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de avaliação do Plano Plurianual 2012-2015²⁸⁴, 2024.

A SEJUS realiza o comparativo com os anos anteriores (2010-2011) ao PPA em estudo para utilizá-los como parâmetros. Justifica a redução do percentual de internos ma-

²⁸³ CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015. Relatório de avaliação.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Relat%C3%B3rio-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-PPA-2012-2015-Volume-I.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁸⁴ CEARÁ. *Ibid.*

tricolados no sistema educacional em 2015, por exemplo, com o aumento da população carcerária, pois a estrutura educacional teria se mantido a mesma. Já em relação à redução do percentual de presos e egressos beneficiados com qualificação profissional, justifica-se a redução em 2015 com o quadro econômico nacional²⁸⁵.

Em relação à taxa de internos e egressos empregados, tratou-se inicialmente de projeto de utilização de mão de obra carcerária na sede da SEJUS, nas unidades penitenciárias e cadeias públicas. No ano de 2014, foram desenvolvidas parcerias e convênios com construtoras para empregar a mão de obra de egressos nas obras do Estado. Em 2015, o número de beneficiados foi reduzido pelo contexto econômico do Estado, havendo, contudo, a implantação de quatro empresas nos estabelecimentos penais²⁸⁶.

Diante destes resultados, segue-se ao PPA 2016-2019. Neste período, foi editada a Lei estadual nº 16.710/2018 que alterou a estrutura da Administração Estadual, a SEJUS passou então a ser denominada de Secretaria da Administração Penitenciária²⁸⁷. O PPA 2016-2019 não previu metas para as ações de ressocialização como o fez o PPA 2012-2015, foi prevista uma iniciativa específica para a ressocialização (iniciativa 004.1.06) e uma que aborda também a educação (iniciativa 004.4.04), conforme o quadro a seguir:

²⁸⁵ CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015. Relatório de avaliação.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Relat%C3%B3rio-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-PPA-2012-2015-Volume-I.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁸⁶ CEARÁ. *Ibid.*

²⁸⁷ CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **A Instituição.** Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/institucional>. Acesso em out. 2022.

Quadro 06 - Políticas públicas ressocializadoras no PPA 2016-2019.

PPA 2016-2019	
Eixo: Ceará Pacífico	
Tema estratégico: 7.02 Justiça e Cidadania	
Programa 044 - Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário	
OBJETIVO 004.1 - Garantir a infraestrutura apropriada à gestão das atividades fins do Sistema Penitenciário do Ceará	INICIATIVA 004.4.04 - Atendimento com ações de saúde, educação e assistência jurídica a presos e egressos
	INICIATIVA 004.1.06 - Desenvolvimento de ações voltadas à ressocialização e ao apoio à empregabilidade do preso e egresso

Fonte: Elaboração própria com base no PPA 2016-2019²⁸⁸, 2024.

O objetivo da ressocialização se apresenta na justificativa do programa, o anexo II da Lei, que demonstra os temas estratégicos e os programas, e inicia a justificativa mencionando a previsão da LEP de promoção da integração social do condenado e internado. Para alcançar esse objetivo, a Lei considera necessária a aplicação de meios preventivos e curativos, os quais seriam alcançados por meio de ações de saúde, educação, profissionalização e trabalho²⁸⁹. O PPA 2016-2019 também tem como ações de ressocialização um universo maior que o recorte dessa pesquisa, pois considera também ações de saúde.

No PPA 2016-2019 reconhece-se que as condições do sistema prisional são “extremamente precárias, com altos custos de manutenção e altas taxas de reincidência dos egressos” (2016, p. 175). Disso decorreria então a

²⁸⁸ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019**. Lei nº15.929, de 29 de dezembro de 2015. Volume II - Anexo I - Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-Anexo-I-Demonstrativo-de-Temas-Estrat%C3%A9gicos-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁸⁹ CEARÁ. *Ibid.*

necessidade de desenvolvimento de política que abranja áreas como “socialização, inserção e integração social da pessoa presa” (2016, p. 175), qualificação dos trabalhadores do sistema, políticas de desencarceramento, educação, saúde, segurança humanista, prevenção e combate à tortura, dentre outros²⁹⁰. Na avaliação do PPA foram identificados os seguintes resultados:

Quadro 07- Indicadores temáticos do PPA 2016-2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
Percentual de pessoas presas matriculadas no sistema educacional penitenciário	12,64	12,81	8,65	7,00 ¹	14,23
Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário	16,03	17,31	14,78	31,04 ¹	47,67 ²
Percentual de presos e egressos com qualificação profissional	9,62	5,17	NI	4,32	12,49
Percentual de presos e egressos empregados	6,06	7,02	5,64	5,99	5,43

¹ - Dados de 2018 foram atualizados

² - Dados de 2019 foram atualizados

NI - Dado não informado

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de avaliação do PPA 2016-2019²⁹¹, 2024.

Em relação ao indicador sobre percentual de pessoas presas matriculadas no sistema educacional, a SAP explica que no ano de 2016 instalou-se uma crise no

²⁹⁰ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019**. Lei nº15.929, de 29 de dezembro de 2015. Volume II - Anexo I - Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-Anexo-I-Demonstrativo-de-Temas-Estrat%C3%A9gicos-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁹¹ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

sistema penitenciário decorrente de rebeliões, circunstância que prejudicou a oferta de assistência educacional nos anos de 2017 e seguintes. Com as rebeliões, foi necessário focar primeiro em medidas de segurança, disciplina e infraestrutura para realização de aulas, por isso a redução nos indicadores nos anos de 2017 e 2018. Após essas medidas, foi retomada a oferta de educação básica, que resultou em 2019 no aumento do percentual do indicador, com a matrícula de 3.450 presos. Os profissionais da educação foram cedidos pela Secretaria de Educação²⁹².

Quanto ao indicador “percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário”, passou a ser monitorado, identificando que se encontra em ascensão. O indicador se refere ao percentual de pessoas que reentram no sistema penitenciário dentre todas aquelas que ingressam no Sistema, assim, das 12.963 pessoas que entraram no sistema em 2019, por exemplo, 6.176 eram reentrantes (47,64%)²⁹³.

No relatório de avaliação do PPA afirma-se que o indicador retrata a realidade social, política, econômica e jurídica da sociedade cearense, “Estado assolado por seis anos de seca, com IDH de 0,682 (17º do país), uma renda mensal domiciliar per capita de R\$ 940,00, elevada taxa de homicídios e alto número de desempregados” (2019, p. 561)²⁹⁴.

²⁹² CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁹³ CEARÁ. *Ibid.*

²⁹⁴ CEARÁ. *Ibid.*

Ainda que atribua os altos percentuais de reentradas a fatores externos, como seca, recursos financeiros, violência e desemprego, consta também no relatório que as políticas públicas voltadas à reinserção social são de grande importância para a mudança nos indicadores, segurança e bem-estar da sociedade. O relatório afirma que o Governo tem atuado na promoção da educação e do trabalho do preso e do egresso com o objetivo de reduzir a reincidência criminal²⁹⁵.

Em relação ao indicador “percentual de presos e egressos beneficiados com qualificação profissional”, os três primeiros anos do PPA também foram prejudicados pelas consequências das rebeliões, pois a demanda de estrutura e segurança repercutiu na baixa oferta de capacitação. Em 2019 foi possível ampliar o número de cursos, com parcerias público e privadas para realização de oficinas, e desenvolvimento de outros projetos relacionados à qualificação profissional²⁹⁶.

Sobre o indicador de presos e egressos empregados, este teve uma queda em razão dos egressos não conseguirem se encaixar no mercado de trabalho. Os presos, por sua vez, foram empregados pelas empresas instaladas nas unidades penitenciárias, como consequência de um processo de industrialização das prisões (2019, p. 562)²⁹⁷.

Em relação à execução física das iniciativas, uma vez que o PPA 2016-2019 não tratou de metas em relação à ressocialização, tem-se o quadro 8:

²⁹⁵ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁹⁶ CEARÁ. *Ibid.*

²⁹⁷ CEARÁ. *Ibid.*

Quadro 08 - Execução física das iniciativas do programa por quantidade de presos e egressos atendidos e beneficiados.

Iniciativa	2016		2017		2018		2019		2016-2019	
	Progr	Realiz	Progr	Realiz	Progr	Realiz	Progr	Realiz	Progr	Realiz
Atendimento com ações de saúde, educação e assistência jurídica e social a presos, egressos e familiares	0	127.312	0	245.621	0	0	0	0	245.621	245.621
Desenvolvimento de ações voltadas à ressocialização e ao apoio à empregabilidade do preso e do egresso	16.332	1.800	16.332	9.650	16.332	8.765	9.650	17.406	16.332	17.406

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de avaliação do Plano Plurianual 2016-2019²⁹⁸, 2024.

Os valores demonstrados no quadro não são cumulativos, ou seja, o total é representado pela maior quantidade do período, pois por se tratar de serviços de oferta continuada, a soma dos valores anuais não demonstraria o total de pessoas atendidas ou beneficiadas²⁹⁹.

Apesar da redução da quantidade de pessoas beneficiadas por programas de educação ou trabalho, o relatório considera positivo o resultado das medidas ressocializadoras. Embora o PPA 2016-2019 não tenha fixado meta, seu relatório de avaliação considera que as metas das ações voltadas à ressocialização e ao

²⁹⁸ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

²⁹⁹ CEARÁ. *Ibid.*

apoio à empregabilidade do preso e do egresso teriam sido superadas, pois 17.406 pessoas foram beneficiadas por vagas de emprego no próprio sistema penal, com destaque para a instalação de novas indústrias no estabelecimento no ano, pelo encaminhamento de egressos à empresas parceiras para vínculo empregatício e projetos de fomento à renda no interior das unidades penais³⁰⁰.

Por fim, o PPA 2020-223 apresentou as seguintes iniciativas voltadas à ressocialização:

Quadro 09 - Políticas públicas ressocializadoras no PPA 2020-2023.

PPA 2020-2023	
Eixo: Ceará Pacífico	
Tema estratégico: 5.1 Justiça	
Programa 514 - Gestão e Modernização do Sistema Penitenciário	
OBJETIVO 514.1 - Promover a reintegração social e a inserção profissional de pessoas presas e egressos do Sistema Penitenciário	INICIATIVA 514.1.05 - Promoção da assistência integral às pessoas presas
	INICIATIVA 514.1.07 - Promoção da ressocialização de pessoas presas e egressas do Sistema Penitenciário

Fonte: Elaboração própria com base no PPA 2020-2023³⁰¹, 2024.

As explicações a respeito dos programas deste PPA no anexo II da Lei são organizados em justificativa, público-alvo e objetivo. O programa que integra as iniciativas de ressocialização do PPA 2020-2023 tem o

³⁰⁰ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

³⁰¹ CEARÁ. **Plano Plurianual 2020-2023.** Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. **Anexo II – Demonstrativos de Eixos, Temas e Programas.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/03/Anexo-II-%E2%80%93-Demonstrativo-de-Eixos-Temas-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

diferencial de explicitamente objetivar: “promover a reintegração social e a inserção profissional de pessoas presas e egressos do Sistema Penitenciário” (2019, p. 357). Apesar de apresentar um texto de justificativa, esta frase é a única utilizada para apresentar o objetivo do programa 514³⁰², o que demonstra a importância dada pelo PPA 2020-2023 à ressocialização.

Como público-alvo, tem-se pessoas presas provisória e definitivamente, egressos do sistema penitenciário e suas famílias. A justificativa do programa aborda a alta taxa de ocupação do sistema, com grande excedente carcerário, que repercute em condições insalubres de vida aos presos, servidores e colaboradores, conforme dados do DEPEN. O PPA cita o objetivo de integração social previsto pela LEP, afirmando que este objetivo encontra obstáculo na superlotação carcerária, razão pela qual busca-se a ampliação do número de vagas e outras formas de reduzir o número das pessoas encarceradas, como pela expansão das alternativas penais à privação de liberdade com a disponibilização de tornozeleiras eletrônicas e a ampliação da assistência jurídica para que os processos dos internos tramitem com mais celeridade³⁰³.

O PPA indica que a reforma administrativa que renomeou a SEJUS, passando a denominá-la Secretaria da Administração Penitenciária, demonstra a prioridade do Governo em resolver as questões que envolvem o sistema prisional do estado. A SAP busca uma reestruturação do

³⁰² CEARÁ. **Plano Plurianual 2020-2023**. Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. **Anexo II – Demonstrativos de Eixos, Temas e Programas**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/03/Anexo-II-%E2%80%93-Demonstrativo-de-Eixos-Temas-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

³⁰³ CEARÁ. *Ibid.*

Sistema Prisional como um todo. O programa 514, vinculado à SAP, tem como principal foco o binário educação e trabalho, com o objetivo de promover a ressocialização por meio da reestruturação dos espaços físicos destinados a tanto, incentivo à industrialização das prisões, para que seja promovida a capacitação profissional dos internos e, por meio de parcerias, as indústrias se instalem nas unidades promovendo oportunidades de trabalho aos internos. Outra prioridade ao programa é a valorização e a capacitação dos profissionais que atuam no sistema penitenciário. Por uma aparente falha de digitação, contudo, a justificativa foi encerrada com o seguinte trecho: “Nesta persp” (2019, p. 357)³⁰⁴.

O quadro 10 demonstra os indicadores utilizados pelo PPA 2020-2023 que têm relação com as ações voltadas à ressocialização, bem como as metas que buscam atingir em cada ano:

Quadro 10 - Indicadores programáticos no PPA 2020-2023.

Indicadores programáticos	Referência	Metas de desempenho				
	2018	2020	2021	2022	2023	
Pessoas presas em regime fechado matriculadas na educação básica	7,02%	16,52%	19,74%	24,17%	25%	
Pessoas presas em regime fechado trabalhando	0,45%	4,5%	4,54%	4,58%	4,61%	
Pessoas presas em regime semiaberto e egressos do Sistema Penitenciário trabalhando	1,38%	6,97%	7,6%	8,16%	8,65%	

Fonte: Elaboração própria com base no PPA 2020-2023³⁰⁵, 2024.

³⁰⁴ CEARÁ. **Plano Plurianual 2020-2023**. Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. **Anexo II – Demonstrativos de Eixos, Temas e Programas**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/03/Anexo-II-%E2%80%93-93-Demonstrativo-de-Eixos-Temas-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

³⁰⁵ CEARÁ. *Ibid.*

As metas propostas refletem a justificativa do PPA em reestruturar o sistema prisional do Ceará, se comparado com o ano de referência aplicado. Ainda assim, os percentuais buscados ainda não chegariam a uma parcela expressiva da quantidade de presos, especialmente considerando a meta da quantidade de pessoas em regime fechado trabalhando não chegar a 5% em 2023, embora a LEP determine que o trabalho do preso é obrigatório.

O fato das metas de desempenho se apresentarem em percentual gera uma incerteza sobre quantas pessoas devem ser beneficiadas para atingir aquela meta, possivelmente dificultando o planejamento orçamentário. Isto porque o número de pessoas presas sofre muitas variações ao longo do tempo, sempre com tendência ao crescimento, embora a SAP afirme na justificativa do programa 514 buscar medidas para reduzir o excedente carcerário.

Tendo em vista a inexistência de relatório de avaliação do PPA 2020-2023 ao tempo de conclusão deste estudo, não é possível demonstrar os resultados obtidos em relação aos indicadores como feito nos demais PPAs. Embora existam relatórios de monitoramento periódicos disponibilizados no portal eletrônico da SEPLAG, estes não apresentam os resultados parciais dos indicadores listados no quadro 10. Buscou-se então, nos dados disponibilizados pela SAP, informações relativas à evolução dos indicadores durante a execução do PPA 2020-2023.

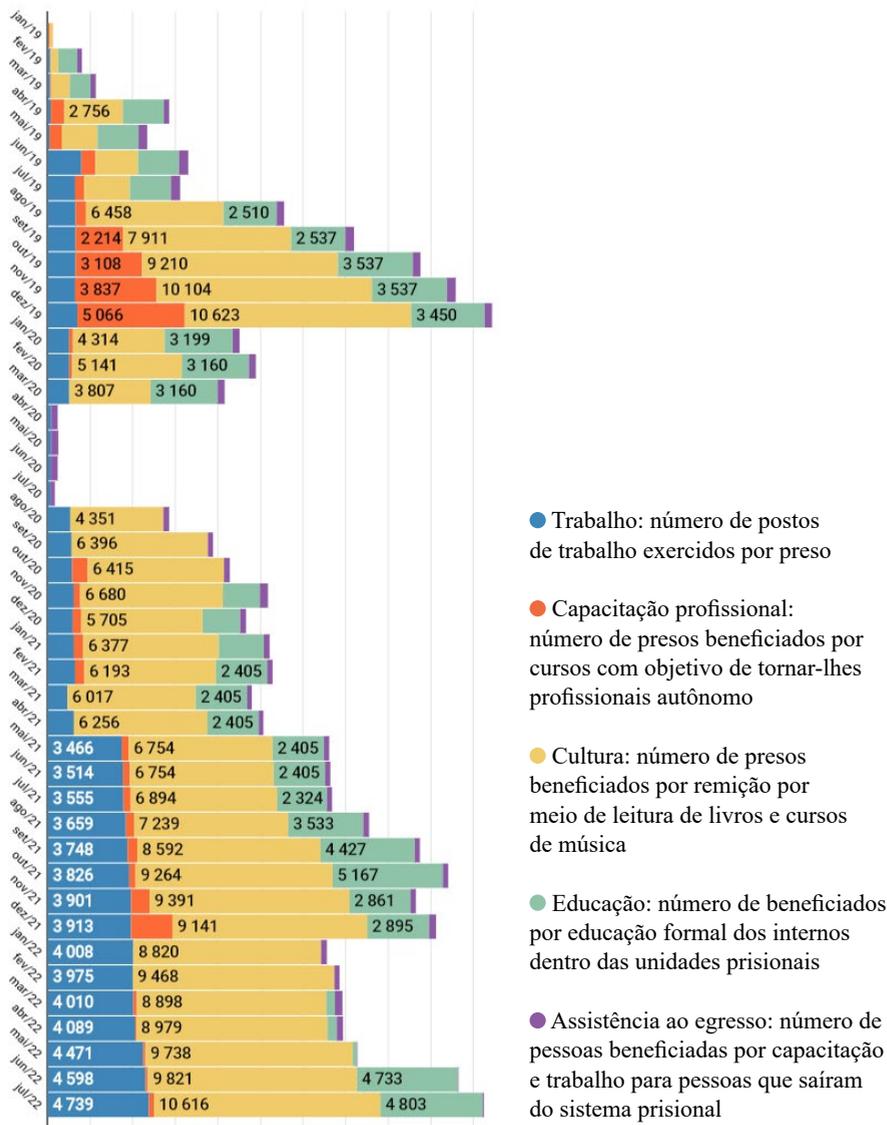
No portal eletrônico da SAP encontra-se a aba “estatística”, a qual compila informações divulgadas mensalmente referentes ao sistema prisional cearen-

se, coletadas pelo Núcleo de Monitoramento, Núcleo de Estatística, Informações Penitenciárias e Segurança Tecnológica, vinculados à Coordenadoria Especial da Administração Penitenciária e à Coordenadoria de Tecnologia da Informação³⁰⁶. O site disponibiliza informações desde o ano de 2008, com boletins mensais a partir de junho de 2017. Somente a partir de janeiro de 2019 foram disponibilizados dados referentes à quantidade de beneficiados por remição de pena.

Embora não se trate propriamente do percentual de pessoas presas, em regime fechado matriculadas na educação básica, em regime fechado trabalhando e em regime semiaberto e egressos do Sistema Penitenciário trabalhando, como os indicadores programáticos, foi possível coletar dados em análise de série temporal que ilustram a evolução da quantidade de pessoas vinculadas à educação e ao trabalho. Inicia-se o gráfico com termo inicial em janeiro de 2019 para utilizar como referência ao tempo abrangido pelo PPA em análise (2020-2022) e pela possibilidade de obtenção de dados até este ano. O termo final em julho de 2022 também pela disponibilidade de dados ao tempo da fase de coleta de dados desta pesquisa.

³⁰⁶ CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **Estatísticas do Sistema Penitenciário Cearense – dezembro/2019**. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/17/2020/01/BOLETIM-DEZEMBRO-2019.pdf>. Acesso em: out. 2022.

Gráfico 01 - Quantidade de presos beneficiados por projetos de remição de pena no Ceará entre 2019 e 2022³⁰⁷.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela SAP³⁰⁸, 2024³⁰⁹.

³⁰⁷ Nos boletins dos meses de outubro a dezembro de 2019 também constam explicações de estatísticas úteis para compreender os demais boletins, com base na qual foi feita a legenda.

³⁰⁸ CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **Estatística**. Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/estatistica/>. Acesso em out. 2022.

³⁰⁹ Algumas informações de alguns meses constaram sem dados, conforme indicado em tabela com dados que alimentam o gráfico no anexo VII deste trabalho.

O gráfico demonstra três importantes informações sobre as ações voltadas à ressocialização no período: 1) a ressocialização dos presos é priorizada frente aos egressos, cujo número de beneficiados sequer foi possível apresentar no gráfico³¹⁰; 2) a maior quantidade de presos beneficiados por projetos de remição está vinculada a atividades de cultura, as quais envolvem remição pela leitura e curso de música; 3) embora se verifique pausa nas atividades ressocializadoras dos presos nos meses de abril a julho de 2020, decorrentes da pandemia de Covid-19, é possível identificar que a quantidade de beneficiados já estava sendo reduzida desde janeiro³¹¹, com recuperação gradual no quantitativo a partir de agosto, seguida por retomada da tendência de crescimento, mesmo que até julho de 2022 não se tenha alcançado o mesmo pico de dezembro de 2019.

A análise de dados também chama atenção para o mês de janeiro de 2020, único no qual foi verificado presos em curso de teologia. Foram verificados 543 beneficiados neste mês, sem registro de qualquer beneficiado no restante do período.

O gráfico levanta o questionamento sobre a variação da quantidade de pessoas beneficiadas por remição ao longo dos meses. Não é possível afirmar neste momento se esta circunstância se deve a uma falta de continuidade no exercício das atividades ou na rotatividade de presos inerente ao sistema penal.

³¹⁰ O gráfico elaborado na ferramenta *infogram* apresenta apenas os números considerados mais expressivos pela ferramenta de acordo com a possibilidade de tamanho da imagem final do gráfico.

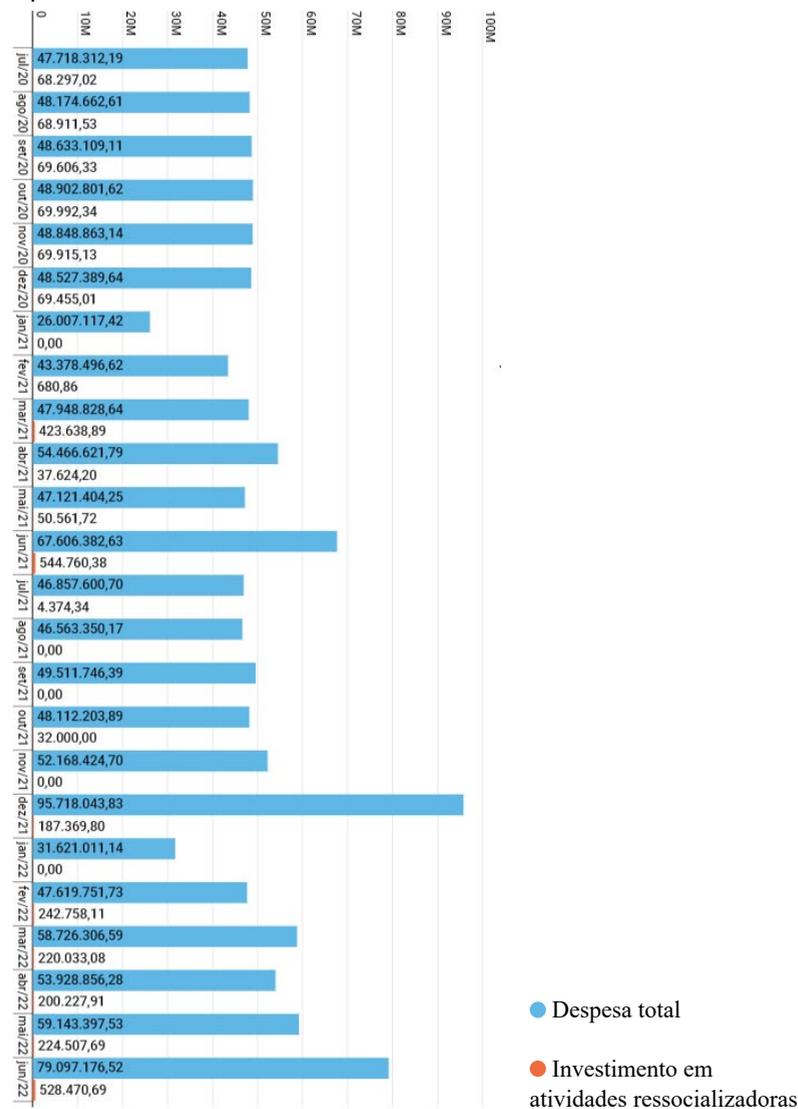
³¹¹ As medidas de isolamento no estado para o enfrentamento da pandemia tiveram início em 18 de março de 2020.

Os estudo dos três PPAs apresentados conduz a quatro conclusões: 1) a ressocialização de presos e egressos compõe a agenda política do Estado em todo o período estudado; 2) Os tipos de ações consideradas aptas a promover a ressocialização variam ao longo do tempo, sendo as iniciativas relacionadas à educação e trabalho as únicas constantes; 3) A reincidência é um elemento considerado nas justificativas dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019; 4) Os indicadores de sucesso das políticas públicas voltadas à ressocialização variam de acordo com cada PPA.

Buscou-se compreender também quanto foi investido em ações ressocializadoras ao longo do período estudado, para identificar se a importância atribuída a tais políticas públicas nas justificativas dos PPAs poderia ser refletido também na alocação de recursos.

Optou-se pela base de dados do DEPEN, na qual é possível distinguir por unidade federativa a despesa total com o sistema penitenciário por mês e, dentre estas, os investimentos realizados em atividades específicas. O termo inicial e final do gráfico corresponde a todo o período a respeito do qual foram disponibilizadas as informações que constam no gráfico 02:

Gráfico 02 - Despesa total com o sistema penitenciário e investimento em atividades ressocializadoras no Ceará entre julho de 2020 a julho de 2022 em reais³¹².



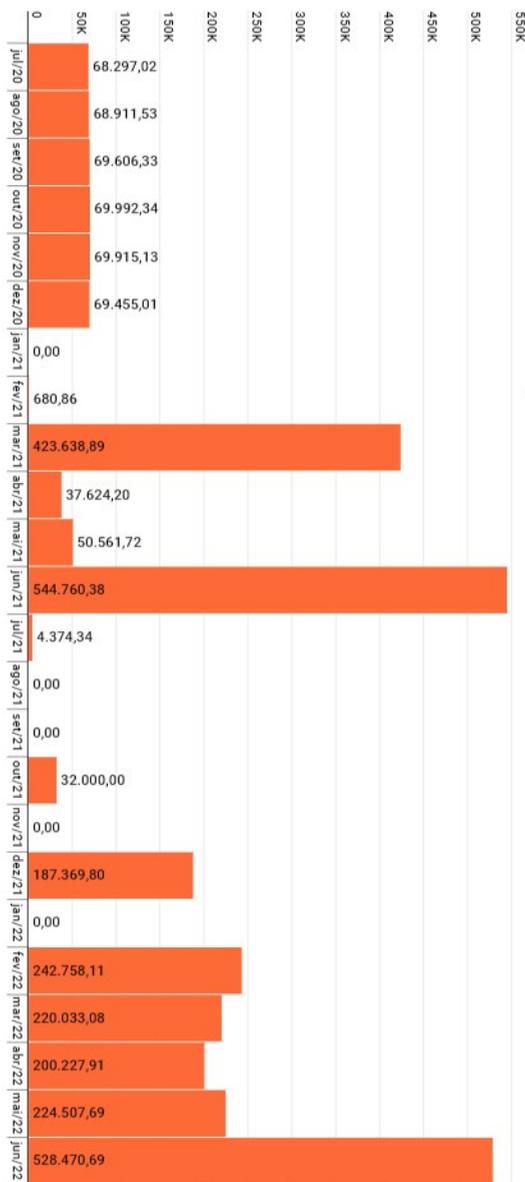
Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias³¹³, 2024.

³¹² Os valores apresentados não incluem os investimentos com pessoal, os quais são apresentados pelo SISDEPEN em uma sessão única sem especificar quantidade de pessoas designadas para cada função.

³¹³ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em out. 2022.

Verifica-se, portanto, que em termos de quantitativo de investimentos, as ações de ressocialização não são prioridade no período abrangido pelo gráfico. O mês de maior percentual investido deste tipo de ação foi março de 2021 com 0,88% do total de despesas. Isto, contudo, não implica afirmar que essas medidas não foram priorizadas, tendo em vista que inúmeros fatores interferem na alocação de recursos e a despesa total engloba diversos outros custos e investimentos cuja análise demandaria o desvio do foco desta pesquisa. Para melhor visualizar apenas os investimentos em atividades ressocializadoras, apresenta-se o gráfico 03:

Gráfico 03 - Investimento em atividades ressocializadoras no Ceará entre julho de 2020 a julho de 2022 em reais.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias³¹⁴, 2024.

³¹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em out. 2022.

O gráfico demonstra a variação dos valores investidos ao longo do meses. Constata-se que não se trata de uma despesa fixa mensal e não há relação direta de quantidade de valor investido com pessoas beneficiadas em um mesmo mês. O gráfico 01 demonstra que o mês de julho de 2020 teve baixa quantidade de pessoas beneficiadas por programas de ressocialização se comparado com agosto e julho do mesmo ano, período no qual o número de pessoas beneficiadas passou a aumentar. Apesar disto, o gráfico 03 demonstra que os valores investidos nesses meses foi semelhante, por volta dos R\$ 68 e 69 mil reais.

3.2 Indicadores de mensuração das políticas públicas para ressocialização de presos no Ceará

Compreendido como foi apresentada a ressocialização nos PPAs de 2012 a 2023, passa-se ao estudo dos indicadores utilizados para mensurar o sucesso das políticas públicas adotadas nos períodos. O quadro 11 a seguir apresenta de forma comparativa os indicadores utilizados nos períodos abrangidos por cada PPA:

Quadro 11 - Comparativo de indicadores de mensuração das políticas públicas para ressocialização.

PPA 2012-2015		PPA 2016-2019		PPA 2020-2023	
Principais metas	Qualificar profissionalmente 5.200 presos e egressos	Indicadores temáticos	Percentual de pessoas presas matriculadas no sistema educacional penitenciário	Indicadores programáticos	Pessoas presas em regime fechado matriculadas na educação básica
	Matricular 9.200 presos e egressos nas turmas do ensino fundamental, médio e superior				
	Matricular 9.200 presos e egressos nas turmas do ensino fundamental, médio e superior				
Resultados e indicadores setoriais	Percentual de internos matriculados no sistema educacional penitenciário	Indicadores temáticos	Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário	Indicadores programáticos	Pessoas presas em regime fechado trabalhando
	Taxa de internos e/ou egressos beneficiados com qualificação profissional				
	Taxa de internos e/ou egressos empregados				
			Percentual de presos e egressos com qualificação profissional		Pessoas presas em regime semiaberto e egressos do Sistema Penitenciário trabalhando
			Percentual de presos e egressos empregados		

Fonte: Elaboração própria com base nos PPAs 2012-2015³¹⁵, 2016-2019³¹⁶ e 2020-2023³¹⁷, 2024.

³¹⁵ CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015**. Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012. 2012. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/PPA-2012-2015-LEI.pdf> Acesso em out. 2022.

³¹⁶ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019**. Lei nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015. Volume II - Anexo I - Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-Anexo-I-Demonstrativo-de-Temas-Estrat%C3%A9gicos-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

³¹⁷ CEARÁ. **Plano Plurianual 2020-2023**. Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. **Anexo II – Demonstrativos de Eixos, Temas e Programas**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/03/Anexo-II-%E2%80%93-93-Demonstrativo-de-Eixos-Temas-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

Verifica-se novamente que somente o PPA 2012-2015 apresentou metas, enquanto todos os demais utilizaram indicadores em percentual, taxa ou número de pessoas. As metas e indicadores do quadro podem ser agrupados em duas categorias: a) percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário, ao qual corresponde o segundo indicador temático do PPA 2016-2019 e; b) quantitativo de pessoas vinculadas a atividades ressocializadoras, neste enquadram-se todos os demais indicadores e metas.

Embora existam variações nos indicadores, seja pelo cálculo em percentual ou em quantidade de pessoas, ou por considerar qualificação profissional em indicador autônomo (PPA 2012-2015 e 2016-2019) ou não (PPA 2020-2023), por exemplo, o quadro 11 demonstra a preferência pelas políticas públicas de forma quantitativa, de acordo com o número de pessoas beneficiadas pelas oportunidades de estudo e trabalho no sistema penitenciário.

Na primeira solicitação de informação formulada em 18/04/2022, questionou-se sobre a avaliação de impacto das polícias de ressocialização de presos no período em estudo. O item 9 da lista de questionamentos foi apresentado nos seguintes termos: “Foi avaliado o impacto de alguma política penitenciária de ressocialização no período? Se sim, quais critérios foram utilizados para mensurar os resultados das políticas públicas penitenciárias para promover educação e trabalho aos reclusos entre os anos 2012 e 2022?” (Anexo II).

Em resposta, a SAP afirmou: “Sim. A redução da reincidência/reentrada nas Unidades Prisionais,

o comportamento carcerário, a elevação de desempenho educacional e o aumento do interesse na participação de programas e projetos de ressocialização.” (Anexo II).

Na resposta apresentada identificam-se duas formas de avaliação de impacto objetivas e duas subjetivas. Dentre os meios objetivos de avaliação, a redução da reincidência ou percentual de pessoas que reentraram no Sistema Penitenciário será objeto de tópico autônomo, pois foi utilizado na avaliação do PPA 2012-2015. Considera-se também objetiva a elevação de desempenho educacional. Contudo, dentre os dados quantitativos buscados, considerando os dados de estatística da SAP, banco de dados do SISDEPEN e documentos da avaliação e monitoramento dos PPAs, não foi possível identificar dados relativos à elevação de desempenho educacional.

Consideram-se subjetivos os elementos “comportamento carcerário” e “aumento do interesse na participação de programas e projetos de ressocialização”, pois não são informações quantitativas, embora possam ser quantificáveis. O primeiro poderia ser medido em quantidade de infrações disciplinares cometidas na prisão e/ou envolvimento em rebeliões e motins, por exemplo, ou até mesmo em informações qualitativas, como a percepção dos profissionais que atuam diretamente no sistema penitenciário. Os indicadores dos PPAs, contudo, não utilizam indicadores que possam ser relacionados com comportamento carcerário, e não cabe a esta pesquisa inferir a forma que esta análise é feita.

Quanto ao interesse na participação de programas e projetos de ressocialização, este dado somente poderia ser obtido de forma quantitativa por meio de entrevistas ou aplicação *surveys* à totalidade ou amostra de pessoas privadas de liberdade ou, ainda, também de forma qualitativa por meio da percepção dos profissionais que atuam diretamente no sistema penitenciário.

A resposta apresentada pela SAP denota que o sucesso das políticas públicas voltadas à ressocialização é mensurado, na prática, pelos gestores públicos e servidores com outros elementos além daqueles que estão no PPA, os quais, ainda que mensuráveis, não foram vinculados aos PPAs do período em estudo, nem a dados disponibilizados ao conhecimento público. Tendo em vista também a já exposta dificuldade em obtenção de dados por meio de solicitação de informações e demais limitações na coleta de dados que serão abordadas no tópico 3.2.3, pela possibilidade de obtenção de dados, opta-se por direcionar o estudo dos indicadores com base nos critérios de mensuração utilizados pelos PPAs estudados.

Segue-se então os subtópicos seguintes de acordo com as duas categorias nas quais se enquadram os indicadores dos PPAs: a) quantitativo de pessoas vinculadas a atividades ressocializadoras e; b) percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário.

3.2.1 Quantitativo de pessoas vinculadas a atividades ressocializadoras

Para estudar ao longo dos anos a evolução da quantidade de presos vinculados a atividades laborais e educativas, seleciona-se a base de dados do Sistema de

Informações do Departamento Penitenciário Nacional. A escolha metodológica se justifica pela impossibilidade de obter-se dados a respeito do lapso temporal proposto por meio de dados disponibilizados pela SAP, pois a parte do portal eletrônico referente à estatística somente contempla dados relacionados à quantidade de pessoas em atividades ressocializadoras a partir do ano de 2019³¹⁸.

O SISDEPEN, por sua vez, é composto por uma base de dados atualizada periodicamente desde o ano de 2004, reformulando a metodologia de coleta de dados antes utilizada pelo Infopen Estatísticas. Além de gráficos interativos sobre assuntos variados, dentre os quais ações de reintegração e assistência social, o SISDEPEN disponibiliza bases de dados de cada estado federativo de forma semestral. Os dados disponibilizados são alimentados pelos gestores das unidades prisionais³¹⁹.

Estudaram-se os relatórios analíticos do Ceará entre os anos de 2012 a 2021³²⁰, coletando informações relacionadas com ações voltadas à ressocialização. Nos anos de 2012 e 2013, somente constam relatórios analíticos do mês de junho, referentes aos primeiros semestres dos anos, e em 2015 somente o relatório do mês de dezembro, relativo ao segundo semestre. Nos demais anos, foi possível consultar os relatórios

³¹⁸ CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **Estatística**. Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/estatistica/>. Acesso em out. 2022.

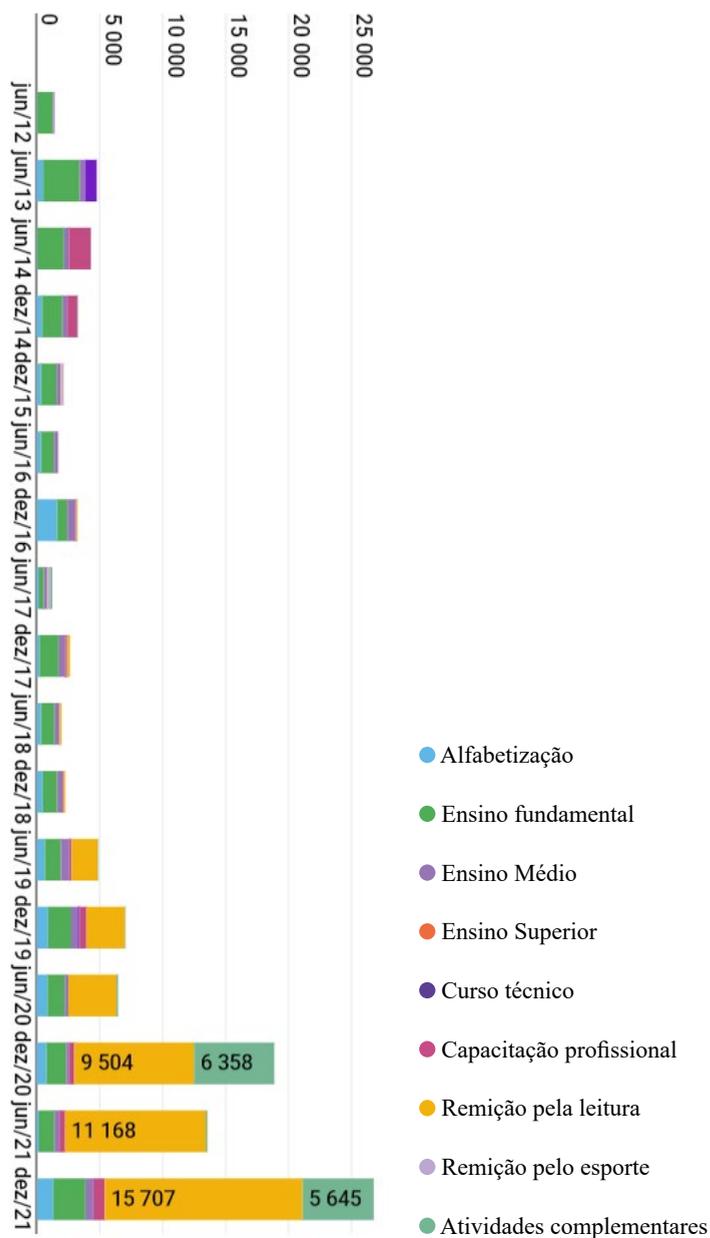
³¹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em out. 2022.

³²⁰ Até o final da fase de coleta de dados desta pesquisa não havia sido disponibilizado o relatório analítico do Estado referente ao ano de 2022.

analíticos semestrais. Embora não se tenha informações sobre mudança na metodologia da coleta de dados desde 2004, foram verificadas divergências em informações coletadas entre os anos de 2012 a 2013 e os anos 2014 a 2021, razão pela qual foram formadas duas bases de dados para esta pesquisa: a primeira em relação aos anos de 2012-2013 e a segunda em relação aos anos de 2014-2021, de acordo com os dados disponibilizados, situação que refletirá em alguns gráficos.

Inicia-se o estudo pela quantidade de pessoas envolvidas em atividades de ensino, conforme a classificação do SISDEPEN, representada no gráfico 04:

Gráfico 04 - Número de presos matriculados em atividades educativas presenciais no Ceará por semestre entre 2012 e 2021.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios analíticos do SISDEPEN³²¹, 2024.

³²¹ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará. Disponível

A ferramenta utilizada para a elaboração dos gráficos que ilustram os dados coletados foi o *infogram*, que confere a opção de incluir os valores em determinados gráficos. Todavia, no gráfico do tipo *stacked* em colunas, utilizado acima, em valores muito discrepantes, a ferramenta somente inclui os valores mais significativos. É o que se verifica no gráfico 01, com o crescimento do número de presos matriculados em remição pela leitura desde o primeiro semestre de 2019, chegando a partir de 2020, juntamente com atividades complementares, a ofuscar graficamente o número de pessoas matriculadas em educação formal.

As atividades complementares são exemplificadas pelo banco de dados do SISDEPEN com videoteca, atividades de lazer e cultura³²² de forma genérica. Tendo em vista que os boletins mensais da SAP indicam que as atividades culturais que conferem remição seriam leitura e cursos de música³²³, é possível que as atividades complementares indicadas no gráfico 04 sejam referentes a cursos de música, uma vez que há legenda específica para remição pela leitura.

Embora existam defensores da leitura como forma de ressocialização da pena, chama atenção o ex-

em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

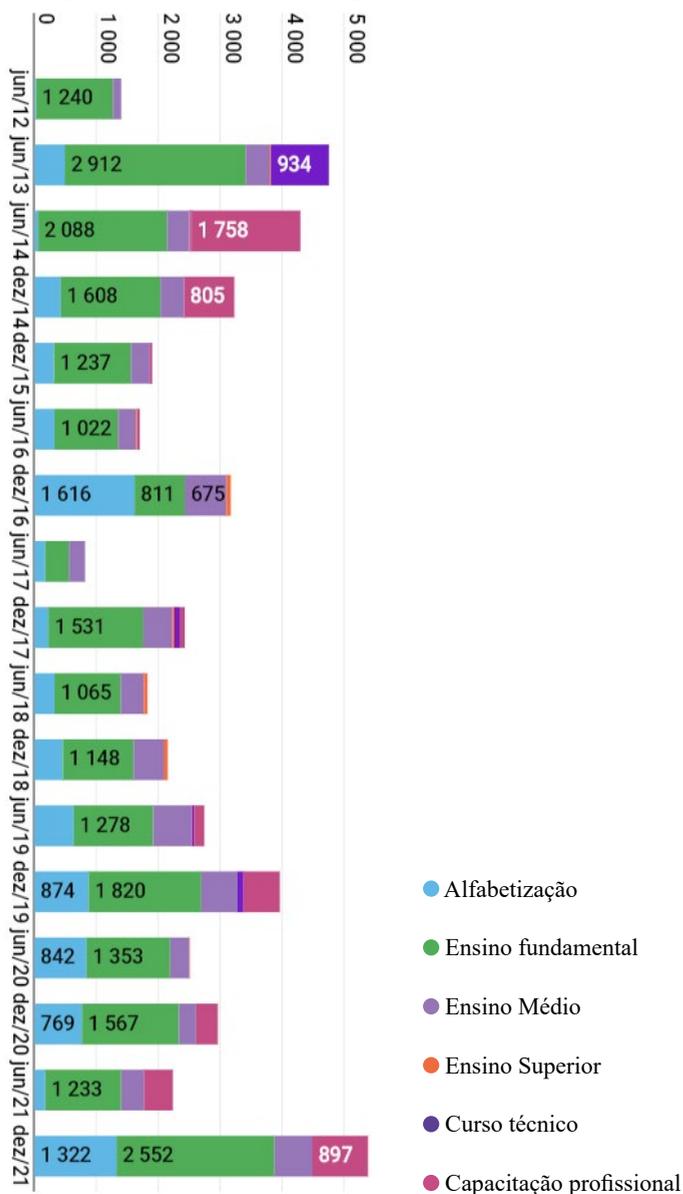
³²² BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

³²³ CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **Estatísticas do Sistema Penitenciário Cearense – dezembro/2019**. Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/17/2020/01/BOLETIM-DEZEMBRO-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

pressivo número de pessoas nesta atividade em contraste à educação formal, levantando-se os seguintes questionamentos: é possível afirmar, com base empírica que a leitura na prisão contribui para o processo de reintegração social do preso? Há embasamento teórico e empírico que justifique que o número de presos em atividades de leitura e demais complementares ultrapasse de forma tão expressiva o número de presos em educação formal? Nos estudos desenvolvidos até este momento não foram encontradas pesquisas neste sentido.

Para melhor ilustrar a evolução ao longo dos anos, dos presos matriculados em educação formal, excluiu-se do gráfico 01 as atividades de remição pela leitura, pelo esporte e atividades complementares, chegando ao gráfico 05:

Gráfico 05 - Número de presos matriculados em educação formal presencial no Ceará por semestre entre 2012 e 2021.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios analíticos do SISDEPEN³²⁴, 2024.

³²⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

O gráfico 05 ilustra o foco no ensino fundamental, que se coaduna com o gráfico 10, apresentado posteriormente, demonstrando que a maior parcela de presos tem como grau de escolaridade o ensino fundamental incompleto. Indica-se, portanto, a iniciativa em atender as necessidades dos internos.

Ainda que restringido ao ensino formal, verifica-se o destaque do segundo semestre de 2021, com maior número de presos matriculados do período. Demonstra-se também uma relativa continuidade em quantidade de matriculados em turmas de alfabetização e ensino médio, inexpressivo número de pessoas em ensino superior, e variável quantidade em cursos técnicos e de capacitação profissional.

Em relação à modalidade de ensino a distância, optou-se por excluir do gráfico por tratar-se de exceções. Em maior parte, verificam-se matrículas em ensino a distância no ensino superior: 2 e 4 nos primeiro e segundo semestre de 2019, 2 e 12 no primeiro e segundo semestres de 2020, e 10 e 7 nos primeiro e segundo semestres de 2021, respectivamente. Foram registrados também 4 matrículas para ensino a distância em curso de capacitação profissional no segundo semestre de 2019 e 2 no primeiro semestre de 2020.

Os dados obtidos pelo SISDEPEN, contudo, contrastam com a informação obtida em solicitação de informação (anexo II). No item 10 foi feito o seguinte questionamento: “São disponibilizadas ferramentas para que os presos possam ter acesso a ensino/trabalho remoto como forma de remição da pena? Se sim, a partir de quando e qual a regulamentação sobre o assunto?”. Ao que a SAP respondeu: “Sim, desde 2012 de acordo

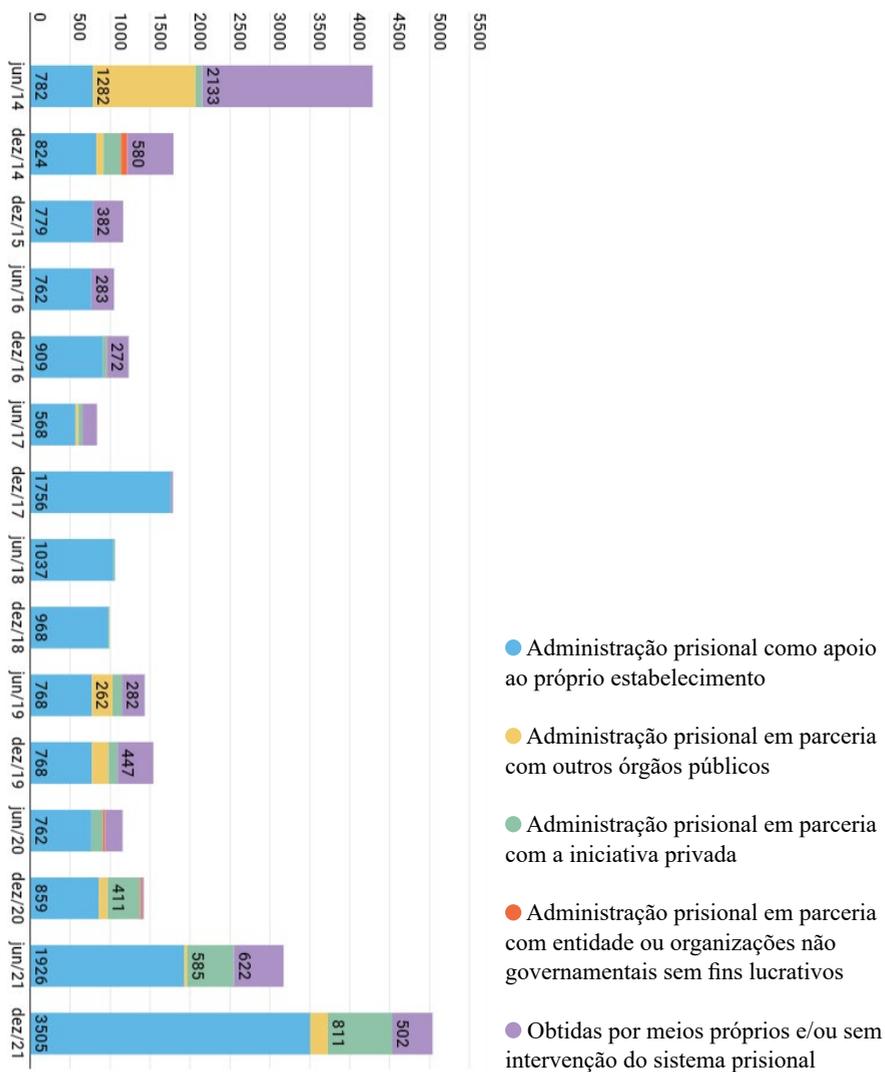
com a Lei de Execução Penal, conforme disposto no artigo 126. Oportunamente destacamos que esta Secretaria disponibiliza cursos de educação à distância em laboratórios de informática para pessoas privadas de liberdade, por meio da plataforma do Instituto Mundo Melhor, desde o ano de 2016 e, atualmente está regulamentada por meio de um acordo de cooperação.”

Contudo, somente foi registrado no SISDEPEN matrícula em ensino a distância a partir do ano de 2019. Esta diferença nas informações obtidas consiste em uma das limitações que compõem a coleta de dados desta pesquisa, conforme será explicado no tópico 3.2.3.

Em 2020 e primeiro semestre de 2021, momentos em que foram aplicadas as medidas mais restritivas de isolamento decorrentes da pandemia de covid-19, não se verificou a adoção de ensino a distância e, embora tenha havido redução no número de matriculados em 2020 em relação ao segundo semestre de 2019, a redução não foi expressiva se comparada com os semestres anteriores.

Em relação à quantidade de presos em atividades laborais, houve mudança nos tipos de dados coletados pelo SISDEPEN. Nos anos de 2012 e 2013, o número de presos foi classificado nas seguintes categorias: parceria com a iniciativa privada, parceria com órgãos do Estado, parceria com paraestatais (Sistema S e ONG), atividade desenvolvida – artesanato, rural e industrial. A partir do ano de 2014, a quantidade de pessoas em atividades laborais passou a ser classificada exclusivamente conforme o meio utilizado para alcançar aquele trabalho, os quais constam na legenda do gráfico 03, a seguir:

Gráfico 06 - Número de presos em atividades laborais no Ceará por semestre entre 2014 e 2021.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios analíticos do SISDEPEN³²⁵, 2024.

Novamente, o gráfico apresenta o aumento na quantidade de pessoas envolvidas em atividades ressociali-

³²⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

zadoras no ano de 2021, comparável apenas com o pico do primeiro semestre de 2014, o qual foi precedido por relativamente poucas pessoas em atividades laborais. No primeiro semestre de 2012 foram contabilizados 72 presos trabalhando, já em junho de 2013 o número subiu para 3.456, passando para 4.281 representados no gráfico referente a junho de 2014, valores que foram reduzidos até novos picos em 2021.

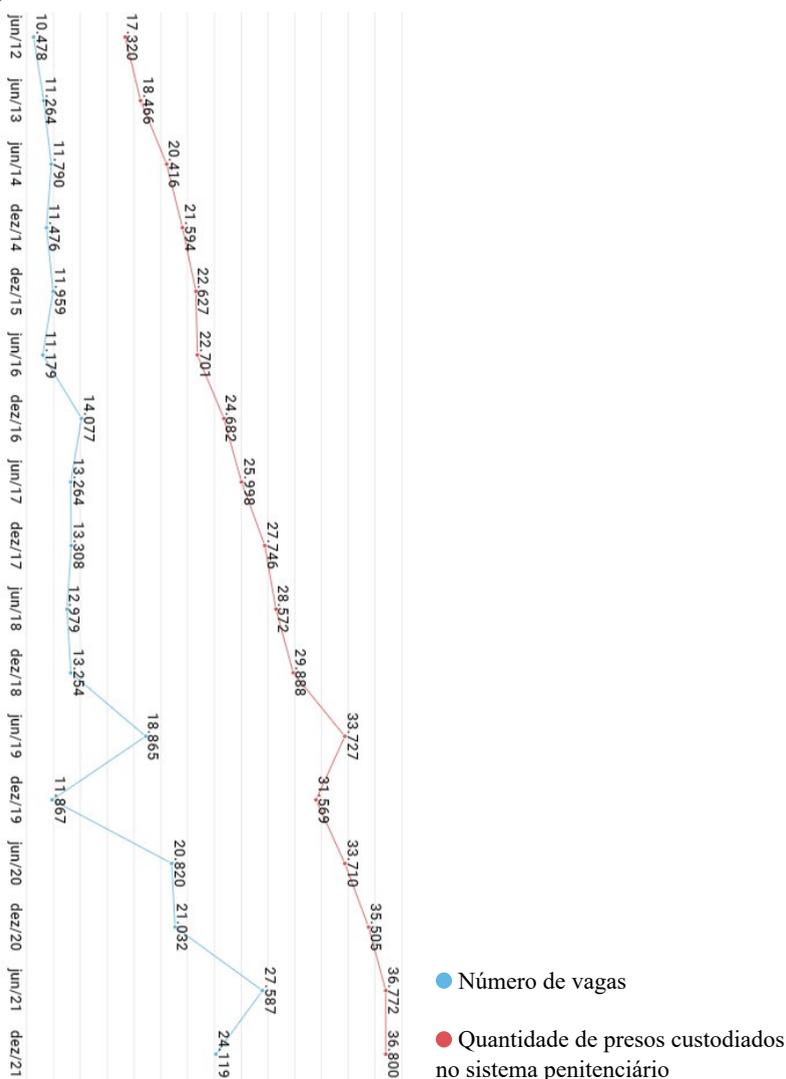
Para melhor compreender a expressividade dos números apresentados nos gráficos 01, 02 e 03 é necessário realizar uma análise comparativa. Opta-se por comparar esses dados com a quantidade de pessoas no sistema prisional. Em mais uma limitação na obtenção de dados deste estudo, exclui-se a quantidade de pessoas inscritas simultaneamente em atividades de trabalho e estudo, pois embora o SISDEPEN apresente esses dados, no período de 2016 a 2018 constam dados inconclusivos, a exemplo do segundo semestre de 2016 que aponta que 122 homens estariam trabalhando e estudando e não apresenta dados para o número de mulheres, apesar de contabilizar o total de 15.433 pessoas simultaneamente nestas atividades, quantitativo que não corresponde aos dados demonstrados nos gráficos 01 e 03. Para evitar demonstrar uma realidade inexistente, opta-se por não contabilizar as pessoas em atividades simultâneas neste comparativo.

Antes de apresentar o gráfico comparando o número de pessoas no sistema penitenciário com o número de beneficiados por atividades ressocializadoras, o gráfico 07 ilustra a diferença entre o número de pessoas presas e o número de vagas ofertadas pelo sistema.

Apesar de o objetivo de ressocialização esteja na agenda política do Governo do Estado em todo o período es-

tudado, os PPAs apontam como uma das dificuldades na implementação destas políticas o número de vagas, cujo aumento também consta na agenda política de todo o período, conforme ilustra o gráfico 07:

Gráfico 07 - Número de presos x número de vagas no sistema penitenciário cearense.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios analíticos do SISDEPEN³²⁶, 2024.

³²⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará. Disponível

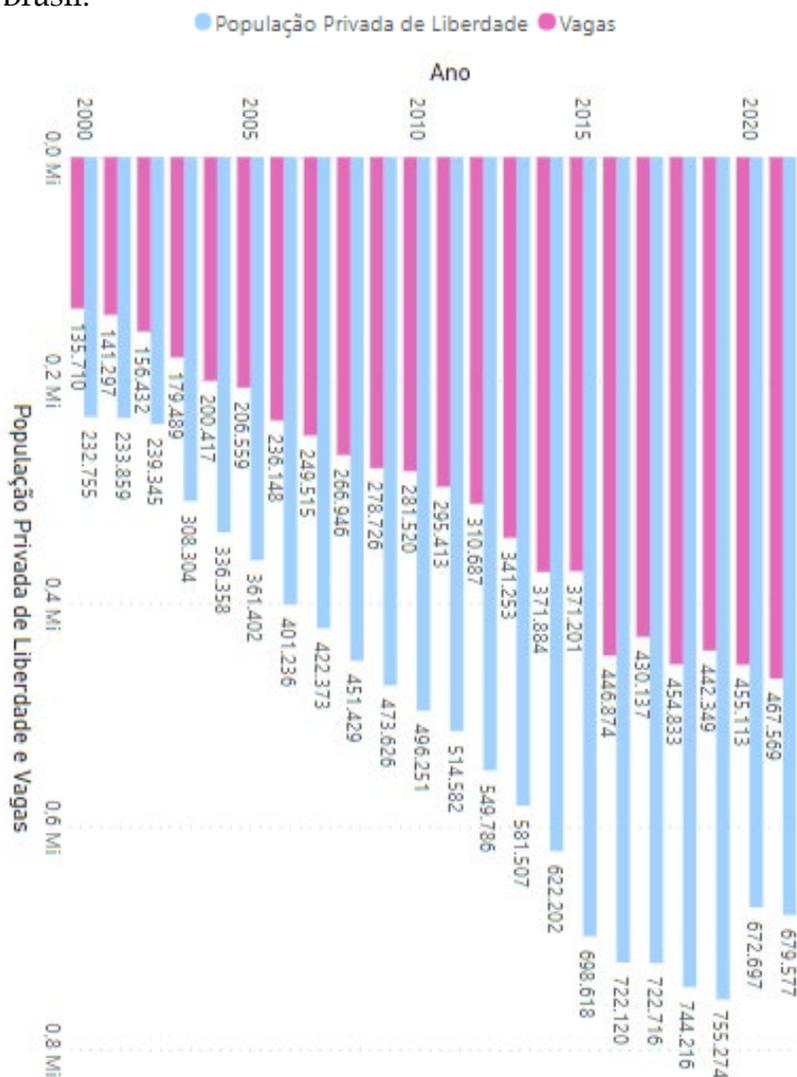
A implementação de novas vagas no sistema penitenciário também está na agenda política em todo o período estudado, conforme constam nas PPAs e demonstrada pelo constante crescimento da linha que indica o número de vagas, com excepcionais reduções em seu quantitativo, sendo a mais expressiva no segundo semestre de 2019. Verifica-se um aumento de 130% do número de vagas desde o primeiro semestre de 2012 até o segundo semestre de 2021.

A quantidade de presos no sistema segue também em crescente, tendo aumentado em 112% do primeiro semestre de 2012 até o segundo semestre de 2021. Apesar dos esforços em aumentar o número de vagas, e de o percentual de aumento do número de vagas ter sido maior no período que o percentual de número de presos, o sistema penitenciário não parece ter condições de alcançar, pelo menos a curto ou a médio prazos, o ideal de compatibilidade entre vagas e número de pessoas presas, especialmente considerando a tendência de crescente número de pessoas custodiadas pelo sistema.

Esta tendência não é uma particularidade do sistema penitenciário do Estado do Ceará, mas uma constante que se observa em todo o país, sendo inclusive objeto de crítica das teorias da criminologia crítica.

em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

Gráfico 08 - População privada de liberdade e vagas por ano no Brasil.

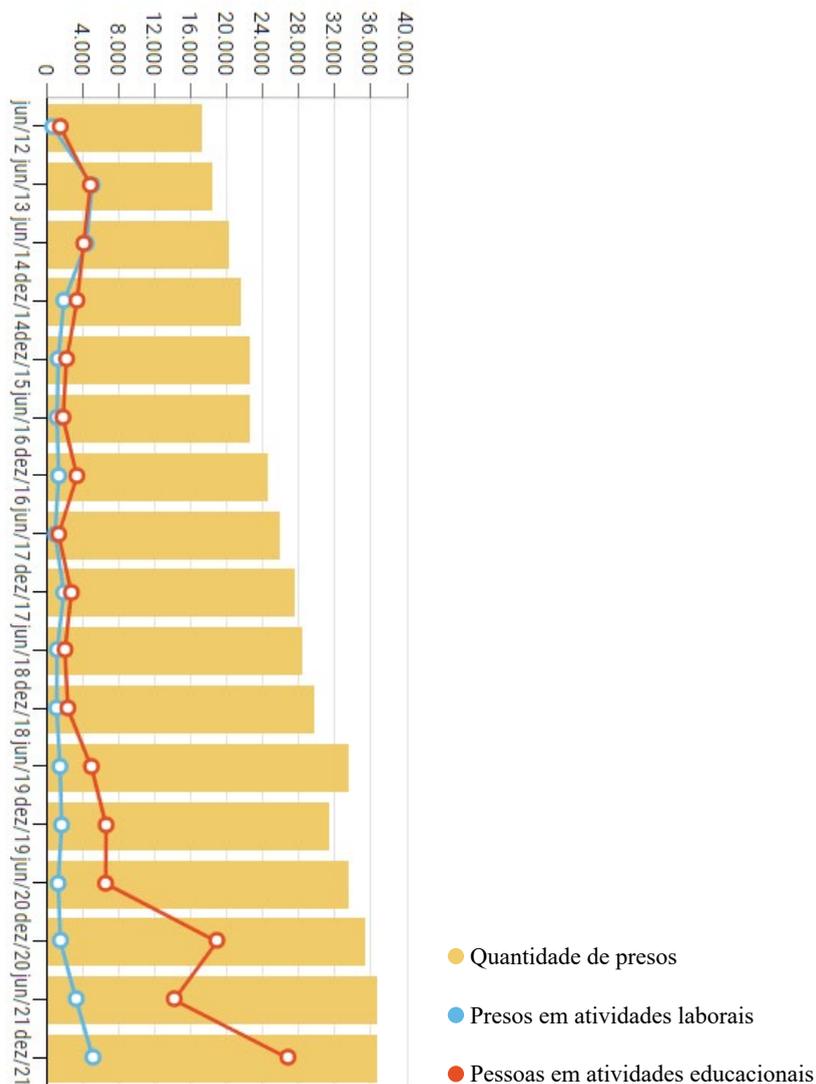


Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Período de Julho a Dezembro de 2021³²⁷.

³²⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Período de Julho a Dezembro de 2021**. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWUyYjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwN-DIwLTQ0NGMtNDNmNy05MUYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em out. 2022.

A questão da superlotação carcerária é basilar e interfere em qualquer política pública que se pretenda implementar no cárcere, sendo mencionada inclusive como um dos motivos para não o atingimento de metas nos PPA 2012-2015 e na justificativa do PPA 2020-2023. Como seria possível prestar educação e preparar para o mercado de trabalho pessoas que sequer têm espaço para estar no estabelecimento? Como alocar recursos para ensino e trabalho, se há necessidade básica de espaço?

Gráfico 09 - Quantidade de presos em atividades educacionais e laborais³²⁸.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios analíticos do SISDEPEN³²⁹, 2024.

³²⁸ O gráfico 05 foi elaborado com a ferramenta *venngage*, diferente dos demais nos quais foi utilizado o *infogram*, pela possibilidade de demonstrar os dados em colunas e linhas e facilitar a visualização dos dados.

³²⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

O gráfico 09 demonstra que, ainda que políticas públicas voltadas à ressocialização estejam na agenda política de todo o período estudado, os esforços não foram suficientes para atingir uma parcela considerável na maior parte do período. O primeiro semestre de 2017 foi o período com maior percentual de pessoas ociosas, contando 92,10%, que corresponde a 23.943 pessoas sem vínculos a atividades ressocializadoras.

A partir do segundo semestre de 2020, a diferença entre presos ociosos e vinculados a atividades laborais e educativas passou a ser reduzida, chegando a apenas 13,65% de presos não vinculados a tais atividades no segundo semestre de 2021, percentual que corresponde a 5.024 pessoas. Relembre-se, contudo, que o período foi marcado por grande quantitativo de presos em programas de remição pela leitura e atividades complementares, no segundo semestre de 2021, por exemplo, foram contabilizados 15.707 presos na primeira e 5.645 na segunda, fator que deve ser levado em consideração, pois o gráfico no período não diz respeito somente a atividades de educação formal.

Outro importante obstáculo à implementação de políticas públicas de ressocialização apontada pelo PPA 2016-2019 foram as rebeliões no ano de 2016. Buscou-se então indicadores sobre rebeliões e outros que possam demonstrar agressividade de comportamento nos estabelecimentos.

Considerando que estes elementos não foram considerados como indicadores nos PPAs, a pesquisa foi realizada nos relatórios analíticos do SISDEPEN e no Sistema Prisional em Números do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Todas as informações obtidas foram compiladas no quadro 12:

Quadro 12 - Indicadores de comportamento no sistema penitenciário do Ceará entre 2012 e 2021.

	Presos envolvidos em motins ou rebeliões	Nº de movimentos coletivos para subverter a ordem ou a disciplina no ano de referência	Nº de faltas graves individuais de desobediência/desrespeito no ano de referência	Fugas	Óbitos criminais	Óbitos suicídios
Jun 2012	0	-	-	22	1	0
Jun 2013	0	-	-	9	2	0
2014	-	-	-	-	24	4
Dez 2015	-	-	-	-	45	2
2016	-	-	-	-	32	1
2017	-	79	136	659	45	0
2018	-	46	110	139	32	1
2019	-	43	1.116	44	2	8
2020	-	-	-	-	0	6
2021	-	-	-	-	1	0

Legenda:

- : Sem dados no período

■ : Dados do CNMP

■ ■ : Dados do SISDEPEN

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de SISDEPEN³³⁰ e CNMP³³¹, 2024.

Lembre-se que somente foram disponibilizados relatórios analíticos dos primeiros semestres para os anos de 2012 e 2013, e para o ano de 2015 consta apenas o relatório

³³⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

³³¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Prisional em Números**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em out. 2022.

do segundo semestre, razão pela qual estes anos apresentam os indicativos “Jun” e “Dez”, os quais correspondem aos meses de fechamento da coleta de dados para o período. Nos demais anos, os relatórios semestrais foram somados para encaixar no mesmo quadro as informações do Sistema Prisional em Números, cujos dados podem ser filtrados por trimestre ou por ano.

A quantidade de presos envolvidos em motins ou rebeliões foi apresentada como informação a ser preenchida nos relatórios analíticos do SISDEPEN somente nos anos de 2012 e 2013. Depois deste período, pela mudança de informações coletadas e disponibilizadas pelo SISDEPEN a partir de 2014, a informação não constou dos relatórios seguintes. A partir das bases de dados consultadas, não foi possível identificar a dimensão das rebeliões que aconteceram no ano de 2016, conforme o PPA 2016-2019. Levanta-se a hipótese de que as informações pararam de ser coletadas pela dificuldade, ou em certos casos, até mesmo a impossibilidade de identificar o número de presos envolvidos em motins e rebeliões. Contudo, seria possível identificar a quantidade de movimentos em dias de duração e a quantidade de estabelecimentos afetados.

O Sistema Prisional em Números coletou a quantidade de movimentos coletivos para subverter a ordem ou a disciplina e o número de faltas graves individuais de desobediência ou desrespeito. Estas informações, contudo, somente foram coletadas em relação aos anos de 2017 a 2019. Infere-se, contudo, a dificuldade em administrar um sistema com 79, 46 e 43 movimentos subversivos coletivos anuais (em 2017, 2018 e 2019, respectivamente).

O Sistema Prisional em Números contabiliza somente as faltas graves relacionadas à desobediência e desrespeito. Sugere-se também a contabilização de faltas graves (previstas no artigo 50 da LEP), médias e leves, como forma de medir também o efeito das ações de reintegração no comportamento dos presos durante o cárcere.

O número de fugas também somente foi registrado pelo SISDEPEN nos primeiros semestres de 2012 e 2013, e pelo SISDEPEN nos anos já indicados. O único dado com informações ao longo de todo o período estudado são os óbitos criminais e os suicídios registrados pelo SISDEPEN. Reconhece-se a possibilidade de que haja dificuldade em distinguir óbitos criminais e suicídios, mas ainda assim, dados sobre a mortalidade dentro dos presídios são de grande importância.

Embora os indicadores de comportamento no cárcere sejam de difícil correlação com as políticas públicas voltadas à ressocialização pela existência de inúmeras variáveis que influenciam em sua ocorrência, chama atenção a falta de informações sobre este aspecto na realidade carcerária, especialmente considerando que indicadores de comportamento poderiam ser uma importante ferramenta à gestão penitenciária. Estes e outros indicadores de comportamento refletem diretamente na segurança dos profissionais que atuam dentro dos estabelecimentos penais, no efeito criminógeno no cárcere, na possibilidade de ressocialização e na própria sobrevivência dos internos no sistema penal. O quadro 12 demonstra, contudo, o pouco e incompleto conhecimento que se tem sobre este aspecto do cárcere.

3.2.2 *Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário: indicador de reincidência*

Embora se defenda que ações voltadas para a promoção do trabalho e do estudo de pessoas presas sejam importantes para alcançar a ressocialização, a taxa de presos vinculada a atividades educativas ou laborais por si não é suficiente para demonstrar que a pena de prisão atingiu o objetivo ressocializador.

Todos os PPAs estudados relacionam a função ressocializadora da pena privativa de liberdade com atividades educativas e laborais, em conformidade com os estudos apresentados no segundo capítulo deste trabalho, que defendem a possibilidade destas atividades promoverem a reintegração do apenado à sociedade. Todavia, os estudos de Elionaldo Julião³³², Marc de Maeyer³³³, Anne Reuss³³⁴, Ana Margarete Lemos³³⁵, Bruno Machado e Marcos Sloniak³³⁶ defendem que a oferta de educação e trabalho em

³³² JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

³³³ DE MAEYER, Marc. A Educação na Prisão não é uma Mera Atividade. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan./mar., 2013, p. 33-49.

³³⁴ REUSS, Anne. Prison(er) Education. **The Howard Journal**, v. 38, n. 2, 1999, p. 113-127.

³³⁵ LEMOS, Ana Margarete; MAZZILLI, Cláudio; KLERING, Luís Roque. Análise do Trabalho Prisional: um Estudo Exploratório. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, 1998, p. 129-149.

³³⁶ MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 1, jan-jun 2015, p. 189-222.

si não é suficiente ou eficaz ao propósito de ressocialização, pois a possibilidade do alcance desta finalidade depende da forma como tais atividades são exercidas, ou seja, se são voltadas ao desenvolvimento de habilidades úteis à vida pós-cárcere.

O único indicador utilizado que não se considera meramente formal é a reincidência, pois pode demonstrar efeitos práticos das atividades voltadas à ressocialização e, ainda assim, não foi relacionado com a eficácia das políticas públicas voltadas à ressocialização e somente foi utilizada como indicador durante o PPA 2016-2019. Buscando conhecer os dados existentes a respeito da reincidência no Ceará entre os anos de 2012 a 2022, foi realizada solicitação de informação à SAP e busca por dados secundários disponibilizados pelo Governo.

A primeira solicitação de informação enviada (anexo I) foi questionada a respeito da existência destes dados. Na resposta à solicitação de informações (anexo III), a SAP adota os termos “reincidência” e reentradas no Sistema Prisional como sinônimos. A forma que a Secretaria considera reincidência é denominada por Julião de reincidência penitenciária³³⁷, existem outros três tipos de reincidência, que serão abordados no terceiro tópico deste capítulo. Embora a SAP afirme que utiliza a reincidência como forma de avaliar as políticas públicas de ressocialização, os dados relativos a este indicador são de difícil obtenção e, aqueles disponibilizados ao público são por vezes, incongruentes.

³³⁷ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

Quadro 13 - Índices de reincidência, conforme a SAP.

Questionamento	Resposta
11. Quais dados a Secretaria possui sobre os índices de reincidência entre 2012-2022?	No tocante ao índice de reincidência entre 2012 e 2022, de acordo com as informações cadastradas no Sistema Integrado de Gestão Penitenciária - SIGEPEN, coletadas através da direção das Unidades Prisionais e Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Após o levantamento realizado pelo Núcleo de Informações Penitenciárias o índice de reincidência (janeiro de 2012 até 12 de maio de 2022) é de 32,01%. Salientamos que o quantitativo em tela refere-se ao número de pessoas que reentraram no sistema durante todo o período solicitado.
12. A Secretaria possui dados sobre a condição de primário ou reincidente das pessoas privadas de liberdade entre os anos de 2012-2022?	Sim. Entre os anos de 2012 e 2022, conforme o Sistema Integrado e Gestão Penitenciária - SIGPEN houve 47.753 pessoas reincidentes e 101.450 pessoas não reincidentes (primárias).

Fonte: Respostas à solicitação de informação (anexo III). Elaboração própria, 2024.

Na tentativa de melhor compreender os índices de reincidência no Ceará entre 2012 e 2022, foi realizada nova solicitação de informação (anexo V) com três questionamentos principais: 1) o percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário em cada ano estudado; 2) a taxa de reincidência por autuação em flagrante em cada ano estudado e; 3) a respeito da possibilidade da SAP identificar se as pessoas que retornam ao Sistema Penitenciário já ocuparam vagas de trabalho ou estudo durante privações de liberdade anteriores.

Para cada questionamento, foram apresentados subtítulos nos quais foi questionada a metodologia de coleta de dados e formulada uma pergunta específica para

cada ano entre 2012 e 2022. Questionou-se também se a informação a respeito das pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário já terem ocupado vagas de trabalho ou estudo em privações de liberdade anteriores seria utilizada como indicador de políticas públicas voltadas à ressocialização (item 3.b).

A solicitação feita em 08/09/2022, com prazo de resposta em 28/09/2022 foi respondida em 13/09/2022. Na resposta, a SAP limitou-se a reproduzir o mesmo parágrafo apresentado ao final da resposta à primeira solicitação, informando que o estudo deveria ser encaminhado à Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização por e-mail, mediante apresentação de projeto de pesquisa e declaração de matrícula. No dia 22/09/2022 a solicitação foi encaminhada à EGPR. Contudo, assim como a primeira solicitação enviada a este órgão, a média de tempo para analisar se o questionário seria respondido é de 6 meses, para somente depois ser iniciado o levantamento de dados para efetivamente apresentar resposta.

Esta pesquisa considera que a ausência de resposta ou dados também é uma forma de fornecer informações. Da resposta oferecida pela SAP, identifica-se a ausência de transparência efetiva dos dados que deveriam ser públicos, em desrespeito à Lei de Acesso à Informação. Isto se refere aos dados relativos aos índices de reincidência, pois na resposta ilustrada pelo quadro 13 (anexo III) a Secretaria demonstra ter dados a respeito da reincidência penitenciária, afirmando que esta seria de 32,01% entre janeiro de 2012 e maio de 2022.

Em uma leitura integrada da resposta oferecida, com as análises dos PPAs e seus indicadores de

mensuração, infere-se que a Secretaria não tenha dados de fácil acesso a respeito das pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário já terem ocupado vagas de trabalho ou estudo em privações de liberdade anteriores e, portanto, esta informação não é utilizada na mensuração das políticas públicas de ressocialização.

Demonstrada a dificuldade de obtenção de informações por meio de solicitação à SAP, passa-se à análise dos indicadores de reincidência de acordo com o monitoramento do PPA 2016-2019, único que apresentou dados neste sentido.

A SEPLAG disponibiliza em seu portal eletrônico uma ferramenta de consulta de acompanhamento do monitoramento e avaliação do PPA³³⁸, no qual é possível fazer busca pelos indicadores de monitoramento do PPA por anos. Numa busca pelos indicadores de pessoas que retornaram ao sistema prisional, percebe-se que os percentuais dos anos 2015 a 2018 apresentam consideráveis variações de acordo com o ano buscado no monitoramento, conforme apresentado no quadro 14:

³³⁸ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA) – Acompanhamento do PPA**. Disponível em: http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx. Acesso em out. 2022.

Quadro 14 - Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário por ano de monitoramento.

Ano de monitoramento	2014	2015	2016		2017		2018		2019	
			Progr	Real	Progr	Real	Progr	Real	Progr	Real
Monitoramento 2017	18,21	35,32	18,21	32,83	18,21	33,20	18,21	-	18,21	-
Monitoramento 2018	18,21	16,03	-	32,83	-	33,20	21,64	-	-	-
Monitoramento 2019	18,21	16,03	-	17,31	-	14,78	21,64	31,04	18,21	48,09
Relatório final do PPA 2016-2019	-	16,03	-	17,31	-	14,78	-	31,04	-	47,67

Legenda:

- : Sem dados no período

■ : Dados em contraste

■ : Dados;

Progr: percentual programado

Real: percentual realizado.

Fonte: Elaboração própria com base nos monitoramentos anuais do PPA 2016-2019³³⁹ e no relatório final de monitoramento do PPA 2016-2019³⁴⁰, 2024.

O quadro demonstra que, conforme o ano em que foi realizado o monitoramento, pode ser encontrado um resultado diferente correspondente ao mesmo período. As diferenças são marcantes, em 2015 foram identificados percentuais de 35,32% e 16,03%, em 2016 constata-se variação de 32,83% a 17,31% e em 2017, 33,2% para 14,78%. No último ano de monitoramento do PPA há menor contraste de informação em relação ao relatório final.

Demonstra-se que os dados públicos a respeito do percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenci-

³³⁹ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA) – Acompanhamento do PPA**. Disponível em: http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx. Acesso em out. 2022.

³⁴⁰ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

ário não são confiáveis. O quadro apresenta, no entanto, a constante do distanciamento dos valores identificados com o percentual programado de 18,21%, chegando no ano de 2019 a percentuais superiores a 45%.

Ainda na busca por indicadores de reincidência, foram identificadas informações na página de transparência do Governo do Estado:

Quadro 15 - Indicador de Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário disponibilizado na página de transparência do Governo do Estado.

Ano	Percentual - realizado	Percentual - programado
2012	12.41	18.21
2013	15.82	18.21
2014	18.21	18.21
2015	35.32	18.21

Fonte: Elaboração própria com base em indicadores temáticos disponibilizados na página de transparência do Governo do Estado³⁴¹, 2024.

Apresentam-se percentuais para os anos de 2012 e 2013 e uma tendência de crescimento em relação aos demais percentuais. Contudo, mantem-se a afirmativa de que tais dados não são confiáveis, presumindo-se que se trata da mesma coleta de dados realizada durante o PPA 2016-2019, com resultados incompatíveis entre si.

Apesar disto, o relatório de avaliação do PPA 2016-2019 considerou os dados apresentados, afirmando que o indicador de reentradas no sistema estava em ascensão, atribuindo este resultado às questões econômicas, sociais, políticas e jurídicas do Ceará, considerando “a realidade do Estado assolado por seis anos

³⁴¹ CEARÁ. **Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário.** Disponível em <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/resultados/indicadores-tematicos/134?locale=pt-BR>. Acesso em out. 2022.

de seca, com o IDH de 0,682 (17º do país), uma renda mensal domiciliar per capita de R\$ 942,00, elevada taxa de homicídios e alto número de desempregados, mesmo com o aumento do PIB CE no quadriênio” (2019, *online*)³⁴².

Apesar de apontar a existência de outros fatores aos quais atribui a ascensão da reincidência penitenciária, o relatório reafirma a relação do indicador com as políticas de ressocialização nos seguintes termos: “o Governo tem atuado fortemente no binário educação/trabalho, com foco na educação básica e na profissionalização do preso e do egresso, com vistas a reduzir o número de reincidência criminal” (2019, *online*).

No monitoramento do PPA 2016-2019 foi identificado outro indicador relacionado à reincidência, embora não esteja vinculado à administração penitenciária em si, pois foi vinculado à segurança pública, pasta da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). Da mesma forma, foram coletados dados de acordo com cada ano de monitoramento disponibilizado pela SEPLAG para verificar se os dados coletados coincidem:

³⁴² CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação.** Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

Quadro 16 - Percentual de reincidência por autuação em flagrante por ano de monitoramento.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Monitoramento de 2017	38,94%	85,12%	50,26%	44,90%	47,37%	46,85%
Monitoramento de 2018	38,94%	85,12%	50,30%	44,90%	47,37%	46,85%
Monitoramento de 2019	38,94%	85,12%	50,30%	44,90%	47,37%	46,85%

Fonte: Elaboração própria com base nos monitoramentos anuais do PPA 2016-2019³⁴³ e no relatório final de monitoramento do PPA 2016-2019³⁴⁴, 2024.

O único percentual diferente foi o ano de 2016 no monitoramento de 2017, o qual constou 0,04% a menos que os monitoramentos dos demais anos. Contudo, os monitoramentos dos anos de 2017 e 2018 apresentam informações de anos posteriores, o que indica que os dados apresentados não foram os mesmos que os preenchidos à época do monitoramento anual.

A respeito deste indicador, o relatório de monitoramento do PPA 2016-2019 considerou que as ações policiais têm se mostrado efetivas, pois a média do período abrangido pelo PPA (47,34%) foi 99,5% menor que o percentual do ano de 2015³⁴⁵. Apesar disso, é muito expressivo o percentual de retorno ao sistema penal, de acordo com os registros de flagrante.

Diante das considerações feitas pelos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 e os dados obtidos e publicados a respeito da reincidência, identifica-se que, embora

³⁴³ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA) – Acompanhamento do PPA**. Disponível em: http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx. Acesso em out. 2022.

³⁴⁴ CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIA-CAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

³⁴⁵ CEARÁ. *Ibid.*

a reincidência tenha sido considerada como elemento importante e relacionado às ações de ressocialização, não existem dados públicos suficientes que possibilitem conhecer a reincidência penitenciária e, embora existam dados a respeito da reincidência em relação à autuação por flagrante, estes são limitados aos anos de 2014 a 2019 e são vinculados à pasta de segurança pública, ou seja: a reincidência não é efetivamente utilizada na mensuração de políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização.

3.2.3 Limitações encontradas na coleta de dados

Tendo em vista que esta pesquisa considera que a ausência de resposta ou dados também é uma forma de fornecer informações, passa-se a compilar dificuldades encontradas ao longo do estudo.

Inicialmente, trata-se da dificuldade em obter respostas por meio de solicitações de informação, ainda que com amparo na Lei de Acesso à Informação e pedido de dados não sensíveis. A respeito da necessidade de apresentação da declaração de matrícula e projeto de pesquisa para pedido de informações à EGPR, nem todos os pesquisadores são matriculados em universidades, pois podem estar buscando dados para um projeto de pesquisa para seleção de mestrado ou doutorado, por exemplo. Mais importante, contudo, é deixar claro que os dados governamentais deveriam ser públicos e, portanto, o acesso a eles não deveria ser restrito a pessoas vinculadas a universidades.

O período de seis meses para analisar se o questionamento seria respondido ou não de acordo com a documentação apresentada viola o prazo de 20 dias prorrogável por 10 dias imposto pela Lei de Acesso à Informação³⁴⁶. Isto pode ser um obstáculo impeditivo ao trabalho do pesquisador, o qual muitas vezes tem prazos de entrega de material. É razoável elaborar um cronograma de pesquisa contando com prazos estendidos, como de 6 meses, quando se trabalha com entrevistas ou outros métodos que envolvem coleta de dados sensíveis que demandem análise de comitês de ética. Informações sobre políticas públicas e dados estatísticos que não são considerados sensíveis não deveriam ser de tão difícil acesso.

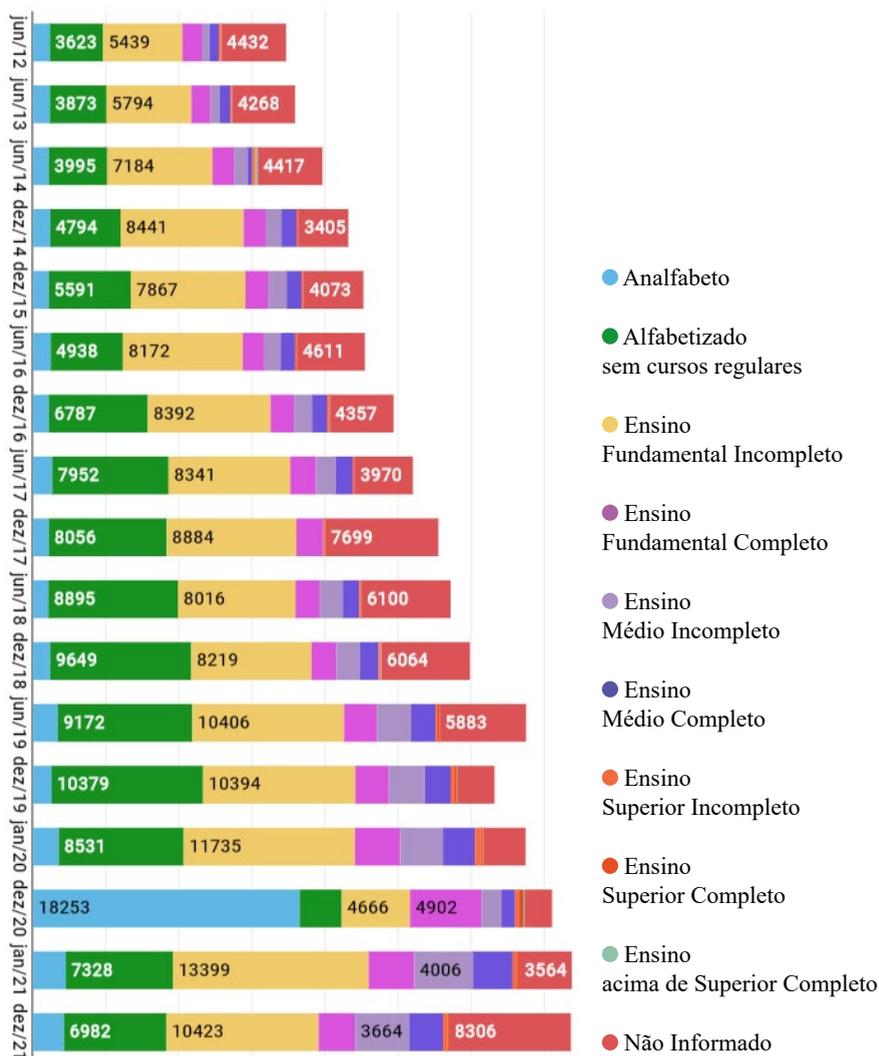
Considera-se a possibilidade de que os dados solicitados não sejam coletados, compilados ou analisados pela Secretaria. Neste caso, seria possível uma simples resposta informando tal circunstância ao pesquisador, que pode guiar sua pesquisa de acordo com os dados possíveis de ser acessados, ou mediante mudança de sua metodologia ou cronograma para adequar às possibilidades da Secretaria, ou, por fim, como foi feito neste trabalho, prosseguir o estudo considerando a ausência dos dados. O trabalho em conjunto da academia com órgãos públicos deveria ser mais fluido para possibilitar benefícios para ambos.

Além das questões relativas às informações não obtidas, o trabalho enfrentou também problemas quanto aos dados coletados. Em relação ao SISDEPEN, algumas

³⁴⁶ BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, Brasília, 2011.

situações podem ser listadas: a) os dados coletados pelo SISDEPEN em relação ao ensino a distância não correspondem à informação prestada pela SAP sobre o assunto; b) há variação de dados disponibilizados pela estatística da SAP e pelos relatórios analíticos do SISDEPEN que dificultam sua comparação; c) o próprio DEPEN apresenta variação entre os dados coletados nos anos de 2012 e 2013 em relação aos anos de 2014 a 2021, inclusive com alguns semestres sem dados (segundos semestres de 2012 e 2013 e primeiro semestre de 2015), o que dificulta a pesquisa comparativa em análise de série temporal; d) dados inconsistentes do SISDEPEN em relação à quantidade de pessoas simultaneamente em atividades de estudo e trabalho; e) a falta de informações quanto a indicadores de comportamento no cárcere como fugas, rebeliões, movimentos subversivos e óbitos criminais e suicidas e; f) os próprios relatórios analíticos do SISDEPEN informam em relação a alguns dados a dificuldade em obtenção de informações, sobre este aspecto, os dados com tais informações que têm pertinência com o tema ora abordado é o grau de escolaridade dos presos, ilustrado no gráfico 10 a seguir, com qualidade de informação medida de acordo com o quadro 17.

Gráfico 10 - Grau de escolaridade dos presos no Ceará entre 2012 e 2021.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios analíticos do SISDEPEN³⁴⁷, 2024.

O gráfico ilustra que o maior percentual das pessoas presas no período em estudo foi alfabetizado sem cursos

³⁴⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Ceará – **Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

regulares ou tinha ensino fundamental incompleto. A terceira categoria de maior número do gráfico corresponde à quantidade de presos sem dados informados, a qual chega a 8.306 no segundo semestre de 2021. Os relatórios analíticos do SISDEPEN apresentam também dados sobre a qualidade das informações prestadas, de acordo com a possibilidade de obtenção de dados:

Quadro 17 - Qualidade da informação prestada de acordo com a possibilidade de obtenção de dados quanto à escolaridade dos presos no Ceará.

	Estabelecimentos que têm condição de obter essa informação em seus registros para todas as pessoas privadas de liberdade	Estabelecimentos que têm condição de obter essa informação em seus registros para parte das pessoas privadas de liberdade	Estabelecimentos que não têm condição de obter essa informação em seus registros	Não Informado
jun/14	24%	46%	30%	0
dez/14	31%	52%	17%	0
dez/15	20%	62%	18%	0
jun/16	22%	63%	16%	0
dez/16	7%	88%	5%	0
jun/17	10%	83%	7%	0
dez/17	1%	97%	3%	0
jun/18	7%	90%	2%	1%
dez/18	2%	96%	1%	0
jun/19	58%	42%	0%	0
dez/19	59%	38%	0	3%
jun/20	59%	41%	0	0
dez/20	53%	44%	3%	0
jun/21	61%	33%	6%	0
dez/21	66%	31%	3%	0

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios analíticos do SISDEPEN³⁴⁸, 2024.

³⁴⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará**. Disponível

Embora se verifique um constante aumento do percentual de estabelecimentos que têm informações sobre a escolaridade de todos os seus internos desde 2019, ao longo do período são relevantes os percentuais de estabelecimentos que somente podem oferecer informações parciais, especialmente no período compreendido entre o segundo semestre de 2016 e o segundo semestre de 2018. O gráfico 10 e o quadro 17 levantam dúvidas sobre a qualidade das demais informações dos relatórios do SISDEPEN.

Ao trabalhar com dados secundários, contudo, esta pesquisa apresenta a limitação metodológica de desenvolver-se com base nos dados disponibilizados ao acesso público. Por esta razão, a proposta de intervenção desta pesquisa necessariamente passa pela necessidade de transparência e qualidade de dados cuja publicidade é indispensável ao conhecimento das políticas públicas carcerárias que impactam diretamente na segurança pública.

3.3 Proposta de intervenção: compreensão do efeito das políticas públicas de ressocialização sobre os indicadores de reincidência

A análise de dados realizada no tópico anterior corrobora com a afirmação de Elionaldo Julião, segundo o qual as políticas voltadas à execução penal no Brasil não dispõem de informações objetivas e detalhadas do sistema prisional, dificultando o planejamento de políticas públi-

em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE>. Acesso em out. 2022.

cas na área. Não há também, no Brasil, informações consistentes sobre os indicadores de reincidência de egressos do sistema prisional, a qual é muitas vezes considerada alta sem fundamentação empírica. Em decorrência disto, Elionaldo Julião busca chamar atenção da academia para a investigação da reincidência penitenciária e criminal como indicadores de qualidade na avaliação de políticas de execução penal³⁴⁹.

Não se pode afirmar, de forma empírica, que as penas privativas de liberdade são incapazes de promover a ressocialização, pois não existem dados transparentes para tanto. No momento atual desta pesquisa, contudo, identifica-se que, apesar de políticas públicas para ressocialização constarem na agenda política do Estado, com destacada importância nos PPAs estudados, ainda não são suficientes para alcançar a finalidade de ressocialização da pena, pois, conforme demonstra o gráfico 9 (quantidade de presos e quantidade de presos em atividades educacionais e laborais), o número de pessoas beneficiadas por estes programas não é tão expressivo quando comparados com o número de pessoas presas.

A leitura dos gráficos 7 (Número de presos x número de vagas no sistema penitenciário cearense.) e 9 e do quadro 16 (percentual de reincidência por autuação em flagrante por ano de monitoramento), demonstra concordância empírica com a afirmação de Sérgio Adorno, segundo o qual, o foco no aumento do número de vagas no sistema penitenciário, sem a devida atenção de outros pontos problemáticos, acarreta a in-

³⁴⁹ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Reincidência criminal e penitenciária: aspectos conceituais, metodológicos, políticos e ideológicos, *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 4, n. 7, jan/jun, 2016, p. 265-291.

capacidade de administrar os estabelecimentos penais, os quais seguem conhecidos como escolas do crime³⁵⁰.

Embora não se filie às teorias da criminologia crítica que objetivem em alguma medida a abolição do cárcere (isto inclui os abolicionismos e os minimalismos como meio ao abolicionismo de Zaffaroni e Baratta), a conclusão ora apresentada reforça as críticas apresentadas à prisão pela criminologia crítica, especialmente no que diz respeito à finalidade de ressocialização. Conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, as teorias da criminologia crítica compartilham o entendimento de que o atual sistema penal não é capaz de alcançar as finalidades que legitimam a aplicação das sanções penais³⁵¹.

3.3.1. Utilização da reincidência penitenciária na avaliação das políticas públicas de ressocialização e resultados na segurança pública

Inicialmente é necessário que sejam feitas correções na coleta e disponibilização de dados referentes ao sistema penitenciário, para viabilizar a transparência das informações públicas mitigando as limitações encontradas nas coletas de dados desta pesquisa, conforme demonstrado no subtópico anterior. É indispensável que cada estabelecimento penal tenha registros internos

³⁵⁰ ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil: Problemas e desafios, **Revista USP**, n° 65, mar/mai, 1991, p. 65-78.

³⁵¹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, jul. 2006, p. 163-182

de dados sobre suas condições físicas, financeiras, de pessoal, de recursos e de seus internos. A metodologia utilizada nesta coleta de dados deve ser uniforme em todos os estabelecimentos penais estaduais para envio às respectivas Secretarias e ao Ministério de Justiça, o qual coleta os dados para o SISDEPEN.

O investimento na compreensão empírica de questões relacionadas à política de execução penal viabilizaria o delineamento mais claro e concreto da realidade, proporcionando o desenvolvimento de políticas públicas com fundamentos mais coerentes e consistentes³⁵². Embora possa parecer um trabalho meramente burocrático e desconexo com as finalidades do trabalho no cárcere, essa coleta de informações é fundamental para que a realidade do sistema possa ser conhecida por aqueles responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas na área, assim como pela academia a qual muito pode contribuir com a construção de soluções aos problemas enfrentados no sistema.

Por todo o estudo desenvolvido ao longo deste trabalho, neste momento propõe-se aos governos estaduais que utilizem indicadores de reincidência como forma de avaliar o desenvolvimento das políticas públicas penitenciárias, especialmente aquelas voltadas à ressocialização.

Elionaldo Julião afirma que a reincidência não é o único indicador de sucesso ou falha de políticas criminais, e considera ainda indicadores essenciais: a quantidade de fugas, evasões, rebeliões, motins,

³⁵² JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

mortes, atendimentos biopsicossociais, atividade ou horas destinadas à educação, trabalho, lazer, cultura ou esporte também podem ser indicadores³⁵³.

Além disso, no caso da educação, sua finalidade ultrapassa a questão de segurança pública e abrange a aquisição de conhecimento, a melhora na autoestima do interno pela perspectiva de mudança e desenvolvimento de habilidades, fatores de difícil mensuração quantitativa³⁵⁴. Ainda que o trabalho e a educação nas prisões mostrem-se efetivas ferramentas de reinserção social, não se pode implementá-las somente com este fim, mas com o primordial objetivo de garantir direitos humanos aos presos, pois estas atividades são essenciais ao desenvolvimento humano como um todo, o que inclui o processo de socialização³⁵⁵.

Para Costa e Itapema Neto, a finalidade da educação não é melhorar indicadores penitenciários e transformar pessoas, mas viabilizar o pleno exercício dos direitos de cidadania àqueles que estão temporariamente sob a custódia do Estado³⁵⁶.

Sobre a perspectiva de transformação por meio da educação, Reuss reflete sobre o que isto representaria. Para a autora, o sucesso de um programa educacional na prisão

³⁵³ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

³⁵⁴ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. *Ibid.*

³⁵⁵ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

³⁵⁶ COSTA, Luiz Fernando da; ITAPEMA NETO, Francisco; BONINI, Luci Mendes de Melo. Políticas públicas educacionais: construindo a cidadania nas prisões. **Revista ORG & DEMO**, v. 21, n. 1, 2020, p. 123-140.

muitas vezes seria avaliado positivamente quando reflete uma redução na taxa de reincidência, não pela perspectiva do educador ou do educando. Espera-se erroneamente que um preso frequente determinado curso na prisão e que isto seja suficiente para evitar novas condutas ilícitas no futuro, com a expectativa de que os educadores corrijam todos os problemas sociais que motivaram o cometimento do ilícito pelo preso. Anne Reuss entende que, embora os programas educacionais efetivamente possam ser instrumentos de transformação, é importante questionar quais são as mudanças efetivadas³⁵⁷.

Gerry Czerniawski também critica a relação entre a oferta de programas educacionais nas prisões e as taxas de reincidência, considerando-a problemática por vários fatores, dentre eles, a dificuldade de rastrear os educandos por um período de tempo suficiente para estabelecer uma ligação entre eles. Embora diversos estudos, principalmente norte-americanos, apresentem evidências de que a implementação de educação nas prisões conduza à redução da reincidência, para o autor seria difícil afirmar conclusivamente que a educação foi responsável por tanto. Isto porque outros fatores estão envolvidos na equação, como o aumento da maturidade ou de oportunidades depois da prisão³⁵⁸.

A proposta de criação de um indicador de reincidência para o monitoramento das atividades laborais e educacionais não pretende apresentar uma comprovação absoluta da existência ou não da eficácia das po-

³⁵⁷ REUSS, Anne. Prison(er) Education. *The Howard Journal*, v. 38, n. 2, 1999, p. 113-127.

³⁵⁸ CZERNIAWSKI, Gerry. A race to the bottom – prison education and the English and Welsh policy context. *Journal of Education Policy*, v. 31, n. 2, jul.2015, p. 198-212.

líticas públicas para ressocialização, pois é inegável a existência de diversos outros fatores que interferem na vida da pessoa presa que retorna à sociedade.

Além do estigma de ex-presidiário que dificulta a recolocação na sociedade, como bem lembra Daniel Hachem³⁵⁹, a pessoa que se busca “re”socializar, pode não ter sido sequer socializada devidamente antes de sua prisão, como demonstra o gráfico 10 ao apresentar o baixo nível de escolaridade da maior parte das pessoas privadas de liberdade. Conforme apontado no segundo capítulo, o sucesso da ressocialização depende não somente de políticas públicas intramuros, mas de fatores sociais externos e internos ao apenado.

Considera-se que existem diversos outros fatores que influenciam no retorno ao sistema prisional, como considerado também no PPA 2012-2015, mas as ações de ressocialização têm relação direta com a reincidência. Se as ações são nominalmente voltadas a “socializar”, entende-se como pressuposto de socialização que não sejam praticados crimes, ou que pelo menos não sejam penalizados por estes.

Leva-se em consideração também as lições de Julião, Reuss e Costa e Itapema Neto, ao afirmar que a eficácia de programas que promovem a educação dos presos não pode ser medida somente em indicadores de reincidência. Contudo, a utilização efetiva de um indicador de reincidência é um importante primeiro passo na evolução das políticas públicas carcerárias. Além disto, utilizar indica-

³⁵⁹ HACHEM, Daniel Wunder; FORIGO, Camila Rodrigues. O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 115, 2017, p. 109-168.

dores de reincidência para avaliar políticas públicas para ressocialização, apesar de seu foco quantitativo, não significa desvincular tais atividades de sua característica de promoção dos direitos humanos. Sobre isto, relembre-se as Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento de Reclusos, que estabelece a redução da reincidência como objetivo da pena, a qual somente pode ser alcançada por meio da reintegração social³⁶⁰.

A utilização de indicadores de reincidência é importante também para o desenvolvimento de estudos científicos sobre outras formas de compreender os resultados das políticas públicas para a ressocialização. Pode ser realizado um estudo, por exemplo, com base em entrevistas ou aplicação de *surveys* com educadores que atuam no cárcere, ou mesmo com presos como fizeram Elionaldo Julião³⁶¹, Carolina Oliveira³⁶² e Eloisio Souza, Alessandra Costa e Beatriz Lopes³⁶³. Rodrigo Santana sugere a realização de entrevistas biográficas de pessoas que estiveram presas, pois a narração de sua história de vida forneceria ao pesquisador a compreensão qualitativa de políticas públicas implementadas no cárcere³⁶⁴.

³⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos** (“Regras de Nelson Mandela”), 2015.

³⁶¹ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, 2010, p. 529-596.

³⁶² OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. A educação escolar nas prisões: uma análise a partir das representações dos presos da penitenciária de Uberlândia (MG). **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 4, 2013, p. 955-967.

³⁶³ SOUZA, Eloisio Moulin de; COSTA, Alessandra de Sá Mello da; LOPES, Beatriz Correia. Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas e a produção do sujeito delinquente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, abr/jun. 2019, p. 362-374.

³⁶⁴ SANTANA, Rodrigo Oliveira. Instituição penitenciária e trabalho: a ressocialização como ideologia de controlo social. **Razón Crítica**, v. 2, 2017, p. 79-106.

Por hora, contudo, quando até mesmo uma informação básica como o indicador de reincidência é de difícil acesso, é necessário um início, e compreender que a reincidência é um dado possível de ser obtido pelas secretarias estaduais, ao passo que entrevistas, *surveys* e demais estudos qualitativos sobre os resultados de políticas públicas dependem, muitas vezes, da atuação da academia e limitam-se a um determinado período de tempo.

Os resultados obtidos com pesquisas voltadas à compreensão da reincidência têm relação direta com o desenvolvimento de políticas públicas carcerárias e de segurança pública para a sociedade em geral. A partir da análise dos métodos utilizados e dos resultados obtidos pelos estudos já desenvolvidos sobre os indicadores de reincidência, é possível desenvolver um método de cálculo de tais indicadores e então identificar se há uma relação de causalidade com os investimentos em políticas públicas voltadas à reintegração social.

3.3.2 *Como identificar a reincidência?*

No Brasil são escassos os estudos sobre reincidência criminal, pois a insuficiência de dados consistentes dificulta a análise do assunto³⁶⁵. Diante disto, passa-se à compreensão da metodologia utilizada nas mais recentes pesquisas que calcularam a reincidência no Brasil, para então propor um método que possa ser utilizado nos estabelecimentos penais, facilitando a obtenção desses dados.

³⁶⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Reentradas e reiterações infracionais**, 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>. Acesso em mar. 2021.

Julião propõe a distinção de quatro tipos de reincidência, em termos utilizados por pesquisas posteriores sobre o mesmo assunto: a) reincidência genérica, quando a pessoa realiza mais de um crime, independentemente de ser processado por qualquer um deles; b) reincidência legal, a qual segue o conceito do artigo 63 do Código Penal de condenação em processo judicial por novo crime no intervalo de cinco anos após o trânsito em julgado do crime anterior; c) reincidência penitenciária, identificada quando um egresso do sistema penal retorna ao sistema; e d) reincidência criminal, quando a pessoa sofre mais de uma condenação penal, independentemente de prazo³⁶⁶. A depender do tipo de reincidência adotada pela pesquisa, muda-se a abordagem metodológica e, conseqüentemente, os resultados obtidos.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por meio de acordo de cooperação técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realizou estudo sobre a reincidência no Brasil, utilizando o conceito de reincidência legal. A pesquisa foi feita por meio de análise de uma amostra aleatória simples da lista dos processos de execução penal com baixa definitiva nas Varas de Execução Penal (VEPs), em cinco unidades da federação: Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro³⁶⁷.

Selecionada uma amostra de pessoas que acabaram de cumprir alguma pena em 2006, verificou-se entre

³⁶⁶ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

³⁶⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Reincidência criminal no Brasil**, 2015. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590. Acesso em mar. 2021.

eles quais já tinham sofrido condenação por outro crime no momento em que foram sentenciados, respeitando o prazo legal de cinco anos. Em seguida, buscou-se na base de dados da justiça criminal daqueles estados pela ocorrência de nova condenação entre os anos de 2006 e 2011³⁶⁸.

O Ipea identificou a taxa de reincidência legal de 24,4% entre as pessoas que finalizaram o cumprimento de pena no ano de 2006, considerando a ocorrência ou não de nova condenação no sistema entre 2006 e 2011. Dos 817 processos estudados, foram constatadas reincidências em 199³⁶⁹.

Pesquisa mais recente e abrangente sobre reincidência legal realizada pelo Conselho Nacional de Justiça nos estados-membro, com exceção do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará e Sergipe. O estudo foi realizado com base no repositório de dados dos processos judiciais em trâmite e baixados mantido pelo CNJ, a partir da análise de 82.063 processos de execução penal baixadas ou julgadas em 2015, cujas trajetórias foram analisadas até dezembro de 2019. O estudo considerou a reincidência legal³⁷⁰.

Identificou-se a taxa de reincidência legal de 42,5%. O percentual varia bastante quando considerados os tribunais de justiça estaduais. No Ceará, este percentual corresponde a 26,4%, pois das 1.733 execuções

³⁶⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Reincidência criminal no Brasil**, 2015. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590. Acesso em mar. 2021.

³⁶⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Ibid.*

³⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Reentradas e reiterações infracionais**, 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>. Acesso em mar. 2021.

penais baixadas ou julgadas, verificaram-se 457 reentradas no sistema, sendo o 4º menor registrado dentre os estados estudados. Percentuais mais baixos são registrados no Acre (18,3%), Minas Gerais (9,5%) e Goiás (23%). O estado com maior percentual de reincidência foi o Espírito Santo, com 75%. O estudo considera, contudo, que os percentuais reais devem ser maiores, pois o recorte temporal de quatro anos selecionado é relativamente curto, considerando a morosidade do sistema de justiça nacional³⁷¹.

No Ceará, foi divulgado o Projeto Censo Penitenciário 2013 em decorrência de uma parceria entre a Secretaria de Justiça e Cidadania e a Universidade Federal do Ceará, por meio dos Laboratório de Estudos da Violência (LEV), Laboratório Cearense de Psicometria (LACEP) e Núcleo de Psicologia do Trabalho (NUTRA). O estudo envolveu a entrevista de 12.040 pessoas presas sob a guarda da SEJUS, com termo inicial da coleta de dados em abril de 2013 e final em abril de 2014³⁷².

Dentre essas 12.040 pessoas entrevistadas, 55,1% afirmaram que teriam uma ou mais reentradas no sistema prisional, ou seja, o número de pessoas que afirmaram estar no sistema penitenciário pelo menos pela segunda vez foi superior ao número de pessoas presas

³⁷¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Reentradas e reiterações infracionais**, 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>. Acesso em mar. 2021.

³⁷² CEARÁ. Secretaria da Justiça e Cidadania. **Censo Penitenciário do Estado do Ceará**. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/censo_penitencirio_Cear%C3%A1.pdf. Acesso em out. 2022.

pela primeira vez³⁷³. O percentual contrasta bastante com o indicador de reentradas disponibilizado no portal da transparência (Quadro 14), que indica os percentuais de 15,82% e 18,21% de reentradas nos anos de 2013 e 2014, respectivamente. Isto demonstra a importância de uma metodologia uniforme para a análise de dados que possibilite a comparação de realidades.

Apesar da pesquisa indicar um alto índice de retorno ao cárcere, demonstra-se também o anseio dos internos ao retorno à sociedade, pelo percentual de 94,9% dos entrevistados afirmarem que têm a pretensão de trabalhar após a saída da prisão³⁷⁴.

Em estudo realizado no Rio de Janeiro por meio de entrevistas semiestruturadas e consulta à base de dados primários da Vara de Execuções Penais do Rio de Janeiro, entre os anos de 1996 e 2006, Julião identificou o índice de reincidência penitenciária de 24%. Diante do banco de dados, o autor comparou o percentual de reincidência entre as pessoas que tiveram acesso a estudo e a trabalho durante o cumprimento da pena. Concluiu que, enquanto 24,2% dos que não estudaram reincidiram, somente 6,3% dos que estudaram tornaram a cometer crimes. Em relação ao trabalho, o percentual de 26% de reincidência entre os que não trabalharam na prisão é reduzido para 11,2% entre os que trabalharam. Dentre os poucos internos que conciliaram trabalho e estudo, somente 2% reincidiram.

³⁷³ CEARÁ. Secretaria da Justiça e Cidadania. **Censo Penitenciário do Estado do Ceará**. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/censo_penitencirio_Cear%C3%A1.pdf. Acesso em out. 2022.

³⁷⁴ CEARÁ. Secretaria da Justiça e Cidadania. *Ibid.*

Assim, conforme o autor, o estudo na prisão diminui a probabilidade de reincidência em 39%, e o trabalho reduz em 48%³⁷⁵.

Além de apresentar um método de verificação da reincidência que pode ser replicado por pesquisadores, o autor demonstra a nítida relação entre as atividades educacionais e laborais no cárcere e a reincidência, com o êxito do Rio de Janeiro em alcançar percentuais mais reduzidos entre os apenados que estudaram ou trabalharam durante a execução da pena.

Numa proposta de indicador para as secretarias estaduais, opta-se pelo cálculo da reincidência penitenciária, ou seja, reincidência verificada quando um egresso do sistema prisional retorna ao sistema, pela possibilidade de obtenção de dados pelos estabelecimentos penais e pela facilidade de visualizar a relação direta da reincidência com a realidade carcerária, com direta relação com as políticas públicas carcerárias. A possibilidade de obtenção de dados referentes à reentradas no sistema penitenciário pela Secretaria está demonstrada na resposta de solicitação de informações (anexo III), e tal dado já ter sido utilizado como indicador no PPA 2016-2019, embora seja necessário reformular a coleta de dados para garantir sua confiabilidade.

Embora o conceito de ressocialização seja mais amplo que a reentrada no sistema penitenciário, abrangendo também a aptidão para o convívio na sociedade de acordo com suas regras morais e jurídicas de fun-

³⁷⁵ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

cionamento³⁷⁶, é necessário trabalhar dentro das possibilidades atuais de desenvolvimentos de indicadores, pois uma secretaria não poderia basear-se somente em elementos subjetivos para compreender a reintegração, trabalho que pode ser realizado pela academia. Neste sentido, o indicador de reincidência penitenciária atende ao que afirma Ferrajoli, segundo o qual o Estado não pode obrigar as pessoas a não terem personalidades consideradas ruins pela sociedade, mas apenas impedir que cometam atos definidos como crimes³⁷⁷.

Sugere-se que, juntamente com os dados de perfil de cada preso, vinculem-se informações sobre os programas laborais e educacionais nos quais este esteve matriculado, data de inscrição e eventual desligamento ou transferência para outro programa, bem como anotações sobre seu desempenho, e registros sobre suas entradas no sistema.

A coleta de tais dados pode ser realizada em *excel* ou sistema semelhante que comporte a coleta de *big data*, alimentado pelos estabelecimentos penais. Para a leitura dos dados, sugere-se a utilização da ferramenta *Power BI*, já utilizada pelo SISDEPEN e pelo CNMP para apresentar os dados coletados. O *Power BI* recebe documentos em planilhas e oferece a possibilidade de diversos modelos de gráficos que compatibilizam as linhas e colunas selecionadas da planilha.

Incluídos os dados da planilha referentes aos internos, o *Power BI* pode apresentar gráficos que indicam,

³⁷⁶ GODIM, Viviane Coêlho de Séllos. A ressocialização do encarcerado como questão de responsabilidade social. *Ciências Penais*, v.6, 2007, p. 353-378.

³⁷⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

dentre os encarcerados, quantos estão presos pelo menos pela segunda vez e se estes já foram vinculados a atividades de educação ou de trabalho e relativos a quais iniciativas.

A utilização de um indicador de reincidência é mais efetivo que os atuais indicadores formais em demonstrar o impacto das políticas públicas carcerárias na sociedade livre. Sendo confirmada a hipótese de que quanto mais presentes as políticas públicas para a reintegração social dos presos, menores são os indicadores de reincidência, fornece-se à sociedade a informação de que o investimento no cárcere é benéfico para as instituições penitenciárias, secretarias estaduais e municipais, órgãos voltados à segurança pública, e para a sociedade livre, promovendo a redução da criminalidade e a melhoria da segurança pública.

Ainda que a hipótese seja refutada, e se identifique que o investimento em políticas públicas ressocializadoras não representaria impacto efetivo na redução da reincidência, o resultado deve guiar novas formas de formulação de políticas públicas, a forma de realização das atividades educativas e laborais e alocações orçamentárias.

Em relação aos projetos desenvolvidos e os convênios firmados, a exemplo do projeto de industrialização dos presídios, seria possível compreender se há diferença entre a reincidência das pessoas que foram vinculadas a determinados programas educacionais ou laborais em relação a outros. Também seria possível compreender a efetividade da quantidade de pessoas em remição por meio da leitura, a qual desde o ano de 2019 vem sendo o meio mais utilizado de remição relacionada à educação, cuja quantidade de inscritos está

em tendência de crescimento, chegando a mais de 15 mil no segundo semestre de 2021.

Este trabalho jamais criticaria o incentivo à leitura, pois esta tem diversas outras funcionalidades, além da promoção da segurança pública. Contudo, a compreensão da reincidência dos presos que estiveram vinculados somente à projetos de remição pela leitura comparada à remição dos que estiveram vinculados à atividades de educação formal pode indicar, por exemplo, que a atividade de remição pela leitura seria mais útil no retorno à sociedade se tivesse sido realizada concomitantemente com outra atividade educativa ou laboral.

Coletados os dados relativos à reincidência penitenciária e desenvolvimento de atividades ressocializadoras, ainda que em sua leitura se considere a influência de fatores diversos em seus resultados, é possível obter informações essenciais para a tomada de decisões em relação à formulação e ao acompanhamento de políticas públicas carcerárias que visem ao aprimoramento do sistema prisional, tendo relação direta com a segurança pública do estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma perspectiva teórica, os estudiosos da criminologia crítica (Hulsman, Mathiesen, Christie, Foucault, Zaffaroni, Baratta e Ferrajoli) entendem que a pena privativa de liberdade é incapaz de alcançar a função ressocializadora a que se propõe. Os teóricos abolicionistas estudados, Louk Hulsman, Thomas Mathiesen, Nils Christie e Michel Foucault, afirmam que o sistema penal é uma estrutura irracional e reprodutora de violências, incapaz de alcançar qualquer finalidade que o legitime, atendendo apenas às suas reais funções de manutenção das estruturas de poder em uma sociedade marcada pela violência, vingança, seletividade e rotulações.

Em relação aos teóricos dos minimalismos, Zaffaroni entende a ressocialização como impossível de ser alcançada, mesmo nos sistemas penais menos prejudiciais, defendendo que a busca pelas ideologias “re” deveria ser substituída por um tratamento mais humanitário que reduza os prejuízos da pena de prisão. De forma semelhante, Baratta entende que, com penas menos prejudiciais, os condenados poderiam buscar a ressocialização apesar da experiência do cárcere. Ferrajoli, por sua vez, entende que a repressão do cárcere é incompatível com a possibilidade de aprendizado, e que não cabe ao Estado ingressar na esfera individual da pessoa para adequá-la à sociedade, mas apenas impedir que esta cometa crimes.

Apesar das críticas apresentadas pela criminologia crítica, fundada na alegação de deslegitimidade do sistema penal, o ordenamento jurídico consagra a fun-

ção ressocializadora como uma das principais finalidades da pena privativa de liberdade. Neste sentido, o Estado desenvolve políticas públicas carcerárias voltadas a promover esta função da pena. Dentre essas atividades, opta-se pelo estudo das políticas públicas carcerárias que promovem atividades educacionais e laborais como forma de ressocialização.

Sobre estas, embora haja divergência sobre a possibilidade de promoção da ressocialização, conclui-se que a oferta de educação e trabalho aos presos, em si, não é suficiente ou eficaz ao propósito de ressocialização. Tais atividades podem se mostrar instrumentos eficazes para tanto, a depender da forma como são organizadas. Somente com atividades efetivamente voltadas ao desenvolvimento de habilidades úteis à pessoa que retorna à liberdade, abrangendo não somente a qualificação profissional, mas também o desenvolvimento pessoal que minimize os efeitos criminógenos da pena privativa de liberdade.

A partir destas perspectivas teóricas, este estudo tem o objeto de responder de forma empírica ao seguinte problema de pesquisa: os indicadores utilizados para mensurar as políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização no Ceará entre 2012 e 2022 demonstram o atendimento à função ressocializadora da pena? Em resposta ao questionamento proposto, identifica-se que os indicadores utilizados para mensurar as políticas públicas carcerárias voltadas à ressocialização não são suficientes para demonstrar a possibilidade de atendimento à função ressocializadora, o que reforça os argumentos apresentados pelos teóricos da criminologia crítica.

A resposta apresentada pela SAP à solicitação de informação a respeito dos critérios utilizados para avaliação das políticas públicas voltadas à ressocialização denota que o sucesso das políticas públicas é mensurado, na prática, pelos gestores públicos e servidores com outros elementos, além daqueles que estão no PPA, os quais, ainda que mensuráveis, não foram vinculados aos PPAs do período em estudo, nem a dados disponibilizados ao conhecimento público, razão pela qual optou-se por direcionar o estudo dos indicadores com base nos critérios de mensuração utilizados pelos PPAs estudados.

As metas e indicadores dos PPAs 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 foram agrupados em duas categorias: a) percentual de pessoas que retornaram ao sistema penitenciário; b) quantitativo de pessoas vinculadas à atividades ressocializadoras.

O primeiro indicador é o único com aptidão a demonstrar efeitos práticos das atividades voltadas à ressocialização para a sociedade livre, mediante a redução da criminalidade. Contudo, foi utilizado apenas no PPA 2016-2019 e não foi relacionado com a eficácia das políticas públicas voltadas à ressocialização. Embora a SAP afirme que utiliza a reincidência como forma de avaliar as políticas públicas de ressocialização, não há a devida transparência de dados suficientes para confirmar esta afirmação, pois os dados relativos a este indicador são de difícil obtenção, e aqueles disponibilizados ao público são, por vezes, incongruentes.

A segunda categoria de indicadores, que abrange todos os demais utilizados no período em estudo, por

si não é suficiente para demonstrar que a pena de prisão atingiu o objetivo ressocializador. A possibilidade do alcance desta finalidade depende da forma como as atividades educativas e laborais são exercidas, ou seja, se são voltadas ao desenvolvimento de habilidades úteis à vida pós-cárcere.

Ainda que a segunda categoria de indicadores fosse suficiente para demonstrar a promoção da ressocialização, sucederia apenas em atestar a atual ineficácia do sistema penitenciário em promover a ressocialização, pois ainda que este objetivo esteja na agenda política de todo o período estudado, os esforços não são suficientes para atingir uma parcela considerável da população carcerária na maior parte do período.

Embora não se filie às teorias da criminologia crítica que objetivem em alguma medida a abolição do cárcere (isto inclui os abolicionismos e os minimalismos como meio ao abolicionismo de Zaffaroni e Baratta), a conclusão ora apresentada reforça as críticas apresentadas à prisão pela criminologia crítica, especialmente no que diz respeito à finalidade de ressocialização.

Em uma proposta para reverter este quadro, o presente estudo indica inicialmente a necessidade de ajustes na forma de coleta e disponibilização de dados referentes ao sistema penitenciário. É necessário que cada estabelecimento penal tenha registros internos de dados sobre suas condições físicas, financeiras, de pessoal, de recursos e de seus internos. A metodologia utilizada nesta coleta de dados deve ser uniforme em todos os estabelecimentos penais estaduais para envio às respectivas Secretarias e ao Ministério de Justiça, o qual coleta os dados para o SISDEPEN.

A proposta de intervenção apresentada consiste na utilização de indicadores de reincidência pelos governos estaduais como forma de avaliar o desenvolvimento das políticas públicas penitenciárias, especialmente aquelas voltadas à ressocialização. Não se pretende apresentar uma comprovação absoluta da eficácia ou ineficácia destas políticas públicas, pois é inegável a existência de diversos outros fatores que interferem na vida da pessoa presa que retorna à sociedade. O sucesso da ressocialização depende não somente de políticas públicas intramuros, mas de fatores sociais externos e internos ao apenado. Contudo, a utilização efetiva de um indicador de reincidência é um importante primeiro passo na evolução das políticas públicas carcerárias.

Numa proposta de indicador para as secretarias estaduais, opta-se pelo cálculo da reincidência penitenciária, ou seja, reincidência verificada quando um egresso do sistema prisional retorna ao sistema, pela possibilidade de obtenção de dados pelos estabelecimentos penais e pela facilidade de visualizar a relação direta da reincidência com a realidade carcerária, com estreita relação com as políticas públicas carcerárias. Sugere-se que, juntamente com nos dados de perfil de cada preso, vinculem-se informações sobre os projetos laborais e educacionais nos quais este esteve matriculado, por quanto tempo, bem como anotações sobre seu desempenho, e registros sobre suas entradas no sistema.

A coleta de tais dados pode ser realizada em *excel* ou sistema semelhante que comporte a coleta de *big data*, alimentado pelos estabelecimentos penais. Para a leitura dos dados, sugere-se a utilização da ferramenta *Power BI*, já utilizada pelo SISDEPEN e pelo CNMP

para apresentar os dados coletados. O *Power BI* recebe documentos em planilhas e oferece a possibilidade de diversos modelos de gráficos que compatibilizam as linhas e colunas selecionadas da planilha. Incluídos os dados da planilha referentes aos internos, o *Power BI* pode apresentar gráficos que indicam, dentre os presos, quantos estão encarcerados pelo menos pela segunda vez e se estes já foram vinculados a atividades de educação ou trabalho e relativos a quais iniciativas.

O estudo oferece respostas de médio alcance, pois a pesquisa é um processo contínuo e, portanto, além da resposta a questionamentos, fornece a construção de novos problemas de pesquisa e novas hipóteses. Dentre as inúmeras possibilidades de novas pesquisas, propõe-se: a) é possível identificar uma melhora no comportamento carcerário como efeito das políticas públicas para ressocialização?; b) o ensino no cárcere eleva o desempenho educacional dos presos? Esta poderia ser realizada por meio de solicitação de informações, pesquisa de campo, entrevista ou *survey*, e; c) é possível afirmar, com base empírica, que a leitura na prisão contribui para o processo de reintegração social do preso?

A pesquisa apresenta relevância teórica ao contribuir de forma empírica com as discussões levantadas pelas teorias abolicionistas e minimalistas e com os atuais estudos que abordam a efetivação da função ressocializadora da pena privativa de liberdade, bem como levanta novos questionamentos e hipóteses de pesquisas. Além disto, oferece uma contribuição teórica inédita e original sobre os indicadores do sistema

carcerário quanto à capacidade de mensuração para a efetividade de políticas de inclusão social.

A relevância social e prática deste trabalho é reforçada pela análise dos indicadores utilizados para mensurar as políticas públicas em questão, inclusive com a proposta de utilização de indicador de reincidência relacionado com as atividades educacionais e laborais no cárcere. Este indicador tem o potencial de demonstrar o impacto das políticas públicas carcerárias na sociedade livre, fornecendo informações à sociedade que dizem respeito à segurança pública, bem como fornecer aos gestores públicos e aos demais profissionais que atuam no sistema penitenciário, informações indispensáveis à formulação e desenvolvimento de novas políticas públicas e à forma de realização das atividades educativas e laborais no cárcere.

REFERÊNCIAS

ACHUTTI, Daniel. Abolicionismo penal e justiça restaurativa: do idealismo político-criminal. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 15, n. 1, p.33-69, jan/jun. 2014.

ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil: Problemas e desafios, **Revista USP**, nº 65, p. 65-78, mar/mai, 1991.

ALMEIDA, Bruno Rotta. Prisão e desumanidade no Brasil: uma crítica baseada na história do presente. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 75, 2019, p. 43-64.

ALMEIDA, Bruno Rotta; MASSAÚ, Guilherme Camargo. A normalidade do desumano: a banalidade do mal no sistema penitenciário brasileiro, **Derecho y Cambio Social**, v. 41, p. 1-16, 2015.

ALMEIDA, Felipe Lima de. Reflexões acerca do Direito de Execução Penal. **Revista Liberdades**, n. 17, p. 24-49, 2014.

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A custosa questão carcerária brasileira e as inverdades coniventes, **Revista dos Tribunais**, v. 987, p. 241-266, jan. 2018.

AMARAL, Cláudio do Prado. Trabalho e cárcere. **Trabalho & educação**, v. 26, n. 1, p. 153-168, 2017.

ANDRADE, Carla Coelho de; *et al.* **O desafio da reintegração social do preso: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015, Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf. Acesso em mar. 2021.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; CARTAXO, Marina Andrade; CORREIA, Daniel Camurça. Representações sociais no sistema de justiça criminal: proteção normativa e políticas públicas para o apenado LGBT. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 494-513, 2018.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. A desnecessária separação entre abordagem qualitativa ou quantitativa para a pesquisa jurídica: repensando as vantagens do pluralismo metodológico para a pesquisa em Direito Processual Civil. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**, v. 20, n. 1, p. 38, -406.2019.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolucionismos e eficienticismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão, **Revista Sequências**, n. 52, p. 163-182, jul. 2006.

ÁVILA, Keymer. ¿Abolicionismo penal latinoamericano? *In*: HULSMAN, Louk. ¿Qué queda de los abolicionismos? Anthropos Editorial, Barcelona, p.143-154, 2012.

ARENDT, Hannah. **Eichmann in Jerusalem**. New York: Viking Press, 1964.

ARRUDA, Dyego de Oliveira; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto. (Re)Pensar a “lógica” do sistema prisional contemporâneo: uma necessidade nas estratégias de desenvolvimento local? **Direito, Estado e Sociedade**, n. 57, p. 54-74, jun/set 2020.

BADARÓ, Tatiana. Garantistas vs. Abolicionistas: as críticas de Ferrajoli ao abolicionismo penal e as réplicas abolicionistas ao garantismo penal. **Quaestio Iuris**, v. 11, n. 2, p. 713-736, 2018.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

BARATTA, Alessandro. Principios de Derecho Penal Mínimo. *In*: BARATTA, Alessandro (Org). **Criminología y sistema penal: Compilación in memoriam**, p. 299-333, 2004.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007.

BRANDÃO, Cláudio. Criminologia no contexto da modernidade periférica: as agências de controle do sistema penal e a criminalidade, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 149, p. 359-375, 2018.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes. Reintegração social e as funções da pena na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 107, p. 339-356, 2014.

BRAGA, Ana Gabriela; JESUS FILHO, José; TEIXEIRA, Maíra Coutinho; CALDERONI, Vivian. Guardiões de castelos de areia: um retrato dos serviços prisionais do Nordeste brasileiro. **Revista de Ciências Criminais**, v. 145/2018, p. 25-63, jul. 2018.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940, Rio de Janeiro, 1940.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Brasília, 1984.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Brasília, 1996.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Reentradas e reiterações infracionais**, 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>. Acesso em mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Prisional em Números**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual**. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais**. Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais**. Resolução nº 03 de 11 de março de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil**. Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Ceará – Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao estado do Ceará**. Disponível em <https://>

www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/CE. Acesso em out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Ações de Reintegração e Assistência Social. Período de Julho a Dezembro de 2021**. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzAzOGQzYzktMTQ2NS00OD-QyLTk3M2ItYjk4NTk4NzdiZGYxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiO-GRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Período de Julho a Dezembro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyL-TRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, 2019. Disponível em https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em jul. 2022.

BRASIL. **Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional**. Decreto nº 7.626 de 24 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 580.252** Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 16 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.581**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 13 de agosto de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses nº 12 (Remissão de pena)**, STJ, 2014. Disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/11228/11357>. Acesso em jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 01-47, 2006.

CARDOSO, Franciele Silva. Paralelismo e distanciamento entre a criminologia e o “olhar sociológico” sobre punição: as múltiplas possibilidades do controle social enquanto objeto, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 145, p. 607-623, jul. 2018.

CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. MOTA, João Luciano Marques dos Santos; ROSENDO, Juliana Vital. Educação à distância intramuros como política pública de reintegração social: uma necessária releitura à luz da teoria agnóstica da pena. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 154, p. 105-129, 2019.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019.

CARVALHO, Salo de. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 104, p. 279-303, set-out/2013.

CARVALHO, Salo de. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. **Res Severa VerumGaudium**, v. 2, n. 1, 2010.

CASARA, Rubens. **Mitologia Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CEARÁ. **Lei nº 16.710 de 21 de dezembro de 2018**, Fortaleza, 2018.

CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **A Instituição**. Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/institucional>. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **Estatística**. Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/estatistica/>. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária. **Estatísticas do Sistema Penitenciário Cearense - dezembro/2019**. Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/17/2020/01/BOLETIM-DEZEMBRO-2019.pdf>. Acesso em: out. 2022.

CEARÁ. Secretaria da Justiça e Cidadania. **Censo Penitenciário do Estado do Ceará**. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/censo_penitencirio_Cear%C3%A1.pdf. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA)**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/>. Acesso em set. 2022.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA) – Acompanhamento do PPA**. Disponível em: http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/manual_ppa.pdf. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. **Percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário**. Disponível em <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/resultados/indicadores-tematicos/134?locale=pt-BR>. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015**. Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012. 2012. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/PPA-2012-2015-LEI.pdf> Acesso em out. 2022.

CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015. Relatório de avaliação**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Relat%C3%B3rio-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-PPA-2012-2015-Volume-I.pdf>. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019**. Lei nº15.929, de 29 de dezembro de 2015. Volume II - Anexo I - Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-Anexo-I-Demonstrativo-de-Temas-Estrat%C3%A9gicos-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. **Plano Plurianual 2016-2019. Relatório de avaliação**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIACAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

CEARÁ. **Plano Plurianual 2020-2023**. Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. **Anexo II - Demonstrativos de Eixos, Temas e Programas**. Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/03/Anexo-II-%E2%80%93-Demonstrativo-de-Eixos-Temas-e-Programas.pdf>. Acesso em out. 2022.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. A questão penitenciária, **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 25, n. 1, p. 15-36, 2013.

CHRISTIE, Nils. Civilidade e Estado. Tradução de Beatriz Scigliano Careiro. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, p. 241-257, 1997.

CHRISTIE, Nils. Las imagenes del hombre en el Derecho Penal Moderno. In: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils, MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Cia-

fardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, p. 127-141, 1989.

CLAUDE, R. P. Direito à educação e educação para os direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 36-63, 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Sistema Prisional em Números**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em mai. 2021.

COSTA, Ilton Garcia da; CORRALES, Eluane de Lima; MANFRÉ, Gabriele Delsasso Lavorato. Caminhos para mudanças: diálogos entre criminologia, abolicionismos penais e justiça restaurativa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 170, p. 143-162, ago. 2020.

COSTA, Luiz Fernando da; ITAPEMA NETO, Francisco; BONINI, Luci Mendes de Melo. Políticas públicas educacionais: construindo a cidadania nas prisões. **Revista ORG & DEMO**, v. 21, n. 1, p. 123-140, 2020.

COSTA, Silvia Generali da Costa; BRATKOWSKI. Paradoxos do trabalho prisional na era do capitalismo flexível: o caso do DETRAN-RS, **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 127-147, 2007.

CZERNIAWSKI, Gerry. A race to the bottom - prison education and the English and Welsh policy context. **Journal of Education Policy**, v. 31, n. 2, p. 198-212, jul. 2015.

DE FOLTER, Rolf S. Sobre la fundamentación metodológica del enfoque abolicionista del Sistema de Justicia

Penal. Una comparación de las ideas de Hulsman, Mathiesen y Foucault. *In*: HULSMAN, Louk; CHRISTIE, Nils, MATHIESEN, Thomas; SCHEERER, Sebastian; STEINERT, Heinz; DE FOLTER, Rolf S. (Orgs). **Abolicionismo penal**, traducción: Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Ediar Editora: Buenos Aires, p. 57-85, 1989.

DE MAEYER, Marc. A Educação na Prisão não é uma Mera Atividade. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 33-49, jan./mar., 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. Tradução de Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira; SINCORÁ, Larissa Alves; BRANDÃO, Marcelo Moll. Fatores determinantes do controle da criminalidade em gestão de segurança pública. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 438-458, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões**. Tradução de Ligia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1987.

GODIM, Viviane Coêlho de Séllos. A ressocialização do encarcerado como questão de responsabilidade social. **Ciências Penais**, v.6, p. 353-378, 2007.

GÓMEZ, José Antonio Caride; PERNAS, Rita Gradaílle. Educar em las cárceles: nuevos desafíos para la educación social em las instituciones penitenciarias. **Revista de Educación**, v. 360, p. 36-47, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder; FORIGO, Camila Rodrigues. O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 115, p. 109-168, 2017.

HARTOG, François. Tempo e patrimônio. **Varia história**, v. 22, p. 261-273, 2006.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento** – Bases Epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 23-39, 2009.

HULSMAN, Louk. Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal. Tradução de Maria Abramo Brandt de Carvalho. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, p. 189-213, 1997.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Reincidência criminal no Brasil**, 2015. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2559. Acesso em mar. 2021.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Escola na ou da prisão? **Cadernos Cedex**, v. 36, n. 98, p. 25-42, 2016.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, p. 529-596, 2010.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Panorama da Política Nacional de educação para jovens e adultos em situação de restrição e privação de liberdade no Brasil. **Intersecciones em Comunicación**, v. 1, n. 9, p. 93-116, 2015.

KARAM, Maria Lúcia. Utopia transformadora e abolição do sistema penal. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, p. 67-84, 1997.

LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira; CRUZ, Gabriel Dias Marques da. Análise do estado de coisas inconstitucional na ADPF nº 347 e seu papel como instrumento na efetivação da política pública carcerária. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, p. 18-40, 2017.

LEMOS, Ana Margarete; MAZZILLI, Cláudio; KLE-RING, Luís Roque. Análise do Trabalho Prisional: um Estudo Exploratório. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, p. 129-149, 1998.

LOPES JÚNIOR, Aury. Justiça Negociada: Utilitarismo Processual e Eficiência Antigarantista. In: CARVALHO, Salo de; WUNDERLICH, Alexandre. (Orgs.) **Diálogos sobre a Justiça Dialogal**: Teses e Antíteses sobre os pro-

cessos de informalização e privatização da Justiça Penal. *Lumen Juris*: Rio de Janeiro, p. 99-128 2002.

MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. **Revista Brasileira de políticas públicas**, v. 8, n. 1, p. 89-112, 2018.

MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 1, p. 189-222, jan-jun 2015.

MATHIESEN, Thomas. A caminho do século XXI – Abolição, um sonho impossível? Tradução de Jamil Chade. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBC-Crim, p. 263-287, 1997.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno, **Civitas**, v. 13, n. 1, p. 93-117, jan./abr. 2013.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 253-276, 1994.

OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. A educação escolar nas prisões: uma análise a partir das representações dos presos da penitenciária de Uberlândia (MG). **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 4, p. 955-967, 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos** (“Regras de Nelson Mandela”), 2015.

PEDREIRA, Laura Marzullo. **Política Pública Penitenciária: a execução da pena por completo**. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Regulação) – Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

PRADO, Luiz Régis. Teoria dos fins da pena: breves reflexões. **Doutrinas Essenciais - Direito Penal e Processo Penal**, v. 1, p. 143-158, 2015.

REUSS, Anne. Prision(er) Education. **The Howard Journal**, v. 38, n. 2, p. 113-127, 1999.

RIBEIRO, Andressa de Freitas. Taylorismo, fordismo e toyotismo. **Lutas Sociais**, v. 19, n. 35, p. 65-79, 2015.

RUIVO, Marcelo Almeida. O fundamento e as finalidades da pena criminal. A imprecisão das doutrinas absolutas e relativas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 121, p. 161-190, jul-ago/2016.

SANTO, Luiz Phelipe dal. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa, prisão depósito e os limites das teorias sobre o giro punitivo na realidade periférica, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 151, p. 291-315, jan. 2019.

SANTOS, Hugo Leonardo Rodrigues. Futuro pretérito da prisão e a razão cínica do grande encarceramento:

três momentos de emergência de discursos, expectativas e experiência acumuladas em torno do conceito de prisão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 131, Dossiê “Dogmática e História do Direito Penal”, p. 145-185, 2017.

SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010) **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 105-131, 2015.

SANTOS, Lycurgo de Castro. A culpabilidade dentro e fora do Direito Penal. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, p. 49 - 56, 1997.

SARAIVA, Karla; LOPES, Maura Corcini. Educação, inclusão e reclusão. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 11, n. 1, p. 14-33, 2011.

SCHEERER, Sebastian. Um desafio para o abolicionismo. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, p. 219-235, 1997.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SHECARIA, Sérgio Salomão. Prisões do futuro? Prisões no futuro? *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, p. 171-176, 1997.

SILVA, Marco Aurélio Souza da. Política pública carcerária: uma institucionalizada violação de direitos fundamentais impulsionada pela criminalização das drogas. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 9, n. 2, p. 233-262, 2014.

SILVA, Roberto Baptista Dias da. Abolicionismo, criatividade e satisfação. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitivista**. São Paulo: IBCCrim, 1997.

SOUZA, Eloisio Moulin de; COSTA, Alessandra de Sá Mello da; LOPES, Beatriz Correia. Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas e a produção do sujeito delinquente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 362-374, abr/jun. 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Derecho penal y criminología sociológica: integración y desintegración, **REDEA. Derechos en acción**, n. 16, p. 25-58, 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo. **Themis: Revista de Derecho**, n. 35, p. 179-1, 1997.

ANEXO A - SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 01 - SAP

Bom dia.

Sou mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará e pesquisadora da linha Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Ceará. Estou desenvolvendo uma dissertação que envolve estudo das políticas públicas penitenciárias para **ESTUDO E TRABALHO** e seu impacto no processo de ressocialização dos presos.

Assim, com base no direito fundamental de acesso à informação e em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública tutelados pela Lei nº 12.527/11, solicito acesso às seguintes informações:

1. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a **educação** de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?
2. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover o **trabalho** de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?
3. Quais instrumentos formalizam as políticas indicadas nos dois questionamento anteriores?
4. Qual dotação orçamentária / investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas à **educação**?
5. Qual dotação orçamentária / investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas ao **trabalho**?
6. Foram recebidos recursos provenientes da União para aplicação em políticas públicas voltadas ao ensino e o trabalho entre os anos de 2012-2022? Se sim, favor detalhar os valores e condições aplicadas.
7. Qual investimento financeiro total necessário para manutenção dos estabelecimentos penais do Ceará em cada ano (entre 2012 e 2022)?
8. Existe nesta Secretaria Comitê ou Conselho que debata questões relacionadas a políticas públicas de ressocialização?
9. Foi avaliado o impacto de alguma política penitenciária de ressocialização no período? Se sim, quais critérios foram utilizados para mensurar os resultados das políticas públicas penitenciárias para promover **educação e trabalho** aos reclusos entre os anos de 2012 e 2022?

10. São disponibilizadas ferramentas para que os presos possam ter acesso a ensino/trabalho remoto como forma de remição da pena? Se sim, a partir de quando e qual a regulamentação sobre o assunto?
11. Quais dados a Secretaria possui sobre os índices de reincidência entre 2012-2022?
12. A Secretaria possui dados sobre a condição de primário ou reincidente das pessoas privadas de liberdade entre os anos de 2012-2022?
13. Essa Secretaria compartilha institucionalmente os dados referentes à ressocialização com a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos ou com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos?
14. Existe alguma recomendação à Secretaria de Administração Penitenciária referente a políticas públicas voltadas à ressocialização entre 2012-2022?
15. Chegou ao conhecimento dessa Secretaria alguma solicitação de implementação de ensino/trabalho remoto ou de melhoria do sistema de ressocialização?

Desde já, agradeço imensamente as orientações.

Com os mais respeitosos cumprimentos,

Lethicia Pinheiro Machado

Mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduada em Direito e Processo penal (UNI7). Pesquisadora da Linha de Pesquisa Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC). E-mail: lethiciapinheiromachado@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4992-5111>.

ANEXO B - PRIMEIRA RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 01 - SAP

26/09/2022 17:57

<https://ceartransparente.ce.gov.br/platform/tickets/2221691?locale=pt-BR&print=true>



Solicitação 6032386

Protocolo
6032386

Senha
ojsh

Meio de entrada utilizado
Internet

Criado em
Em 18/04/2022 às 10:43

Prazo final de resposta
18/05/2022

Situação
Finalizado

Órgão responsável
Indefinido

Sub-rede responsável
Indefinido

Unidades
Indefinido

Descrição
Bom dia.

Sou mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará e pesquisadora da linha Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Ceará. Estou desenvolvendo uma dissertação que envolve estudo das políticas públicas penitenciárias para **ESTUDO E TRABALHO** e seu impacto no processo de ressocialização dos presos.

Assim, com base no direito fundamental de acesso à informação e em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública tutelados pela Lei nº 12.527/11, solicito acesso às seguintes informações:

1. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a **educação** de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?
2. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover o **trabalho** de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?
3. Quais instrumentos formalizam as políticas indicadas nos dois questionamento anteriores?
4. Qual dotação orçamentária / investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas à **educação**?
5. Qual dotação orçamentária / investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas ao **trabalho**?
6. Foram recebidos recursos provenientes da União para aplicação em políticas públicas voltadas ao ensino e o trabalho entre os anos de 2012-2022? Se sim, favor detalhar os valores e

<https://ceartransparente.ce.gov.br/platform/tickets/2221691?locale=pt-BR&print=true>

1/5

condições aplicadas.

7. Qual investimento financeiro total necessário para manutenção dos estabelecimentos penais do Ceará em cada ano (entre 2012 e 2022)?
8. Existe nesta Secretaria Comitê ou Conselho que debata questões relacionadas a políticas públicas de ressocialização?
9. Foi avaliado o impacto de alguma política penitenciária de ressocialização no período? Se sim, quais critérios foram utilizados para mensurar os resultados das políticas públicas penitenciárias para promover **educação e trabalho** aos reclusos entre os anos de 2012 e 2022?
10. São disponibilizadas ferramentas para que os presos possam ter acesso a ensino/trabalho remoto como forma de remição da pena? Se sim, a partir de quando e qual a regulamentação sobre o assunto?
11. Quais dados a Secretaria possui sobre os índices de reincidência entre 2012-2022?
12. A Secretaria possui dados sobre a condição de primário ou reincidente das pessoas privadas de liberdade entre os anos de 2012-2022?
13. Essa Secretaria compartilha institucionalmente os dados referentes à ressocialização com a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos ou com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos?
14. Existe alguma recomendação à Secretaria de Administração Penitenciária referente a políticas públicas voltadas à ressocialização entre 2012-2022?
15. Chegou ao conhecimento dessa Secretaria alguma solicitação de implementação de ensino/trabalho remoto ou de melhoria do sistema de ressocialização?

Desde já, agradeço imensamente as orientações.

Com os mais respeitosos cumprimentos,

Lethicia Pinheiro Machado

Mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduada em Direito e Processo penal (UNI7). Pesquisadora da Linha de Pesquisa Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC). E-mail: lethiciapinheimachado@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4992-5111>.

Resposta final enviada pelo comitê setorial SIC SAP*Em 18/05/2022 às 09:10 Resposta à solicitação**Resposta enviada ao cidadão*

“

Prezada Senhora Lethicia,

Em atenção a sua manifestação informamos que iremos responder os itens 4, 5 e 7, e em momento posterior encaminharemos para o e-mail cadastrado (lethiciapinheiromachado@hotmail.com) as demais perguntas, tendo em vista que estão em fase de levantamento de dados.

4.Qual dotação orçamentária / investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas à **educação**?

É possível a sua pesquisa por meio de acesso ao Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) onde encontrará as dotações orçamentárias e execução financeira referente à educação e ao trabalho das políticas penitenciárias, bem como as despesas recebidas provenientes da fonte 82 (União). Devendo seguir o passo a passo:

www.seplag.ce.gov.br

Planejamento

Execução Orçamentária

Siof - Consulta Execução Orçamentária

Ano/mês

Secretaria da Administração Penitenciária. Se for nos anos de 2012 a 2018 a nomenclatura era Secretaria da Justiça e Cidadania

Função programática

Despesas (Despesas correntes/capital)

Outros (custeio, investimento, pessoal e outras)

Grupo e Fonte (tesouro e outras fontes)

Agrupamentos (gerenciais)

5.Qual dotação orçamentária / investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas ao **trabalho**?

É possível a sua pesquisa por meio de acesso ao Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) onde encontrará as dotações orçamentárias e execução financeira referente à educação e ao trabalho das políticas penitenciárias, bem como as despesas recebidas provenientes da fonte 82 (União). Devendo seguir o passo a passo:

www.seplag.ce.gov.br

Planejamento

Execução Orçamentária

Siof - Consulta Execução Orçamentária

Ano/mês

Secretaria da Administração Penitenciária. Se for nos anos de 2012 a 2018 a nomenclatura era Secretaria da Justiça e Cidadania

Função programática

Despesas (Despesas correntes/capital)

Outros (custeio, investimento, pessoal e outras)

Grupo e Fonte (tesouro e outras fontes)

Agrupamentos(gerenciais)

7.Qual investimento financeiro total necessário para manutenção dos estabelecimentos penais do Ceará em cada ano (entre 2012 e 2022)?

O investimento financeiro total executado para manutenção do Sistema Prisional esta disponível no Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)

www.seplag.ce.gov.br

Planejamento

Execução Orçamentária

Siof - Consulta Execução Orçamentária

Ano/mês (a pesquisa deverá ser feita ano a ano e mês a mês)

Secretaria da Administração Penitenciária. Se for nos anos de 2012 a 2018 a nomenclatura era Secretaria da Justiça e Cidadania

Função programática (não precisa preencher)

Despesas (não precisa preencher)

Outros (agrupamentos: secretaria, relatório: secretaria e fonte, visualizar).
Observação: Na aba outros, é possível que a solicitante escolha o tipo de relatório cabível ao seu pleito, devendo sempre ser gerado por ano/mês.

Atenciosamente,

Comitê Setorial de Acesso à Informação da SAP

[SAP - Operador Setorial Ouvidor] DÉBORA

ANEXO C - SEGUNDA RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 01 - SAP

30/08/2022 09:02

Zimbra

Zimbra

debora.rebelo@sap.ce.gov.br

PROTOCOLO Nº. 6032386

De : Debora Lages Rebelo
<debora.rebelo@sap.ce.gov.br>

Sex, 20 de mai de 2022 17:22

Assunto : PROTOCOLO Nº. 6032386

Para : lethiciapinheiromachado@hotmail.com

Cco : Paula Amanda Girão Alves
<paula.amanda@sap.ce.gov.br>

Prezada Senhora Leticia,
Em atenção a sua manifestação informamos que após verificações junto às áreas responsáveis recebemos os esclarecimentos que passamos a expor:

1. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a educação de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?

Educação em Prisões na modalidade Jovens e Adultos – EJA (Ofertada pela SEDUC), Nova EJA (Ofertada pelo SESI), Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos para Pessoas Privadas de Liberdade (Encceja Nacional PPL), Exame Nacional de Ensino Médio para Pessoas Privadas de Liberdade e Jovens sob Medida Socioeducativa que inclua privação de Liberdade (Enem PPL) e Ensino Superior na modalidade a distância. Já no âmbito da educação profissionalizante foram capacitadas nas áreas de serralheria, marcenaria, costura, padaria, agente de conservação e limpeza, construção civil, por meio dos Projetos: SOU CAPAZ, PROCAP 2015, PROCAP 2019 e QUERER.

2. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover o trabalho de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?

Projeto de Industrialização dos Presídios e o Projeto de Implantação de Oficinas Produtivas.

3. Quais instrumentos formalizam as políticas indicadas nos dois questionamentos anteriores?

Em relação às políticas públicas desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a educação de pessoas privadas de liberdade os instrumentos são termos de cooperações técnicas. Já em relação políticas públicas desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover o trabalho de pessoas privadas de liberdade para execução dos projetos de capacitação profissional, foram firmados Convênios Federais, Contratos e Termos de Cooperação Técnica, e para execução do Projeto de Industrialização o instrumento utilizado é o Termo de Permissão de Uso.

4. Qual dotação orçamentária/ investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas à educação?

É possível a sua pesquisa por meio de acesso ao Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) onde encontrará as dotações orçamentárias e execução financeira referente à educação e ao trabalho das políticas penitenciárias, bem como as despesas recebidas

www.seplag.ce.gov.br

Planejamento

Execução Orçamentária

Siof - Consulta Execução Orçamentária

Ano/mês

Secretaria da Administração Penitenciária. Se for nos anos de 2012 a 2018 a nomenclatura era Secretaria da Justiça e Cidadania

Função programática

Despesas (Despesas correntes/capital)

Outros (custeio, investimento, pessoal e outras)

Grupo e Fonte (tesouro e outras fontes)

Agrupamentos(gerenciais)

5. Qual dotação orçamentária / investimento financeiro despendido em cada ano (entre 2012 e 2022) na aplicação das políticas penitenciárias voltadas ao trabalho?

É possível a sua pesquisa por meio de acesso ao Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) onde encontrará as dotações orçamentárias e execução financeira referente à educação e ao trabalho das políticas penitenciárias, bem como as despesas recebidas provenientes da fonte 82 (União). Devendo seguir o passo a passo:

www.seplag.ce.gov.br

Planejamento

Execução Orçamentária

Siof - Consulta Execução Orçamentária

Ano/mês

Secretaria da Administração Penitenciária. Se for nos anos de 2012 a 2018 a nomenclatura era Secretaria da Justiça e Cidadania

Função programática

Despesas (Despesas correntes/capital)

Outros (custeio, investimento, pessoal e outras)

Grupo e Fonte (tesouro e outras fontes)

Agrupamentos (gerenciais)

6. Foram recebidos recursos provenientes da União para aplicação em políticas públicas voltadas ao ensino e o trabalho entre os anos de 2012-2022? Se sim, favor detalhar os valores e condições aplicadas.

Não houve transferência de recursos da União para implantação de políticas públicas voltadas para educação formal no sistema prisional, em razão desta oferta ser fruto de parcerias e termos de cooperação técnica.

Em relação a recebimento de recursos provenientes da União para aplicação em políticas públicas voltadas ao trabalho informamos que esta Secretaria recebeu recursos provenientes do DEPEN/MJ para execução de projetos de capacitação profissional (PROCAP, SOU CAPAZ, QUERER).

7. Qual investimento financeiro total necessário para manutenção dos estabelecimentos penais do Ceará em cada ano (entre 2012 e 2022)?

O investimento financeiro total executado para manutenção do Sistema Prisional esta disponível no Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)

www.seplag.ce.gov.br

Planejamento

Execução Orçamentária

Siof - Consulta Execução Orçamentária

Ano/mês (a pesquisa deverá ser feita ano a ano e mês a mês)

Função programática (não precisa preencher)

Despesas (não precisa preencher)

Outros (agrupamentos: secretaria, relatório: secretaria e fonte, visualizar). Observação: Na aba outros, é possível que a solicitante escolha o tipo de relatório cabível ao seu pleito, devendo sempre ser gerado por ano/mês.

8. Existe nesta Secretaria Comitê ou Conselho que debata questões relacionadas a políticas públicas de ressocialização?

Existe o Ceará Pacífico aonde são definidas as metas do PPA - Instrumento de Planejamento Governamental de médio prazo; que declara as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Essa lei é elaborada sempre no primeiro ano de cada governo e tem duração de quatro anos, com o intuito de garantir a continuidade dos projetos, além de servir como uma diretriz ao governante no ano inicial do seu mandato. Nele são definidas as metas do plano plurianual de políticas públicas não só de ressocialização mais que abrangem todo aspecto de planejamento desta Secretaria.

9. Foi avaliado o impacto de alguma política penitenciária de ressocialização no período? Se sim, quais critérios foram utilizados para mensurar os resultados das políticas públicas penitenciárias para promover educação e trabalho aos reclusos entre os anos de 2012 e 2022?

Sim. A redução da reincidência/reentrada nas Unidades Prisionais, o comportamento carcerário, a elevação de desempenho educacional e o aumento do interesse na participação de programas e projetos de ressocialização.

10. São disponibilizadas ferramentas para que os presos possam ter acesso a ensino/trabalho remoto como forma de remição da pena? Se sim, a partir de quando e qual a regulamentação sobre o assunto?

Sim, desde 2012 de acordo com a Lei de Execução Penal, conforme disposto no artigo 126. Oportunamente destacamos que esta Secretaria disponibiliza cursos de educação à distância em laboratórios de informática para pessoas privadas de liberdade, por meio da plataforma do Instituto Mundo Melhor, desde o ano de 2016 e, atualmente está regulamentada por meio de um acordo de cooperação.

11. Quais dados a Secretaria possui sobre os índices de reincidência entre 2012-2022?

No tocante ao índice de reincidência entre 2012 e 2022, de acordo com as informações cadastradas no Sistema Integrado de Gestão Penitenciária – SIGEPEN, coletadas através da direção das Unidades Prisionais e Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Após levantamento realizado pelo Núcleo de Informações Penitenciárias o índice de reincidência (janeiro de 2012 até 12 de maio de 2022) é de 32,01 %.

Salientamos que o quantitativo em tela refere-se ao número de pessoas que reentraram no sistema durante todo o período solicitado.

12. A Secretaria possui dados sobre a condição de primário ou reincidente das pessoas privadas de liberdade entre os anos de 2012-2022?

Sim. Entre os anos de 2012 e 2022, conforme o Sistema Integrado de Gestão Penitenciária – SIGEPEN houve 47.753 pessoas reincidentes e 101.450 pessoas não reincidentes (primárias).

13. Essa Secretaria compartilha institucionalmente os dados referentes à

Mulheres e Direitos Humanos ou com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos?

Este órgão trabalha de forma intersetorial, e sempre que solicitado faz compartilhamento não só com esta Secretaria, mas com todos os órgãos do Estado que necessitem de informações referentes à ressocialização da pessoa presa no Sistema Penitenciário do Estado do Ceará.

14. **Existe alguma recomendação à Secretaria de Administração Penitenciária referente a políticas públicas voltadas à ressocialização entre 2012-2022?** Por gentileza seja mais clara na sua pergunta.
15. **Chegou ao conhecimento dessa Secretaria alguma solicitação de implementação de ensino/trabalho remoto ou de melhoria do sistema de ressocialização?** Não.

Por fim, ressaltamos que conforme orienta a Instrução Normativa n.º. 001/2014 que normatiza e regulamenta o fluxo e registro dos projetos de pesquisa e estudos especiais desenvolvidos no âmbito desta Secretaria esclarecemos que a porta de entrada para as demandas referentes às atividades de pesquisa e estudos especiais deverá ser a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização- EGPR, estando este órgão público a sua disposição para receber seu projeto de pesquisa, ocasião em que a Senhora deverá encaminhar a demanda para o e-mail: egpr@sap.ce.gov.br, informando o seu telefone para que o setor possa entrar em contato, apresentando na oportunidade declaração de matrícula na Universidade. Tal procedimento é fundamental para que as pesquisas no âmbito da Administração Penitenciária possam constar legalmente em nosso acervo. Deixamos ainda a sua disposição o telefone de contato da EGPR para qualquer outra dúvida 85 3251.1598 ou 85 3253.4656.

Atenciosamente,

Comitê Setorial de Acesso à Informação da SAP

ANEXO D - SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 02 - EGPR

Bom dia.

Prezado(a)s Sr(a)s.

Sou mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisadora da linha Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Ceará (ESMEC). Desenvolvo uma dissertação que envolve estudo das políticas públicas penitenciárias para ESTUDO E TRABALHO e seu impacto no processo de ressocialização dos presos.

Na pesquisa, em resumo, busco compreender a políticas públicas que foram desenvolvidas voltadas à promoção de atividades laborais e educativas entre os presos no Ceará entre os anos de 2012 e 2022, bem como o impacto de tais atividades nos indicadores de reincidência.

Em Protocolo de nº 6032386 (em anexo), a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) respondeu Solicitação de Acesso à Informação de mesmo número enviada por meio do serviço de acesso à informação do portal eletrônico do Governo do Estado. A SAP indicou ao final da resposta que demais esclarecimentos deveriam ser feitos perante a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização (EGPR), ao que procedo neste momento.

A seguir, com base no direito fundamental de acesso à informação e em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública tutelados pela Lei nº 12.527/11, solicito acesso aos seguintes esclarecimentos referentes às respostas apresentadas pela SAP:

1. Favor encaminhar em anexo os instrumentos que formalizam as políticas públicas voltadas à ressocialização entre os anos de 2012 e 2022 listados pela SAP na resposta ao questionamento nº 3¹.

São eles: Em relação às políticas públicas desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a educação de pessoas privadas de liberdade, **termos de cooperações técnicas**; em relação às políticas públicas para promover o trabalho, **convênios federais, contratos e termos de cooperação técnica**, e; para execução do projeto de industrialização, o **termo de permissão de uso**.

Se não for possível enviar os instrumentos, favor justificar.

¹ “1. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover a educação de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?”

“2. Quais políticas públicas foram desenvolvidas no ambiente penitenciário para promover o trabalho de pessoas privadas de liberdade entre 2012 e 2022?”

“3. Quais instrumentos formalizam as políticas indicadas nos dois questionamentos anteriores?”

2. Na resposta ao questionamento nº 9², a SAP aponta os seguintes indicadores utilizados para mensurar os resultados das políticas públicas voltadas à ressocialização: redução da reincidência/reentrada nas Unidades Prisionais, o comportamento carcerário, a elevação de desempenho educacional e o aumento do interesse na participação de programas e projetos de ressocialização.
Favor indicar onde é possível verificar tais indicadores ao longo de cada ano (entre 2012 e 2022) ou enviá-los em anexo.
3. Na resposta ao questionamento nº 11³, a SAP indicou o índice de reincidência de janeiro de 2012 até maio de 2020. Para o desenvolvimento da pesquisa, contudo, é importante que estes indicadores sejam apresentados de forma anual.
Assim, quais percentuais de reincidência o Sistema Integrado de Gestão Penitenciária (SIGEPEN) apresenta para cada ano (entre 2012 e 2020)? Se possível, quantas reentradas foram registradas em cada ano (entre 2012 e 2020)?
4. Na resposta ao questionamento nº 12⁴, a SAP indicou o quantitativo de pessoas privadas de liberdade reincidentes de janeiro de 2012 até maio de 2020. Para o desenvolvimento da pesquisa, contudo, é importante que estes indicadores sejam apresentados de forma anual.
Assim, quantas pessoas reincidentes e primárias o Sistema Integrado de Gestão Penitenciária (SIGEPEN) apresenta para cada ano (entre 2012 e 2020)?

Desde já, agradeço imensamente as orientações.

Com os mais respeitosos cumprimentos,

Lethicia Pinheiro Machado

Mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduada em Direito e Processo penal (UNI7). Pesquisadora da Linha de Pesquisa Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC). E-mail: lethiciapinheiromachado@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4992-5111>.

² “9.Foi avaliado o impacto de alguma política penitenciária de ressocialização no período? Se sim, quais critérios foram utilizados para mensurar os resultados das políticas públicas penitenciárias para promover educação e trabalho aos reclusos entre os anos de 2012 e 2022?”

³ “Quais dados a Secretaria possui sobre os índices de reincidência em cada ano (entre 2012 e 2022)?”

⁴ “A Secretaria possui dados sobre a condição de primário ou reincidente das pessoas privadas de liberdade em cada ano (entre 2012 e 2022)?”

ANEXO E - SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 03 - SAP E EGPR

Bom dia.

Sou mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisadora da linha Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Ceará (ESMEC). Estou desenvolvendo uma dissertação que envolve estudo das políticas públicas penitenciárias para **estudo e trabalho** e seu impacto no processo de ressocialização dos presos.

O estudo considera o reconhecido empenho desta Secretaria em promover atividades de ressocialização, contando com crescente número de presos envolvidos em atividades laborais e educativas, em quantidades muito superiores à média nacional, de acordo com dados do SISDEPEN (Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional). Busco então estudar a possibilidade de relacionar o bom desempenho desta atuação com os indicadores de reincidência.

Assim, com base no direito fundamental de acesso à informação e em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública tutelados pela Lei nº 12.527/11, solicito acesso às seguintes informações:

1. Considerando que o monitoramento do PPA até o ano de 2019 apresenta o **percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário** entre os anos de 2014 e 2019, embora o sistema apresente dados diferentes para os anos 2015, 2016 e 2017 a depender do lapso temporal utilizado na busca, questiona-se:
 - a) Qual a forma de coleta (metodologia) dos dados que correspondem a tais percentuais? São considerados flagrantes e demais presos provisórios ou somente presos definitivos?
 - b) O percentual incide sobre qual valor: número de pessoas que deixaram o Sistema Penitenciário ou número de pessoas que integram o Sistema pelo menos pela segunda vez?
 - c) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2012?
 - d) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2013?
 - e) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2014?
 - f) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2015?

- g) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2016?
 - h) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2017?
 - i) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2018?
 - j) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2019?
 - k) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2020?
 - l) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2021?
 - m) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2022?
2. Considerando que o monitoramento do PPA até o ano de 2019 apresenta o **percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante** entre os anos de 2014 e 2019, embora o sistema apresente dados diferentes para o ano de 2016 a depender do lapso temporal da busca, questiona-se:
- a) Qual a forma de coleta (metodologia) dos dados que correspondem a tais percentuais?
 - b) O que é considerado como reincidência para fins de cálculo deste percentual?
 - c) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2012?
 - d) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2013?
 - e) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2014?

f) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2015?

g) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2016?

h) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2017?

i) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2018?

j) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2019?

k) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2020?

l) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2021?

m) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2022?

3. É possível que a SAP identifique se as **pessoas que retornam ao Sistema Penitenciário já ocuparam vagas de trabalho ou estudo durante privações de liberdade anteriores**?

Se a resposta a este questionamento for positiva:

a) Qual a forma de coleta (metodologia) desses dados?

b) Essa informação é utilizada como indicador das políticas públicas voltadas a ressocialização?

c) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2012?

d) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2013?

- e) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2014?
 - f) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2015?
 - g) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2016?
 - h) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2017?
 - i) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2018?
 - j) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2019?
 - k) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2020?
 - l) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2021?
 - m) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2022?
4. Os dados solicitados nos questionamentos anteriores são disponibilizados em portais da internet? Em caso positivo, em quais endereços eletrônicos podem ser obtidos?

Desde já, agradeço imensamente as orientações.
Com os mais respeitosos cumprimentos,

Lethicia Pinheiro Machado

Mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduada em Direito e Processo penal (UNI7). Pesquisadora da Linha de Pesquisa Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC). E-mail: lethiciapinehiromachado@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4992-5111>.

ANEXO F - RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES Nº 03 - SAP

22/09/2022 09:19

https://ceartransparente.ce.gov.br/ticket_area/tickets/2332933?locale=pt-BR&print=true



Solicitação 6168775

Protocolo
6168775

Senha
p32e

Meio de entrada utilizado
Internet

Criado em
Em 08/09/2022 às 12:36

Prazo final de resposta
28/09/2022

Situação
Finalizado

Órgão responsável
Indefinido

Sub-rede responsável
Indefinido

Unidades
Indefinido

Descrição

Bom dia.

Sou mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisadora da linha Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Ceará (ESMEC). Estou desenvolvendo uma dissertação que envolve estudo das políticas públicas penitenciárias para **estudo e trabalho** e seu impacto no processo de ressocialização dos presos.

O estudo considera o reconhecido empenho desta Secretaria em promover atividades de ressocialização, contando com crescente número de presos envolvidos em atividades laborais e educativas, em quantidades muito superiores à média nacional, de acordo com dados do SISDEPEN (Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional). Busco então estudar a possibilidade de relacionar o bom desempenho desta atuação com os indicadores de reincidência.

Assim, com base no direito fundamental de acesso à informação e em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública tutelados pela Lei nº 12.527/11, solicito acesso às seguintes informações:

1. Considerando que o monitoramento do PPA até o ano de 2019 apresenta o **percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário** entre os anos de 2014 e 2019, embora o sistema apresente dados diferentes para os anos 2015, 2016 e 2017 a depender do lapso temporal utilizado na busca, questiona-se:

a) Qual a forma de coleta (metodologia) dos dados que correspondem a tais percentuais? São considerados flagrantes e demais presos provisórios ou somente presos definitivos?

- b) O percentual incide sobre qual valor: número de pessoas que deixaram o Sistema Penitenciário ou número de pessoas que integram o Sistema pelo menos pela segunda vez?
- c) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2012?
- d) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2013?
- e) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2014?
- f) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2015?
- g) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2016?
- h) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2017?
- i) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2018?
- j) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2019?
- k) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2020?
- l) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2021?
- m) Qual percentual de pessoas que retornaram ao Sistema Penitenciário no ano de 2022?

2. Considerando que o monitoramento do PPA até o ano de 2019 apresenta o **percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante** entre os anos de 2014 e 2019, embora o sistema apresente dados diferentes para o ano de 2016 a depender do lapso temporal da busca, questiona-se:

- a) Qual a forma de coleta (metodologia) dos dados que correspondem a tais percentuais?
- b) O que é considerado como reincidência para fins de cálculo deste percentual?
- c) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2012?
- d) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2013?
- e) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2014?
- f) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2015?
- g) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2016?
- h) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2017?
- i) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2018?
- j) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2019?
- k) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2020?
- l) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2021?

m) Qual percentual de taxa de reincidência por autuação em flagrante no ano de 2022?

3. É possível que a SAP identifique se as **pessoas que retornam ao Sistema Penitenciário já ocuparam vagas de trabalho ou estudo durante privações de liberdade anteriores**? Se a resposta a este questionamento for positiva:

- a) Qual a forma de coleta (metodologia) desses dados?
 - b) Essa informação é utilizada como indicador das políticas públicas voltadas a ressocialização?
 - c) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2012?
 - d) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2013?
 - e) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2014?
 - f) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2015?
 - g) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2016?
 - h) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2017?
 - i) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2018?
 - j) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2019?
 - k) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2020?
 - l) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2021?
 - m) Qual o percentual de pessoas, dentre as que retornaram ao Sistema Penitenciário, que anteriormente estavam vinculadas a atividades laborais ou educativas em 2022?
4. Os dados solicitados nos questionamentos anteriores são disponibilizados em portais da internet? Em caso positivo, em quais endereços eletrônicos podem ser obtidos?

Desde já, agradeço imensamente as orientações.

Com os mais respeitosos cumprimentos,

Lethicia Pinheiro Machado

Mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduada em Direito e Processo Penal (UNI7). Pesquisadora da Linha de Pesquisa Jurimetria e Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC). E-mail: lethiciapineiromachado@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4992-5111>.

Resposta final enviada pelo comitê setorial SIC SAP*Em 13/09/2022 às 10:32 Resposta à solicitação**Resposta avaliada pelo cidadão*

“

Prezada Senhora Lethicia,

Em atenção a sua manifestação informamos que conforme orienta a Instrução Normativa n.º 001/2014 que normatiza e regulamenta o fluxo e registro dos projetos de pesquisa e estudos especiais desenvolvidos no âmbito desta Secretaria esclarecemos que a porta de entrada para as demandas referentes às atividades de pesquisa e estudos especiais deverá ser a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização- EGPR, estando este órgão público a sua disposição para receber seu projeto de pesquisa, ocasião em que a Senhora deverá encaminhar a demanda para o e-mail: egpr@sap.ce.gov.br, informando o seu telefone para que o setor possa entrar em contato, apresentando na oportunidade declaração de matrícula na Universidade. Tal procedimento é fundamental para que as pesquisas no âmbito da Administração Penitenciária possam constar legalmente em nosso acervo. Deixamos ainda a sua disposição o telefone de contato e o e-mail da EGPR para qualquer outra dúvida: 85 3251.1598 ou 85 3253.4656 e egpr@sap.ce.gov.br.

Atenciosamente,

Comitê Setorial de Acesso à Informação da Secretaria da Administração Penitenciária do Ceará

[SAP - Operador Setorial Ouvidor] DÉBORA

ANEXO G - BANCO DE DADOS DOS GRÁFICOS

Gráfico 01 - Quantidade de presos beneficiados por projetos de remição de pena no Ceará entre 2019 e 2022.

Mês de referência	Trabalho	Capacitação profissional	Cultura	Educação	Assistência ao egresso
jan/19	21	56	159	sem dados	sem dados
fev/19	98	35	363	900	211
mar/19	102	62	877	966	241
abr/19	149	613	2756	1926	249
mai/19	74	588	1658	1929	426
jun/19	1581	650	2004	1929	432
jul/19	1285	411	2160	1929	435
ago/19	1297	480	6458	2510	353
set/19	1302	2214	7911	2537	406
out/19	1302	3108	9210	3537	342
nov/19	1265	3837	10104	3537	421
dez/19	1374	5066	10623	3450	344
jan/20	1017	142	4314	3199	326
fev/20	1001	144	5141	3160	322
mar/20	1004	5	3807	3160	320
abr/20	154	0	0	0	320
mai/20	168	0	0	0	320
jun/20	148	0	0	0	321
jul/20	148	0	0	0	179
ago/20	1064	0	4351	sem dados	269
set/20	1116	0	6396	0	257
out/20	1149	712	6415	0	256
nov/20	1209	320	6680	1760	353
dez/20	1161	408	5705	1760	260
jan/21	1215	434	6377	2111	270
fev/21	1270	432	6193	2405	252
mar/21	924	0	6017	2405	235
abr/21	1214	14	6256	2405	229
mai/21	3466	335	6754	2405	261
jun/21	3514	339	6754	2405	261
jul/21	3555	320	6894	2324	256
ago/21	3659	389	7239	3533	252
set/21	3748	452	8592	4427	252
out/21	3826	297	9264	5167	254
nov/21	3901	873	9391	2861	264
dez/21	3913	1957	9141	2895	315
jan/22	4008	sem dados	8820	sem dados	282
fev/22	3975	sem dados	9468	sem dados	269
mar/22	4010	167	8898	413	347
abr/22	4089	72	8979	429	291
mai/22	4471	110	9738	201	28
jun/22	4598	104	9821	4733	25
jul/22	4739	264	10616	4803	49

Gráfico 02 - Despesa total com o sistema penitenciário e investimentos em atividades ressocializadoras no Ceará entre julho de 2020 a julho de 2022 em reais.

Mês de referência	Despesa total (reais)	Atividades laborais e educacionais (reais)	Contrapartida da Adm Penitenciária - Parcerias com atividades laborais e educacionais (reais)	Investimento em ressocialização - somatório das duas colunas anteriores (reais)
jul/20	47.718.312,19	66.777,49	1.519,53	68.297,02
ago/20	48.174.662,61	67.378,33	1.533,20	68.911,53
set/20	48.633.109,11	68.057,67	1.548,66	69.606,33
out/20	48.902.801,62	68.435,09	1.557,25	69.992,34
nov/20	48.848.863,14	68.359,60	1.555,53	69.915,13
dez/20	48.527.389,64	67.909,72	1.545,29	69.455,01
jan/21	26.007.117,42	0	0	0,00
fev/21	43.378.496,62	680,86	0	680,86
mar/21	47.948.828,64	423.638,89	0	423.638,89
abr/21	54.466.621,79	37.624,20	0	37.624,20
mai/21	47.121.404,25	50.561,72	0	50.561,72
jun/21	67.606.382,63	534.381,60	10.378,78	544.760,38
jul/21	46.857.600,70	0	4.374,34	4.374,34
ago/21	46.563.350,17	0	0	0,00
set/21	49.511.746,39	0	0	0,00
out/21	48.112.203,89	800	31.200,00	32.000,00
nov/21	52.168.424,70	0	0	0,00
dez/21	95.718.043,83	124.969,80	62.400,00	187.369,80
jan/22	31.621.011,14	0	0	0,00
fev/22	47.619.751,73	231.329,72	11.428,39	242.758,11
mar/22	58.726.306,59	220.033,08	0	220.033,08
abr/22	53.928.856,28	200.227,91	0	200.227,91
mai/22	59.143.397,53	224.507,69	0	224.507,69
jun/22	79.097.176,52	217.303,02	311.167,67	528.470,69

Gráfico 04 - Número de presos matriculados em atividades educativas presenciais no Ceará por semestre entre 2012 e 2021.

	Alfabetização	Ensino fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Curso técnico	Capacitação profissional	Remissão pela leitura	Remissão pelo esporte	Atividades complementares
jun/12	24	1240	139	0	0	0	0	0	0
jun/13	495	2912	395	15	934	0	0	0	0
jun/14	56	2088	356	19	17	1758	0	0	0
dez/14	428	1608	381	0	0	805	0	0	40
dez/15	320	1237	293	1	8	42	60	140	2
jun/16	329	1022	291	19	0	40	0	0	0
dez/16	1616	811	675	64	0	0	76	0	0
jun/17	175	380	264	0	0	0	27	207	170
dez/17	229	1531	467	34	80	80	200	0	20
jun/18	328	1065	371	62	0	0	105	0	0
dez/18	455	1148	489	62	0	0	91	0	0
jun/19	636	1278	623	2	40	160	2097	0	25
dez/19	874	1820	579	2	100	584	3041	0	27
jun/20	842	1353	308	3	0	0	3805	0	127
dez/20	769	1567	272	0	0	349	9504	0	6358
jun/21	171	1233	364	0	1	468	11168	0	129
dez/21	1322	2552	606	6	0	897	15707	0	5645

Gráfico 06 - Número de presos em atividades laborais no Ceará por semestre entre 2014 e 2021.

	Quantidade de pessoas em vagas obtidas por meios próprios e/ou sem intervenção do sistema prisional	Quantidade de pessoas em vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com a iniciativa privada	Quantidade de pessoas em vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com outros órgãos públicos	Quantidade de pessoas em vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com entidade ou organizações não governamentais sem fins lucrativos	Quantidade de pessoas em vagas disponibilizadas pela administração prisional como apoio ao próprio estabelecimento (alimentação, limpeza, etc.)
jun/14	2133	84	1282	0	782
dez/14	580	223	88	75	824
dez/15	382	0	0	0	779
jun/16	283	0	0	0	762
dez/16	272	41	0	5	909
jun/17	181	53	30	0	568
dez/17	25	0	0	0	1756
jun/18	0	19	0	0	1037
dez/18	0	17	4	0	968
jun/19	282	117	262	0	768
dez/19	447	110	211	0	768
jun/20	219	147	0	24	762
dez/20	26	411	102	22	859
jun/21	622	585	37	0	1926
dez/21	502	811	216	0	3505

Gráfico 07 - Número de presos x número de vagas no sistema penitenciário cearense.

	Número de vagas	Quantidade de presos custodiados no sistema penitenciário
jun/12	10.478	17.320
jun/13	11.264	18.466
jun/14	11.790	20.416
dez/14	11.476	21.594
dez/15	11.959	22.627
jun/16	11.179	22.701
dez/16	14.077	24.682
jun/17	13.264	25.998
dez/17	13.308	27.746
jun/18	12.979	28.572
dez/18	13.254	29.888
jun/19	18.865	33.727
dez/19	11.867	31.569
jun/20	20.820	33.710
dez/20	21.032	35.505
jun/21	27.587	36.772
dez/21	24.119	36.800

Gráfico 09 - Quantidade de presos e quantidade de presos em atividades educacionais e laborais.

	Quantidade de presos custodiados no sistema penitenciário	Pessoas privadas de liberdade em atividades laborais	Pessoas privadas de liberdade ematividades educacionais
jun/12	17.320	554	1403
jun/13	18.466	4954	4752
jun/14	20.416	4281	4018
dez/14	21.594	1790	3262
dez/15	22.627	1161	2103
jun/16	22.701	1045	1701
dez/16	24.682	1227	3242
jun/17	25.998	832	1223
dez/17	27.746	1781	2641
jun/18	28.572	1056	1931
dez/18	29.888	989	2245
jun/19	33.727	1361	4863
dez/19	31.569	1536	6505
jun/20	33.710	1152	6442
dez/20	35.505	1420	18831
jun/21	36.772	3170	14090
dez/21	36.800	5034	26742

Gráfico 10 - Grau de escolaridade dos presos no Ceará entre 2012 e 2021.

	Anal- fabeto	Alfabeti- zado sem cursos regulares	Ensino Fundam- ental Incom- pleto	Ensino Fundam- ental Com- pleto	Ensino Médio Incom- pleto	Ensino Médio Com- pleto	Ensino Super- ior Incom- pleto	Ensino Super- ior Com- pleto	Ensino acima de Su- perior Com- pleto	Não Infor- mado
jun /12	1168	3623	5439	1336	528	614	126	49	5	4432
jun /13	1172	3873	5794	1321	620	725	112	38	2	4268
jun /14	1105	3995	7184	1482	901	346	165	47	174	4417
dez /14	1192	4794	8441	1520	1042	1029	116	53	2	3405
dez /15	1105	5591	7867	1581	1212	1030	111	57	0	4073
jun /16	1234	4938	8172	1488	1100	989	111	55	0	4611
dez /16	1087	6787	8392	1608	1223	1047	119	62	0	4357
jun /17	1327	7952	8341	1758	1324	1158	113	54	1	3970
dez /17	1097	8056	8884	1802	11	17	117	63	0	7699
jun /18	1051	8895	8016	1640	1580	1145	90	55	0	6100
dez /18	1199	9649	8219	1693	1642	1255	98	64	5	6064
jun /19	1717	9172	10406	2249	2327	1683	170	114	6	5883
dez /19	1279	10379	10394	2294	2464	1780	212	212	5	2550
jun /20	1779	8531	11735	3070	2961	2170	397	135	13	2919
dez /20	18253	2890	4666	4902	1350	934	233	336	77	1864
jun /21	2243	7328	13399	3132	4006	2726	296	156	12	3564
dez /21	2141	6982	10423	2527	3664	2339	264	145	9	8306



ALECE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

Mesa Diretora 2023-2024

Deputado Evandro Leitão
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Osmar Baquit
2º Vice-Presidente

Deputado Daniel Oliveira
1º Secretário

Deputada Juliana Lucena
2ª Secretária

Deputado João Jaime
3º Secretário

Deputado Dr. Oscar Rodrigues
4º Secretário



Escaneie o QR CODE
e acesse nossas
publicações