

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Nathália Teixeira de Oliveira Fernandes

INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO:

Análise da experiência da Parceria Público-Privada Prisional de Ribeirão das Neves

Belo Horizonte

2021

Nathália Teixeira de Oliveira Fernandes

INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO:

Análise da experiência da Parceria Público-Privada Prisional de Ribeirão das Neves

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania da Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/UEMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública e Cidadania.

Linha de Pesquisa: Violência, Crime e Controle Social

Orientadora: Professora Doutora Jane Noronha Carvalhais

Belo Horizonte

2021

Nathália Teixeira de Oliveira Fernandes

INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO:

Análise da experiência da Parceria Público-Privada Prisional de Ribeirão das Neves

Dissertação apresentada como requisito para o Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais.

Linha de Pesquisa: Violência, Crime e Controle Social

Dissertação defendida e aprovado em: 14/12/2021

Banca examinadora:

Orientadora Prof. Doutora Jane Noronha Carvalhais. Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof. Doutor Luís Flávio Saporì. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Prof. Doutora Carlúcia Maria Silva. Universidade do Estado de Minas Gerais

F363i	<p>FERNANDES, Nathália Teixeira de Oliveira. Indicadores de ressocialização: análise da experiência da parceria público-privada prisional de Ribeirão das Neves. Nathália Teixeira de Oliveira Fernandes. - Belo Horizonte, 2021. 133 p. il.</p> <p>Orientador: Jane Noronha Carvalhais. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas, Belo Horizonte, 2022.</p> <p>1. Indicadores sociais. 2. Parceria público-privada prisional. 3. Políticas públicas. 3. Ressocialização. 4. Reintegração social. I. Carvalhais, Jane Noronha. II. Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas. Programa de Pós-graduação <i>strictu-sensu</i>. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU 351 CDD 322</p>
-------	--

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos, Manuela e Tomás.

Aos filhos e filhas desse país: para que sejam livres em sonhos e oportunidades.

Àqueles que insistem em ver possibilidades em pessoas e resistem.

AGRADECIMENTOS

Concluir um mestrado em tempos pandêmicos e de significativo enfraquecimento do espaço democrático é **resistir**. É apostar no conhecimento como única base possível para a construção da sociedade mais justa e equânime que merecemos.

Agradeço aos meus filhos que me apoiaram com amor e compreensão, mesmo com tantas ausências. Manuela e Tomás, vocês me instigam a buscar sempre o melhor em mim, no outro, no mundo.

Agradeço ao meu pai que, ao longo dos anos de magistratura, me fez prestar atenção nas pessoas por trás das condenações. E à minha mãe pelas lições de coragem e persistência.

Agradeço àqueles que alimentaram minha fé na humanidade e tanto me apoiaram nesta pesquisa e na jornada pelo sistema prisional.

Claudinei Semião Silva, Délio Magalhães, Fabíola Otoni, Jomar Nicácio, Cristhiano Gurgel, Lúcia Alvarenga Barros, Luciene Nascimento, Marcelo Felice, Marcelo Costa, Margarida Coutinho, Marinete Martins, Marta Nichthausen, Tânia Nogueira, Solange Senese e parceiros da **Gestores Prisionais Associados - GPA** (especialmente os amigos da equipe de Atendimento ao Preso), obrigada por tornarem a caminhada possível, menos solitária e mais prazerosa.

Aos professores e colegas de mestrado (especialmente ao quarteto fantástico) que com leveza, consistência, muitos brindes e boas risadas me abriram novas perspectivas, possibilitando rever conceitos e crenças.

À minha orientadora, professora Jane Carvalhais, pela competência, lucidez, compreensão e sensibilidade em momentos tão nebulosos.

Ao professor Luís Flávio Saporì pela generosidade e pelas ricas trocas. À professora Carlúcia Maria Silva pela disponibilidade em aprimorar este estudo.

Meu especial agradecimento à Ariane Erthal, pela cumplicidade e paciência; André Luiz de Almeida, fiel escudeiro de tantas jornadas; Elimar Melo, por tanto e sempre; Lorena Bittar, fonte inesgotável de inspiração e Tamyres Vidigal, parceira memorável de causas impossíveis.

Aos privados de liberdade e egressos do Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves e seus familiares por me ensinarem a ver possibilidades em pessoas.

“Liberdade é pouco. O que desejo ainda não tem nome”.

Clarice Lispector

RESUMO

A reintegração social dos indivíduos privados de liberdade e a diminuição da criminalidade e da reincidência são temas que vêm despertando cada vez mais interesse do Estado e da sociedade. Superlotação, violação de direitos, condições degradantes das prisões, falta de investimento em manutenção de estabelecimentos prisionais, ineficiência na prestação assistencial e carência de ofertas de oportunidades que possam proporcionar acesso ao mercado de trabalho pós cárcere são alguns recortes da realidade prisional constantemente divulgados nos meios de comunicação social. Caminhos e alternativas para o cenário caótico do sistema prisional brasileiro vêm sendo debatidos no meio acadêmico, sem significativos avanços no campo das políticas públicas voltadas a esse público, em especial as destinadas ao retorno do apenados à sociedade.

Surgem novos modelos de gestão prisional, com a participação da iniciativa privada, sendo necessário o estabelecimento de diretrizes claras de atuação e fiscalização, com a definição de modelos eficientes de mensuração de desempenho para aumentar as chances de reintegração social dos indivíduos privados de liberdade.

Neste contexto, o presente estudo objetiva analisar os indicadores voltados para a mensurar o processo de ressocialização na experiência mineira de Parceria Público-Privada Prisional, procurando verificar até que ponto eles são capazes de captar as dimensões envolvidas no processo de ressocialização, trazendo contribuições de aprimoramento.

PALAVRAS CHAVE: Indicadores sociais, Parceria Público-Privada Prisional, Políticas Públicas, Ressocialização, Reintegração Social.

ABSTRACT

The resocialization of inmates and the reduction of crime and recidivism are themes that have been attracting more and more interest from the State and society. Overcrowding, violation of rights, degrading prison conditions, lack of investment in the maintenance of prison establishments, inefficiency in providing assistance and lack of opportunities that can provide access to the post-prison labor market are some excerpts of the prison reality constantly publicized in the media of social communication.

Paths and alternatives for the chaotic scenario of the Brazilian prison system have been debated in academia, without significant advances in the field of public policies aimed at this public, especially those aimed at returning the inmate to society.

New models of prison management emerge, with the participation of the private sector, requiring the establishment of clear guidelines for action and inspection, with the definition of efficient performance measurement models to increase the chances of social reintegration of the individuals deprived of liberty.

In this context, this study aims to analyze the indicators aimed at measuring the resocialization process in the Minas Gerais experience of Public Private Partnership Prison, seeking to verify the extent to which they are able to capture the dimensions involved in the resocialization process, bringing contributions for improvement.

KEYWORDS: Social indicators, Public Private Partnership in Prison, Public Policies, Resocialization, Social Reintegration.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
AIJ – Assistência Jurídica
ART – Artigo
BNMP – Banco Nacional de Monitoramento das Prisões
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
CP – Código Penal
CPPP – Complexo Penitenciário Público Privado
CQD – Coeficiente de Qualidade da Disponibilidade
DEPEN/MJ – Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça
E – Parâmetro de Excelência
GPA – Gestores Prisionais Associados
IAJ – Indicador de Assistência Jurídica
IAS – Indicador de Assistência Social
ICQD – Índice Composto de Qualidade da Disponibilidade
ICQD – Índice Composto de Qualidade da Disponibilidade
ID – Índice de Desempenho
ID – Índice de Desempenho
INFOPEN - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
IOS – Indicador de Ocupação do Sentenciado
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPQD – Índice Primário de Qualidade da Disponibilidade
LEP – Lei de Execução Penal
OCDE – Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PAD – Parâmetro Anual de Desempenho
PAD – Parcela Anual de Desempenho
PIR - Programa Individualizador da Pena Privativa de Liberdade
PPP – Parceria Público-Privada
SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social
SEJUSP – Secretaria de Estado da Justiça de Segurança Pública

SISDEPEN – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional

SMDD – Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade

STF – Supremo Tribunal Federal

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 1: Processo de Ressocialização/ Reintegração Social.....	43
Figura 2: Etapas do processo de elaboração de indicadores sociais	48
Figura 3: Indicadores Sociais Segundo Critérios de Avaliação	49
Figura 4: Aspectos Gerais da PPP Prisional.....	68
Figura 5: Nome e código dos Itens de Mensuração Bimestral de Desempenho.....	73
Figura 6: Índice de Desempenho – ID	76
Figura 7: Nota R	79
Figura 8: Nota S	82
Figura 9: Análise dos Indicadores de Ressocialização	93
Figura 10: Sugestões - Ocupação do Sentenciado	102
Figura 11: Anexo I – Etapas para Elaboração de Indicadores de Reintegração Social	120
Figura 12: Anexo I – Indicadores Sociais Segundo Critérios de Avaliação.....	123
Figura 13: Anexo I – Processo de Ressocialização/ Reintegração Social.....	134
Figura 14: Anexo I – Sugestões - Ocupação do Sentenciado.....	140

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. TEORIA DA PENA À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL	18
1.1. Da Ressocialização à Reintegração Social	22
1.2. Considerações sobre a Desistência do Crime. Recomendações para a Reintegração Social	30
1.3. Dimensões envolvidas no Processo de Reintegração Social	37
2. VISÃO GERAL DE INDICADORES SOCIAIS	43
2.1. Indicadores de Políticas Públicas de Segurança Pública: Um olhar para o Sistema Prisional	50
2.2. Contornos da Parceria Público-Privada Prisional	53
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	63
4. A EXPERIÊNCIA MINEIRA. BREVE DESCRIÇÃO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	66
4.1. O Contrato de Concessão e seus Indicadores de Ressocialização. Nota R	75
5. ANÁLISE DOS INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO FRENTE ÀS DIMENSÕES RELEVANTES DO PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL	79
5.1. O Egresso do Sistema Prisional	86
5.2. As premissas do Processo de Ressocialização e o Contrato de Concessão	87
5.3. Indicadores de Ressocialização do CPPP: pontos fortes e distorções	91
6. CONTRIBUIÇÕES PARA APRIMORAMENTO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM PROL DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE INDIVÍDUOS PRIVADOS DE LIBERDADE	94
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
8. REFERÊNCIAS	108
9. ANEXO I	115

INTRODUÇÃO

O caos do cenário penitenciário nacional tem levado o poder público e a sociedade a refletirem sobre os contornos das políticas públicas voltadas à execução penal que privilegiam o encarceramento em massa e a geração de vagas com a construção de novas unidades penais, em detrimento do fomento à reintegração social dos indivíduos privados de liberdade.

Percebe-se, dessa forma, a concentração de esforços na criação de novas vagas para suportar o crescente encarceramento, sem o aumento correspondente de investimentos nas políticas sociais, o que Wacquant (2001, p. 10) conceitua como “penalidade neoliberal”, entendida como um incremento de estabelecimentos penais e aumento de investimentos no aparato policial, sem preocupação em investir e resolver as questões sociais subjacentes.

O Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), informou em julho de 2019 que o Brasil atingiu o alarmante número de 812.564 presos no país, custodiados no regime fechado, semiaberto e abrigos, sendo 41,5% destes presos provisórios (Barbieri, 2019). Foram estimados nesta data cerca de 366,5 mil mandados de penderes de cumprimento.

Em 2016, dados do Ministério da Justiça (2016, p. 18) registravam uma população carcerária total de 726.712 pessoas, incluindo neste número os custodiados em estabelecimentos da Polícia e Segurança Pública.

Segundo o CNJ (2016) a população prisional brasileira cresce a um ritmo estimado de 8,3% ao ano, sendo a terceira maior do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (2 milhões de presos) e China (1 milhão e 600 mil pessoas encarceradas) e podendo vir a contabilizar 1,5 milhão de presos em 2025.

A superpopulação carcerária, a quantidade alarmante de presos aguardando julgamento, a precariedade das instalações prisionais e as condições indignas de cumprimento de pena levaram o Supremo Tribunal Federal a reconhecer o “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja

modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária” (STF, 215, p. 1).

Ao considerar o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, a Corte Constitucional brasileira (STF, 215, p. 1) não só admitiu a violação generalizada de direitos fundamentais, como declarou a inércia ou incapacidade persistente da pluralidade de autoridades e órgãos públicos responsáveis pela modificação deste cenário de atrocidades. Assim, apesar de inconstitucional o sistema penitenciário segue aprisionando em massa e a pena de prisão ainda é a referência do sistema penal punitivo nacional.

São múltiplos os fatores sociais que impactam diretamente no progressivo aumento do número de encarceramento no país, todavia os esforços governamentais para solução do problema vêm sendo concentrados apenas na redução da superlotação carcerária, com a proposta de construção 100 mil novas vagas até 2023 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

A Lei de Execução Penal brasileira – LEP (Lei 7.210, de 11 de julho de 1984), embora em vigor há quase 40 (quarenta) anos ainda enfrenta obstáculos na aplicação de muitos de seus dispositivos, havendo um abismo entre a realidade da execução penal e sua previsão legal.

Segundo a LEP, a execução penal tem como objetivo proporcionar condições para a integração social do condenado, por meio de assistências e institutos penais.

Nos termos da lei, as instituições penitenciárias deveriam executar um conjunto de atividades voltadas à reintegração do apenado à sociedade e, para tanto, os estabelecimentos penais deveriam ser dotados de estrutura física e humana compatíveis e adequadas para cumprir as finalidades da pena de prisão.

O ordenamento jurídico aposta na recuperação da pessoa e na oferta de serviços e oportunidades para a reintegração do preso à sociedade, prevenindo a criminalidade e a reincidência. Mas como criar condições efetivas para que isso ocorra?

Na prática o que se verifica é a ausência de políticas públicas consistentes de educação, trabalho, formação e capacitação profissional e geração de empregos para o sistema penitenciário. A

maior parte das ações é desenvolvida de forma precária, sem recursos materiais e em espaços improvisados.

Diante deste quadro que demonstra uma ineficiência estatal, a iniciativa privada vem sendo estrategicamente acionada como alternativa para solução deste cenário. Segundo Guimarães (2008, p. 56), é visível nos últimos anos o crescente trespasse da prestação de serviços à gestão privada, como vem ocorrendo nos estabelecimentos prisionais, onde atividades suplementares como alimentação, limpeza, reprodução de documentos e manutenção de prédios são executadas por particulares.

No entanto, além das atividades de apoio (em especial a prestação de serviços para as unidades prisionais), a iniciativa privada vem exercendo também importante papel na consecução das finalidades essenciais da pena previstas na LEP passando a ser responsável pela gestão prisional propriamente dita. Dados divulgados pelo Ministério da Justiça (2016, p. 5), apontam 82 estabelecimentos prisionais geridos pela iniciativa privada nas modalidades de cogestão, parceria público-privada e organizações sem fins lucrativos, abrigando 1,55% dos presos do país.

Mesmo com todas as dificuldades da gestão pública prisional e com o ascendente crescimento da população prisional brasileira, em comparação com outros países, o Brasil ainda utiliza poucos os modelos de gestão alternativos. Em países como Austrália, Estados Unidos, Inglaterra, o percentual de presos custodiados em modelos privados gira em torno de 19%, 16%, e 14%, respectivamente (ALLEN, 2013).

Apesar das inúmeras críticas, que vão desde a terceirização do poder de polícia à finalidade lucrativa do particular, a legislação permite as parcerias público-privadas prisionais no Brasil desde 2004 e ao longo de 17 (dezessete) anos apenas um modelo foi viabilizado e permanece em vigor no país: a Parceria Público-Privada (PPP) Prisional de Ribeirão das Neves (MG).

Trata-se de empreendimento complexo, que envolve vultosos investimentos particulares de longo prazo para a construção de 5 (cinco) unidades prisionais, 3 (três) delas já implementadas, abrigando em dezembro de 2022 cerca de 2200 presos, tendo sido aportados cerca de 330 (trezentos e trinta) milhões de reais, segundo Presídio (2017). O contrato com o Estado de Minas estabelece uma série de obrigações e penalidades pecuniárias, além de um complexo

modelo de mensuração de desempenho para avaliar o trabalho da concessionária privada, contemplando, inclusive indicadores que medem o esforço em prol da ressocialização dos presos.

Apesar de complexo e abrangente, não se pode afirmar que o sistema de mensuração de desempenho previsto no contrato de concessão avalia adequadamente a atuação da empresa concessionária, em especial no que tange aos indicadores de ressocialização.

Nesse contexto, emergiu como problema de pesquisa o seguinte questionamento: até que ponto os elementos que compõem os indicadores de ressocialização da PPP prisional mineira são capazes de captar as dimensões envolvidas no processo reintegração social dos presos? Os parâmetros escolhidos pelo Estado para mensuração do esforço da concessionária em prol da ressocialização dos custodiados incentivam a prestação de uma atuação com impacto significativo na reinserção destes indivíduos na sociedade?

Dessa forma, este estudo teve por objetivo geral analisar até que ponto os indicadores adotados para mensurar o esforço da concessionária em prol da ressocialização dos custodiados do Complexo Penitenciário Público Privado (CPPP) são capazes de captar as dimensões mais relevantes para o processo de reintegração social e, eventualmente, propor novos elementos para aprimoramento de tais indicadores.

Os objetivos específicos foram identificar as dimensões mais relevantes envolvidas no processo ressocialização a serem mensuradas em indicadores sociais; levantar os aspectos teóricos conceituais que envolvem os temas sobre indicadores sociais, com ênfase na segurança pública, em especial no sistema prisional; contextualizar e descrever a experiência da Parceria Público-Privada - PPP de Ribeirão das Neves e identificar e analisar os indicadores utilizados na PPP mineira para mensurar as dimensões envolvidas no processo de ressocialização do indivíduo privado de liberdade, procurando apresentar contribuições para o seu aprimoramento por meio da apresentação de apontamentos metodológicos que poderão embasar a construção de futuros indicadores de ressocialização.

O estudo foi organizado em 8 capítulos. Na sequência desta introdução, no capítulo 1 foi apresentada uma breve evolução da teoria da pena para compreensão de suas finalidades, em

especial a função ressocializadora. Foram abordados, ainda, fatores de desistência do crime e demais dimensões relevantes envolvidas no processo de reintegração social.

O capítulo 2 trouxe a visão geral dos indicadores sociais, em especial os voltados para segurança pública e sistema prisional, apresentando seus aspectos teórico-conceituais e definição dos elementos essenciais e propriedades consideradas desejáveis.

O capítulo 3 apontou os procedimentos metodológicos para condução deste estudo.

O capítulo 4 dedicou-se à descrição e análise do modelo de parceria público-privada prisional, com destaque para experiência de Ribeirão das Neves e seus indicadores de desempenho relacionado ao processo de ressocialização.

O capítulo 5 relacionou os indicadores de ressocialização do Contrato de Concessão, com as dimensões relevantes para o processo de reintegração social, enquanto o capítulo 6 apresentou contribuições para aprimoramento dos indicadores de ressocialização do CPPP.

O capítulo 7 apresentou as considerações finais sobre as análises realizadas e sobre importância do estabelecimento de parâmetros claros e eficazes para fiscalização do particular na gestão prisional, no que tange à reintegração social. Na parte final, no capítulo 8, foram apresentadas as referências bibliográficas.

1. TEORIA DA PENA: UMA BREVE ANÁLISE

Para melhor compreensão da função ressocializadora da pena faz-se necessária uma breve introdução sobre a pena de prisão e sua finalidade.

Por finalidade, entende-se o objetivo pretendido pelo Estado por meio da atuação penal, a função da pena que legitima o seu exercício, a justificativa estatal para o controle social.

Ao longo da história da humanidade, muitas foram as teorias que tentaram justificar os fins da pena, sendo influenciadas diretamente pelo contexto político e sociocultural. Segundo Camargo (2002, p. 35) “correspondendo ao momento histórico, a ciência do direito penal reflete, na formulação de seus institutos, a orientação filosófico-jurídica e a ideologia política vigente, relacionada com a forma de Estado adotada na organização social”.

As inúmeras teorias sobre os fins da pena acompanharam a evolução histórica e política das sociedades, sendo impossível estabelecer o começo ou fim de uma corrente, de forma que as várias visões sobre o assunto acabam se influenciando e, em alguns momentos, se complementando.

Ferrajoli (2010) ao tratar da questão da justificação da pena e do direito de punir sistematiza as formas de legitimar a atuação estatal em duas categorias: positivas (também denominadas justificacionistas) e negativas (também chamadas de abolicionistas).

Para fins do presente estudo, dentre as várias funções atribuídas à prisão, serão destacadas as teorias legitimadoras do poder de punir que podem ser classificadas, segundo Ferrajoli (2010) em teorias absolutas (retributivas) e relativas (preventivas), diferenciando-as da seguinte forma:

São teorias absolutas todas aquelas doutrinas que concebem a pena como um fim em si própria, ou seja, como um “castigo”, “reação”, “reparação” ou ainda, “retribuição” do crime, justificada por seu intrínseco valor axiológico, vale dizer, não um meio e tampouco um custo, mas, sim, um dever ser metajurídico que possui em si próprio fundamento. São, ao contrário, “relativas” todas as doutrinas utilitaristas, que consideram e justificam a pena enquanto um meio para realização do fim utilitário da prevenção de futuros delitos. (FERRAJOLI, 2010, 231)

Para as teorias absolutas, que têm em Kant e Hegel expressivos expoentes, a pena é concebida como um fim em si mesmo, por meio dela não se busca alcançar um objetivo, tendo apenas caráter retributivo.

Para Hegel (1986), há o aniquilamento, a negação e expiação do crime pelo sofrimento da pena, restabelecendo, dessa forma, o direito lesado, uma forma dialética de, por meio da sanção, restaurar o ordenamento jurídico que o delito lesionou.

A visão kantiana do retribucionismo da pena tem fundamentação ética, trata-se de vingança proporcional: ao mal causado pelo crime, o mesmo mal causado pela pena, aproximando-se da máxima “olho por olho, dente por dente”. Hegel se distancia da ideia de vingança ao propor a equivalência entre delito e pena, para restaurar o ordenamento jurídico atacado pelo delito.

Muitas são críticas formuladas em relação às teorias retributivistas, sendo uma das principais o risco de justificarem a aplicação de penas cruéis e até mesmo a pena de morte, contudo, elas representaram significativa contribuição à teoria da pena ao defenderem a ideia de proporcionalidade.

Por outro lado, as teorias relativas, também denominadas utilitaristas, veem na pena um meio adequado para se atingir um fim, qual seja, a prevenção de novos delitos e, por essa razão são também denominadas teorias preventivas.

A ideia de prevenção é diretamente oposta à ideia de retribuição. Isto porque, a retribuição volta-se apenas ao ato criminoso passado, sem qualquer preocupação com o futuro do condenado ou da sociedade, um reflexo, portanto, da visão não intervencionista do Estado.

Já na prevenção, a pena deixa de ser mera retribuição ao delito já ocorrido para voltar-se ao futuro, tem a finalidade social de evitar novas rupturas do ordenamento jurídico, tendo como meta principal impedir que condutas delitivas futuras sejam praticadas (FERRAJOLI, 2010).

Vale ressaltar que por meio da visão utilitarista da pena, não se almeja eliminar o crime da sociedade e alcançar a justiça absoluta pretendida pela pena retributiva, segundo Reale Junior (1987) o crime é não é uma doença, mas um fato normal da vida social, faz parte da sociedade.

Para a visão preventiva, portanto, o objetivo é evitar a ocorrência de crimes além do que é socialmente aceitável, buscando então uma utilidade social para a pena.

As teorias relativas se dividem em geral e especial, de acordo com o destinatário da prevenção. Se dirigida ao autor do delito será especial e geral caso objetivo seja conscientizar e prevenir o crime na sociedade em geral.

A prevenção geral busca alcançar a sociedade como um todo, influenciando a totalidade de indivíduos do corpo social para que não pratiquem crimes, ou pelo menos, pratiquem menos crimes.

Dentre os expoentes dessa teoria, Feuerbach (1989) sistematizou a visão preventiva geral na ideia da intimidação psicológica, por meio da qual a pena tem por finalidade impedir lesões jurídicas pela via da sua coação psicológica por parte do Estado. A função da pena, dessa forma, seria inculcar nos potenciais criminosos motivos contrários à prática delituosa, para que possam optar pela vida fora do crime.

A prevenção geral pode ser dividida segundo Feuerbach (1989) sob um aspecto positivo ou sob outro negativo.

A função preventiva geral será considerada positiva (ou de integração) caso tenha por objetivo reforçar os valores de uma sociedade, de forma que a pena atuará na estabilização social, norteando condutas, fomentando a confiança na firmeza e no poder de execução do ordenamento jurídico. Sob esse prisma, a punição se volta para a maioria da população.

Segundo Roxin (2001), a prevenção geral positiva apresenta três fins distintos e entrelaçados. O primeiro é o efeito sócio pedagógico de promover a aprendizagem. O segundo é o efeito de confiança que surge quando o cidadão com a aplicação do direito e a atividade da justiça penal. O terceiro, por sua vez, é o efeito de pacificação que se instaura quando da aplicação da sanção, solucionando o conflito social com o autor do delito.

De outra ponta, a pena cumpre sua função preventiva geral negativa, quando objetiva dissuadir futuros delitos. Por essa visão, a intimidação concretizada por meio da pena para o condenado, também servirá para intimidar o restante da sociedade. Fomenta a reflexão sobre os ônus e

bônus da prática delitiva, para que os cidadãos possam avaliar melhor suas ações e optar pelo cumprimento das normas. O objetivo é atuar sobre o indivíduo que cometeu o crime, incapacitando-o de cometer novos crimes pela pena imposta, impedindo a sua reincidência criminal.

A função preventiva será especial quando centra sua atuação na pessoa que cometeu o crime, é voltada para o preso, com foco não mais para a intimidação e exemplo, mas para sua recuperação, reinserindo-o na sociedade que ele atingiu com sua conduta delitiva. Busca, dessa forma, ensiná-lo a conviver pacificamente em sociedade, em consonância com o ordenamento jurídico vigente.

Nesse contexto, segundo a visão preventivo especial, a pena ou medida usado serviria como um remédio para atingir a pessoa potencialmente perigosa, aquela que atentou contra a ordem social ao praticar o crime, evitando a reincidência.

Segundo a concepção de Liszt (1998), principal sistematizador dessa teoria, a prevenção especial pode atuar corrigindo o que pode ser corrigido, via ressocialização do indivíduo que cometeu o delito, intimidando os indivíduos que não necessitam de correção e, por fim, privando de liberdade (inocuidade) os indivíduos que não são corrigíveis ou intimidáveis.

A prevenção especial leva em consideração a periculosidade do indivíduo, sendo considerada justa a pena necessária a impedir que o criminoso volte a delinquir. A periculosidade, portanto, seria a probabilidade de alguém voltar a delinquir e a pena buscaria nesta análise impedir a reincidência ou ao menos diminuir essa probabilidade, seja pela prevenção especial positiva (por meio de medidas de readaptação do criminoso à sociedade, ressocialização), seja pela prevenção especial negativa (intimidação e segregação do criminoso inadaptável), segundo Liszt (1998).

As teorias retributivas e preventivas trazem pontos positivos e convergentes inspirando a criação de uma terceira corrente, denominada mista ou unificadora que foi absorvida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, o Código Penal em seu artigo 59 atribuiu à aplicação da pena dupla finalidade: retributiva e preventiva.

Art. 59. O juiz, atentando à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

Encerrado o processo de conhecimento, inicia-se a fase de execução da pena. A Lei de Execução Penal brasileira prevê, já em seu artigo primeiro, a ressocialização como objetivo a ser atingido:

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. (Brasil, 1984)

Inobstante as inúmeras críticas e pontos polêmicos acerca das teorias da pena e sobre a possibilidade ou não de cumprimento de suas finalidades na prática das prisões, será considerada a teoria mista como orientadora do presente trabalho, uma vez que foi recepcionada pelo ordenamento jurídico nacional.

1.1. DA RESSOCIALIZAÇÃO À REINTEGRAÇÃO SOCIAL

Atualmente é lugar comum dizer que a pena de prisão e o encarceramento não recuperam ninguém. Da mesma forma, não é nenhuma novidade defender que o aprisionamento, no cenário caótico do sistema prisional brasileiro, em vez de recuperar o indivíduo contribui ainda mais para sua degradação.

Contudo, tal conclusão, apesar de óbvia, parece incapaz de produzir uma reflexão sobre a responsabilidade de toda a sociedade no complexo problema da redução da criminalidade e reintegração social dos indivíduos privados de liberdade, tampouco alerta para a necessidade da construção de políticas públicas mais consistentes voltadas para o tema.

Sá (2010) divide os graves problemas carcerários em dois grandes grupos. No primeiro grupo situam-se os problemas relacionados à má gestão da coisa pública, decorrentes da falta de interesse político, inabilidade administrativa e técnica, sendo exemplos incontestes a

superpopulação carcerária e suas nefastas consequências, os presídios sem mínima infraestrutura necessária para o cumprimento da pena garantindo o mínimo de dignidade, o flagrante descumprimento da lei, a falta de condições materiais e humanas, com profissionais técnicos habilitados e vocacionados para a função.

Já no segundo grupo estão problemas inerentes à própria natureza do cárcere e da pena privativa de liberdade, tais como o sistema de poder que aniquila a individualidade, a convivência forçada com a delinquência, a segregação social do indivíduo, o isolamento em relação à sua família, o conflito nas relações entre presos e demais atores da execução penal que alternam apoio e assistência e repressão e punição e etc.

“A grande diferença entre o segundo grupo e o primeiro é que seus problemas são, praticamente, inevitáveis. Assim como é impossível demonstrar afeto para um filho através da surra, ou motivar um aluno a estudar através, simplesmente, da reprovação (pois são medidas e objetivos que se excluem), também é impossível desenvolver, em alguém, a maturidade para o convívio em sociedade, segregando-o da sociedade”.

(SÁ, 2010, p. 8)

Dessa forma, em vez de apenas apontar as falências do sistema penitenciário, imperioso exigir soluções para os problemas do primeiro grupo, inerentes à gestão estatal. Não se trata da defesa de um reformismo tecnocrático que se restringiria apenas a produzir “uma prisão melhor”, mas de inserir isto em uma política maior que caminhe para a direção de uma situação de “menos cárcere” (BARATTA, 2007, p.2).

Dessa forma, “não se pode conseguir a reintegração social do sentenciado através do cumprimento da pena, entretanto se deve buscá-la apesar dela; ou seja, tornando menos precárias as condições de vida no cárcere, condições essas que dificultam o alcance dessa reintegração” (BARATTA, 2011, p. 2).

No cerne do segundo grupo, conforme Sá (2010) se encontra a própria essência do encarceramento, demandando, por conseguinte, profunda análise crítica para encontrar alternativas para minimizar os seus problemas.

Predomina entre os especialistas a opinião de que o instituto da prisão, em sua essência, é incapaz de alcançar sua função ressocializadora, uma vez que a ideia de correção do indivíduo

que sustenta esta perspectiva pressupõe a anulação da sua personalidade, com a expressiva redução do seu livre arbítrio e da sua individualidade, sujeitando-o aos valores sociais que alicerçam o ordenamento jurídico.

Goffman (2015, p. 11), ao estudar o que denominou de Instituições Totais (“local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam a vida fechada e formalmente administrada”, como é o caso da prisão), alertou para o fato de que os rituais adotados, a perda da individualidade, a dinâmica da convivência social, os níveis de fiscalização do comportamento e de exigência de obediência, entre outros aspectos provocam a institucionalização do detento, que em nada auxiliam a sua integração na sociedade formal externa.

Segundo Goffman (2015, p. 29), as Instituições Totais produzem a “mortificação do eu” por meio de uma série de rebaixamentos, imposições, degradações e humilhações. Neste processo, o indivíduo é despido de sua personalidade, perdendo a referência do mundo exterior e dos papéis que nele exercia. Por meio de rituais (como o processo de admissão nas prisões), há um corte entre o mundo exterior e o novo indivíduo, aniquilando as referências anteriores para facilitando à instituição.

Sob esse prisma, a ressocialização oferece um tratamento aos impulsos socialmente condenáveis do indivíduo, enfraquecendo substancialmente sua subjetividade, tornando-se mero beneficiário das assistências disponibilizadas no cárcere. Segundo Sá (2011, p. 319), a ressocialização é um processo

(...) pelo qual se pretende reduzir ou aniquilar o excluído, resolver de vez qualquer contradição e atingir um nível ótimo de equilíbrio, tanto do indivíduo a ser ressocializado, quanto em suas relações com o contexto social. Querer ressocializar o encarcerado é querer silenciar nele a voz que é dissonante com a nossa própria voz que se apresenta como eco das vozes que se encontram abafadas em nós. Ao pretendermos ressocializar o encarcerado, nós pretendemos dissolver as contradições, tanto dentro dele, como dentro de nós mesmos e nas relações dele conosco.

Ademais, conforme discorre Gunther (1998), “dentre as dificuldades encontradas para que seja alcançada a função ressocializadora, é indispensável que haja a voluntariedade do sentenciado nesse processo”. Se isso não se verifica, o indivíduo somente aparentará internalizar os valores que lhes são passados, como estratégia para alcançar benefícios na execução da pena.

Roxin (1998) ressalta que atuação do Estado sobre o indivíduo privado de liberdade deve ser limitada, respeitando a autonomia da pessoa, ou seja, oferecendo ao sentenciado as condições para o desenvolvimento de sua personalidade, sem tentar moldá-la.

Segundo Baratta (2011, p. 185), o processo de socialização do preso apresenta dois momentos distintos: um primeiro, que é chamado de “desculturação”, com o afastamento do indivíduo da sociedade e das suas relações anteriores e um segundo chamado de “prisionalização”, quando ocorre a aculturação do preso, passando a adotar modelos de comportamento e valores típicos da subcultura carcerária.

Na contramão da finalidade ressocializadora, Baratta (2011) discorre sobre os efeitos negativos da prisionalização que impõe ao encarcerado dois processos nefastos: a educação para ser criminoso (absorvendo a cultura antissocial do cárcere) e a educação para ser bom preso, aceitando as normas prisionais (sem de fato interiorizá-las).

Bitencourt (2007) aponta que é no mínimo paradoxal pretender readequar indivíduos desviantes às regras sociais por meio da completa segregação da sociedade, encarcerando-os no microcosmo prisional que possui cultura e regras próprias e, na maioria das vezes, antissociais.

O fato da privação de liberdade, em sua essência, não constitui em espaço de ressocialização do indivíduo, não impede a busca de novos rumos e alternativas para a prisão.

Baratta (2007) reconhece que a prisão, tal como se apresenta atualmente, não é capaz de contribuir para o processo de ressocialização, produzindo, inclusive, obstáculos ao alcance deste objetivo. No entanto, sustenta que a finalidade ressocializadora não pode ser abandonada, mas precisa ser reconstruída. Propõe, dessa forma, a substituição dos termos reabilitação, tratamento e ressocialização que pressupõem uma postura passiva do detento e ativa das instituições, pelo conceito de reintegração social que pressupõe a igualdade entre as partes envolvidas no processo.

A reintegração social segundo Baratta (2011, p. 3) requer a “abertura de um processo de comunicação e interação entre a prisão e a sociedade, no qual os cidadãos reclusos *se reconheçam* na sociedade e esta, por sua vez, *se reconheça* na prisão” (BARATTA, 2011, p. 3).

A sociedade passa a ter responsabilidade nesse processo, compreendendo o preso como alguém exatamente igual a todos os demais homens livres, deles se diferenciando, unicamente, por sua condição de privação de liberdade.

Os muros da prisão representam uma barreira violenta que separa a sociedade de uma parte de seus próprios problemas e conflitos. Reintegração social (do condenado) significa, antes da modificação do seu mundo de isolamento, a transformação da sociedade que necessita reassumir sua parte de responsabilidade dos problemas e conflitos em que se encontra “segregada” na prisão. (BARATTA, 2011, p. 3)

Assim, segundo Sá (2005, p. 11), “pela reintegração social, a sociedade (re)inclui aqueles que ela excluiu, através de estratégias nas quais esses excluídos tenham uma participação ativa, isto é, não como meros ‘objetos de assistência’, mas como sujeitos”.

Baratta (2011) propõe uma série de medidas para aproximar sociedade e prisão, mitigando os efeitos negativos do isolamento no processo de reintegração social, dentre as quais se destacam a abertura do cárcere para uma maior participação da sociedade, ampliando os canais de comunicação e interação, de forma que a sociedade possa assumir a responsabilidade por parte de seus problemas até então segregados com o preso no momento da privação da liberdade.

Precisamos considerar seriamente, como política de curto e médio prazos, uma drástica redução da pena, bem como atingir, ao mesmo tempo, o máximo de progresso das possibilidades já existentes do regime carcerário aberto e de real prática e realização dos direitos dos apenados à educação, ao trabalho e à assistência social, e desenvolver cada vez mais essas possibilidades na esfera do legislativo e da administração penitenciária. Ressaltamos a necessidade da opção pela abertura da prisão à sociedade e, reciprocamente, da sociedade à prisão. Um dos elementos mais negativos das instituições carcerárias, de fato, é o isolamento do microcosmo prisional do macrocosmo social, simbolizado pelos muros e grades. Até que não sejam

derrubados, pelo menos simbolicamente, as chances de “ressocialização” do sentenciado continuarão diminutas. (BARATTA, 2011, p. 2)

Com releitura da ressocialização, sob a ótica da reintegração social, há também uma migração do conceito de tratamento para o de serviço, de forma que as assistências e atividades dentro do cárcere, inobstante as condições desfavoráveis em que são costumeiramente prestadas, não mais buscam curar o indivíduo desviante, mas voltam-se a ofertar diversos serviços, que vão desde educação, formação profissional até os serviços de saúde e psicológicos, mitigando a situação de exclusão social frequente na vida dos detentos antes do seu ingresso no crime, com objetivo de favorecer o seu retorno ao convívio social. Tais serviços devem ser estendidos também ao egresso favorecendo sua reintegração social.

Prevendo a ressocialização como sua linha orientadora, a Lei de Execução Penal estabeleceu em seu artigo 10 que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (BRASIL, 1982), elencando em seu artigo 11 as assistências devidas ao condenado para isso (assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa). Tais assistências são estendidas ao egresso, por força do artigo 10, parágrafo único.

Além das assistências, a função ressocializadora deve ser concretizada, segundo a Lei de Execução Penal Brasileira, em diversos institutos, tais como a progressão de regime, o livramento condicional e o exame criminológico, tendo como premissa a individualização da pena.

Segundo a LEP, “os condenados serão classificados, segundo seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal” (art. 5º) e para cada indivíduo deverá ser elaborado um adequado programa individualizador da pena privativa de liberdade – PIR (art. 6º). Também neste ponto, a realidade carcerária é muito distante do ideal normativo, sendo que muitos presos sequer são classificados ou possuem um PIR deficiente das informações necessárias para orientar uma atuação ressocializadora consistente.

Tratando-se de matéria afeta aos Direitos Humanos, são aplicáveis ainda ao tema os princípios constitucionais, bem como as normas de Direito Internacional, derivadas dos instrumentos que o Brasil tenha ratificado.

Em 2015, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), revisando as Regras Mínimas para o Tratamento de Presos aprovou a Resolução 70/175, mais conhecida como Regras de Mandela, com objetivo de “estabelecer bons princípios e práticas no tratamento de presos e na gestão prisional” (CNJ, 2016, p. 20), elencando dentre os princípios:

“Regra 4. 1. Os objetivos de uma sentença de encarceramento ou de medida similar restritiva de liberdade são, prioritariamente, de proteger a sociedade contra a criminalidade e de reduzir a reincidência. Tais propósitos só podem ser alcançados se o período de encarceramento for utilizado para assegurar, na medida do possível, a reintegração de tais indivíduos à sociedade após sua soltura, para que possam levar uma vida autossuficiente, com respeito às leis. 2. Para esse fim, as administrações prisionais e demais autoridades competentes devem oferecer educação, formação profissional e trabalho, bem como outras formas de assistência apropriadas e disponíveis, inclusive aquelas de natureza reparadora, moral, espiritual, social, esportiva e de saúde. Tais programas, atividades e serviços devem ser oferecidos em consonância com as necessidades individuais de tratamento dos presos”.

Nos moldes do ordenamento jurídico do Brasil, o esforço ressocializador é uma faculdade que se oferece ao preso por meio da prestação de assistências e demais institutos da execução penal para que, de forma espontânea, ajude a si próprio a, no futuro, levar uma vida sem praticar crimes. Esse entendimento configura aquilo que se convencionou chamar tratamento ressocializador mínimo. O denominado objetivo ressocializador máximo, que constitui uma invasão indevida na liberdade do indivíduo, o qual tem o direito de escolher seus próprios conceitos, suas ideologias, sua escala de valores, mostra-se incompatível com os preceitos constitucionais brasileiros.

Nesse sentido da interpretação atual da função ressocializadora, que não permite a ingerência estatal nas subjetividades do indivíduo, Carvalho (2007, p. 170) explica, inclusive com fundamento na Constituição Federal Brasileira:

“A imposição de programas de ressocialização, não obstante ferir a mais elementar premissa do tratamento (voluntariedade), somente é admissível em sistemas nos quais o encarcerado é percebido como objeto entregue ao laboratório criminológico do cárcere – objeto de uma tecnologia e de um saber de reparação, de readaptação, de reinserção, de correção. Desde a perspectiva humanista, porém, inconcebível obrigar o sujeito a qualquer tipo de medicina, pois este preserva seu direito de ser e

continuar sendo quem deseja, tudo em decorrência do princípio constitucional da inviolabilidade da consciência”. (Art. 5º, incisos IV, VI e VIII).

Apesar dos inúmeros obstáculos enfrentados para concretização de muitos de seus dispositivos, a LEP busca, de um lado, garantir a dignidade e a humanidade da execução da pena, tornando expressa a extensão de direitos constitucionais aos presos e internos, e, de outro, assegurar as condições para sua harmônica integração social (artigo 1º).

Contudo, o ideal ressocializador mostra-se ambíguo e sem concreção no ordenamento jurídico, sendo que falta de precisão dá margem à subjetividade e a definições diversas (até mesmo antagônicas) de acordo com a ideologia pessoal do intérprete, impedindo o controle e análise crítica da sua aplicação. Nesse sentido, Andrade (2015, p. 9)

“As iniciativas governamentais buscam alcançar maior aproximação e adequação da ressocialização aos fins práticos, em virtude de o Estado ter obrigação de oferecer o tratamento penal ao apenado. Nas pautas governamentais existe lugar para questionamentos, como: qual a melhor forma de punir? De que forma punir e recuperar ao mesmo tempo? Que estratégias podem ser adotadas visando à reintegração social? Como construir programas que tenham efeito na trajetória futura do indivíduo encarcerado”?

No território nacional, seguindo os preceitos do federalismo, convivem diversas propostas para concretização do ideal ressocializador da pena, com conotações jurídicas e ideológicas diversas, tendo em vista que os estados possuem autonomia para legislar sobre o tema, ainda que haja uma proposta conceitual do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça – DEPEN/MJ (órgão responsável no nível federal pelas diretrizes do setor), para o qual as ações de reintegração social são definidas como

“Um conjunto de intervenções técnicas, políticas e gerenciais levadas a efeito durante e após o cumprimento de penas ou medidas de segurança, no intuito de criar interfaces de aproximação entre Estado, Comunidade e as Pessoas Beneficiárias, como forma de lhes ampliar a resiliência e reduzir a vulnerabilidade frente ao sistema prisional”. (ANDRADE, 2015, p. 9)

O entendimento do DEPEN/MJ traz para o conceito de reintegração social dimensões que ultrapassam o tratamento penal e as assistências previstas na LEP, sendo que a sua concretização demanda uma atuação conjunta de múltiplos atores, amparados nos ideais de cidadania e dignidade humana.

1.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DESISTÊNCIA DO CRIME. RECOMENDAÇÕES PARA A REINTEGRAÇÃO SOCIAL.

Ainda são incipientes os estudos sobre os fatores que impactam no abandono da vida criminal, sendo que a teoria da desistência do crime carece de maiores contribuições acadêmicas, com pesquisas mais consistentes voltadas para as particularidades nacionais.

Contudo, não dá para pensar em reintegração social dissociada da desistência criminal, visto que são fenômenos intrinsecamente relacionados.

Rolim (2015), considera a desistência criminal como “um processo de abstenção do crime entre aqueles previamente engajados em um padrão criminal sustentável” (Maruna apud ROLIM, 2015, p. 830) e “envolve transformação cognitiva e mudança de identidade em que os indivíduos passam a se conceber como cidadãos comuns” (ROLIM, 2015, p. 830).

Segundo Rolim (2015, p. 830-831) alguns elementos são recorrentes na narrativa desistente. O primeiro deles diz respeito à noção do “eu verdadeiro” que surge após a desistência criminal, em contraposição ao outro eu distorcido que não era o narrador. Outro elemento é a identificação de “algo mau externo” responsável pelo comportamento desviante, tal como droga, álcool etc. Por último, o terceiro elemento constante na narrativa daqueles que desistem do crime “tem a ver com a ação daqueles que acreditaram no sujeito e que o ajudaram de alguma forma. Essas pessoas, decisivas no ‘ponto de virada’, são comumente descritas como aquelas que viram no narrador o seu ‘eu verdadeiro’, percebendo, portanto, o seu valor” (ROLIM, 2015, p. 830-831).

O quarto elemento é a ideia de sofrimento redentor, quando o desistente afirma o quanto aprendeu com o processo e que só assim foi possível chegar onde chegou. Por último, o quinto

elemento é a projeção do narrador para o futuro, tendo estudos indicado que desistentes que elaboram uma história de redenção têm mais chances de resistir aos danos da estigmatização.

Na análise do fenômeno da desistência criminal, chama atenção a idade de pico para as práticas criminais que para jovens do sexo masculino, situa-se nos primeiros anos da vida adulta. No Brasil há disposições variadas sobre adolescentes e jovens adultos. Enquanto alguns não conseguem vislumbrar a vida fora do crime, seja pelo risco de morte, seja por se sentirem incapazes de fazerem outra coisa, segundo Rolim (2015, p. 839) “parte expressiva destes jovens deseja sinceramente uma nova vida” e os planos de recomeço “apareceram fortemente vinculados às expectativas das companheiras e dos familiares”, de forma que os vínculos amorosos sugerem uma mudança de atitude maior do que a reflexão sobre o crime.

O CNJ (2016, p. 30), traz alarmantes dados sobre o perfil etário do sistema prisional.

A partir da análise da amostra de pessoas sobre as quais foi possível obter dados acerca da idade, podemos afirmar que 55% da população prisional é formada por jovens, considerados até 29 anos, segundo classificação do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013). Ao observarmos a participação dos jovens na população brasileira total, é possível afirmar que esta faixa etária está sobrerrepresentada no sistema prisional: a população entre 18 e 29 anos representa 18% da população total no Brasil e 55% da população no sistema prisional no mesmo ano. (De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2015)

Como se não bastasse, cerca de 51% dos privados de liberdade não possuem nem mesmo o ensino fundamental completo (CNJ, 2016, p. 35), tornando a realidade prisional ainda mais estarrecedora.

Muitos desses jovens são oriundos da geração “nem-nem” - nem estudam, nem trabalham, nem buscam emprego. Relatório da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – OCDE de 2020 informa que 35,9% dos jovens entre 18 e 24 anos estão fora da escola e do mercado de trabalho, quase o dobro da taxa dos países ricos (MARQUES, 2020).

De acordo com o relatório, só um terço (34%) dos jovens brasileiros de 18 a 24 anos frequentam escolas ou faculdades. Três em cada dez jovens nessa faixa etária estão empregados, apesar de não frequentarem a escola ou um curso superior, mas 13% não estão nem na escola nem empregados. Há ainda 23% que não estudam nem procuram

emprego (inativos). Os dados fazem parte do relatório Education at a Glance 2021, que reúne informações sobre escolarização, trabalho e disparidades de gênero. (MARQUES, 2020)

O que esperar de uma juventude encarcerada com baixa escolaridade, pouca ou nenhuma experiência no mercado de trabalho formal e uma escassez de ações voltadas à sua reinserção à sociedade?

Simões (2020) ressalta que mais relevante que a idade é o processo de amadurecimento e desenvolvimento pessoal dos indivíduos desistentes.

Rolim (2015) aponta dinâmicas excludentes e que impactam na desistência criminal: a necessidade de separação de detentos pela gravidade de seus crimes (e não pelo pertencimento a facções criminais) evitando uma maior organização do crime; o estigma social sobre os egressos do sistema penitenciário que impede a reinserção destes indivíduos no mercado de trabalho, levando às estratégias ilegais de sobrevivência e à reincidência

Por outro lado, Rolim (2015) elenca estudos que apontam práticas que impactam na redução da reincidência, tais como: programas direcionados à reinserção de egressos; o estudo no cárcere que pode reduzir as possibilidades de reincidência em 39%, enquanto a experiência de trabalho prisional diminui as chances de novo envolvimento com o crime em 48%.

Merece destaque, ainda, estudo realizado com ex-detentos do Complexo Penitenciário de São Pedro de Alcântara (Cope), em Santa Catarina, que aponta a qualidade da relação familiar, a autoestima, a aceitação social e as oportunidades de emprego como fatores que mais impactam positivamente no processo de ressocialização (ROLIM, 2015).

Simões (2020, p. 178), destaca entre os fatores que influenciam na desistência criminal “a idade, o contexto social, os laços afetivos e o controle social informal que estimula compromissos com a normatividade (o trabalho, por exemplo); acontecimentos de vida que alteram o contexto social do indivíduo, como casamento, nascimento de filhos, família; e a religião”. Simões (2020, p. 180) apresenta autores e seus respectivos estudos

para apontar que o emprego por si só não promove a desistência, mas o que potencializa são os benefícios advindos do trabalho, e a forma de interação entre as prioridades e objetivos individuais que surgem com o emprego. A autora cita também o estudo de Farrall (2002) que destaca que o emprego proporciona recursos sociais e econômicos importantes, cria uma rotina que afasta os indivíduos de atividades associadas ao crime, assim como no casamento, e novamente cita Weaver e Weaver (2013) que destacam que o emprego oferece uma imagem respeitável, diferente da identidade criminosa adotada.

Ainda segundo Simões (2020, p. 181) pesquisas apontam que “as instituições não mudam as pessoas, a desistência é um ato intencional e uma vez tomada a decisão de mudar a si mesmo, as pessoas procuram as instituições convencionais, como emprego, casamento e novas redes de amizade”.

Pastore (2011) em pesquisa sobre reinserção de ex-detentos no mundo do trabalho realizada com vários profissionais da área da segurança, recursos humanos e relações do trabalho faz detida análise sobre as dificuldades enfrentadas na prática por egressos do sistema prisional para romperem o ciclo da criminalidade, elencando fatores relevantes para potencializar a reintegração social.

Chama atenção para a complexidade do cenário prisional e a necessidade de múltiplas atuações em prol da reintegração social, que segundo o autor, está longe de ser automática. Isso porque antes de serem condenados, os infratores, em sua maioria, “vivem mergulhados em problemas pessoais, econômicos e sociais. O desajuste familiar e a falta de amor na infância e adolescência são frequentes. O envolvimento com drogas acomete inúmeros infratores” (PASTORE, 2011, p. 12).

Em sua pesquisa, Pastore (2011, p. 12) verificou que

O despreparo educacional e profissional é generalizado, são dessa forma duplamente deficientes: carregam problemas psicossociais complexos e carecem de instrução para o mundo do trabalho. Muitos não têm condições nem mesmo para os treinamentos. O trabalho de reinserção dos ex-infratores tem que reconstruir várias dimensões de suas vidas - educacional, profissional, comportamental, familiar etc. Mas nem sempre eles estão prontos para essa reconstrução.

Para Pastore (2001) a reintegração social deve ser pensada como um processo formado por várias fases, iniciando dentro das unidades prisionais, antes da liberação e prolongando-se pelos primeiros anos de trabalho, sendo fundamental a identificação das “variáveis-chave na determinação do crime e da reincidência” (PASTORE, 2011, p. 12).

Como ponto de partida, Pastore (2011, 142) sugere um “estudo adequado do perfil dos infratores, da natureza dos delitos praticados, das penas atribuídas, de seu comportamento nos presídios e do potencial de recuperação por meio do trabalho”.

Dentre os fatores considerados determinantes para a prevenção à reincidência, o trabalho tem especial destaque. Segundo Pastore (2011, p. 30), “dados recentes informam que a reincidência entre ex-infratores que trabalham cai de 70% (média nacional) para 48%. Os dados para o Estado de São Paulo mostram uma queda para 20% quando os ex-detentos entram logo no trabalho e nele permanecem” . Mesmo sem apontar a metodologia utilizada para se chegar a tais percentuais, os números mostram-se significativos.

Pastore (2011, p. 12) inova ao chamar atenção para a necessidade de pensar o trabalho de forma individualizada, sendo imprescindível a oferta de empregos à altura das competências dos infratores para que se atinja o ideal ressocializador. Como a maioria dispõe de pouca ou nenhuma capacitação profissional, o trabalho demanda treinamento adequado, obtendo-se mais sucesso, segundo a pesquisa, “quando se baseia em profissões ‘alcançáveis’ pelos egressos e demandadas pelo mercado de trabalho (PASTORE, 2011, p. 142).

A pesquisa ainda aponta para a necessidade do egresso se identificar com o trabalho, de forma que “a qualidade do emprego pesa na recuperação. Empregos de baixa satisfação competem com os grupos do crime, que, à sua moda, oferecem segurança, recompensa e autoestima para o egresso delinquir novamente” (PASTORE, 2011, p. 13).

Assim, a reversão da tendência de voltar ao crime só acontece quando as “condições de vida e de trabalho do presente criam satisfação suficiente para o egresso aceitar a ideia de reconstruir sua identidade por meio do trabalho. Mais relevante do que estar empregado é gostar da nova condição” (PASTORE, 2011, 142).

Após desvendar fatores determinantes do crime e da reincidência (que vão desde a baixa qualificação, à ausência de ofertas de emprego, passando pelas variáveis psicossociais), Pastore aponta o que de melhor pode ser feito em prol da recuperação dos que cumpriram suas penas ou estão em vias de cumpri-la.

Pastore (2011) elenca várias recomendações para a reinserção de ex-infratores, algumas de execução mais complexa, outras mais passíveis de serem abrangidas por políticas públicas, bem como pela participação de empresas e da sociedade civil neste processo. Dentre elas, destacam-se as que se seguem.

Durante o cumprimento da pena, é relevante a análise das habilidades e competências dos indivíduos privados de liberdade para que sejam promovidas capacitações adequadas ao perfil de cada um, bem como às necessidades do mercado formal. Ademais, mostra-se imprescindível a oferta de trabalho seja no interior das unidades penais, seja no mundo externo. Quanto mais individualizada e supervisionada for essa oferta, maiores as chances de sucesso.

E esse acompanhamento deve continuar após o cárcere

A oferta de emprego à altura das competências desses indivíduos é um passo realista. A preparação em profissões que se ajustam ao seu nível educacional ajuda na colocação e permanência nos empregos. A satisfação no trabalho, assim como o apoio social e emocional, é elemento positivo nessa empreitada. Os egressos que recebem acompanhamento e aconselhamento durante os primeiros meses de trabalho têm mais chance de se recuperar” (PASTORE, 2011, p. 13)

Tendo em vista os inúmeros desafios para a inserção de egressos no mundo profissional, seja pela baixa qualificação, seja pelo estigma e o preconceito do mundo corporativo e da sociedade, que reduzem as oportunidades ao mercado informal, Pastore recomenda considerar o empreendedorismo. “O trabalho por conta própria é uma alternativa em franca expansão para egressos e não egressos. Eles são empregadores de si mesmos, o que dispensa o convencimento de chefes e proprietários” (PASTORE, 2011, p. 148).

Segundo Pastore (2011, p. 13), algumas ações dão resultado, mostrando-se crucial, por exemplo, “o atendimento das demandas básicas nos primeiros dias de libertação (alimentação,

moradia, higiene, locomoção etc) revela-se crucial para evitar a reincidência e favorecer a recuperação.

A volta à sociedade normalmente reativa forças que levaram o indivíduo ao crime, sendo recomendável, portanto, “o acompanhamento atento dos fatores sociais, familiares, conjunturais e circunstanciais que cercam a vida do ex-infrator recém-ingressado no mundo do trabalho” (PASTORE, 2011, p. 139).

De outra ponta, mostra-se relevante a construção de uma nova rede de relacionamentos, proporcionando oportunidades de interações sadias e dissociadas do crime. “Recomenda-se a oferta de atividades que ocupem o tempo dos recém-contratados, tais como esportes, eventos culturais, grupos de autoajuda, reuniões com familiares e cursos de treinamento” (2011, p. 139).

Pastore chama atenção, ainda, para o papel da religião na atenuação da reincidência.

A união da religião com o amor e apoio dos familiares tornam-se uma força de importante dissuasão do crime. É importante, porém, evitar os infratores que dissimulam a fé religiosa por razões de conveniência, por exemplo, para se proteger de ataques de facções dentro e fora dos presídios. (PASTORE, 2011, p. 143)

Ainda segundo Pastore (2011, p. 144), no acompanhamento da vida pós cárcere, “não poderá faltar especial atenção à saúde do egresso e à sua eventual dependência química (álcool e outras drogas)”, com o devido encaminhamento para tratamentos adequados, pois podem ser fatores instigadores de vários tipos de delitos e o isolamento pouco contribui neste processo.

Além dos fatores já levantados como relevantes como educação e capacitação profissional, trabalho (dentro e pós cárcere), fortalecimento de vínculos familiares, religião, entre outros, uma maior participação da sociedade na execução penal também tem relevante papel na reintegração social, como defendido por Sá (2005).

Dessa forma, pode-se concluir que tanto a desistência criminal, quanto a reintegração social não são frutos de acontecimentos isolados, mas de um processo interdisciplinar marcado por avanços e retrocessos e que alguns elementos são mais impactantes neste processo, devendo ser considerados para o retorno destes indivíduos ao convívio social.

1.3. DIMENSÕES RELEVANTES ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL

Os contornos sociológicos e jurídicos da reintegração social variam segundo o contexto histórico e político, não sendo possível a sua conceituação estanque e dissociada da realidade.

Diante do declarado estado de coisas inconstitucional (STF, 2015) que se tornou o sistema penitenciário, é premente a análise criteriosa das condições mais relevantes a serem fomentadas no processo de retorno dos indivíduos ao convívio social, para garantir maior eficácia ao processo, para a melhor utilização dos recursos disponíveis.

O que pode parecer utópico diante da “falência de políticas públicas” (STF, 2015, p. 1) voltadas ao tema, ganha relevância quando se vislumbra uma tendência à expansão da participação da iniciativa privada na gestão prisional, impondo contornos claros de sua atuação em prol do ideal ressocializador, conferindo maior efetividade às parcerias público-privadas prisionais.

Ainda que a privação de liberdade esteja distante de colaborar para a construção de um indivíduo mais autônomo e integrado à sociedade, atualmente não se pode dela prescindir. Contudo, o ideal ressocializador da LEP precisa ser revisitado à luz das demandas atuais, dos fatores de desistência do crime e das dimensões apontadas por Sá (2011), Baratta (2011), Pastore (2011), dentre outros.

Antes de mais nada, é preciso compreender a reintegração social como um processo de muitas etapas que se inicia dentro do cárcere e persiste após o cumprimento da pena, demandando uma sequência encadeada de atividades multidisciplinares que envolvem múltiplos atores.

Essencial que haja planejamento dos serviços e assistências a serem prestados ao indivíduo ao longo da pena e após a saída da prisão, de forma a possibilitar a redução de suas vulnerabilidades socioemocionais.

O processo de reintegração social deve começar na chegada do preso e visa a possibilitar a construção de novos caminhos quando de sua saída, para tanto, demanda a participação ativa da sociedade nesse processo Baratta (2011).

Tem como pressupostos de eficácia: a voluntariedade (sendo que o ordenamento jurídico do Brasil veda a imposição de atividades e assistências, sem a aquiescência do apenado) e o respeito à individualidade do detento neste processo. Isso se dá com detida análise do seu perfil e do contexto social no qual está inserido e a elaboração de um programa individualizador da pena que contemple informações relevantes e específicas.

Baratta (2011, p. 4) aponta como “um dos erros mais notáveis dos benefícios de reintegração e de assistência na prisão, a pouca valorização da personalidade e demanda do sentenciado”.

Os colacionados estudos de Baratta (2011), Pastore (2011), Rolim (2011), Sá (2005), Simões (2020) e outros indicam que a reintegração social demanda um processo individualizado e interdisciplinar que leva em consideração os fatores do crime e as circunstâncias psicossociais de cada condenado.

Durante o cumprimento da pena, a ressocialização pressupõe a atenção às condições básicas de salubridade das unidades penais, higiene e respeito à dignidade dos condenados, com profissionais capacitados para as funções e oferta das assistências previstas na LEP: assistências material, à saúde (com especial atenção aos tratamentos para drogadição), jurídica (viabilizando o regular cumprimento da pena e os benefícios da execução penal), educacional e religiosa (art.10, da LEP).

Mais do que respeitar a individualidade, o processo de reintegração social deve fomentar o desenvolvimento pessoal, respeitando personalidade de cada um e contribuindo para o fortalecimento de sua autoestima e da identificação de circunstâncias motivadoras do processo de mudança.

Em conjunto com o perfil psicossocial do indivíduo, sua conduta carcerária deve ser criteriosamente analisada como forma de orientar os programas e concessões de benefícios.

A implementação de um trabalho contínuo de construção de uma nova identidade que só é possível mediante o fomento ao autoconhecimento para autotransformação. Esse processo

guarda relação direta com o amadurecimento do indivíduo, à medida em que favorece a responsabilidade por suas ações e proporciona novas escolhas. Como salientado por Simões (2020), o amadurecimento possui relevante papel no processo de desistência criminal, indispensável à reintegração social. Os elementos mais frequentes na narrativa dos indivíduos que desistem do crime, segundo Rolim (2011) trazem importantes contribuições para o direcionamento deste trabalho.

Nesse sentido, Baratta (2011, p. 4) aponta questões relevantes para a concretização de um programa de reintegração social,

[...] c) Exclusividade do critério objetivo da conduta na determinação do nível disciplinar e à concessão do benefício de redução da pena e à semiliberdade. Irrelevância da suposta “averiguação” do grau de ressocialização ou de “periculosidade”. [...] d) Critérios de realinhamento e diferenciação dos programas, independentemente das classificações tradicionais e de diagnoses “criminológicas” de origem positivista. Ultrapassando critérios tradicionais de diagnose criminológica e de classificação dos sentenciados, os critérios de seleção e realinhamento devem orientar-se por quatro objetivos: 1) Facilitar a interação do apenado com a família e sua comunidade; 2) Reduzir as assimetrias nas relações entre os detidos, tendo em conta a força relativa do contrato social e de sua vulnerabilidade física e psíquica; 3) Otimizar as relações pessoais com o intuito de melhorar o clima social da prisão e de obter espaços amplos de solução coletiva de conflitos e problemas que evitem soluções violentas e autodestrutivas e 4) Possibilitar uma diferenciação racional dos programas e benefícios baseados nas suas (do sentenciado) necessidades e demandas. [...] e) Extensão simultânea dos programas a toda população carcerária, não distinção entre presos condenados e presos detidos à espera do julgamento. [...]. f) Alcance diacrônico dos programas. Continuidade das etapas na e pós-prisão; [...].

É fundamental, ainda, que sejam oportunizadas condições de desenvolvimento educacional, com ênfase à educação empreendedora e à capacitação profissional compatíveis com o perfil e as competências de cada indivíduo e as necessidades do mercado de trabalho.

Crucial que os indivíduos possam vivenciar o mundo do trabalho, antes mesmo de deixarem a prisão, com supervisão, treinamentos e apoio para o desenvolvimento de suas habilidades.

O desenvolvimento de laços afetivos fora do crime também se necessário para diminuir as chances de reincidência criminal. É imperioso que o programa individualizador da pena contemple análise e desenvolvimento de ações para o fortalecimento de vínculos socioafetivos, com vistas a fomentar uma rede de relações saudáveis que possam apoiar o indivíduo no pós cárcere.

A LEP prevê a extensão das assistências também ao egresso (art. 10, § único). Risso e Szabó (2018, p. 84) defendem para “virar o jogo” do paradoxo brasileiro da punição e prisão, a instituição de “uma política integral de apoio a egressos do sistema penitenciário”.

Dessa forma, o programa individualizador da pena não termina com a saída do indivíduo da prisão. Há de ser elaborado para proporcionar o acesso ao mercado de trabalho, renda, capacitação profissional, fortalecimento de laços afetivos saudáveis, garantia da saúde do egresso e a prevenção à recaídas no mundo das drogas, apoio e suporte profissional multidisciplinar nos primeiros anos pós cárcere.

Por fim, não há como deixar de lado a relevância dos operadores da função ressocializadora neste processo. Abordagens autoritárias, que reproduzem padrões estigmatizadores e fomentam a violência e a intimidação, podem comprometer o sucesso de qualquer programa de ressocialização.

Baratta (2011, p. 9) chama atenção para a relevância da construção de “relações simétricas das funções”, em substituição ao usual modelo de concentração de poder na instituição prisional, o que só fomenta a dicotomia operadores da execução penal *versus* presos.

Essa interferência impõe aos programas um quadro autoritário e institucional inadequado à implementação das concepções pedagógicas e assistenciais mais modernas e avançadas. É muito importante promover as condições para que a relação usuário/operador se processe como interação entre sujeitos e não entre portadores de funções assimétricas.

Em matéria de reintegração social não existem receitas definitivas, nem fórmulas simplistas, as soluções demandam tempo, estudo e análise das situações concretas, dos contextos social e individual. Tampouco pode-se atribuir aos operadores da Justiça Criminal a responsabilidade

exclusiva de promover a completa ressocialização do apenado, ignorando a existência de outros programas e meios de controle social de que o Estado e a sociedade devem dispor com objetivo ressocializador, como são a família, a escola, a Igreja etc. Nesse contexto, a reintegração social transcende os muros da prisão e acontece por seu intermédio e depois dela.

A seleção de dimensões relevantes para o processo de reintegração social baseia-se nos desafios atuais do sistema prisional e no referencial teórico colecionado. Contudo, não implica que outras circunstâncias concretas (locais, temporais, entre outras) devam ser desconsideradas na definição e/ou revisão de políticas públicas voltadas à reintegração social.

Em síntese, para análise das dimensões relevantes para a efetividade da reintegração social primeiro devem ser consideradas três premissas: que o programa seja desenvolvido em várias etapas, a voluntariedade da adesão e individualidade do processo.

As dimensões variam segundo as circunstâncias do sujeito do processo de ressocialização (preso ou egresso) e alguns fatores devem ser considerados para a concretização de cada uma delas.

A primeira dimensão delineada é o trabalho que deve ser compatível com as habilidades e competências do indivíduo e ser capaz de gerar satisfação. Para o egresso, devem ser, ainda, fomentadas parcerias com empresas e instituições de recolocação profissional. Outro fator relevante a ser considerado para o egresso é o apoio à constituição de negócios próprios (empreendedorismo).

Já a assistência educacional/ capacitação profissional diz respeito a regular prestação do ensino regular, profissionalizante e treinamentos adequados ao perfil do indivíduo e às necessidades do mercado de trabalho, devendo ser o empreendedorismo fomentado como alternativa.

A assistência material, por sua vez, deve atender as necessidades básicas do preso com o fornecimento de itens de higiene pessoal, alimentação, vestuário, infraestrutura que atenda às condições mínimas de higiene e salubridade. Para o egresso, é fundamental que sejam garantidas suas necessidades básicas no período inicial de libertação (alimentação, moradia, higiene, locomoção etc). Sem condições de subsistência no pós-cárcere, aumentam significativamente as barreiras para a permanência do indivíduo no convívio social.

Importante, ainda, que seja prestada a assistência à saúde para prevenir doenças e proporcionar tratamentos adequados para drogadição, tanto para o preso, quanto para o egresso do sistema prisional. Enquanto a assistência psicológica deve fomentar o desenvolvimento do indivíduo, contribuindo para o fortalecimento de sua autoestima e construção de identidade e perfil psicológico.

A assistência jurídica é relevante para garantir o regular cumprimento da pena, possibilitando a realização de exame criminológico, progressão de regime, livramento condicional (quando cabíveis) e outros direitos do preso.

A assistência social é outra dimensão relevante no processo de ressocialização, viabilizando a elaboração do perfil social do indivíduo e a criação/ fortalecimento de vínculos socioafetivos. Também é relevante que o egresso tenha apoio para os atos da vida civil, com orientação sobre documentos, acesso a programas, viabilização de direitos etc.

A realização de atividades recreativas e sócio culturais tem importante papel na construção de hábitos saudáveis e formação de nova cultura e por isso é apontada pela doutrina como dimensão a ser fomentada no processo de reintegração social.

Ao longo da pena, é importante que as relações entre presos e os operadores sejam simétricas e que tais profissionais sejam capacitados para que sejam comprometidos com o ideal ressocializador.

Para mitigar as barreiras do cárcere e facilitar a socialização, é preciso, ainda, que haja integração entre presos e a sociedade civil por meio de programas e parcerias que permitam uma participação efetiva da sociedade no cumprimento da pena e na recepção deste indivíduo ao deixar a prisão. De acordo com Baratta (2011) o envolvimento da sociedade é fator crucial para a efetividade deste processo.

Figura 1

PROCESSO DE RESSOCIALIZAÇÃO/ REINTEGRAÇÃO SOCIAL

PREMISSAS

1. *Voluntariedade*
2. *Programa desenvolvido em várias etapas*
3. *Individualidade*

BENEFICIÁRIOS	DURAÇÃO	DIMENSÕES RELEVANTES	FATORES A SEREM CONSIDERADOS
PRESOS	Ao longo do cumprimento da pena	Trabalho	Trabalho compatível com as habilidades e competências do indivíduo, capaz de gerar satisfação
		Assistência Educacional/ Capacitação Profissional	Ensino regular e profissionalizante adequado ao perfil do indivíduo e às necessidades do mercado de trabalho; Empreendedorismo como alternativa
		Assistência Material	Atenção às necessidades básicas do indivíduo com o fornecimento de itens de higiene pessoal, alimentação, vestuário, infraestrutura que atenda às condições mínimas de higiene e salubridade.
		Assistência à Saúde	Prevenção e tratamento de doenças; Tratamentos adequados para drogadição.
		Assistência Psicológica	Desenvolvimento pessoal; Fortalecimento da autoestima e construção de identidade e perfil psicológico
		Assistência Jurídica	Regular cumprimento da pena; Exame criminológico, progressão de regime, livramento condicional (quando cabíveis)
		Assistência Social	Elaboração do perfil social do indivíduo; Criação/ Fortalecimento de vínculos socioafetivos; Fortalecimento da identidade e da cidadania
		Atividades Recreativas e sócio culturais	Atividades saudáveis para construção de hábitos e formação de nova cultura
		Capacitação de Operadores	Profissionais vocacionados e comprometidos com o ideal ressocializador; Relações simétricas
		Participação da Sociedade	Integração entre cárcere e sociedade civil por meio de programas e parcerias para diminuir barreiras e facilitar a socialização
EGRESSOS	Nos primeiros anos pós cárcere	Trabalho	Trabalho compatível com as habilidades e competências do indivíduo, capaz de gerar satisfação; Parcerias com empresas e instituições de recolocação profissional; Apoio à constituição de negócios próprios (empreendedorismo)
		Assistência Educacional/ Capacitação Profissional	Treinamentos/ capacitação profissional adequados ao perfil do indivíduo e às necessidades do mercado de trabalho; Empreendedorismo como alternativa
		Assistência Material	Atenção às necessidades básicas do indivíduo no período inicial de libertação (alimentação, moradia, higiene, locomoção etc)
		Assistência à saúde	Prevenção/ Tratamento da drogadição.
		Assistência Social	Apoio para os atos da vida civil (documentos, acesso a programas etc); Construção de relações socioafetivas saudáveis fora do crime

Fonte: Elaboração pela autora do trabalho

Dessa forma, o presente estudo pauta-se em circunstâncias que, em maior ou menor grau, devem ser consideradas para análise da adequação da gestão prisional à finalidade ressocializadora, em especial para orientar a mensuração do desempenho da atuação de empresas privadas nesse setor.

2. VISÃO GERAL DE INDICADORES SOCIAIS

A problematização do conceito de desenvolvimento econômico ocorrida sobretudo nos meados do século XX dentro da proposta do chamado Estado de Bem-Estar Social levou à necessidade de se construir ferramentas para subsidiar o Estado nas atividades de planejamento e desenvolvimento de políticas públicas voltadas à integração da dimensão social àquele conceito.

Naquele momento, restava claro que somente o crescimento econômico não era suficiente para garantir a melhoria das condições de vida das populações. Segundo Jannuzzi (2014), em diversos países, o quociente estabelecido entre o Produto Interno Bruto - PIB e o número de habitantes aumentava ou permanecia alto, enquanto a pobreza também aumentava e as desigualdades sociais se acentuavam. Assim, o indicador PIB per capita, até então usado como medida de desenvolvimento socioeconômico mostrou-se cada vez mais defasado para calibrar políticas públicas e monitorar mudanças e tensões sociais.

Diante destas circunstâncias, já em meados dos anos 1960, foi despendido um grande esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento científico de modelos mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e mensuração do impacto das políticas sociais nos diversos tipos de sociedades (JANNUZZI, 2014).

Nessa época foi possível, inclusive, detectar o que se chamou de “Movimento de Indicadores Sociais”, que teve seu marco inicial no seminário “Social Indicator”, organizado pela American Academy of Arts and Science, sob a coordenação da Agência Espacial Americana (NASA), e que deu origem ao livro “Social Indicators”, editado pelo pesquisador Raymond Bauer e publicado em 1966, que, além de compilar as principais conclusões daquele seminário, trouxe para o campo da pesquisa científica questões políticas e sociais nas quais os Estados Unidos vinham passando naquele momento (SIMÕES, 2017, p. 18).

Posteriormente, como desdobramento, foi publicado, em 1969, sob encomenda do U.S. Department of Health, Education and Welfare, o livro *Toward a Social Report*, considerado o primeiro “relatório de indicadores sociais” (SIMÕES, 2017, p. 18).

Estas obras trouxeram as bases conceituais para que o movimento dos indicadores sociais ganhasse densidade e se espalhasse pelo mundo, apontando para a necessidade de produção de

informações sociais relevantes para o monitoramento de temas e políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida das populações.

No âmbito nacional, a ampliação do escopo e a cobertura política social advindos da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) vem demandando esforços crescentes no campo do monitoramento e da avaliação de programas sociais no país (JANNUZZI, 2005).

Nessa perspectiva, os indicadores sociais passaram a integrar e servir de base para diversos planejamentos, relatórios e recomendações de diversas instituições nacionais e organismos internacionais voltados para a adoção de políticas públicas.

Para Carlsile (Apud COSTA, p. 171) indicador social pode ser entendido como “uma definição operacional ou parte de uma definição operacional de qualquer um dos conceitos centrais à geração de um sistema de informação descritivo de um sistema social”.

Para Cazes (Apud COSTA, p. 171) “um indicador social é uma medida de fenômenos sociais que são trans econômicos. O indicador social é normativo e integrado num sistema de informação consistente”

Mais modernamente, Jannuzzi (2014, p. 22) define indicadores sociais aplicados nas Políticas Públicas como “medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social”.

Da análise dos conceitos, pode-se afirmar que o termo indicador é utilizado para designar um recorte mensurável, inclusive estatisticamente, da realidade social ligado ao objeto do trabalho proposto e o termo social é o contraponto aos fenômenos meramente econômicos e um indicativo de bem-estar social (welfare). Desta forma, na esteira de Jannuzzi (2014, p.22) os indicadores sociais têm por objetivo possibilitar o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população aproximando, tangibilizando e traduzindo em termos operacionais as dimensões sociais de determinado objeto de estudo para fornecer elementos para o planejamento público estratégico, possibilitando também a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo.

A escolha de um ou de um conjunto de indicadores sociais é ditada pelas escolhas teóricas ou políticas definidas anteriormente no estabelecimento do objeto de estudo, ou seja, a escolha está sempre inserida num sistema de valores adotado pelo pesquisador ou planejador de políticas públicas. Com efeito, a escolha de um ou outro indicador ou conjunto de indicadores pode gerar uma ou outra informação. Daí a necessidade de critérios bem definidos na escolha dos indicadores a serem empregados, pois essa escolha está diretamente ligada à fecundidade do estudo.

Segundo Costa (2017, p. 170)

“todo problema consiste em determinar um indicador que efetivamente ‘simbolize’ o conceito. É difícil que para tanto possamos utilizar apenas um único indicador, uma alternativa seria utilizar vários indicadores, porém, isto é, eficiente só na medida em que as várias dimensões do conceito são cobertas”.

Além, evidentemente, dessa pertinência teórica, a boa escolha dos indicadores a serem adotados para mensurar determinada realidade social deve, segundo Jannuzzi (2014), considerar alguns outros atributos dentre os quais se destacam: relevância, validade e confiabilidade.

A relevância é uma das propriedades principais dos indicadores e diz respeito à escolha de parâmetros pertinentes e representativos para a realização dos diagnósticos socioeconômicos pretendidos. Exemplificando o tema, Januzzi (2014, p. 43) menciona que são relevantes para monitoramento da taxa de mortalidade infantil (e consequente acompanhamento de programas no campo da saúde pública no Brasil) a proporção de crianças com baixo peso ao nascer e a proporção de domicílios com saneamento adequado.

Outra questão fundamental é a escolha de medidas de avaliação que sejam fiéis à realidade que se pretende analisar para que o indicador tenha validade. Segundo Jannuzzi (2014, p.43) “é desejável que se disponha de medidas tão ‘próximas’ quanto possível do conceito abstrato ou demanda política que lhes deram origem”.

A construção dos indicadores, portanto, deve depender de pontos multifatoriais e minuciosos, capazes de traçarem perfis dimensionais fiéis à realidade, para que as análises sejam eficazes. São, portanto, parâmetros quantificados e/ou qualificados que servem para detalhar em que

medida os objetivos propostos foram alcançados, dentro de um prazo especificado (VALARELLI, 1999).

A avaliação pode ser quantitativa, pautando-se por variáveis objetivas, passíveis de medição numérica, permitindo a utilização generalizada dos dados. Pode, ainda, avaliar aspectos subjetivos da realidade, permitindo a captura da individualidade do processo, quando a avaliação for qualitativa (VALARELLI, 1999). Dessa forma, os indicadores serão pautados por critérios quantitativos e/ ou qualitativos de análise, de acordo com o que se precisa mensurar e o tipo de informação que se deseja obter.

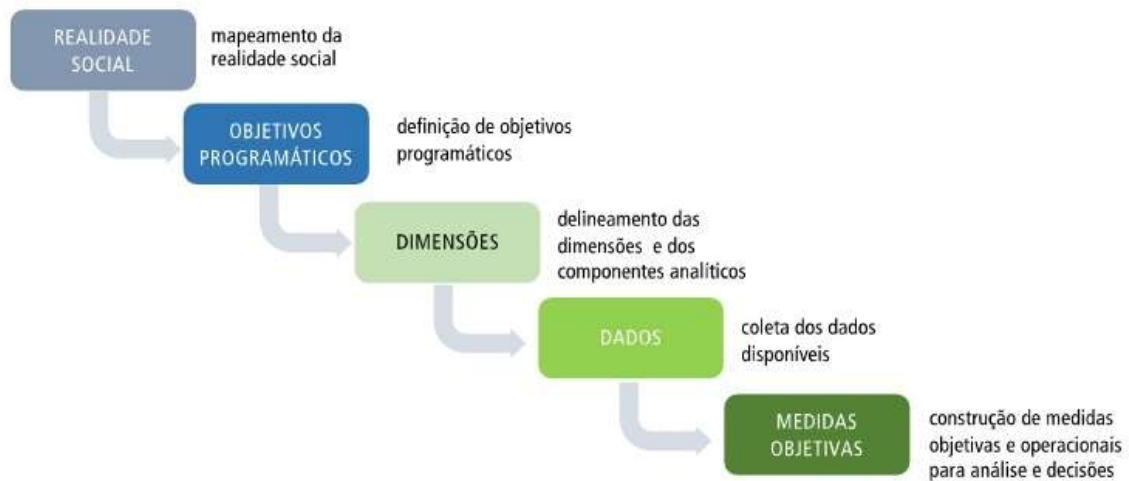
Por último, a confiabilidade é também atributo importante, devendo ser analisada a correspondência entre as informações e a realidade social, tendo em vista que alguns dados tendem a ser menos confiáveis que outros, comprometendo a legitimidade do uso do indicador.

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas estas qualidades é passível de ser obtido ou implementado, nas características requeridas (Jannuzzi, 2014).

No processo de elaboração de um indicador social para construção de políticas públicas deve-se buscar, antes de mais nada, conhecer a fundo o cenário socioeconômico e entender a demanda de interesse, para melhor definição do que é relevante a ser analisado, bem como o que é possível de ser mensurável.

A escolha de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela aderência deles a um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequada (JANNUZZI, 2001).

Figura 2 – Etapas do processo de elaboração de indicadores sociais



Fonte: Elaboração pela autora segundo JANNUZZI (2001)

A partir da definição desse objetivo programático, passa-se a delinear as dimensões, os componentes ou as ações operacionais vinculadas (JANNUZZI, 2014). Dessa forma, o objetivo programático original será traduzido por indicadores que serão viabilizados por ações, dados administrativos e estatísticas disponíveis.

De acordo com Jannuzzi (2014, p.23), a construção de um indicador social para elaboração de diagnósticos propositivos em Políticas Públicas se dá a partir da explicação do conceito de interesse programático que se quer investigar ou mensurar objetivamente.

A classificação dos indicadores quanto ao desempenho (TCU, 2000) possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Segundo essa ótica, os indicadores podem ser de economicidade quando medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos necessários às ações que produzirão os resultados planejados, visando reduzir custos sem comprometer a qualidade.

Podem ser também de eficiência, essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando

os mesmos produtos e/ou serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos, maior será a eficiência.

Indicadores de eficácia, por sua vez, apontam se foram atingidas as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas.

Por último, os indicadores de efetividade analisam a realidade e medem os efeitos positivos ou negativos ocasionados pela intervenção, ou seja, apontam se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social.

Em suma, indicadores de economicidade analisam se foi possível gastar menos, já os de eficácia apontam se foi entregue o prometido. Já os de eficiência demonstram se foi possível fazer mais com menos, enquanto os indicadores de efetividade permitem avaliar se a missão foi ou está sendo cumprida.

A figura abaixo ilustra a relevância do equilíbrio entre cada um desses critérios.

Figura 3



Fonte: Elaboração pela autora do trabalho segundo Jannuzzi (2014)

Importante ressaltar que em termos de indicadores sociais, mostra-se relevante, sempre que possível, a análise da efetividade do que se pretende mensurar, só assim poderá ser avaliado o seu impacto para fim de implementação de políticas públicas e programas.

Durante a construção e utilização de indicadores é importante estar ciente de que estes apresentam limitações que precisam ser consideradas para uma adequada utilização dos mesmos.

Todavia, é preciso ter ciência que os indicadores por mais consistentes que sejam, são representações imperfeitas e transitórias da realidade social, possuindo limitações que precisam ser consideradas tanto na construção, quanto na implementação. A medição não pode constituir um fim em si mesmo (MP, 2012), sendo preciso levar em consideração os custos da medição para não inviabilizar o trabalho que se pretende mensurar.

Indicadores são representações imperfeitas e transitórias, de forma que servem para monitoramento, até surgirem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas, desenvolvidas a partir de pesquisas e trabalhos metodologicamente confiáveis.

2.1. INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR PARA O SISTEMA PRISIONAL

Com o passar dos anos, a Justiça Criminal tem se revelado incapaz de reverter os altos níveis de criminalidade e violência, seja pela própria complexidade do fenômeno e das suas causas, seja pela desarticulação dos órgãos que o compõem (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Militar e Polícia Civil). Observa-se um gerenciamento não efetivo por parte dos envolvidos no processo.

O sistema prisional, parte integrante da Justiça Criminal, pertence a esse cenário com dificuldades ainda maiores, tendo em vista a falta de informações precisas sobre a realidade penitenciária nacional.

Embora levantamentos de diferentes instituições públicas apontem dados relativos às unidades penais, à população prisional, ações de ressocialização e assistências sociais e à saúde, a imprecisão acerca das metodologias de apuração e a divergência entre os números comprometem a fiscalização e a elaboração de políticas públicas adequadas.

Esforços vêm sendo empreendidos na última década para trazer mais transparência à realidade carcerária, com a implementação de mutirões de fiscalização, adoção de mecanismos de gestão de informações, unificação de metodologias de análise etc.

Nesse sentido, o CNJ por meio da Resolução nº 251/2018¹, implementou o Banco Nacional de Monitoramento de Presos (BNMP), idealizado na gestão da ministra Carmen Lúcia, então presidente do CNJ e também do Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de “sistematizar, consolidar e integrar as informações sobre as pessoas presas no território nacional, a partir de cadastro individualizado e alimentado em tempo real, incluindo as pessoas privadas de liberdade” em tempo real.

O BNMP tem como proposta, ainda, padronizar a metodologia de contagem dos presos no país, que varia significativamente entre órgãos e Estados.

(...) em alguns casos, o preso era posto em liberdade, mas a instituição não o retirava imediatamente do sistema. Em outras situações, há transferência para outro estado, e o preso é contabilizado duas vezes. Há, inclusive, presídios que contam os detentos de acordo com o número de refeições fornecidas no local. A nova forma de contagem é mais precisa porque é feita a partir de um único parâmetro: as informações das Varas de Execução Penal de todo o país. São contabilizados os mandados de prisão realmente cumpridos, as decisões judiciais que libertaram presos e também as transferências de estabelecimento.²

¹ compilado 231917202

<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado231917202001145e1e4c756f17b.pdf001145e1e4c756f17b.pdf> (cnj.jus.br)

² CNJ: PAÍS TEM 143 MIL MANDADOS DE PRISÃO EM ABERTO. 25/06/2018. Disponível em <https://amaerj.org.br/noticias/cnj-pais-tem-143-mil-mandados-de-prisao-em-aberto/> Acesso em: 15/07/2021

Contudo, ainda hoje são discrepantes os números divulgados por órgãos e instituições, a começar pela população carcerária nacional (premissa para a elaboração de qualquer planejamento para a área). Se é impreciso o contingente de presos no país, todos os possíveis indicadores que poderiam dele decorrer restam prejudicados.

Em 10 de novembro de 2021, o sítio do BNMP divulgava o total de 915.497 encarcerados,³ enquanto o do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN 668.135 presos⁴ e o do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP 722.990 presos⁵, respectivamente. Uma variação alarmante de quase 27% (vinte e sete) por cento.

Em julho do mesmo ano, o Monitor da Violência fruto da parceria entre o site G1, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo coletou dados junto aos governos locais via Lei de Acesso à Informação apresentou dados referentes à redução do número de presos no país. “De acordo com o levantamento, em um ano, o número de pessoas presas – em regime fechado ou semiaberto – caiu de 709,2 mil para 682,2 mil, enquanto a superlotação foi de 67,5% para 54,9%”. (Grandini, 2021)⁶

Levantamento feito pelo G1 mostra que o país tem 322 pessoas presas para cada 100 mil habitantes. A taxa considera o número de presos dentro do sistema prisional (pouco mais de 680 mil) e o de habitantes (cerca de 213 milhões). Com esse dado, o Brasil fica na 26ª posição em um ranking de aprisionamento com outros 222 países e territórios. Considerando o número absoluto de presos, o Brasil ainda ocupa a 3ª posição com folga, atrás apenas de China e Estados Unidos, e à frente da Índia, que tem pouco mais de 478 mil detentos. Os dados apontam que há hoje no país uma

³ <https://bnmp2.cnpj.jus.br/#/dashboard>

⁴ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTU2MzVhNWYtMzBkNi00NzJLTlIOWItZjYwY2ExZjBiMWNmIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

⁵ Sistema Prisional em Nú [https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numerosmeros - Conselho Nacional do Ministério Público \(cnmp.mp.br\)](https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numerosmeros - Conselho Nacional do Ministério Público (cnmp.mp.br))

⁶ GRANDINI, Felipe; REIS, Thiago; SILVA, Camila Rodrigues. Com 322 encarcerados a cada 100 mil habitantes, Brasil se mantém na 26ª posição em ranking dos países que mais prendem no mundo. G1: 17/05/2021. Disponível em < Com 322 encarcerados a cada 100 mil habitantes, Brasil se mantém na 26ª posição em ranking dos países que mais prendem no mundo | Monitor da Violência | G1 (globo.com) > Acesso em 15/07/2021.

capacidade para abrigar 440.530 presos. Ou seja, existe um déficit de 241.652 vagas. (Grandini).

Embora o sistema prisional demande atenção e esforço gerencial de múltiplos atores, ainda são muitas as imprecisões e lacunas que comprometem o planejamento e fiscalização de ações, tornando praticamente inviável a análise de desempenho da gestão pública prisional, em especial no que tange à reintegração social.

A gestão privada do sistema prisional, por sua vez, pode vir a representar avanços em termos de transparência e qualidade da informação e do serviço, permitindo maior controle de atuação e monitoramento de desempenho por parte do poder público.

2.2. CONTORNOS DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PRISIONAL

A ideia da adoção de um sistema de gerenciamento privado das unidades penais brasileiras surgiu a partir da visão das experiências internacionais, tendo como principais referências os sistemas de gestão adotados nas prisões da Inglaterra, Estados Unidos, França e Austrália.

Fora do Brasil, as parcerias público-privadas no sistema prisional já estão presentes em mais de 15 países, de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Alguns países podem ser citados como destaques, quais sejam: França, Inglaterra, Chile, Uruguai, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Japão e África do Sul.

Segundo dados de um relatório datado do ano de 2013 do Banco Mundial, a participação do setor privado em sistemas prisionais teve início em 1980 nos Estados Unidos, a partir do surgimento da demanda de detentos imigrantes naquele país. O mesmo documento mostra que países desenvolvidos concentram a grande maioria das experiências de parcerias público-privadas na gestão prisional; com exceção de países como México, Chile e África do Sul.

Acerca das parcerias público-privadas na Europa por exemplo, mais precisamente na França, D'Urso (2008) assim se manifestou:

Registro que sou amplamente favorável à privatização, no modelo francês e as duas experiências brasileiras, uma no Paraná há um ano e outra no Ceará, há dois meses, há de se reconhecer que são um sucesso, não registram uma rebelião ou fuga e todos que orbitam em torno dessas unidades, revelam que a "utopia" de tratar o preso adequadamente pode se transformar em realidade no Brasil. Atualmente, o mundo estuda e experimenta a chamada privatização de presídios, em suas várias modalidades, numa observação que remonta ao aparecimento dessa forma de gerenciamento prisional, o que ocorreu há mais de uma década, iniciando-se nos Estados Unidos, França, estendendo-se à Inglaterra, Portugal, Itália e mais atualmente na Austrália. Das modalidades que o mundo conhece, a aplicada pela França é a que tem obtido melhores resultados e testemunho que, em visita oficial aos estabelecimentos franceses, o que vi foi animador. Trata-se de verdadeira terceirização, na qual o administrador privado, juntamente com o Estado fazem parceria administrativa, inovando o sistema prisional. Já o modelo americano, o qual também visitei, tal seria inaplicável ao Brasil, porquanto a entrega do homem preso ao particular é total, fato que afrontaria a Constituição brasileira. (D'Urso, 2008).

Observa-se que na opinião do autor, o sistema francês é o que se seria o mais adequado para o Brasil, já que essa modalidade não fere os preceitos constitucionais e reconhece que os dois modelos integrantes da parceria apresentaram resultados favoráveis.

Na África do Sul, as PPPs surgiram na década de 1990, época em que a carência na gestão prisional do país era anotável; tratava-se de um sistema visando apenas o encarceramento, deixando de lado a questão da reintegração social dos detentos.

Na Inglaterra, as PPPs tiveram início na década de 1980, durante o governo de Margaret Thatcher, e esse modelo recebe o nome de Private Finance Initiative, PFI. Os contratos são feitos periodicamente, geralmente de 25 a 30 anos. Também visam redução de custos por parte do governo.

O que se observa é que as PPPs, para a gestão prisional podem significar uma alternativa para redução de custos e descongestionamento de presídios públicos.

A experiência nos Estados Unidos, em uma pesquisa da Universidade de Utah, mostra que a economia não é garantida, depende da realidade de cada país e dos atores envolvidos.

A partir da década de 1990 começaram a ser criados instrumentos de gestão, medidores de desempenho e custos nas prisões. Passa a existir então um sistema de contabilidade e responsabilização da gestão nesses estabelecimentos. A introdução dos indicadores de desempenho (KPI) e objetivos (KPT) objetivava o aumento das técnicas de avaliação e ainda, à demonstração pública do desempenho das prisões.

Com o passar do tempo, já no início dos anos 2000, surgem novos meios de avaliação de desempenho das prisões, formuladas por empresas do ramo e por “*thinktanks*”, instituições que se dedicam a produzir conhecimento sobre temas políticos, econômicos ou científicos.

Conforme relata Nellis (2006)

Os programas de avaliação comparativa e de classificação foram acompanhados pela revisão dos serviços correcionais de Lord Carter, um empresário e consultor de gestão de saúde, que defendeu o estabelecimento de um princípio de contestabilidade no serviço prisional como mecanismo para aumentar a participação dos setores privado na gestão de delinquentes. No sistema inglês, os indicadores de desempenho levam em conta questões como o número de contas do Serviço Prisional não qualificado, custos por lugar, número de prisioneiros que entram em programas de reabilitação de toxicodependentes, número de acidentes e de feridos graves relatáveis e cumprimento de auditorias, entre outros.

De acordo com Mennicken (2013), o sistema funciona da seguinte forma:

Desde 2003, as prisões (públicas e privadas) são classificadas em 1 a 4 escala de desempenho. O nível 4 é atribuído a excelentes estabelecimentos que são proporcionando ‘desempenho excepcionalmente elevado’. O nível 1 indica um ‘mau desempenho’. As prisões da categoria mais baixa (Nível 1) estão sujeitas a “desempenho testes”. São-lhe dados seis meses para melhorar o seu desempenho (Bryans, 2007, p. 73). A incapacidade de melhorar significa que a prisão deve ser encerrada ou não mais contratada.

Apesar do sistema de desempenho estar focado em uma forma de pontuação ponderada e baseada em critérios definidos, é quase um consenso entre especialistas na área que mensurar os custos e desempenhos prisionais é uma tarefa muito difícil (HOOD ET AL, 1997).

A literatura demonstra que a dificuldade de mensurar custos e desempenhos prisionais ocorre porque as prisões ficaram sobrecarregadas com muitas medidas de desempenho, o que dificultou o controle e a definição de prioridades. (HOUSE OF COMMONS, 2003, pp. 4-5).

Segundo relatório da Prison Reform Trust (2004, p.5): [...] pode gerar um impacto negativo interno entre os que trabalham nas prisões. Em organizações hierárquicas como o Serviço Prisional, objetivos rígidos são impostos a partir do centro, sem consulta, tendo um impacto desmoralizador no trabalho cotidiano dos agentes prisionais, porque os mesmos enxergam distorção de prioridades e muita pressão a fim de atingir objetivos fora da realidade. O que acaba ocorrendo é a penalização das empresas gestoras de prisões privadas, que são deduções financeiras em sua maioria. As empresas gestoras ainda alegam dificuldades de se estabelecer relações claras e diretas entre penalização e performance. Sendo assim, o sistema de avaliação de desempenho e suas penalizações recebem críticas pelo excesso de indicadores de avaliação e por não conseguirem medir o desempenho “real” das prisões.

Como consequência direta, alguns estudos defendem que as medidas de desempenho dão apenas uma visão limitada ou até nula de tudo aquilo que é feito pelas prisões.

De acordo com o publicado pelo relatório da House of Commons (2013)

O sistema de mensuração de desempenho inglês não reconhece questões importantes, como ajuda mútua e o apoio que as entidades prisionais prestam umas às outras. Atividades de cooperação e intercâmbio inter-organizacional não se enquadram no modelo de avaliação da prisão como uma entidade contabilística com fronteiras organizacionais claramente delineáveis, contribuindo assim para a criação de formas de introspecção organizacional e de fronteiras que inibem a cooperação e a troca de informações entre diferentes estabelecimentos prisionais.

Na mesma linha de raciocínio, podemos apontar outro fator importante, constantemente apontado como não avaliado pelo sistema de mensuração e desempenho, que é a redução dos índices de reincidência. Consta-se que tal fator não pôde ser medido ao nível dos estabelecimentos prisionais individuais, devido às frequentes transferências e rotatividade. Esta movimentação dificulta a atribuição das taxas de reincidência ao desempenho de uma prisão individual.

Segundo o relatório da Prison Reform Trust (2004, p. 7):

Há dificuldades em identificar os KPIs [indicadores de desempenho] mais apropriados para uma organização tão complexa como o Serviço Prisional. Em primeiro lugar, pode não haver acordo quanto aos objetivos mais importantes. Em segundo lugar, pode haver várias formas possíveis de medir o desempenho em relação a um determinado objetivo. Por exemplo, o KPI sobre agressões não é a única forma de medir a segurança e a ordem na prisão. Em terceiro lugar, mesmo que haja acordo, o KPI pode ser o que é facilmente quantificável e não o que importa. É difícil encontrar o equilíbrio certo entre alvos desafiantes e alvos que sejam realistas e significativos. Finalmente, a medição do desempenho de uma forma quantitativa não dá necessariamente uma indicação de qualidade.

De acordo com Mennicken (2013) as noções de fracasso atribuídas às entidades prisionais em uma avaliação de desempenho estão ligadas à atuação de uma entidade prisional individual e não leva em consideração o sistema prisional como um todo, nem as relações estabelecidas entre diferentes entidades. Para a autora, o foco do sistema tem desviado de questões gerais, como o papel da prisão na sociedade e justiça penal em geral.

Sendo assim, com as imperfeições reveladas das medidas de mensuração, somando-se ao fato da dificuldade das metas impostas pelo Estado, o governo criou em 2004 uma nova entidade organizacional – o Serviço Nacional de Gestão de Delinquentes (NOMS), seguindo as recomendações delineadas por Lord Carter (CARTER, 2003; e HOME OFFICE, 2004).

O Serviço, em sua essência, iria recompor o serviço prisional de acordo com os modelos empresariais do setor privado, sendo auxiliados por auditores e contadores em seus processos. (Liebling, 2004, p. 69). De acordo com as recomendações do Serviço, o controle interno iria gerir e não eliminar os riscos, porque dessa forma não garantiria eficácia. Seria baseado em um

processo destinado a identificar os principais riscos para a realização de políticas, metas e objetivos da NOMS, para avaliar a probabilidade de esses riscos serem realizados e o impacto caso se realizem, e para os gerir eficaz e economicamente.

Os desafios para avaliação de desempenho no sistema prisional são ainda maiores no Brasil, onde nem o setor público nem o privado usam tradicionalmente metas, indicadores, metodologias para avaliação de resultado. A transparência e confiabilidade da informação são outros gargalos.

Tampouco há um consenso sobre entre os objetivos almejados pelo Poder Público e pela sociedade quando o assunto é o sistema prisional, sendo essa pouco chamada a participar deste processo.

No fim da década de 90, com o início da terceirização de alguns serviços relacionados ao cárcere, iniciou-se também no Brasil a participação de entidades privadas no sistema prisional do Brasil. A título de citação, temos como uma das primeiras iniciativas ocorrida em 1999, na Prisão Industrial de Guarapuava, em Curitiba/PR. A responsabilidade pela alimentação, vestuário, higiene, assistência médica, psicológica e odontológica dos detentos ficou sob a responsabilidade da empresa Humanitas Administração Prisional, também responsável pela segurança interna e assistência jurídica dos mesmos. (OSTERMANN, 2010).

Após algumas experiências de cogestão prisional, onde há significativa participação da iniciativa privada na gestão prisional, com o repasse pelo Estado ao particular de atividades como prestações assistenciais, (jurídica, psicossocial, médica, odontológica etc), assistência material (fornecimento de vestuário, produtos de higiene), alimentação e segurança interna, com forte inspiração no modelo francês de gestão prisional, a ideia da concessão administrativa ganhou força no país.

O instituto da parceria público-privada (PPP) prisional foi recepcionado no país como uma política penal alternativa ao enfrentamento da crise do sistema penitenciário, tendo como objetivos principais mitigar o cenário de superlotação carcerária, reduzir os gastos públicos, introduzir no sistema prisional um modelo administrativo de gestão eficiente capaz de tirar do papel o mandamento constitucional de respeito à integridade física e moral do preso e, ao mesmo tempo, proporcionar condições para sua reintegração social.

Como bem sintetiza Greco (2016, p. 180)

O século XXI teve início sem nenhuma perspectiva de melhora do sistema prisional. A superlotação carcerária parece não preocupar as autoridades competentes, sobretudo a classe política, que não vislumbra nenhuma “vantagem” com o preso. As celas continuam sendo úmidas, fétidas, extremamente frias ou quentes, sem areação, a comida servida aos detentos ainda é de péssima qualidade, eles não trabalham, não podem exercitar-se, seus parentes são impedidos de vê-los com frequência, suas esposas, em grande parte dos casos, não mantêm relações íntimas com eles.

Muitas foram as críticas ao modelo privado de gestão prisional, com argumentos de que a execução penal, assim como o poder de polícia, no Brasil seriam funções eminentemente públicas e, portanto, intransferíveis, constituindo verdadeiro retrocesso em termos de política criminal, a exploração da atividade prisional por uma empresa privada daria margem a distorções como o aumento exponencial do número de presos (para aumentar o mercado), a violação a garantias e direitos constitucionais e a contínua exploração da mão de obra prisional.

No Brasil existem atualmente 32 (trinta e duas) unidades prisionais administradas pela iniciativa privada, em oito Estados brasileiros, segundo CNJ (2016). Entretanto, existe apenas uma experiência de parceria público-privada implementada e em vigor no setor penitenciário no Brasil: a Penitenciária de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais.

Consoante Di Pietro (2009, p. 186), as parcerias público-privadas – PPPs configuram uma modalidade de contratação entre o poder público e entidades privadas com dupla finalidade, quais sejam, a realização de obras de grande porte e a prestação de serviços públicos, com financiamento predominantemente privado e compartilhamento de riscos entre as partes envolvidas.

O contrato de PPP se caracteriza por uma nova categoria de contratos públicos de concessão a longo prazo, em que o Governo define o que o que deseja ver executado, em termos de serviços públicos e o Parceiro Privado indica a forma e o investimento necessário para a execução do contrato. Trata-se, portanto, de uma parceria entre governo e ente privado de longa duração, com investimento significativo do particular e fiscalização permanente do Estado, tendo o objetivo de proporcionar à população serviços de qualidade.

A PPP pode ser entendida como um acordo firmado entre a Administração Pública e uma pessoa jurídica de direito privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes (CARVALHO FILHO, 2010, p. 117).

Segundo Justen Filho (2005, p. 509):

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.

Gasparini (2005, p.380), por sua vez, conceitua a Parceria Público-Privada como

[...] um contrato administrativo de concessão de serviço ou de obra pública, por prazo certo e compatível com o retorno do investimento, celebrado pela Administração Pública com certa entidade privada, remunerando-se o parceiro privado conforme a modalidade adotada, destinado a regular a implantação ou gestão de serviços mesmo com a execução de obras, empreendimentos ou outras atividades de interesse público.

As parcerias público-privadas foram introduzidas no ordenamento pela Lei 11.079/2004, como uma nova modalidade de contrato administrativo; assemelhando-se aos contratos de concessões, todavia contando com uma participação mais ativa do Poder Público na gestão do objeto do contrato. Tal modalidade foi idealizada para solução de questões ligadas à falta de recursos financeiros e necessidade de realização de obras de infraestrutura.

Aragão (2005, p.2) cita o contexto que levou o Estado a adotar essa nova forma de concessão:

As parcerias público-privadas surgem como uma tentativa de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infraestruturas, já que nenhum deles teria condições de com elas arcar individualmente: o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente (ou em alguns casos

até inexistente) para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio.

A concessão patrocinada está definida no parágrafo 1º do artigo 2º da lei 11.079/2004: “concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Ou seja, a maior diferença da concessão comum, é que a instituição privada explora determinado serviço público e obtém remuneração por meio de tarifas cobradas por usuários. O parceiro privado recebe, ainda, dinheiro do parceiro público para desenvolver suas ações, sendo a cobrança de tarifas dos usuários sua principal característica.

São contratos de longo prazo, geralmente de 15 a 30 anos, a fim de garantir o retorno dos investimentos. O artigo 2º, parágrafo 4º da Lei 11.079/2004 veda a celebração de contrato de PPP cujo valor seja inferior a 10 milhões de reais e cujo período de prestação de serviço seja inferior a 5 anos. Ressalta-se que nas PPPs existe uma parceria entre a Administração Pública e as entidades privadas. Na concessão comum, os riscos do negócio, o financiamento e as garantias são de única responsabilidade da entidade privada.

O artigo 4º da Lei 11.079/2004, que prevê as diretrizes a serem observadas nos contratos, traz em seus incisos I a VII itens obrigatórios a fim de se alcançar sucesso e eficiência na prestação dos serviços. Vejamos:

Art. 4º. Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V – transparência dos procedimentos e das decisões; VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

No que tange à PPP prisional, vale ressaltar que o inciso III do artigo em referência prevê que as funções de regulação, jurisdição, exercício de poder de polícia e outras atividades do Estado

são indelegáveis, ou seja, tais atividades são exclusivas do Estado, o que, a princípio, parece incompatível com sistema prisional aplicação desta modalidade de concessão.

Nessa linha, Silva (2016, p.111) sintetiza o pensamento de vários outros autores, ao concluir que

Se a execução penal é preponderantemente jurisdicional, imbricada com a atividade administrativa desenvolvida no cotidiano do condenado, exercida pelo poder executivo que se vale do uso da força para manter e a disciplina no cárcere, ou ainda, utiliza seu poder de polícia e de império para fiscalizar, monitorar, impor constrições e disciplina, não se poderia cogitar em delegar tais funções ao particular.

Contudo, a própria lei de execução penal em seu artigo 83-B, inserido pela Lei 13.190/2015, esclarece a questão ao versar sobre tal restrição:

Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente: I - classificação de condenados; II - aplicação de sanções disciplinares; III - controle de rebeliões; IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Sendo assim, todos os contratos referentes a PPP no âmbito prisional devem estar atentos aos limites de atuação, ressaltando que todos os cargos de chefia, direção e coordenação, assim como o poder de polícia não podem ser delegados.

Sendo assim, nota-se que o Estado permanece titular da execução penal, enquanto a concessionária administra o presídio e promove programas visando à ressocialização dos detentos.

Desde a criação das PPPs, as mesmas têm sido utilizadas pelo Governo em projetos de infraestrutura, nas áreas de educação, saúde e segurança. O Estado de Minas Gerais inovou no cenário jurídico nacional ao idealizar e implementar a primeira (e ainda única) parceria público-privada no setor penitenciário, apontando como princípios norteadores do projeto: a) a necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias, de modo a imprimir conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator, visando a efetiva

ressocialização do detento; b) o respeito à importância do controle e transparência, indispensáveis na execução da política de segurança pública; c) a relevância de estabelecer padrões contratuais que incentivem a cooperação entre o setor público e entre o setor privado, para que os ganhos de eficiência sejam efetivamente verificados e que níveis adequados de retorno sejam garantidos, tanto ao operador quanto ao investidor (UNIDADE PPP, 2008).

Pelo ineditismo no país, o projeto demandou um considerável processo de planejamento e estruturação contratual que contemplasse não só um extenso rol de obrigações contratuais, mas também um Sistema de Mensuração de Disponibilidade e Desempenho - SMDD, com fiscalização permanente de trabalho por meio de um Verificador Independente, externo ao Estado.

Sagrou-se vencedora na licitação realizada em 2009 a concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA), formada pela união de cinco empresas (CCI Construções S.A, Construtora Augusto Velloso S.A., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F. Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional – INAP), tornando-se responsável pela construção e administração do Complexo Penitenciário Público Privado de Ribeirão das Neves.

O projeto que tem a duração de 30 anos prevê a construção de 5 unidades prisionais com capacidade para 3.800 presos. Com início das operações em 2013, o CPPP conta atualmente com 3 unidades prisionais (2 de regime fechado e 1 de semiaberto), custodiando 2.164 presos. A PPP de Ribeirão das Neves e seu modelo de gestão e avaliação servem como referência para reflexão sobre estes objetivos, metas, indicadores e metodologia de avaliação de gestão prisional.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Lakatos (1991,17), “toda pesquisa deve basear-se em uma teoria, que serve como ponto de partida para uma investigação bem sucedida de um problema. A teoria, sendo instrumento da ciência, é utilizada para conceituar os tipos de dados a serem analisados”.

Segundo Ferraz (1971, p. 9, citado por FERRARI, 1982, p.209) à pesquisa bibliográfica cabe selecionar conteúdos de interesse para a pesquisa, avaliando dentre o material disponível, o que é adequado para contextualização do tema. Assim, são identificados os conceitos básicos norteadores do estudo.

Dessa forma, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca da teoria da pena, essencial para análise dos contornos da função ressocializadora, apresentando a evolução do conceito de ressocialização para a reintegração social e abordando os fatores de desistência da criminalidade, com base em Rolim (2015), Simões (2020) e Pastore (2011).

Buscou-se, dessa forma, suprir uma deficiência conceitual e delimitar o instituto da ressocialização, sob os prismas jurídico e criminológico, partindo dos estudos de Baratta (2011), Sá (2011), Andrade (2015), Gunther (1998), Goffman (2015), Roxin (1998) e outros. Uma vez conceituado o processo de ressocialização, foram levantadas as dimensões essenciais a ele, que serviram como ponto de partida do presente estudo.

Foi ainda realizada ampla pesquisa bibliográfica acerca dos indicadores sociais, em especial os voltados para construção de políticas públicas de segurança pública, com foco no sistema prisional, para levantamento dos aspectos teórico-conceituais e definição dos elementos essenciais e propriedades consideradas desejáveis, tais como citadas por Jannuzzi (2001), Harzan e Leite (2007), Beato (1998), Peixoto, Lima e Durante (2004) e outros.

A partir deste ponto, procurou-se apresentar contribuições teóricas sobre políticas públicas de segurança pública voltadas ao sistema prisional, e sobre indicadores sociais, construindo-se o referencial teórico dos fatores de desistência do crime, além de revelar os contornos da parceria público-privada, segundo Di Pietro (2009), Januzzi (2014), Simões (2017), Costa (2017), em especial a PPP prisional.

Importante ressaltar que a pesquisa “para ser válida, deve apoiar-se em fatos observados e provados” (LAKATOS, 1991, p. 17). A pesquisa documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico (OLIVEIRA, 2007).

Segundo a Segundo a NBR 6023 (2002, p.2) entende-se por documento:

“Qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Inclui impressos, manuscritos, registros audiovisuais e sonoros, imagens, sem modificações, independentemente do período decorrido desde a primeira publicação.”

Dessa forma, uma vez levantada a bibliografia necessária à compreensão do fenômeno e aprofundamento da realidade, foi realizada a pesquisa documental, analisando os contornos da PPP prisional, seu modelo de monitoramento, a partir de seus indicadores de desempenho, em especial os voltados para mensurar a atuação da concessionária em prol da ressocialização.

O campo de análise da pesquisa documental foi delimitado pelo do Contrato de Concessão ⁷ e seus anexos, documentos públicos e oficiais. Procurou-se, dessa forma, extrair os elementos utilizados pelo Estado de Minas Gerais para mensurar o trabalho realizado pela concessionária em prol da ressocialização, elencando as dimensões consideradas relevantes para esse processo.

Foi feita a descrição do modelo de parceria público-privada no contexto da política pública de segurança pública, passando à apresentação descritiva da experiência da Parceria Público-Privada de Ribeirão das Neves.

Dessa forma, a pesquisa procurou identificar e utilizar os elementos adequados, empregando “todos os meios mecânicos possíveis, a fim de obter maior exatidão na observação humana, no registro e na comprovação de dados” (LAKATOS, 1991, p. 18).

As pesquisas bibliográficas e documentais possibilitaram a realização da análise dos indicadores de performance da PPP mineira frente às dimensões relevantes da ressocialização, analisando as formas escolhidas para mensuração do trabalho e a relevância, validade e confiabilidade de cada uma delas.

Foram selecionados apenas critérios quantitativos de monitoramento, tais como horas de prestação de assistência, quantitativo de profissionais contratados e respectivas cargas horárias etc.

⁷ UNIDADE PPP. Complexo penal. Contrato. Disponível em: < <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal> > Acesso em: 10/07/2020.

Dessa forma, foi possível analisar se os indicadores utilizados para mensurar o trabalho de ressocialização realizado pela empresa concessionária no CPPP possuem as propriedades desejáveis para captar as dimensões relevantes para o processo de reintegração social dos condenados, sendo eficazes na avaliação do real impacto da atuação da empresa.

A partir dessa análise e com lastro no referencial teórico sobre indicadores de segurança pública, com ênfase no sistema prisional, foram propostas sugestões de aprimoramento ao modelo de monitoramento de ressocialização do contrato de concessão.

4. A EXPERIÊNCIA MINEIRA. BREVE DESCRIÇÃO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.

Minas Gerais inovou no cenário jurídico nacional ao idealizar e implementar a primeira parceria público-privada no setor penitenciário, apontando como princípios norteadores do projeto: “qualidade da prestação de serviços e priorização de resultados; flexibilidade contratual no longo prazo; transparência e controle; garantia de Direitos Humanos; alinhamento da Gestão do Complexo com a política pública setorial” (UNIDADE PPP, 2008).

O projeto fundamentou-se, portanto, na necessidade de uma gestão profissional, padronizada e transparente das unidades penais, estabelecendo parâmetros para a execução do serviço, com mecanismos de controle que buscaram possibilitar ao Estado de Minas Gerais a fiscalização da gestão prisional e remuneração compatível com a performance da empresa privada.

Sagrou-se vencedora na licitação a concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA), formada pela união de cinco empresas (CCI Construções S.A, Construtora Augusto Velloso S.A., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F. Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional – INAP).

O Contrato de Concessão⁸ foi assinado em 2009 entre a GPA e o Estado de Minas Gerais, por intermédio da então Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), com prazo de 27 anos (prorrogado para 30 anos por força do 9º Termo Aditivo⁹).

O parceiro privado é responsável pela construção de 5 unidades prisionais, com capacidade para 3800 presos¹⁰ (já tendo sido construídas 2 unidades de regime fechado e uma de semiaberto, custodiando 2.164 presos até 2021) e operação dos serviços de manutenção e assistência ao preso, sendo o Estado responsável pela fiscalização desses serviços e pela segurança das Unidades.

Ao final do contrato, as unidades penais construídas serão revertidas ao Estado, com as benfeitorias e bens contratualmente previstos, devendo a concessionária garantir as condições de uso estabelecidas pelo Estado. O investimento da GPA na construção, será amortizado pelo Poder Público ao longo dos 30 anos de operação (UNIDADE PPP, 2008).

A operação do Complexo Penitenciário Público Privado – CPPP demanda atuação conjunta com o Poder Público, que é responsável pela custódia do preso e pelo poder de polícia (sendo intransferível o uso da força), realizando a segurança das partes externas do complexo, como portarias e muralhas, bem como atuando no interior das unidades em caso de indisciplina.

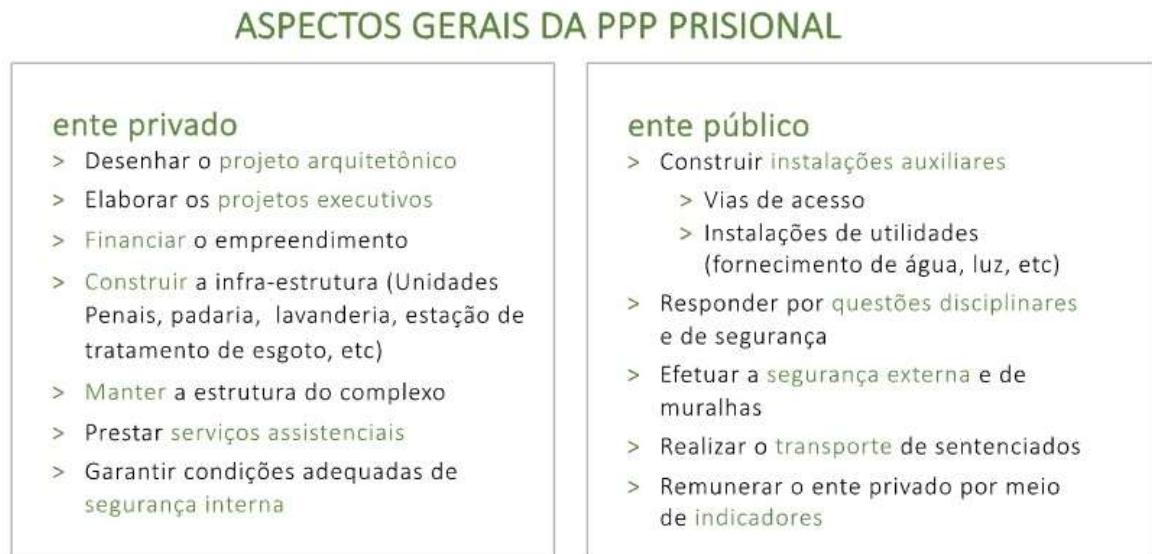
As atividades de gestão prisional (infraestrutura, segurança interna e administração das unidades) e prestação de assistências aos presos (material, jurídica, biopsicossocial, recreativa e sociocultural, educacional e laboral) ficam a cargo da concessionária, conforme figura a seguir.

⁸ Fonte: UNIDADE PPP. Complexo penal. Contrato. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal> > Acesso em: 10/07/2020.

⁹ Fonte: UNIDADE PPP. Complexo penal. Termos Aditivos. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal> > Acesso em: 10/07/2020.

¹⁰ Alteração proveniente do 9º Termo Aditivo.

Figura 4



4

Fonte: Elaboração pela autora do trabalho com base no Contrato de Concessão (UNIDADE PPP, 2008)

O Estado é representado nas unidades penais pela figura de um Diretor Público que é responsável pela custódia do preso, fiscalização as atividades, gestão pública administrativa do Complexo e por intermediar atividades cotidianas que gerem algum impasse na relação público-privada.

A fiscalização é feita tanto pelo próprio Estado quanto externamente por meio de um Verificador Independente, uma empresa especializada em monitoramento contratada mediante processo licitatório para realização do processo de aferição do desempenho da concessionária, avaliando a performance segundo os parâmetros do SMDD, que determinará as notas obtidas pela empresa e o seu respectivo pagamento.

O contrato prevê, ainda, a implementação de um conselho consultivo para monitorar, medir e avaliar a qualidade da gestão, sendo formado por integrantes da Secretaria de Defesa Social (atual Secretaria de Estado, Justiça e Segurança Pública – SEJUSP), do Conselho de Criminologia e Política Criminal, do Conselho de Política Penitenciária, do Conselho Estadual de Direitos Humanos, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, juntamente com um representante da empresa concessionária.

Dessa forma, o Contrato estabelece obrigações mútuas para GPA e Estado de Minas Gerais, prevendo um sofisticado modelo de remuneração, além de um complexo sistema de mensuração

de desempenho e penalidades pecuniárias para o caso de não atingimento de determinadas metas. Contempla várias frentes de atuação do particular para a execução do rol de obrigações previsto no Caderno de Encargos¹¹, com a previsão de fiscalização permanente tanto por parte do Estado, quanto pelo Verificador Independente e mensuração de resultados.

Segundo a cláusula 15 do Contrato, a concessão administrativa pressupõe “adequada qualidade das atividades e serviços prestados pela CONCESSIONÁRIA, considerando-se como tal as atividades e os serviços que satisfizerem às condições de regularidade, eficiência, segurança e atualidade”¹², caracterizada pela modernidade dos equipamentos, das instalações e das técnicas de prestação das atividades e serviços, com a absorção dos avanços tecnológicos advindos ao longo do prazo da Concessão.

Foram necessárias diversas adaptações ao Contrato de Concessão, desde a implementação do projeto, consubstanciadas em 11 (onze) termos aditivos. Dentre as alterações, destacam-se a criação de um Dicionário de Conceitos com premissas para apuração do desempenho “que adequa conceitos e regras de aplicabilidade de premissas para apuração do Índice de Desempenho – ID” e o Acordo de Nível de Serviço (Service Level Agreement – SLA) “trazendo prazos de carência para a correção de defeitos e/ou falhas nos recintos, estruturas e ambientes das Unidades Prisionais do Complexo Penal PPP que não estão atribuídos diretamente às celas” (UNIDADE PPP, 2008, 8º Termo Aditivo, Cláusula Primeira, item 2).

A grande inovação que esse modelo de PPP trouxe para o sistema prisional foi a criação de um conjunto de indicadores e mecanismos de monitoramento de performance (SMDD) que facilita o acompanhamento da gestão prisional, a apuração de irregularidades, com a consequente imposição de penalidades. Nos anexos ao Edital, em especial o Anexo X¹³, são estabelecidos critérios para mensurar a atuação da concessionária com impacto direto na sua remuneração, especialmente no que tange à segurança, alimentação, hotelaria, saúde, educação, recreação etc.

¹¹ Fonte: UNIDADE PPP. Complexo penal. Anexos do Contrato. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>> Acesso em: 10/07/2020.

¹² UNIDADE PPP. Complexo penal. Contrato. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>> Acesso em: 10/07/2020.

¹³ Fonte: UNIDADE PPP. Complexo penal. Anexos do Contrato. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>> Acesso em: 10/07/2020.

Foram previstos pesos distintos para a familiarização da concessionária com a atividade prisional prestada ao longo do tempo (curvas de aprendizagem) e janelas contratuais periódicas de revisão e ajuste de sua metodologia, buscando mitigar eventuais distorções.

Para análise dos indicadores de monitoramento do Contrato de Concessão, em especial aqueles voltados à ressocialização (objeto deste estudo), é fundamental a compreensão do mecanismo de pagamento contratual e o impacto dos indicadores na remuneração da empresa.

Os recebimentos da concessionária são formados por três componentes, nos termos do item 2 do Anexo XI do Contrato: Parcela Anual de Desempenho; Parcela Referente ao Parâmetro de Excelência e Contraprestação Pecuniária Mensal. É vedado ao Poder Concedente o pagamento de qualquer remuneração adicional (UNIDADE PPP, 2008).

A Parcela Anual de Desempenho - PAD visa remunerar a concessionária pelos aspectos qualitativos de seu desempenho operacional (UNIDADE PPP, Contrato de Concessão, item 14.1.2). É composta por planos e relatórios anuais, a serem analisados pelo Conselho Consultivo e pelo poder Concedente, representado pela SEJUSP, que “trarão o estabelecimento de metas, a descrição detalhada das obrigações e a avaliação anual da prestação de serviços (a qual impactará anualmente no pagamento da CONTRATADA e que constitui uma via de avaliação distinta das descritas no SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE” (Anexo IX, item 3.3.1).

O Parâmetro de Excelência – R remunera a empresa pela sua atuação relacionada à garantia da adequada ocupação do tempo do sentenciado com o trabalho remunerado e as características deste trabalho associadas à ressocialização, configura-se como um bônus a ser auferido pela concessionária caso consiga promover a ocupação laboral dos detentos e sua remuneração acima dos $\frac{3}{4}$ do salário mínimo previsto na LEP. A ocupação com educação também integra a fórmula de cálculo deste parâmetro, estimado bimestralmente.

Em linhas gerais, para a composição da Contraprestação Pecuniária Mensal da concessionária são analisados os seguintes elementos: “disponibilidade de vagas; ocupação de vagas;

indicadores de desempenho e qualidade da disponibilidade”¹⁴, sendo este último o parâmetro utilizado para medir o cumprimento dos requisitos contratuais exigidos com referência à disponibilidade e funcionalidade dos serviços, estrutura física e ativos do Complexo PPP.

Nos termos do item 2.1 do Anexo XI, a Contraprestação Pecuniária Mensal é paga por unidade penal, leva em consideração variáveis com periodicidades diferentes (mensais e bimestrais) e corresponde a

um valor mensal calculado com base no ÍNDICE DE DESEMPENHO, no ÍNDICE COMPOSTO DE QUALIDADE DA DISPONIBILIDADE (ICQD), nos dados de ocupação e nos dados de disponibilidade em consonância com o apresentado no SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE. (Anexo XII, item 2.1)

Segundo disposição do item 2.1.5 do Anexo XI (UNIDADE PPP, 2008), o pagamento da Contraprestação Pecuniária Mensal é composto de duas parcelas:

(...) a parcela I, equivalente ao pagamento da disponibilidade e da ocupação de cada mês sem que se considerem os descontos advindos do sistema de mensuração do desempenho e da disponibilidade; e
b) a parcela II, equivalente aos descontos advindos do sistema de mensuração do desempenho e da disponibilidade.

Dessa forma, a primeira parcela do pagamento (parcela positiva) remunera o particular pela disponibilidade das vagas e a efetiva ocupação das unidades penais, com a utilização das vagas pelos privados de liberdade. Para esse cálculo, são estimados o número de vagas disponíveis e o número de vagas não disponíveis no mês de referência. Esses valores são multiplicados pelo valor da vaga diária paga pelo poder concedente resultando na contraprestação pecuniária paga pelo poder concedente à concessionária.

Já a segunda parcela (parcela negativa) mede a forma como os indicadores de desempenho impactam na remuneração da concessionária e desconta da remuneração as performances

¹⁴ Fonte: UNIDADE PPP. Complexo penal. Consulta Pública. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal> > Acesso em: 10/07/2020.

abaixo dos parâmetros estipulados. O objetivo dessa estrutura bipartite de pagamento é que o parceiro privado seja estimulado a buscar a melhoria contínua na gestão e eficiência em sua atuação para atingir melhores resultados financeiros.

O SMDD, portanto, define a receita mensal auferida pela empresa segundo os parâmetros de desempenho e qualidade estabelecidos pelo Poder Concedente. Tem por objetivo medir o quanto a GPA consegue atingir os patamares considerados adequados pelo Estado na operação do Complexo Penal.

É constituído por cinco componentes distintos:

- O primeiro mensura o número de vagas disponibilizadas pela concessionária em um dado mês.
- O segundo mensura bimestralmente o desempenho da concessionária na operação do complexo penal pelo SMDD. Esse desempenho é sintetizado no Índice de Desempenho (ID).
- O terceiro analisa bimestralmente a qualidade da disponibilidade da infraestrutura ofertada pela concessionária sintetizada no Índice Composto de Qualidade da Disponibilidade – ICQD, constituída por dois indicadores sintéticos: o Coeficiente de Qualidade da Disponibilidade – CQD (que se refere aos ambientes externos às unidades e o Índice Primário de Qualidade da Disponibilidade - IPQD (voltado aos ambientes internos).
- O quarto componente da estrutura é o Parâmetro de Excelência.
- Por último, integra essa estrutura o desempenho anual estabelecido pela Parcela Anual de Desempenho (PAD) da concessionária a partir da realização e da qualidade dos planos de ação propostos pela concessionária.

Dessa forma, o SMDD apresenta um conjunto de medidores que impactam diretamente na remuneração da empresa. É formado por um produto final denominado Índice de Desempenho – ID que é composto a partir das seguintes notas: a) nota R, relacionada ao esforço voltado à

ressocialização e serviços assistenciais; b) nota S, relativa a aspectos relacionados à segurança e a condições básicas e c) nota MO, relacionada a aspectos de monitoramento.

A composição do ID está prevista no Contrato de Concessão segmentada em vários níveis: 1) índices criados para avaliar a qualidade da sua operação, dentro dos patamares de serviço considerados adequados pelo Estado de Minas Gerais, 2) notas, 3) sub-notas, 4) indicadores, 5) sub-indicadores, nos moldes da figura a seguir.

Figura 5

Nome e código dos Itens do Sistema de Mensuração Bimestral do Desempenho.	Nível
1.0.0.0 Índice de Desempenho	Índice
1.1.0.0 Ressocialização e Serviços Assistenciais	Nota
1.1.1.0 Assistência Jurídica e Social	Sub-nota
1.1.1.1 Assistência Jurídica	Indicador
1.1.1.1.1 Tempo Total de Assistência Jurídica Prestada	Sub-Indicador
1.1.1.1.2 Atendimento por Preso	Sub-Indicador
1.1.1.2.0 Assistência Social	Indicador
1.1.1.2.1 Tempo de Assistência Social	Sub-Indicador
1.1.1.2.2 Número Médio de Atendimentos à Família do Sentenciado	Sub-Indicador
1.1.2.0 Ocupação do Sentenciado	Sub-nota
1.1.2.1.0 Ocupação do Sentenciado	Indicador
1.1.2.1.1 Ocupação com o Trabalho	Sub-Indicador
1.1.2.1.2 Ocupação com Atividades Recreativas	Sub-Indicador
1.1.2.1.3 Ocupação com Educação	Sub-Indicador
1.2.0.0 Segurança e Condições Básicas	Nota
1.2.1.0 Condições de Saúde e Condições e Preparo dos Agentes de Monitoramento	Sub-nota
1.2.1.1.0 Condições de Saúde	Indicador
1.2.1.1.1 Contingente de Médicos e Dentistas	Sub-Indicador
1.2.1.1.1 Contingente de Enfermeiros	Sub-Indicador
1.2.1.1.1 Horas de Médicos e Dentistas	Sub-Indicador
1.2.1.2.0 Condições e Preparo dos Agentes de Monitoramento	Indicador
1.2.1.2.1 Horas de Treinamento	Sub-Indicador
1.2.1.2.2 Escolaridade Formal do Agente	Sub-Indicador
1.2.2.0 Ocorrência de Eventos	Sub-nota
1.2.2.1.0 Disponibilização de Imagens do CFTV	Indicador
1.2.2.1.1 Ocorrência de Falha do CFTV	Sub-Indicador
1.2.2.1.2 Duração da Falha do CFTV	Sub-Indicador
1.2.2.2.0 Sistemas de Informação	Indicador

1.2.2.2.1 Atraso Sistema de Informação	Sub-Indicador
1.2.2.2.2 Acuidade da Informação –Sistema de Informação	Sub-Indicador
1.2.2.3.0 Contingente de Agentes de Monitoramento	Indicador
1.2.2.3.1 Contingente de Agentes de Monitoramento entre 80% e 6% do mínimo	Sub-Indicador
1.2.2.3.2 Contingente de Agentes de Monitoramento entre 60% e 40% do mínimo	Sub-Indicador
1.2.2.4.0 Eventos Graves	Indicador
1.2.2.4.1 Indisciplina	Sub-Indicador
1.2.2.4.2 Pessoa Gravemente Ferida	Sub-Indicador
1.2.2.4.3 Pessoa Ferida	Sub-Indicador
1.2.2.4.4 Fuga	Sub-Indicador
1.2.2.4.5 Tomada de Refêns	Sub-Indicador
1.2.2.4.6 Subida no Telhado	Sub-Indicador
1.2.2.4.7 Morte Causada	Sub-Indicador
1.2.2.4.8 Objetos/Materiais não Autorizados	Sub-Indicador
1.2.2.4.9 Contingente de Agentes de Monitoramento abaixo de 40% do mínimo	Sub-Indicador
1.3.0.0.0 Monitoramento	Nota
1.3.1.0.0 Monitoramento Financeiro	Sub-nota
1.3.1.1.0 Monitoramento Financeiro	Indicador
1.3.1.1.1 LAJIDA	Sub-Indicador
1.3.1.1.2 ICSD	Sub-Indicador
1.3.1.1.3 Alavancagem Financeira	Sub-Indicador
1.3.1.1.4 Índice de Liquidez Corrente	Sub-Indicador
1.3.1.1.5 Custo Total sobre Receita Líquida	Sub-Indicador
1.3.1.1.6 Fluxo de Caixa	Sub-Indicador
1.3.1.1.7 Demonstração Financeira	Sub-Indicador
1.3.2.0.0 Não Comunicação	Sub-nota
1.3.2.1.0 Não Comunicação Tempestiva de Fato Relevante	Indicador
1.3.2.1.1 Não Comunicação Tempestiva de fato Relevante	Sub-Indicador
1.3.2.2.0 Não Comunicação de Evento Grave	Indicador
1.3.2.2.1 Não Comunicação de Indisciplina	Sub-Indicador
1.3.2.2.2 Não Comunicação de Pessoa Gravemente Ferida	Sub-Indicador
1.3.2.2.3 Não Comunicação de Pessoa Ferida	Sub-Indicador
1.3.2.2.4 Não Comunicação de Fuga	Sub-Indicador
1.3.2.2.5 Não Comunicação de Tomada de Refêns	Sub-Indicador
1.3.2.2.6 Não Comunicação de Subida no Telhado	Sub-Indicador
1.3.2.2.7 Não Comunicação de Morte Causada	Sub-Indicador
1.3.2.2.8 Não Comunicação de Objetos materiais não Autorizados	Sub-Indicador
1.3.2.2.9 Não Comunicação de Total de Agentes de Monitoramento Inferior a 40%	Sub-Indicador

Fonte: Anexo X, p. 11-12 (UNIDADE PPP, 2008)

A nota S volta-se prioritariamente aos eventos relacionados à segurança, analisando eventuais falhas na operação e ocorrência de eventos graves. Já a nota MO se refere ao monitoramento da operação, em especial à prestação de informações ao Estado, dentro dos prazos estipulados sobre falhas na operação e ocorrência de eventos graves.

Por último, a Nota R concentra a avaliação da ressocialização, seus contornos e dimensões contratuais. Tem como principais balizadores as atividades voltadas à educação e ao trabalho do preso. É formada pelo agrupamento dos sete sub-indicadores e resulta na sintetização de três indicadores: Assistência Jurídica (IAJ), Assistência Social (IAS) e Ocupação com o Sentenciado (IOS), composto por Trabalho, Atividades Recreativas e Educação.

Dessa forma, para avaliar se a Nota R (que mensura a ressocialização) contempla as dimensões e fatores relevantes para o processo de reintegração social, faz-se necessária a análise de seus componentes, os pesos reservados a cada um deles, as unidades de medida e da forma de monitorar a atuação da concessionária em prol da ressocialização.

4.1. O CONTRATO DE CONCESSÃO E SEUS INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO. NOTA R.

No que tange à ressocialização, o Contrato de Concessão estabelece para a empresa a obrigatoriedade da prestação de múltiplas obrigações, contemplando o rol das assistências previstas pela LEP.

A prestação assistencial é monitorada pelo Sistema de Mensuração de Disponibilidade e Desempenho – SMDD (Anexo X) com impacto direto na remuneração da concessionária.

Dentro do SMDD, a Nota R avalia especificamente o esforço da concessionária em prol da ressocialização e tem a seguinte composição:

A nota R é calculada a partir de duas sub-notas: a sub-nota de ocupação do sentenciado e a sub-nota de assistência jurídica e social. A sub-nota de ocupação do sentenciado é matematicamente igual ao indicador de ocupação do sentenciado. Tal sub-nota se faz necessária para que haja uma estruturação homogênea dos cálculos, de forma que não haja a conexão direta entre um indicador e uma nota, mas sim entre um indicador e uma sub-nota e entre uma sub-nota e uma nota.

Dessa forma, o Contrato da PPP prisional estabeleceu que a Nota R é o parâmetro para a mensuração do desempenho da empresa quando se trata de ressocialização e apresenta duas sub-notas (Figura 5).

A primeira delas é relacionada à ocupação do preso (entendida no Contrato como a prestação das assistências educacional, laboral, recreativa e sócio cultural). Já segunda sub-nota avalia a prestação dos serviços jurídicos e sociais.

Dessa forma, para o SMDD a ressocialização é alavancada por meio das assistências jurídica e social – que representam 20% (vinte por cento) da Nota R e pela ocupação do preso que engloba atividades educacionais, recreativas, desportivas e sócio culturais e, ainda, o trabalho realizado no interior e fora das unidades penais – responsável por 80% (oitenta por cento) da Nota, conforme fórmula abaixo (Figura 6).

Figura 6

NOTA: Ressocialização e Serviços Assistenciais		
INPUTS		
Código dos INPUTS	Signo	Unidades
1.1.1.0.0	A,B	N.A.
1.1.2.0.0	C	N.A.
OUTPUT		
Nome	Ressocialização e Serviços Assistenciais	
Signo	N/A	
Código	1.1.0.0.0	
Objetivo	Ressocialização e Serviços de Assistência	
Unidade de Medida	C/ano	
Perspectiva	Por meta	
Nível Superior	1.0	
Nível Inferior	0.0	
Responsável pelo fornecimento	Concessionária	
Responsável pela verificação	Verificador independente	
Prazo para apuração e entrega	em 5 dias úteis após o fim do bimestre	
Período de apuração	Bimestral	
Bimestres de apuração	JAN/FEV, MAR/ABR, MAI/JUN, JUL/AGO, SET/OUT, NOV/DEZ	
PROCEDIMENTOS DE CÁLCULO		
INPUT	=	PONTUAÇÃO POR INPUT
1.1.1.0.0	=	A
1.1.2.0.0	=	B
PONTUAÇÃO	=	0,2 x A + 0,8 x B

Fonte: Unidade PPP, Anexo X

O maior peso da Nota R está concentrado, portanto, na ocupação do sentenciado que é calculada basicamente pelo número de horas proporcionadas aos presos com atividades de educação, trabalho e atividades recreativas e sócio culturais. Para o SMDD esse é o conjunto de elementos mais relevantes para o fomento da ressocialização, sendo apenas numérica a unidade de medida.

Já as assistências social e jurídica são avaliadas pela combinação de duas variáveis: carga horária de profissionais contratados pela empresa e número de atendimentos prestados a presos e/ou familiares. Possuem o mesmo peso na estrutura da Nota R, qual seja, cada uma impacta em 10 (dez) por cento.

Análise mais detalhada do Anexo X (UNIDADE PPP, 2008), mostra que a assistência jurídica é dividida em dois sub indicadores:

1. Tempo total de assistência Jurídica: somatório da carga horária dos profissionais técnicos (advogados) contratados pela concessionária, destinados à prestação do serviço aos presos, dividido pelo número médio o bimestre de sentenciados por unidade. O resultado compõe o tempo total de assistência jurídica prestada. Esse tempo representa 80 (oitenta) por cento do indicador Assistência Jurídica - AIJ;
2. Número de atendimentos dedicados aos sentenciados no bimestre: calculado pelo somatório de atendimentos realizados pela equipe jurídica dividido pelo número médio de sentenciados da Unidade Penal no bimestre. Representa 20 (vinte) por cento da AIJ.

O Anexo X (UNIDADE PPP, 2008) traz detalhada especificação das unidades de medida da AIJ:

“considera a **equipe jurídica da Contratada do ponto de vista do tempo** envolvido na prestação do serviço. O tempo considerado como chave refere-se ao de profissionais atuantes e qualificados à prestação dos mencionados serviços. Tal tempo considerado como chave refere-se ao de profissionais atuantes e qualificados à prestação dos mencionados serviços. **Tal tempo deve ser considerado por meio do somatório de horas de atuação de tais profissionais dividido pelo número médio no bimestre de sentenciados da Unidade Penal.** Para fins desse sub indicador entende-se como:

Equipe jurídica: Advogados regularmente inscritos na Ordem de Advogados do Brasil.

Tempo de Assistência Jurídica Prestada: **Tempo total de horas de profissionais disponibilizados para prestação dos serviços.**

Número médio no bimestre de sentenciados: Soma do número de sentenciados que pernoitaram na unidade penal em cada dia do período dividido pelo número de dias do período.” (grifo nosso)

Seguindo a mesma lógica, o indicador assistência social, é composto por dois sub-indicadores: tempo de assistência social (que considera a carga horária da equipe de assistência social da

contratada) e número médio de atendimentos à família do sentenciado. Ambos são calculados nos mesmos moldes dos sub-indicadores da AIJ.

De outra ponta, representando 80 (oitenta) por cento do peso da Nota R, o Índice de Ocupação do Sentenciado – IOS é composto por 3 (três) dimensões:

1. Ocupação com o trabalho (medida pelo número médio de dias trabalhados por Sentenciados aptos ao trabalho no bimestre, considerando as horas de trabalho);
2. Ocupação com Atividades Desportivas, Recreativas e Artístico-Culturais (medida em horas de atividades prestadas aos sentenciados) e Ocupação com Educação (também avaliada em horas de atividades prestadas).

O trabalho do preso pode ser executado por meio de empresas parceiras, no interior e fora das unidades prisionais, devendo ser devidamente remunerado, nos termos da LEP. A concessionária tem o dever de fomentar o trabalho, por meio da realização e fiscalização de parcerias com empresas.

A GPA também poderá ser tomadora da mão de obra do sentenciado, seja para a execução das atividades de manutenção e conservação do estabelecimento prisional, seja para a execução de outras atividades industriais, rurais, agrícolas ou serviços, sempre com a devida remuneração.

A Ocupação com Educação, por sua vez, impacta significativamente na Nota R e é formada pelas horas de

Frequência à educação formal incluindo o ensino básico (EJA – Educação de Jovens Adultos), médio e ensino superior, bem como cursos profissionalizantes e outros cursos livres, nas modalidades presencial, semipresencial e à distância, desde que culminem na certificação por entidade, empresa ou pela GPA, respeitando a carga horária pertinente a cada atividade (8º Termo Aditivo, item 3.4.3.5.1)

Por último, a Ocupação com Atividades Desportivas, Recreativas e Artístico-Culturais medem as horas de atividades proporcionadas aos sentenciados, tendo impacto de 12 (doze) por cento na Nota R.

A Figura 7 sintetiza a composição da Nota R, seus indicadores e respectivos pesos¹⁵. Traz, ainda, as variáveis analisadas nos sub indicadores e as unidades de mensuração.

Figura 7

ÍNDICE DE DESEMPENHO - ID				
NOTA R – RESSOCIALIZAÇÃO E SERVIÇOS ASSISTENCIAIS				
SUB NOTA	INDICADORES	PESO EM RELAÇÃO AO TOTAL (%)	SUB INDICADORES	UNIDADES
Assistência Jurídica e Social	Assistência Jurídica (AIJ)	10	Número de Advogados em Exercício por Sentenciado/ Tempo Total de Assistência Jurídica Prestada por Sentenciado Número de Atendimentos por Sentenciado	Horas Atendimentos
	Assistência Social (IAS)	10	Contingente de profissionais/ Tempo de serviço dos profissionais de Assistência Social Número Médio de Atendimentos à Família do Sentenciado	Horas Atendimentos
Ocupação do Sentenciado	Ocupação do Sentenciado (IOD)	40	Ocupação com Trabalho	Número médio de dias trabalhados por Sentenciados aptos ao trabalho no bimestre Horas de trabalho
		12	Ocupação com Atividades Desportivas, Recreativas e Artístico-Culturais	Horas
		28	Ocupação com Educação	Horas

Fonte: Elaboração pela autora do trabalho

Uma vez explorados os componentes da Nota R, passa-se à análise crítica do sistema de monitoramento contratual da atividade privada em prol da ressocialização, verificando se esse contempla as dimensões relevantes do processo de reintegração social.

Busca-se, dessa forma, relacionar as premissas trazidas pelo referencial teórico (sistematizadas na Figura 1) com os componentes da Nota R, para viabilizar a análise da capacidade do SMDD de avaliar a efetividade da atuação privada na concretização da função ressocializadora da pena.

5. ANÁLISE DOS INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO FRENTE ÀS DIMENSÕES RELEVANTES DO PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL.

15

Os citados pesos representados percentualmente são extraídos das fórmulas de composição das notas, sub notas indicadores e sub indicadores nos termos do 8º Termo Aditivo.

Como ponto de partida da análise, vale lembrar que o desempenho da concessionária (ID) parte de 3 (três) premissas expressadas por 3 (três) notas referentes aos aspectos relacionados à: segurança e condições básicas (Nota S), monitoramento (Nota MO); esforço voltado à ressocialização e serviços assistenciais (Nota R).

Assim, para o SMDD, o processo de ressocialização tem contornos avaliativos definidos pelos indicadores que compõem a Nota R.

Tal nota traz os elementos considerados pelo Poder Concedente como relevantes para o alcance da excelência em termos de atuação da concessionária em prol da reintegração social dos custodiados do CPPP, sendo referência para a avaliação do trabalho e respectiva remuneração.

Dessa forma, são definidos como essenciais para a mensuração da ressocialização no SMDD e, via de consequência na Nota R, as dimensões Assistência Jurídica, Assistência Social, Ocupação do Sentenciado com Trabalho, com Educação e com Atividades Desportivas, Recreativas e Artístico-Culturais.

De início, chama atenção o escopo reduzido de monitoramento da Nota R, em comparação com o referencial teórico que orienta este estudo.

Analisando as dimensões contratuais na perspectiva das medidas apontadas como relevantes para a quebra do ciclo da criminalidade, percebe-se na Nota R certa restrição do âmbito de monitoramento da promoção da ressocialização. São contempladas apenas 5 (cinco) dimensões de atuação (Figura 7), deixando de lado outros elementos considerados relevantes para o processo de reintegração social sistematizados na Figura 1.

A Nota R não contempla, por exemplo, as Assistências à Saúde e Psicológica indicadas como essenciais ao processo de ressocialização, em especial quando voltadas para a prevenção e tratamento de doenças, tratamento da drogadição e prevenção de recaídas, além do estímulo ao desenvolvimento pessoal do indivíduo, com a elaboração do seu perfil psicológico e apoio à construção da identidade.

Também não foram contemplados nesta nota elementos para avaliar os esforços da concessionária para a capacitação dos funcionários para promoção do ideal ressocializador, indispensável para quebrar o ciclo de autoritarismo, rivalidades e desrespeitos, garantindo que o trabalho pela ressocialização não seja comprometido pela atuação opressora e estigmatizada dos operadores da execução penal.

A Assistência Material voltada para a atenção às necessidades básicas do indivíduo (com o fornecimento de itens de higiene pessoal, alimentação, vestuário etc) também não é mensurada pelo indicador de ressocialização.

Contudo, ainda que para a Nota R o bom desempenho da concessionária na concretização da função ressocializadora não esteja ligado diretamente a tais dimensões, não se pode dizer que tais fatores não foram contemplados no Contrato de Concessão, seja sob o rol de obrigações da concessionária, seja na composição do próprio ID.

O Caderno de Encargos da concessionária (UNIDADE PPP, Anexo IX) traz os contornos das obrigações da empresa em relação à saúde, assistências psicológica e material, com minuciosa descrição dos itens de vestuário e higiene pessoal a serem fornecidos aos custodiados (e seus respectivos prazos de troca), bem como previsão das atividades a serem ofertadas e o respectivo quadro de profissionais dedicados à prestação da Atenção Primária de Saúde, estabelecendo, inclusive, fornecimento de medicamentos.

Além do Caderno de Encargos, o próprio SMDD, em outra Nota (Nota S), avalia as sub-notas Assistência à Saúde e Condições de Preparo dos Vigilantes.

Figura 8

3.1.1.2A Nota S

A nota S é formada a partir de duas sub-notas:

- a sub-nota de Assistência à Saúde e Condições e Preparo dos Agentes de Monitoramento, calculada a partir dos seguintes indicadores:
 - indicador de assistência à saúde
 - indicador de condições e preparo dos Agentes de Monitoramento,
- a sub-nota referente à ocorrência de eventos, a qual é formada a partir dos seguintes indicadores:

Fonte: UNIDADE PPP, Anexo X

O desempenho da concessionária relativo à Assistência à Saúde (que engloba também a Assistência Psicológica) é avaliado segundo o contingente e o tempo de serviço de determinados profissionais da equipe de saúde (a exemplo das assistências jurídica e social), ao passo que a avaliação das condições e preparo dos vigilantes está associada ao número de horas de treinamento anual, bem como ao nível de escolaridade formal dos vigilantes.

Conclui-se, portanto, que embora a Nota R não contemple as dimensões saúde, assistência psicológica, material e treinamento dos funcionários, o Contrato da PPP prisional abrange tais dimensões e possui outros mecanismos para mensurar a atuação da empresa nestas áreas, ainda que fora do indicador de ressocialização.

Uma vez constatado que o Contrato da PPP prisional e seus Anexos fazem menção às dimensões relevantes para a ressocialização, passa-se à análise das características contratuais de cada uma delas para verificar se os fatores que propulsionam o processo de reintegração social foram observados.

De forma geral, o Contrato de Concessão utiliza critérios quantitativos para mensurar a atuação concessionária em relação às dimensões relevantes do processo de ressocialização. No que

tange à Nota R, foram selecionadas apenas medidas quantitativas para a avaliação dos seus indicadores (Assistência Jurídica, Assistência Social e Ocupação do Sentenciado), partindo de dados numéricos (número de profissionais e/ou número de atendimentos/ horas prestadas) para apurar apenas o volume de serviço ofertado ao preso.

De um lado, as Assistências Jurídica e Social mensuram o número de profissionais, o tempo de serviço e o número de atendimentos prestados. De outro, a Ocupação do Sentenciado leva em consideração o número de horas em que os presos estiveram ocupados com Educação e Atividades Desportivas, Recreativas e Artístico-Culturais, além do número de médio de dias trabalhados pelos sentenciados no bimestre.

São, portanto, indicadores objetivos que avaliam numericamente o trabalho da concessionária, mensurando apenas a quantidade da oferta de serviço por preso e o tempo de atividades proporcionadas. Quanto maior o número de profissionais dedicados a algumas atividades e quanto maior o número de presos indivíduos contemplados no bimestre pelas atividades prestadas, melhor será a performance da concessionária no que tange à ressocialização.

Ao adotar parâmetros quantitativos de monitoramento, o Contrato de Concessão estimula o escalonamento da oferta de serviço, fomentando a ampliação do alcance de atuação das assistências em prol da ressocialização. Isso traz um significativo avanço em termos de gestão prisional, à medida que fomenta a extensão de atividades assistenciais que são potencialmente relevantes para o retorno dos mesmos ao convívio social ao maior número de presos (como idealizou a LEP).

Quando se analisam as atividades que geram remição (assistências laboral e educacional)¹⁶, em tese, a sua massificação franqueia ao maior número de indivíduos privados de liberdade o acesso a oportunidades de trabalho e renda.

Em tese, o trabalho está ligado ao desenvolvimento profissional, contribui para o fortalecimento da identidade e fomenta o estreitamento dos laços socioafetivos, além de garantir que a pena seja cumprida regularmente, nos termos da LEP.

¹⁶ Prevista nos artigos 126 a 130 da LEP, a remição da pena constitui-se em um direito do preso a reduzir parte de sua pena privativa de liberdade pelo trabalho e ensino. A remição pela leitura também é estimulada pela Recomendação 44 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Os números do sistema prisional, contudo, apontam para uma realidade bem diferente. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, apenas 17,68% dos presos do país exercem algum tipo de atividade laboral, sendo que 79,6% exercem atividades dentro das próprias unidades prisionais, prestando serviço para empresas, organizações sociais, órgãos públicos ou para o próprio estabelecimento prisional, sobretudo na limpeza das unidades (INFOPEN, 2016).

Chama atenção, ainda, o fato de que “46,4% dos custodiados não recebem remuneração, seguido de 25,5% recebendo o valor mínimo estipulado pela legislação, que é de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo e 13,4% recebendo menos de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo. Somados, o total de pessoas trabalhando e não recebendo conforme o previsto na LEP representa 59,8%” (INFOPEN, 2016).

Conclui-se, portanto, que a atividade laboral no sistema prisional, quando existente, está distante do ideal ressocializador, pois a maioria dos presos exerce atividades internas, usualmente na limpeza das unidades e conservação do estabelecimento prisional, sem remuneração e que não contribuem para a qualificação profissional, nem aumentam as chances de inserção dos egressos no mercado de trabalho.

Se de um lado, é fundamental que o maior número de presos tenha acesso a oportunidades de trabalho (e às demais assistências da LEP), de outro é importante que a prestação assistencial seja qualificada e guarde relação com os fatores que impulsionam a reintegração social, sob pena de apenas proporcionarem condições melhores de cumprimento de pena, sem impacto na ressocialização (BARATTA, 2011).

No âmbito do Contrato da PPP prisional, os parâmetros utilizados pelo SMDD não permitem avaliar se o trabalho guarda relação com a eficácia esperada, pois não avalia a qualidade do serviço. A Nota R não impõe condições para a avaliação da efetividade das assistências prestadas, de forma que o SMDD, embora fomente a oferta do maior número de atendimentos e a maior quantidade de horas de atividades, não estimula ou exige da empresa a prestação de um serviço com a qualidade indispensável à finalidade ressocializadora.

Não mensura, portanto, se os fatores que ampliam a efetividade do processo de reintegração social (sendo, muitas vezes, responsáveis pelo êxito do processo) são norteadores da atuação

da concessionária, imprimindo padrões de qualidade ao trabalho prestado. À empresa cabe apenas prestar contas do número de horas/atendimentos prestados e do número de profissionais disponíveis, não havendo elementos para informar se as horas/ atendimentos são prestados dentro das especificidades inerentes às dimensões relevantes do processo de ressocialização.

Dessa forma, a empresa não tem estímulo para prestar, por exemplo, ensino adequado ao perfil do preso ou a se preocupar em aumentar sua escolaridade/ capacitação profissional.

As unidades de medida dos indicadores de ressocialização também não estimulam a empresa a investir na formação profissional de qualidade, fazendo a intercessão entre o perfil profissional dos presos e as necessidades do mercado de trabalho da época, para maior efetividade na oferta de cursos de capacitação, potencializando as chances de trabalho e geração de renda, consoante abordado por Rolim (2015). Tampouco encoraja a concessionária a fomentar o empreendedorismo e o desenvolvimento de pequenos negócios, como alternativa aos entraves para a recolocação profissional, provenientes muitas vezes da baixa qualificação e do preconceito do mercado de trabalho formal com esse público. Para a Nota R basta que sejam ofertadas horas de ensino, sem distinção sobre a qualidade.

A Nota R não é capaz de mensurar o cumprimento do artigo 28 da LEP que estabelece que “o trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva”.

A performance da empresa em prol da ressocialização também não está atrelada ao acompanhamento psicológico contínuo e estruturado dos privados de liberdade, com a construção e fortalecimento de identidade e autoestima.

Baratta (2011), Pastore (2011), Rolim (2011), Sá (2005) e Simões (2020) são uníssonos ao ressaltar a relevância do trabalho individualizado e interdisciplinar em prol da ressocialização que deve levar em consideração os fatores do crime e as circunstâncias psicossociais de cada condenado.

Tal forma de mensuração não permite a avaliação da subjetividade do processo, não gera incentivo para que a ressocialização seja pensada como um processo contínuo e progressivo (como sugere o referencial teórico) e implementada por meio de programas individualizados

que se iniciam com o mapeamento do perfil psicopedagógico e social do preso, seguido do levantamento de oportunidades de crescimento educacional e capacitação profissional adequados às suas competências e habilidades.

Medir o número de atendimentos às famílias dos presos, não implica em efetividade de trabalho para reconstrução e fortalecimento de vínculos socioafetivos, tão importantes para o estímulo à mudança de vida durante o cumprimento da pena e essenciais para o retorno do indivíduo ao núcleo social. Não monitora a ampliação da participação das famílias e da sociedade ao longo da execução penal.

Em suma, o Contrato de Concessão foi salutar ao atrelar a remuneração da concessionária ao desempenho do seu trabalho pela promoção da ressocialização. Ao construir uma complexa engrenagem de monitoramento de performance, estimula a empresa a estender o trabalho de ressocialização ao maior número de beneficiários, sinalizando uma preocupação do Poder Concedente com a finalidade ressocializadora da pena.

Contudo, não se pode afirmar, partindo do referencial teórico norteador deste estudo, que a massificação da oferta de atividades e assistências, sem a imposição de parâmetros qualitativos de atuação, guarde relação com a efetividade do processo de reintegração social.

Os autores colecionados ressaltam que a prestação de atividades assistenciais sem o compromisso com o envolvimento de diversas áreas e públicos de atuação (especialmente o núcleo socioafetivo dos indivíduos), a adequação ao perfil do preso e com o fortalecimento das individualidades pode transformar os indivíduos privados de liberdade em meros beneficiários de serviços (SÁ, 2011), sem impacto efetivo na ruptura do ciclo da criminalidade e diminuição da reincidência.

5.1. O EGRESSO DO SISTEMA PRISIONAL.

O Contrato de Concessão não contempla o egresso do sistema prisional como beneficiário da atuação privada. Não prevê a prestação de atividades, assistências ou geração de oportunidades aos indivíduos que deixam o Complexo PPP. As obrigações da concessionária terminam na

porta de saída. Tampouco os indicadores de desempenho fazem menção à avaliação dessa importante etapa do processo ressocializador.

Ao optar por encerrar o âmbito de atuação da concessionária com a saída do indivíduo de suas unidades, o Poder Público perdeu a oportunidade de ampliar o escopo de trabalho, trazendo maior efetividade à PPP prisional, contemplando todas as etapas da função ressocializadora da pena, como recomendado pelo DEPEN/ MJ (Andrade, 2015).

Como apontado pelas pesquisas de Pastore (2011), os primeiros anos após a liberdade (em especial o primeiro ano) são fundamentais para o êxito da reintegração social do indivíduo, sendo crucial a continuidade da atuação da concessionária para ampliar o acesso a oportunidades de trabalho e renda, apoiando na adaptação pós cárcere com a prestação de assistências e o devido acompanhamento psicossocial do indivíduo.

Outro fator relevante, amplamente citado por Pastore (2011), é a necessidade de apoiar no processo de tratamento do uso de drogas e prevenção de recaídas, tendo em vista que a drogadição é um fator potencializador do retorno ao crime.

Dessa forma, a omissão contratual acerca de aspectos e dimensões relevantes para a atuação da concessionária em prol da ressocialização dos egressos de suas unidades penais, expõe uma grande fragilidade do Contrato de Concessão, sendo que essa distorção pode enfraquecer ou reduzir a efetividade do processo de reintegração social dos indivíduos que cumprem pena no CPPP.

5.2. AS PREMISSAS DO PROCESSO DE RESSOCIALIZAÇÃO E O CONTRATO DE CONCESSÃO.

O ponto de partida do presente estudo é a compreensão da reintegração social como um processo de múltiplas etapas e vários atores, que se inicia no cumprimento da pena e deve acompanhar o indivíduo nos primeiros anos de liberdade (BARATTA, 2011). Para o sucesso do processo, mostra-se essencial a definição do escopo do trabalho a ser realizado para cada privado de liberdade, o planejamento e a execução das atividades.

Para que esse processo tenha êxito deve ser marcado pela voluntariedade, com o respeito à autonomia do indivíduo (Roxin, 1998) conscientizando-o acerca da importância de cada etapa e do seu envolvimento nessa trajetória.

Só assim a pena privativa de liberdade pode concretizar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana que é incompatível com a imposição de atividades e assistências. Nessa perspectiva, o indivíduo deixa de se submeter a um tratamento para superar comportamentos ilícitos, para tornar-se sujeito do processo de reintegração social e, como tal, deve ter sua personalidade e suas demandas consideradas (Barata, 2011).

Segundo a LEP, é essencial que a função ressocializadora seja marcada pela individualidade, ou seja, que as circunstâncias pessoais do indivíduo privado de liberdade (tais como suas condições de saúde, seu perfil psicológico, pedagógico, profissional, o contexto social, o comportamento carcerário, etc) sejam levantadas, analisadas e sirvam de base para a elaboração de um programa de ressocialização, a ser implementado ao longo da pena e após o cárcere.

Nesse sentido, a Comissão Técnica de Comissão prevista na LEP em seu artigo 5º e seguintes é um importante instrumento para a individualização da pena, segundo os antecedentes e personalidade dos custodiados. Contudo, na realidade prisional, o programa individualização da pena - PIR, nem sempre é elaborado. Quando existe, mostra-se muito aquém de seu potencial e das premissas da LEP, comprometendo a pessoalidade da pena.

Da análise do Contrato de Concessão, em especial dos indicadores voltados ao monitoramento da ressocialização (Nota R), não se extraem elementos que denotem o incentivo para que a concessionária reconheça o caráter processual da ressocialização, atuando de forma planejada e contínua, buscando concretizar objetivos tangíveis para cada indivíduo nos prazos determinados pela execução penal.

As 5 (cinco) assistências contempladas na Nota R (Jurídica, Social, Educacional, Trabalho e Recreativa e Sócio Cultural), embora componham uma engrenagem conjugada, são avaliadas individualmente e mensuram de forma numérica o trabalho prestado bimestralmente pela concessionária em relação a cada uma delas, sem que fomente o desenvolvimento conjunto de metas e objetivos para cada indivíduo

A Nota R não contempla a análise acerca da subjetividade do processo de reintegração social, tampouco abrange elementos que possam apurar o respeito à voluntariedade. Bem distantes disso, os sub indicadores e medidas captam dados acerca da quantidade do trabalho ofertado em cada uma das assistências, não avaliando a correlação entre a atuação da concessionária e as condições individuais dos beneficiários (presos e/ou egressos).

Contudo, é importante registrar que o Contrato de Concessão contempla extenso rol de obrigações a serem cumpridas e formas de monitoramento do trabalho da empresa privada que vão além do Sistema de Mensuração de Disponibilidade e Desempenho, objeto da análise desse trabalho, como é o caso do já citado Parâmetro Anual de Desempenho – PAD.

Em seu Anexo IX estabelece que a ressocialização deverá nortear, tanto quanto possível, as atividades assistenciais e constar dos planos anuais e relatórios que serão utilizados no cálculo do PAD.

A CONTRATADA deverá desenvolver as atividades assistenciais de forma a buscar, tanto quanto possível, a ressocialização do sentenciado. Neste sentido deve buscar aplicar as melhores técnicas existentes à época cuja implementação de tais técnicas deverá também ser incorporada nos planos e relatórios onde conceitos e notas serão considerados no cálculo do parâmetro anual de desempenho, consoante descrito no SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE. (UPPP, Anexo IX, 3.1. Serviços e atividades assistenciais)

Dessa forma, o Contrato de Concessão prevê que o PAD é um instrumento de avaliação da qualidade do desempenho da concessionária tomando como referência as diretrizes do Caderno de Encargos para a prestação das assistências, por meio da elaboração de planos de ação anuais a serem executados no período subsequente, sendo a remuneração condicionada ao alcance dos resultados previstos.

Assim, a concessionária apresenta planos anuais de trabalho, com a estipulação de metas e o Estado avalia o desempenho do seu trabalho nas sete áreas de atuação contempladas pelo PAD a saber: a) segurança e monitoramento b) assistência social c) assistência educacional d) atividades desportivo-recreativas e artístico-culturais e) assistência à saúde f) assistência material g) manutenção de infraestrutura.

Também em seu Anexo IX o Caderno de Encargos ao descrever essas assistências e a forma como deverão ser prestadas pela empresa faz breves alusões às premissas do processo de reintegração social, como se percebe dos seguintes trechos:

. A CONTRATADA deverá prestar serviços de assistência educacional, profissionalizante, cultural e recreativa **a todos os sentenciados que os aceitarem e/ou voluntariamente os solicitarem** (UPPP, Anexo IX, 3.1.2. Assistência Educacional, Profissionalizante, Cultural e Recreativa). A assistência educacional, profissionalizante, cultural e recreativa deverá (...) se basear em metodologias inovadoras, dinâmicas, participativas, **consoante a realidade e o perfil dos sentenciados.** (...) **As atividades deverão ser realizadas de forma perene e planejada**, obedecendo ao calendário elaborado no ano anterior, constante no respectivo Plano de Assistência Educacional, e que contemple, no mínimo, a carga horária e o conteúdo programático exigidos pela legislação e regulamentação aplicáveis. (UPPP, Anexo IX, 3.1.2. Assistência Educacional, Profissionalizante, Cultural e Recreativa). **O ensino deverá contemplar especialidades que permitam estreita correspondência com as necessidades, perfil educacional dos sentenciados e requisitos do mercado de trabalho.** (UNIDADE PPP, Anexo IX, 3.1.2.2. Educação Profissional). (grifo nosso).

Da leitura dos citados trechos do Anexo IX, observam-se, ainda que pontualmente e sem desdobramentos práticos, diretrizes para o trabalho de reintegração social da concessionária. Podem ser extraídos, portanto, da leitura do Caderno de Encargos, direcionamentos sobre a relevância do respeito ao princípio da voluntariedade na prestação assistencial, a necessidade de individualização da pena e de estruturação de um processo perene e contínuo de trabalho em prol da ressocialização. Contudo, são previsões vagas, sem objetividade, que não se estendem a todas às áreas de atuação, insuficientes para definir os contornos da função ressocializadora a ser concretizada pela concessionária.

Vale ressaltar que o PAD se propõe a avaliar e remunerar a qualidade da prestação do serviço, com a proposição metas de atuação pela própria concessionária. Entretanto, traz poucos parâmetros objetivos para a mensuração do trabalho em prol da ressocialização, dando margem à subjetividade tanto na proposição dos planos e metas, quanto na avaliação por parte do Estado.

Nos moldes do Contrato de Concessão, o PAD permite a mensuração da qualidade do trabalho da concessionária, mas é tímido na criação incentivos para aprimoramento da gestão privada e

inovação na prestação assistencial. Apesar de potencialmente inovador, não traz elementos bastantes para impactar a performance privada, pois além de avaliar duplamente a atuação da concessionária (eis que mensura dimensões já contempladas no SMDD), não traz elementos objetivos para direcionar a qualidade do trabalho, especialmente no que tange à reintegração social.

5.3. INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO DO CPPP: PONTOS FORTES E DISTORÇÕES.

O SMDD é um sistema avançado, com múltiplas variáveis e componentes que visam ao monitoramento gerencial do trabalho da concessionária. É formado por medidas objetivas e operacionais para fiscalização da prestação do serviço e remuneração compatível com o desempenho da empresa privada, segundo seus parâmetros.

Do ponto de vista da Ressocialização, percebe-se que o Contrato de Concessão delineou as principais dimensões apontadas como relevantes para processo de reintegração social, seja na composição da Nota R ou fora dela (em obrigações contratuais e outras partes do SMDD).

Da análise da Nota R (dedicada à Ressocialização e Assistências), conclui-se que a mesma possui os atributos inerentes aos indicadores sociais. Embora elaborados em 2009, tais indicadores ainda possuem relevância social, eis que trazem elementos importantes para embasar decisões do Poder Público no nível operacional, tático e estratégico. Possuem, ainda, validade, pois se aproximam da realidade que se pretende mensurar. São dotados, também, de confiabilidade, visto que se baseiam em dados confiáveis, utilizam metodologias reconhecidas e transparentes de coleta.

Contudo, tais indicadores possuem fragilidades quando analisados do ponto de vista da efetividade para impulsionar o processo de ressocialização.

Antes de mais nada, deixam a desejar em termos do beneficiário dos serviços prestados, eis que o Contrato de Concessão e, via de consequência, o SMDD voltam-se apenas aos custodiados do CPPP, cessando o monitoramento do trabalho com o encerramento da pena. Dessa forma,

não há qualquer estímulo à atuação direcionada aos egressos do CPPP, deixando de lado parte relevante do processo de ressocialização.

Foram selecionadas medidas objetivas e operacionais para o monitoramento do trabalho, proporcionando a análise da oferta do serviço, via de regra, por meio da quantidade de horas prestadas de atividades, o contingente de profissionais e o número de atendimentos prestados a presos e/ou familiares.

Ao monitorar quantitativamente a atuação da concessionária em prol da ressocialização, os indicadores trazem um retrato numérico do esforço da empresa privada. Contudo, deixam de contemplar elementos que permitem registrar a qualidade e a efetividade do serviço prestado, o que representa uma distorção do SMDD.

Logo, ainda que a concessionária seja estimulada a estender a prestação assistencial ao maior número de beneficiários, para não sofrer penalizações financeiras por não atingir as robustas metas estipuladas no SMDD, certo é que não se pode afirmar que o trabalho realizado traz efetividade para o processo de ressocialização.

Não há como assegurar que prestação assistencial desprovida da individualização do trabalho e da mensuração do impacto de cada dimensão na vida de presos e egressos venha a surtir efeitos positivos na realidade que se pretendeu modificar com a implementação da PPP prisional, qual seja, romper o ciclo da criminalidade e reincidência promovendo o retorno dos indivíduos ao convívio social.

Figura 9

ANÁLISE DOS INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO DO CPPP	
OBJETIVO PROGRAMÁTICO	RESSOCIALIZAÇÃO
DIMENSÕES	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência Jurídica - Assistência Social - Trabalho - Ensino - Atividades Desportivas, Recreativas e Artístico-culturais
INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência Jurídica - Assistência Social - Ocupação do Sentenciado
MEDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> - Horas/ dias - Número de profissionais - Número de atendimentos
BENEFICIÁRIOS	- Presos
PROPRIEDADES	<ul style="list-style-type: none"> - Relevância social; - Validade; - Confiabilidade
DISTORÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> - As dimensões relevantes para a ressocialização foram contempladas no SMDD e/ou Caderno de encargos. As medidas construídas informam a oferta das respectivas atividades (tempo de atendimento, número de profissionais X beneficiários). - As medidas escolhidas não refletem a qualidade do trabalho prestado. Dessa forma, não se pode mensurar a efetividade da atuação da Concessionária em prol da ressocialização -O Contrato de Concessão não contempla os egressos do CPPP como beneficiários da atuação da empresa, não monitoramento de eventual trabalho realizado para esse público.

Fonte: Elaboração pela autora do trabalho

Os indicadores, apesar de inovadores, trazem muitos elementos de análise, gerando esforço para o cumprimento do extenso rol de metas, com números expressivos de beneficiários a serem atingidos pela prestação assistência. Mensuram a eficácia do trabalho, pois indicam se a concessionária atingiu as metas propostas em termos quantitativos.

Infelizmente são tímidos para retratar a efetividade do trabalho, não se podendo afirmar que há uma relação direta entre o volume expressivo de atividades prestas e a promoção do impacto real em termos de reintegração social dos indivíduos que cumprem pena no CPPP.

6. CONTRIBUIÇÕES PARA APRIMORAMENTO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM PROL DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE INDIVÍDUOS PRIVADOS DE LIBERDADE.

Indicadores são importantes ferramentas de gestão, trazendo elementos para melhor detalhamento da realidade social, com a definição de objetivo programático, escolha das dimensões relevantes para captar atingir tal finalidade, com seus respectivos componentes analíticos. Após o levantamento de dados, é possível construir medidas objetivas e operacionais para subsidiar análises e tomadas de decisões. Trazem retratos parciais da realidade que revelam características, essenciais para o delineamento de políticas públicas e planejamento de trabalho.

Todavia, é preciso ter ciência que os indicadores por mais consistentes que sejam, são representações imperfeitas e transitórias da realidade social, possuindo limitações que precisam ser consideradas tanto na construção, quanto na implementação. A medição não pode constituir um fim em si mesmo (MP, 2012), sendo preciso levar em consideração, ainda, os custos da medição para não inviabilizar o trabalho que se pretende mensurar.

Os indicadores do Contrato de Concessão da PPP prisional de Ribeirão das Neves são uma engrenagem complexa de monitoramento de trabalho, com múltiplas dimensões e componentes analíticos, impondo metas expressivas de atuação, sem evidências concretas de que eventual esforço promova o impacto esperado em termos de reintegração social dos custodiados.

Ainda não foram divulgados números acerca da reincidência dos egressos do Complexo Penitenciário Público-Privado, de forma que não há como mensurar a efetividade dos serviços prestados.

A reincidência pode ser considerada o principal indicador da efetividade de qualquer sistema de gestão prisional, eis que somente através dela é possível verificar se o objetivo maior de romper com o ciclo da criminalidade foi cumprido com êxito.

Contudo, muitos são os entraves para a utilização da reincidência como parâmetro de mensuração da efetividade do trabalho em prol da ressocialização. A começar pelas divergências em torno da sua conceituação. Segundo Capdevila e Puig (apud SAPORI, SANTOS, WAN DER MAAS, 2017), a reincidência pode ser conceituada de 6 (seis) maneiras:

1. Reincidência por autculpa, que considera nova prática de crime declarada pelo mesmo indivíduo.
2. Reincidência policial, que é estabelecida por novo registro de crime do mesmo indivíduo na polícia.
3. Reincidência penal, que supõe o processamento penal do mesmo indivíduo por nova prática de crime.
4. Reincidência judicial, que envolve nova condenação do mesmo indivíduo por nova prática de crime.
5. Reincidência penitenciária, que ocorre quando há segundo ingresso na prisão do mesmo indivíduo por nova prática criminal.
6. Reincidência jurídica, que é o segundo processamento do mesmo indivíduo por nova prática de crime do mesmo título do Código Penal.

Segundo SAPORI, SANTOS, WAN DER MAAS, o conceito de reincidência criminal no Brasil tem nítido viés jurídico, sendo definido pelo artigo 63 do Código Penal nos seguintes termos: “Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior”.

O Relatório de Reincidência Criminal realizado pelo IPEA ¹⁷ (elaborado após acordo de cooperação com o CNJ) utiliza o conceito de reincidência jurídica e mostra sobretudo a fragilidade das taxas usualmente divulgadas nos últimos tempos, que estimam a reincidência criminal em 70%.

17

Disponível

em

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf

A pesquisa realizada nos Estados de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro (por meio da análise amostral de cerca de 800 processos) constatou que um a cada quatro egressos no país volta a ser condenado por algum crime em menos de cinco anos, chegando a uma taxa de reincidência de 24,4%.

Contudo, os poucos estudos realizados até o momento sobre o tema no país, utilizam o termo de forma indiscriminada. Em sua maioria, as pesquisas não se pautaram pela conceituação jurídica, levando em consideração outras premissas de análise (SAPORI, SANTOS, WAN DER MAAS, 2017), não havendo uma uniformização das variáveis para apuração dos números de reincidência, o que torna imprecisa a comparação entre elas.

Percebe-se, dessa forma, a falta de padronização dos critérios para avaliação da reincidência na prática. Além disso, os entraves para acesso aos dados oficiais sobre o tema e a falta de comunicação entre os diversos sistemas de controle da Justiça Criminal dificultam a adoção da reincidência criminal como parâmetro avaliativo do trabalho em prol da reintegração social.

Dados os empecilhos para a adoção da reincidência como indicador de performance para a ressocialização, outros elementos podem ser utilizados para a mensuração de trabalho.

A análise da Nota R frente às relevantes dimensões do processo de reintegração social traz elementos para a proposição de direcionamentos para o aperfeiçoamento dos indicadores atuais, bem como para a construção de novos projetos e sistemas de mensuração.

Tendo em vista que o referencial teórico aponta a ocupação do preso (especialmente trabalho e ensino) como principal pilar da efetividade do processo de reintegração social, as sugestões de aprimoramento concentram-se nas assistências laboral e educacional, bem como na continuidade do processo de ressocialização beneficiando os egressos do sistema prisional.

Primeiramente, busca-se apontar direcionamentos para seleção de medidas objetivas e operacionais que possam aprimorar a atuação privada em prol das dimensões ensino e trabalho do preso, revelando aspectos quantitativos e qualitativos a serem mensurados na busca pela ressocialização.

Como ponto de partida, vale mencionar que assistência educacional e capacitação profissional (oportunidades de trabalho e qualificação) são apontadas como essenciais para ampliar as oportunidades de trabalho e renda (Rolim, 2015). Não por acaso, são as atividades que a Lei de Execução Penal optou por incentivar a participação dos presos, concedendo o benefício da remição.¹⁸

Consoante aponta o referencial teórico, mais do que encontrar um trabalho, é importante que o indivíduo tenha satisfação no que faz e, para tanto, é necessário que a formação profissional seja adequada às suas habilidades e competências. Logo, para efetividade da prestação assistencial, tais áreas precisam ser planejadas conjuntamente, tendo em vista que quanto mais assertiva for a formação profissionalizante dentro das particularidades do indivíduo, maiores as chances de inserção e permanência no mercado de trabalho (Pastore, 2001).

Nesse sentido, ao dispor sobre as regras mínimas para o tratamento de presos, a ONU recomenda que 19

O tratamento das pessoas condenadas a uma pena ou medida privativa de liberdade deve ter por objetivo, na medida em que o permitir a duração da condenação, criar nelas a vontade e as aptidões que as tornem capazes, após a sua libertação, de viver no respeito pela lei e de prover às suas necessidades. Este tratamento deve incentivar o respeito por si próprias e desenvolver o seu sentido da responsabilidade. (Regra 91)

No que tange ao trabalho do preso, a Regra 98 aponta a necessidade de fomentar o trabalho que aumente as capacidades profissionais, minimizando as chances de reincidência.

1. Tanto quanto possível, o trabalho proporcionado deve ser de natureza que mantenha ou aumente as capacidades dos reclusos para ganharem honestamente a vida depois de libertados. 2. Deve ser proporcionada formação profissional, em profissões úteis, aos reclusos que dela tirem proveito e especialmente a jovens reclusos. 3. Dentro dos

¹⁸A cada 3(três) dias trabalhados o preso e/ou a cada 12 horas de ensino (limitadas ao máximo de 4 horas/dia) pode abater um dia de sua pena (artigos 126 a 130 da LEP)

¹⁹ Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela), Resolução 70/175 da Assembleia-Geral, anexo, adotada a 17 de dezembro de 2015. Disponível em <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Regras+de+Mandela/e799ffbb-31ff-42f5-b4cf-bcd1009b24be> . Acesso: 20/07/2020

limites compatíveis com uma seleção profissional apropriada e com as exigências da administração e disciplina prisional, os reclusos devem poder escolher o tipo de trabalho que querem fazer.

Sugere-se, por conseguinte, que os esforços na promoção de trabalho e ensino sejam avaliados conjuntamente, como forma não só de direcionar a atuação do particular, mas também para possibilitar avaliação do resultado do trabalho.

Para a capacitação profissional e a viabilização de oportunidades de trabalho adequadas ao perfil do preso, as atividades de ensino e trabalho precisam ser convergentes e complementares, o que justifica a mensuração simultânea de ambas as assistências, partindo da mesma unidade de medida: quantidade de dias de remidos (seja pelo trabalho remunerado, seja pela frequência ao ensino regular e profissionalizante).

Dessa forma, o instituto da remição (que é composto pelas horas de ensino e trabalho nas diferentes proporções da LEP) pode ser utilizado como indicador do volume de atividade em prol da ocupação dos presos. Além de estimular que ensino e trabalho sejam pensados em conjunto, fomentando a oferta de uma e/ou outra atividade ao maior número de indivíduos, segundo as características de cada pena, a análise dos dias remidos traz maior confiabilidade ao indicador, tendo em vista a relativa transparência e fiscalização em torno desses dados pelos órgãos de Justiça Criminal, por se tratar de benefício penal.

O art. 126 da LEP prevê duas hipóteses de remição da pena: por trabalho ou por estudo. No caso de frequência escolar, prescreve o inciso I do § 1º do art. 126 da LEP que o preso poderá remir 1 (um) dia de pena a cada 12(doze) horas de atividade, divididas, no mínimo, em 3 (três) dias, o que significa dizer que, para fim de remição, o tempo máximo de ensino por dia é de 4 (quatro) horas.

A remição pelo trabalho, por sua vez, é um benefício conferido ao preso, seja ele provisório ou já condenado, de que a cada três dias trabalhados, será remido um dia de pena. Aplica-se aos regimes fechado e semiaberto, de forma que o trabalho do preso poderá ser executado tanto dentro do estabelecimento prisional, ou externamente.

Muitas vezes a realidade prisional é impactada por circunstâncias que dificultam a prestação conjunta de atividades de ensino e trabalho, como por exemplo, a escassez de tempo para a prestação educacional para custodiados de regime semiaberto que laboram fora das unidades penais, a falta de espaços adequados para a instalação/ expansão das atividades de empresas no interior dos estabelecimentos penitenciários, períodos de escassez de oportunidades de trabalho para os presos aptos em função de crises etc.

Quando se fomenta a expansão das atividades de ensino e/ou trabalho, permite-se a adequação da prestação assistencial à realidade prisional, justificando maior concentração de esforços em prol de uma e/ou outra atividade, segundo as circunstâncias do momento.

Tanto as horas de trabalho do preso, quanto as horas dedicadas ao ensino geram o benefício da remição, de forma que, mensurar o volume de remição gerado permite avaliar, quantitativamente o fomento à ocupação do preso. Estimula-se, dessa forma, o esforço para ampliar as atividades de ensino e/ou trabalho, respeitando o perfil da população prisional, as particularidades dos estabelecimentos penais (infraestrutura, regras operacionais, período de realização de atividades, volume de movimentações por dia e profissionais de segurança disponíveis etc), bem como as circunstâncias externas que impactam na dinâmica prisional (crises econômicas, escassez de ofertas de emprego, realização de cursos de capacitação com extensa carga horária etc).

Do ponto de vista da avaliação da qualidade do serviço prestado, como ponto de partida de trabalho é fundamental o levantamento do perfil pedagógico e profissional dos presos. A partir desse perfil é possível o planejamento do trabalho e a mensuração do desenvolvimento de cada indivíduo.

Tendo em vista os inúmeros entraves para absorção da mão de obra prisional no mercado formal, é fundamental que seja feito um trabalho de profissionalização mais assertivo, levando em consideração as características e experiências de cada indivíduo, suas competências e habilidades, bem como a análise das oportunidades do mercado de trabalho, privilegiando áreas com maior oferta de vagas e menor restrição de acesso à mão de obra oriunda do sistema profissional (com menos preconceito). A partir daí, pode ser ofertada a capacitação profissional que se adeque melhor à realidade dos presos e à demanda do mercado de trabalho.

Um preso reabilitado não é alguém que aprendeu a sobreviver bem na prisão, mas uma pessoa que tem êxito no mundo externo à prisão após sua soltura. Para que as autoridades penitenciárias dêem prioridade em seu programa de atividades ao que o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos descreve como a “regeneração e reabilitação social” dos presos, elas precisarão basear as atividades realizadas dentro da prisão no princípio de oferecer às pessoas presas os recursos e as habilidades de que elas necessitam para viver bem fora da prisão. Isso significa, por exemplo, vincular o trabalho que os presos desempenham na penitenciária com as possibilidades de trabalho no mundo externo. As pessoas presas precisam ser ajudadas a adquirir habilidades e desenvolver a capacidade de ganhar a vida e sustentar uma família, tendo em conta a discriminação que ex-presidiários provavelmente enfrentarão quando procurarem encontrar emprego. Durante o tempo que homens e mulheres passam na prisão, deve haver mecanismos para ajudá-los a encontrar algum lugar em que se estabelecer após saírem da prisão e, assim, criar algum tipo de estrutura social que os ajude a ser novamente aceitos na sociedade. (COYLE, 2002, 101)

Como apontado pelo referencial teórico, quanto mais individualizada for a prestação assistencial, quanto mais personalizada a atuação da concessionária, maiores as chances de êxito do processo de reinserção do indivíduo ao convívio social. Necessário, assim, que o trabalho seja desenvolvido levando em consideração as características de cada indivíduo, sua aderência voluntária ao processo e o desenvolvimento de um plano de trabalho continuado e sequencial. As premissas do processo de ressocialização devem, sempre que possível, nortear a construção de medidas objetivas e operacionais de monitoramento do trabalho do particular.

Dessa forma, como premissa para avaliação da qualidade do trabalho, sugere-se o levantamento/ atualização dos perfis pedagógico e profissional dos indivíduos. A partir desses dados, podem ser traçados direcionamentos para a maior efetividade do processo de reintegração social.

Sugere-se, ainda, o monitoramento da adesão/ permanência dos presos nas atividades ofertadas, para garantir o respeito à voluntariedade do processo, estimulando que sejam destinados esforços para a sensibilização dos indivíduos para a importância das oportunidades de ensino e trabalho.

Em termos de ocupação do preso, para elaboração ou aprimoramento de indicadores de performance em prol da reintegração social, sugere-se que algumas variáveis sejam consideradas em conjunto ou separadamente, de acordo com as circunstâncias e a realidade prisional.

Para avaliação da prestação da efetividade assistência educacional, é fundamental a mensuração do aumento da escolaridade média dos indivíduos, pela análise do objetiva do progresso escolar e da aprendizagem.

Recomenda-se, ainda, a avaliação do desempenho médio dos indivíduos nos exames anuais ofertados ao sistema prisional (tais como ENCCEJA, ENEM etc). A evasão escolar pode indicar o nível de satisfação do indivíduo com o serviço prestado, mensurando a voluntariedade da participação (premissa da ressocialização).

No que tange à assistência laboral, além do levantamento/ atualização dos perfis profissionais, sugere-se, ainda, o levantamento anual das oportunidades do mercado de trabalho regional, para a mensurar se a oferta de profissionalização e oportunidades de trabalho podem maximizar as chances de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho.

Da mesma forma, os dados servem para fomentar o trabalho em prol do empreendedorismo (tanto em termos de capacitação, quanto fomento à criação de pequenos negócios, compatíveis com as habilidades e competências dos presos) e a evasão sugere o nível de satisfação com as atividades prestadas.

A figura abaixo sintetiza alguns fatores apontados pelo referencial teórico como indicadores de incremento da qualidade do serviço das dimensões ensino e trabalho e, via de consequência, da atuação em prol da ressocialização.

Figura 10

SUGESTÕES - OCUPAÇÃO DO SENTENCIADO

ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL

- Elaboração do perfil pedagógico do indivíduo;
- Mensuração do progresso escolar e da aprendizagem formal, avaliando o aumento da escolaridade média dos indivíduos;
- Análise de desempenho médio nos exames anuais (ENCCEJA, ENEM etc.);
- Análise da evasão escolar: para mensurar o nível de satisfação do indivíduo com o serviço prestado, tendo a premissa da voluntariedade como medida da qualidade do processo.

TRABALHO E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

- Elaboração do perfil profissional do indivíduo;
- Levantamento anual das oportunidades do mercado de trabalho regional (considerando oferta de vagas, segmentos e atividades com menores entraves à contratação da mão de obra prisional etc.);
- Elaboração de um catálogo de cursos para formação profissional compatível com a demanda do mercado de trabalho e as habilidades dos indivíduos;
- Oferta de capacitação profissional segundo as competências, habilidades e demanda dos indivíduos;
- Oferta de capacitação em empreendedorismo e fomento à criação de novos negócios;
- Análise da evasão para mensuração do nível de satisfação do indivíduo com o serviço prestado, tendo a premissa da voluntariedade como medida da qualidade do processo.

Fonte: Elaboração pela autora do trabalho

É fundamental que o trabalho não fique restrito aos custodiados, mas seja também estendido aos egressos do sistema, pelo menos no primeiro ano após o cumprimento da pena período em que, segundo Pastore (2011), aumentam significativamente as chances de reincidência, caso o indivíduo não encontre trabalho.

Para prestar apoio a esse público, dando continuidade ao processo de ressocialização, sugere-se a criação de um Núcleo de Apoio ao Egresso, com a disponibilização de profissionais e recursos para apoio psicossocial dos indivíduos, continuidade na capacitação profissional e apoio ao ingresso no mercado de trabalho formal.

É importante ressaltar que poucos são os dados públicos disponíveis acerca da efetividade de programas, projetos ou mesmo ações voltadas à ressocialização, de forma que as contribuições propostas se baseiam em pesquisas bibliográficas e na experiência pessoal da autora deste trabalho na gestão prisional.

Ainda que existam estatísticas sobre o perfil do preso no Brasil, certo é que qualquer proposta de atuação voltada a esse público está sujeita a múltiplos pontos de atenção e desafios, a

começar pela falta de receptividade dos indivíduos privados de liberdade às atividades voltadas à ressocialização.

De qualquer forma, a realização de um trabalho de qualidade, mais adequado às características dos indivíduos, pode contribuir para mitigar os entraves e resistências da população carcerária e dos egressos do sistema prisional, podendo reduzir as chances de reincidência.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento jurídico aposta na função ressocializadora da pena e na oferta de serviços e oportunidades para romper o ciclo da criminalidade e viabilizar o retorno dos presos à sociedade.

Em um cenário caótico de superlotação, violação de direitos, ausência de políticas públicas consistentes voltadas para oferta de oportunidades, formação profissional e geração de empregos, onde a maior parte das ações é desenvolvida de forma pontual e precária, sem recursos materiais e em espaços improvisados, muitas vezes, fruto da persistência e comprometimento de alguns profissionais, como criar condições efetivas para que a ressocialização saia da teoria normativa e vigore na prática penal?

A iniciativa privada vem sendo acionada como tentativa de mitigar as mazelas do sistema prisional. Inobstante as inúmeras críticas e ressalvas ao instituto, a figura da parceria público-privada prisional foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional em 2004 e, até esta data, apenas um modelo foi viabilizado e permanece em vigor no país: a Parceria Público-Privada (PPP) Prisional de Ribeirão das Neves (MG).

Apesar das reconhecidas dificuldades da gestão pública prisional e do exponencial crescimento da população prisional brasileira (o que torna ainda mais urgente a busca por soluções), em comparação com outros países como Austrália, Estados Unidos, Inglaterra o Brasil ainda utiliza pouco os modelos de gestão alternativos e, via de consequência, possui reduzida experiência na fiscalização e avaliação da atuação da iniciativa privada nesta área.

A PPP prisional de Ribeirão das Neves é um empreendimento indiscutivelmente complexo (da sua concepção à operação), tendo o Estado de Minas estabelecido obrigações e penalidades pecuniárias e um sistema de mensuração de desempenho, com *extensos KPIs – Key Performance Indicator* ou Indicadores Chaves de Performance, para avaliar o trabalho da concessionária, sendo que os resultados de sua atuação impactam diretamente sobre sua receita.

O Contrato de Concessão trouxe para a gestão prisional padrões de profissionalização gerencial não praticados no sistema penitenciário público, tendo sido selecionados elementos específicos para a mensuração do desempenho da concessionária na promoção da ressocialização. Contudo, ainda não foram divulgados resultados práticos desse projeto, pairando dúvidas sobre o real impacto das aludidas inovações para a redução da reincidência.

Mas afinal de contas, os indicadores da PPP prisional mineira são efetivos para incentivar e mensurar o trabalho da concessionária em prol da ressocialização?

Tal questionamento pode parecer utópico e vazio diante do cenário de caos prisional, mas ganha relevância, sobretudo, quando se vislumbra uma tendência à expansão da participação da iniciativa privada na gestão prisional, com a perspectiva de surgimento de novas parcerias público-privadas prisionais pelo país, estendendo-se, também para a gestão do sistema socioeducativo.

Neste contexto, o presente estudo buscou analisar os indicadores de ressocialização da PPP prisional para verificar até que ponto são ferramentas capazes de captar as dimensões relevantes do processo de ressocialização e indicar se o objetivo programático do Contrato de Concessão foi bem traduzido em dimensões e elementos analíticos.

Para tanto, foi fundamental a construção de um referencial teórico sobre a teoria da pena e suas funções, para aprofundar na investigação acerca dos contornos jurídicos e sociológicos do instituto da ressocialização, passando pela análise dos fatores de desistência do crime, para revelar as dimensões mais impactantes neste processo. Dimensões capazes de orientar a construção de medidas e operacionais para análise e tomada de decisões.

Embora seja um relevante objetivo da pena privativa de prisão, sendo norteadora da Lei de Execução Penal, certo é que não há um consenso sobre o instituto da ressocialização. Por ser um conceito jurídico indeterminado, convivem no território nacional, seguindo os preceitos do federalismo, diversas propostas para concretização do ideal ressocializador da pena, com conotações jurídicas e ideológicas diversas, tendo em vista que os Estados possuem autonomia para legislar sobre o tema.

Dessa forma, fez-se necessária extensa pesquisa para levantamento de fatores de impacto no processo da ressocialização que serviram de base para a análise realizada.

Como ponto de partida deste estudo a ressocialização foi entendida como um processo de múltiplas etapas, concretizado por vários atores (inclusive a sociedade civil tem relevante papel), tendo como premissas de trabalho a voluntariedade e a individualização da pena e importantes dimensões a serem fomentadas, com especial destaque para trabalho, ensino e capacitação profissional. Tal processo inicia-se dentro do cárcere e deve ser estendido nos primeiros anos após o cumprimento da pena.

Contudo, importante destacar que os contornos sociológicos e jurídicos da ressocialização variam segundo o contexto histórico e político, não sendo possível a sua conceituação estanque e dissociada da realidade.

Na sequência, mostrou-se necessária revelar propriedades e etapas necessárias à criação de indicadores sociais, voltando o olhar para os indicadores de segurança pública, com especial foco no sistema prisional.

Traçados os delineamentos da ressocialização e das dimensões que devem ser fomentadas na busca pela efetividade deste processo, bem como da construção de indicadores sociais, passou-se à análise do Contrato de Concessão, seu sistema de mensuração de desempenho, com foco na avaliação dos KPIs voltados para a mensuração da ressocialização.

De uma forma geral, as dimensões consideradas relevantes pela pesquisa bibliográfica foram recepcionadas pelo Contrato de Concessão, seja em sede de obrigações contratuais (Caderno de Encargos), seja nos indicadores de desempenho.

A Nota R dedicada à Ressocialização e Assistências conta com indicadores que possuem relevância social, validade e confiabilidade, sendo formada pelas principais dimensões apontadas na pesquisa bibliográfica como indispensáveis ao processo de reintegração social. Do ponto de vista dos beneficiários do processo de ressocialização, não somente os indicadores, mas todo o Contrato de Concessão restringe o trabalho da concessionária apenas aos custodiados do CPPP, cessando as obrigações com o encerramento da pena. Dessa forma, não há qualquer atuação direcionada aos egressos do CPPP, deixando de lado parte relevante do processo de ressocialização.

Os indicadores adotam medidas objetivas para avaliação do trabalho em prol da reintegração social: horas prestadas de atividades, contingente de profissionais e número de atendimentos prestados a presos e/ou familiares. O Estado avalia, dessa forma, a prestação assistencial, sendo que o desempenho está atrelado ao atingimento do um maior número de indivíduos. Ao monitorar quantitativamente a atuação da concessionária em prol da ressocialização, os indicadores trazem um retrato amplo do esforço da empresa privada. Contudo, deixam de contemplar elementos que permitem registrar a qualidade e a efetividade do serviço prestado, o que representa uma distorção do sistema de mensuração de desempenho.

Por conseguinte, ainda que os indicadores estimulem a concessionária a ampliar a oferta ao maior número de beneficiários e atingir as estipuladas metas, para não ter sua remuneração impactada, certo é que não se pode afirmar que o trabalho realizado tem a efetividade no que tange à ressocialização dos custodiados.

O que a pesquisa bibliográfica aponta é que se não captadas pelos indicadores as particularidades que qualificam a prestação de cada dimensão (tais como a formação profissional compatível com as competências e habilidades do indivíduo, a satisfação no trabalho, o apoio psicológico para fortalecimento da identidade, a construção e resgate de vínculos socioafetivos, etc).

Assim, os indicadores não incentivam a realização de um trabalho comprometido e de qualidade, de forma que o esforço da concessionária em prol da reintegração social pode ser sem vão.

A prestação assistencial sem a devida individualização e sem a mensuração do impacto na vida de presos e egressos pode comprometer a efetividade da PPP prisional para reverter ou mesmo mitigar a caótica realidade prisional para a qual foi criada, tornando questionável sua efetividade para romper o ciclo da criminalidade e reincidência, promovendo o retorno dos indivíduos ao convívio social.

Em que pese o alto nível de exigência e o volume de trabalho exigido da empresa concessionária, não se pode afirmar que as dimensões contempladas nos indicadores guardam relação direta com a reintegração social e a redução da reincidência criminal.

Tratando-se de pessoas, especialmente pessoas oriundas de múltiplas exclusões sociais, pode-se dizer que em matéria de reintegração social não existem receitas definitivas, nem fórmulas simplistas, as soluções demandam tempo, estudo e análise das situações concretas, dos contextos social e individual.

Não há como transferir à concessionária a responsabilidade exclusiva de promover a completa ressocialização dos custodiados, ignorando a responsabilidade Estatal, do empresariado e da própria sociedade civil neste contexto. A ressocialização ultrapassa os muros da prisão e demanda o envolvimento de múltiplos atores.

Baseando-se nas pesquisas realizadas neste estudo e na experiência de 6 anos da autora na gestão das prestações assistenciais aos privados de liberdade do Complexo Penitenciário Público Privado foram sugeridos Apontamento Metodológicos para Aprimoramento e Construção de Indicadores de Ressocialização. Tais sugestões integram o compilado anexo (Anexo I), fruto deste trabalho, que será disponibilizado os principais órgãos responsáveis pela construção de políticas públicas prisionais.

8. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Governo Estuda Parceria Privada Para Construção E Gestão De Presídios**. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-08/governo-estuda-parceria-privada-para-construcao-e-gestao-de-presidios>> Acesso em: 03/10/19.

ALLEN, Rob e ENGLISH, Paul. **Public-Private Partnership in Prison Construction and Management. Justice & development working papers series**. The World Bank, 2013

ANDRADE, Carla Coelho de et al. **O Desafio da Reintegração Social do Preso: Uma Pesquisa em Estabelecimentos Prisionais**. Brasília, maio de 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25644 Acesso em: 10/02/2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR 6023: informação e documentação – referências – elaboração**. São Paulo: ABNT, 2000.

BRASIL, Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm, acesso em 18/01/21.

BRASIL. **Lei 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm > Acesso em: 07/09/19.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou Controle Social: uma Abordagem Crítica da “Reintegração Social” do Sentenciado (2011)**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13248-13249-1-PB.pdf>> Acesso em 15/03/2019.

_____. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Juarez Cirino dos Santos (trad.). 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

BARBIERI, Luiz Felipe. **CNJ registra pelo menos 812 mil presos no país; 41,5% não têm condenação**. G1. Brasília, 17/07/19. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/17/cnj-registra-pelo-menos-812-mil-presos-no-pais-415percent-nao-tem-condenacao.ghtml>> Acesso em 18/04/2020.

BEATO, Cláudio C. **Determinantes da criminalidade em Minas Gerais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.13, n.37. São Paulo, 1998. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200004#:~:text=Alguns%20estudos%20sugerem%20a%20import%C3%A2ncia,%2C%20apud%20Parker%2C%201989> Acesso em: 15/01/2021.

BITENCOURT, C. R. **Criminologia crítica e o mito da função ressocializadora da pena**. In: BITTAR, W. A criminologia no século XXI. Rio de Janeiro: Lumen Juris e BCCRIM, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2009**. Brasília, 2008. Disponível em: < <HTTP://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2020. BRASIL. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MP,

2010a. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. Brasília: TCU, 2010b. Indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, 2000a.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **GUIA REFERENCIAL PARA MEDIÇÃO DE DESEMPENHO E MANUAL PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES**. Brasília, Dezembro de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – Secretaria Geral de Controle Externo Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - **TÉCNICA DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA AUDITORIAS SEGECEX / SEPROG JANEIRO/2011**

CAMARGO, Antonio Luis Chaves. **Sistema de Penas, dogmática jurídica penal e política criminal**. São Paulo: Cultural Paulista, 2002

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2018). **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**. Brasília

CARVALHO, Salo de. **O (Novo) Papel dos “Criminólogos” na Execução Penal: As Alterações Estabelecidas pela Lei 10.792/03**. In: CARVALHO, Salo de (coord.). *Crítica à Execução Penal* 2. ed. rev. ampl.e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO FILHO, J. dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP .2.0)**. Brasília, 2018. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-2-0/> > Acesso em: 10/07/2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **PAÍS TEM 143 MIL MANDADOS DE PRISÃO EM ABERTO**. 25/06/2018. Disponível em <https://amaerj.org.br/noticias/cnj-pais-tem-143-mil-mandados-de-prisao-em-aberto/> Acesso em: 15/07/2021

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **NOVOS DADOS DO SISTEMA PRISIONAL REFORÇAM POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DO CNJ**. Agência CNJ de notícias. 20/05/2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/novos-dados-do-sistema-prisional-reforcam-politicas-judiciarias-do-cnj/>. Acesso em 15/07/2021.

COSTA, Tereza Cristina Nascimento A. **Considerações teóricas sobre o conceito de indicador: uma proposta de trabalho. Indicadores sociais: passado, presente e futuro** / IBGE, Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais ; [organizado por André Simões e Antônio Carlos Alkmim]. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017. Disponível em: IBGE | Biblioteca | Detalhes | Indicadores sociais : passado, presente e futuro. Acesso: 07/08/2021

COYLE, Andrew. **Administração Penitenciária: uma abordagem de direitos humanos. Manual para servidores penitenciários**. Londres: Internacional Centre for Prison Studies, 2002. (Edição Brasileira).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERRARI, A. T. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009

FEUERBACH, Anselm Von Ritter. **Tratado de Derecho Penal**. Trad. Eugenio Raul Zaffaroni e Irma Hagemeyer. Buenos Aires: Hammurabi, 1989.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: Teoria do Garantismo Penal**. Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes, 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GESTORES PRISIONAIS ASSOCIADOS – GPA. Disponível em: <http://www.gpapp.com.br/?page_id=5 > Acesso em: 06/10/20.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GOMES, Marcelo Ferreira. **As Parcerias Público-Privadas e o contrato de concessão administrativa do Complexo Penal do Estado de Minas Gerais**. 2014 Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2022> > Acesso em 14/03/2019.

GRANDIN, Felipe; REIS, Thiago; SILVA, Camila Rodrigues. **Com 322 encarcerados a cada 100 mil habitantes, Brasil se mantém na 26ª posição em ranking dos países que mais prendem no mundo**. G1: 17/05/2021. Disponível em < Com 322 encarcerados a cada 100 mil habitantes, Brasil se mantém na 26ª posição em ranking dos países que mais prendem no mundo | Monitor da Violência | G1 (globo.com) > Acesso em 15/07/2021.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

HEGEL, Georg Wilhelm Friederich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Orlando Vitorino. Lisboa: Guimarães, 1986.

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior – **Fórum de Proreitores de Planejamento e Administração (Forplad) Comissão de Planejamento e Avaliação – Grupo de Trabalho Indicadores**, Ouro Preto – MG. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun.2005.

_____. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas, SP: Editora Aliena, 2001.

_____. **Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública.** 3. ed. rev. atual. – Florianópolis, SC: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

JULIÃO, E. F. **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.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005, Luiz Alberto. **Parcerias Público-Privadas.** Curitiba: Juruá, 2006.

GUNTHER, Klaus. **A Culpabilidade no Direito Penal Atual e Futuro.** Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, n. 24, ano 6, p. 79-92, outubro-dezembro de 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica.** 3. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1991.

LISZT, Franz von. **La idea del fin en el Derecho Penal.** Trad. Carlos Pérez del Valle. Bogotá: Temis, 1998.

MANUAL DE PADRONIZAÇÃO DE REGRAS CHAVE DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO GOVERNO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/servidor/2014-01-20-12-53-47> Acesso em: 06/10/2020.

MARQUES, Júlia. **Geração ‘nem-nem’ no Brasil é o dobro do que em países ricos.** Portal Terra. 16/09/2021. Disponível em < <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/geracao-nem-nem-no-brasil-e-o-dobro-do-que-em-paises-ricos,900d8cf41b4f51c9c6d704b18d35b3ed89wfbmrc.html> > Acesso em 06/10/2021.

MAURICIO, Célia Regina Nilander. **A privatização do sistema prisional.** 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

MINAS GERAIS. **Lei n. 14.868 de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.** Disponível em: < http://www.ipism.mg.gov.br/inst_legislacao.asp > Acesso em: 06/10/2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen.** Brasília, 2016. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/uploads/filemanager/source/relatorio_2016_23-11.pdf > Acesso em 17/03/2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Depen prevê criação de 100 mil vagas no sistema penitenciário brasileiro até 2023.** Brasília, 07/10/2020. Disponível em: <Depen prevê criação

de 100 mil vagas no sistema penitenciário brasileiro até 2023 — Português (Brasil) (www.gov.br) > Acesso em 14/11/2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. **Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. 1ª Edição Brasília/DF. setembro de 2012. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/guia_indicadores_ppa.pdf. Acesso em: 09/10/2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. **Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública** 1ª Edição Brasília/DF –setembro de 2012.

MIRABETE, Júlio F. **Manual de direito penal**. Parte Geral. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MOLINA, Antonio Pablos Garcia de. **Criminologia: uma introdução aos seus fundamentos teóricos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer Pesquisa Qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso? Método APAC**. São Paulo: Paulinas, 2001.

PASTORE, José. O alcance do trabalho prisional. O Estado de São Paulo: 22/05/2001. Disponível em < https://josepastore.com.br/artigos/ac/ac_142.htm> Acesso em: 03/06/2021.

_____. **Trabalho para Ex-Infratores**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

PRESÍDIO em regime de PPP em Minas divide opiniões de especialistas. 2017. Disponível em: < <http://g1.globo.com/google/amp/minas-gerais/noticia/presidio-em-regime-de-ppp-em-minas-divide-opinioes-de-especialistas.ghtml>> Acesso em 10/11/2020.

PROGAMA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Complexo Penal, 2014. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-deppp-concluidos/ppp-complexo-penal>. Acesso em: 29 de outubro de 2020.

REALE JUNIOR, Miguel. **Teoria do delito**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais; 1998.

Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela), Resolução 70/175 da Assembleia-Geral, anexo, adotada a 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Regras+de+Mandela/e799ffbb-31ff-42f5-b4cf-bcd1009b24be> . Acesso: 20/07/2020

RISSO, Melina; SZABÓ, Ilona. **Segurança Pública para virar o jogo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

ROLIM, Marcos. **Desistência do crime**. Sociedade e Estado, v. 33, n. 3, p. 829-847, 2018.

_____**A síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI.** São Paulo: Cultrix, 1975.

ROXIN, Claus. **Sentidos e Limites da Pena Estatal.** In: **Problemas Fundamentais de Direito Penal.** Tradução de Ana Paula dos Santos Luís Ntscheradetz. Lisboa: Coleção Veja Universidade, 1998.

_____**Sobre a fundamentação político-criminal do sistema jurídico penal.** Trad. Luis Greco. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo: RT, n.55, julho- setembro de 2001.

SÁ, Alvíno Augusto de. **Criminologia Clínica e Execução Penal: proposta de um modelo de terceira geração.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 319.

_____**Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário.** São Paulo: SAP, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/jRmgx6>>. Acesso em: 07/10/2020.

SAPORI, L.F, SANTOS, Roberta, WAN DER MAAS, Lucas. **Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais.** 2017 Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 32, n. 94, junho/2017.

SIMÕES, André; ALKMIN, Antônio Carlos; SANTOS, Caroline. **Passado, presente e futuro de Produção e Análise dos Indicadores Sociais no IBGE.** Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais. Rio de Janeiro : IBGE, 2017. Disponível em: IBGE | Biblioteca | Detalhes | Indicadores sociais : passado, presente e futuro. Acesso: 07/08/2021.

SIMÕES, Giovanna Oliveira de Deus. **Desistência: o início e o fim da carreira criminal.** Revista O Público e o Privado, v. 18, n. 36, maio/agosto 2020. Disponível em <<https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/3903>> Acesso em: 10/02/2021.

SILVA, J. R. **Prisão: ressocializar para não reincidir.** 2003. 60 p. Monografia (Especialização em Gestão Prisional) – Curso de Pós Graduação em Gestão Prisional, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

SILVA, José Adaumir Arruda da. **A privatização dos presídios: uma ressocialização perversa.** (In)compatibilidade com o Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 111/112.

STF inicia julgamento de ação que pede providências para crise prisional. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 27/08/15. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298600>>Acesso em 17/03/2019.

UNIDADE PPP. Complexo penal. Anexos do Contrato. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>> Acesso em: 10/07/2020.

UNIDADE PPP. Complexo penal. Termos Aditivos. Disponível em: <
<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal> > Acesso em:
10/07/2020.

UNIDADE PPP. Complexo penal. Consulta Pública. Janeiro de 2008. Disponível em: <
<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal> > Acesso em:
10/07/2020.


UNIDADE PPP. Complexo penal. Contrato. Disponível em: <
<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal> > Acesso em:
10/07/2020.

VALARELLI, Leandro L. **Indicadores de resultados de projetos sociais. Apoio à Gestão.**
Rio de Janeiro; site da RITS (1999).

WACQUANT, Loic. **As prisões da Miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ANEXO I

**APONTAMENTOS METODOLÓGICOS PARA ELABORAÇÃO DE INDICADORES
DE RESSOCIALIZAÇÃO**



APONTAMENTOS METODOLÓGICOS PARA ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em **Segurança Pública e Cidadania** da
Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais
(FaPP/UEMG).
Novembro/2021

Este compilado de apontamentos metodológicos para elaboração e aprimoramento de indicadores de ressocialização é fruto da experiência de mais de 5 (cinco) anos da autora na gestão das assistências ao preso no Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves (CPPP). Ao longo desse período foram implementados múltiplos projetos, vivenciados erros e acertos que apontaram caminhos e alternativas para um direcionamento de trabalho voltado ao rompimento do ciclo da criminalidade e redução da reincidência criminal.

À experiência na gestão prisional somou-se a fundamentação teórica adquirida ao longo de 2 (dois) anos do Mestrado Profissional de Segurança Pública e Cidadania da Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG dando ensejo à pesquisa intitulada INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO: Análise da experiência da Parceria Público-Privada Prisional de Ribeirão das Neves.

A partir da seleção do referencial teórico e da análise da experiência do Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves – CPPP, foram compilados os seguintes direcionamentos metodológicos voltados à elaboração e aprimoramento de indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do processo de ressocialização.

O presente manual traz o panorama geral dos indicadores sociais e sugere as principais dimensões a serem consideradas no processo de reintegração social, identificando possíveis fatores relacionados à efetividade do processo de reintegração social.

1. VISÃO GERAL DE INDICADORES

A problematização do conceito de desenvolvimento econômico ocorrida sobretudo nos meados do século XX dentro da proposta do chamado Estado de Bem-Estar Social levou à necessidade de se construir ferramentas para subsidiar o Estado nas atividades de planejamento e desenvolvimento de políticas públicas voltadas à integração da dimensão social àquele conceito.

Naquele momento, restava claro que somente o desenvolvimento econômico não era suficiente para garantir a melhoria das condições de vida das populações. Em diversos países o quociente estabelecido entre o Produto Interno Bruto - PIB e o número de habitantes aumentava ou permanecia alto, enquanto a pobreza também aumentava e as desigualdades sociais se acentuavam. Assim, o indicador PIB per capita, até então usado como medida de desenvolvimento socioeconômico mostrou-se cada vez mais defasado para calibrar políticas públicas e monitorar mudanças e tensões sociais.

Diante destas circunstâncias, já em meados dos anos 1960, foi despendido um grande esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento científico de modelos mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e mensuração do impacto das políticas sociais nos diversos tipos de sociedades.

Nessa época foi possível, inclusive, detectar o que se chamou de “Movimento de Indicadores Sociais”, que teve seu marco inicial no seminário “Social Indicator”, organizado pela American Academy of Arts and Science, sob a coordenação da Agência Espacial Americana (NASA), e que deu origem ao livro “Social Indicators”, editado pelo pesquisador Raymond Bauer e publicado em 1966, que, além de compilar as principais conclusões daquele seminário, trouxe para o campo da pesquisa científica questões políticas e sociais nas quais os Estados Unidos vinham passando naquele momento (SIMÕES, 2017, p. 18).

Posteriormente, como desdobramento, foi publicado, em 1969, sob encomenda do U.S. Department of Health, Education and Welfare, o livro *Toward a Social Report*, considerado o primeiro “relatório de indicadores sociais” (SIMÕES, 2017, p. 18).

Estas obras trouxeram as bases conceituais para que o movimento dos indicadores sociais ganhasse densidade e se espalhasse pelo mundo, apontando para a necessidade de produção de informações sociais relevantes para o monitoramento de temas e políticas públicas voltadas para saúde, mobilidade social; meio ambiente; pobreza e renda; ordem pública e segurança; conhecimento, ciência e arte etc, com vistas à melhoria das condições de vida das populações.

Os indicadores sociais, a partir de então, passaram a integrar e servir de base para diversos planejamentos, relatórios e recomendações de diversas instituições nacionais e organismos

internacionais voltados para a adoção de políticas públicas.

Para Carslile (Apud Costa, p. 171) indicador social pode ser entendido como “uma definição operacional ou parte de uma definição operacional de qualquer um dos conceitos centrais à geração de um sistema de informação descritivo de um sistema social”.

Para Cazes (Apud Costa, p. 171) “um indicador social é uma medida de fenômenos sociais que são trans econômicos. O indicador social é normativo e integrado num sistema de informação consistente”

Mais modernamente, Januzzi (2014, p. 22) define indicadores sociais aplicados nas Políticas Públicas como “medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social”.

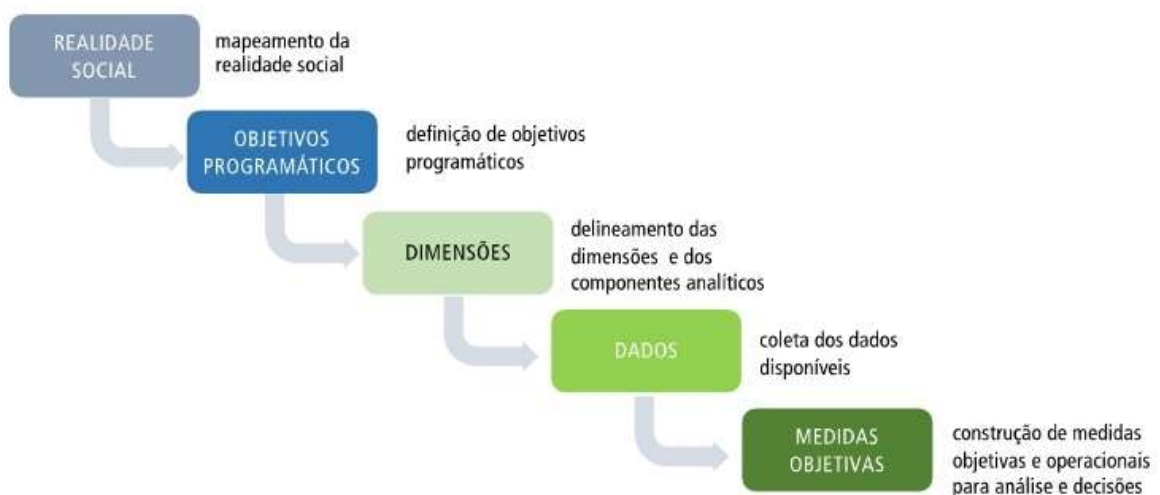
Da análise dos conceitos, pode-se afirmar que termo indicador é utilizado para designar um recorte mensurável, inclusive estatisticamente, da realidade social ligado ao objeto do trabalho proposto e o termo social é o contraponto aos fenômenos meramente econômicos e um indicativo de bem-estar social (welfare). Desta forma, na esteira de Januzzi (2014, p.22) podemos afirmar que os indicadores sociais têm por objetivo possibilitar o monitoramento das condições de vida e bem estar da população aproximando, tangibilizando e traduzindo em termos operacionais as dimensões sociais de determinado objeto de estudo para fornecer elementos para o planejamento público estratégico, possibilitando também a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo.

A escolha de um ou de um conjunto de indicadores sociais é ditada pelas escolhas teóricas ou políticas definidas anteriormente no estabelecimento do objeto de estudo, ou seja, a escolha está sempre inserida num sistema de valores adotado pelo pesquisador ou planejador de políticas públicas. Com efeito, a escolha de um ou outro indicador ou conjunto de indicadores pode gerar uma ou outra informação. Daí a necessidade de critérios bem definidos na escolha dos indicadores a serem empregados, pois essa escolha está diretamente ligada à fecundidade do estudo.

Segundo Costa (2017, p. 170)

“todo problema consiste em determinar um indicador que efetivamente ‘simbolize’ o conceito. É difícil que para tanto possamos utilizar apenas um único indicador, uma alternativa seria utilizar vários indicadores, porém, isto é, eficiente só na medida em que as várias dimensões do conceito são cobertas”. No processo de elaboração de um indicador social para construção de políticas públicas deve-se buscar, antes de mais nada, conhecer a fundo o cenário socioeconômico e entender a demanda de interesse, para melhor definição do que é relevante a ser analisado, bem como o que é possível de ser mensurável.

Figura 11 - Etapas do processo de elaboração de indicadores sociais



Fonte: Elaboração pela autora

Segundo o IBGE (2008), os indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem.

Por sua vez, o MP (2012) assume as seguintes definições:

“O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”. (Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009 Apud MP 2012 p.16) Grifos nosso.

“Indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões” (MP 2012 p. 17)

2. PROPRIEDADES E GESTÃO DO DESEMPENHO

A escolha de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela aderência deles a um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequada (Januzzi, 2001).

A boa escolha dos indicadores a serem adotados para mensurar determinada realidade social deve considerar alguns atributos definidos por Januzzi (2014), dentre os quais se destacam: relevância, validade e confiabilidade.

A relevância é uma das propriedades principais dos indicadores e diz respeito à escolha de parâmetros pertinentes e representativos para a realização dos diagnósticos socioeconômicos pretendidos

Outra questão fundamental é a escolha de medidas de avaliação que sejam fiéis à realidade que se pretende analisar, para que o indicador tenha validade. Segundo Januzzi (2014, p.43) “é desejável que se disponha de medidas tão ‘próximas’ quanto possível do conceito abstrato ou demanda política que lhes deram origem”.

Por último, a confiabilidade é também atributo importante, devendo ser analisada a correspondência entre as informações e a realidade social, tendo em vista que alguns dados tendem a ser menos confiáveis que outros, comprometendo a legitimidade do uso do indicador.

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas estas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requerida (Januzzi, 2014).

Quando os indicadores estão voltados para a avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados (TCU, 2000), os indicadores monitoram:

- **Economicidade:** mede os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. O objetivo é minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e, para tanto, estabelece um sistema de referenciais de comparação e negociação;
- **Eficiência:** guardando estreita relação com produtividade, a eficiência analisa o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos. Ou, ainda, quando os mesmos produtos e/ou serviços forem obtidos com menos recursos;
- **Eficácia:** aponta o grau de atingimento das metas e objetivos planejados. Uma vez estabelecido o referencial e as metas a serem alcançadas, mede se estas foram atingidas ou superadas;
- **Efetividade:** mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção. Avalia se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. Em termos de transformação social, a efetividade é o que deve ser analisado.

Logo, indicadores de **economicidade** demonstram se foi possível **gastar menos**. Indicadores de **eficácia**, indicam se **o que foi prometido foi realmente entregue**. Os de **eficiência**, por sua vez, monitoram se foi possível **fazer mais com menos**. Os de **efetividade** avaliam se o **objetivo foi ou está sendo cumprido** (Casa Civil da Presidência da República & Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018).

Figura 12



Fonte: Elaboração pela autora do trabalho segundo Jannuzzi (2014)

Indicadores são importantes ferramentas de gestão, trazendo elementos para melhor detalhamento da realidade social, com a definição de objetivo programático, escolha das dimensões relevantes para captar atingir tal finalidade, com seus respectivos componentes analíticos.

Após o levantamento de dados, é possível construir medidas objetivas e operacionais para subsidiar análises e tomadas de decisões. Trazem retratos parciais da realidade que revelam características, essenciais para o delineamento de políticas públicas e planejamento de trabalho.

Todavia, é preciso ter ciência que os indicadores por mais consistentes que sejam, são representações imperfeitas e transitórias da realidade social, possuindo limitações que precisam ser consideradas tanto na construção, quanto na implementação. A medição não pode constituir

um fim em si mesmo (MP, 2012), sendo preciso levar em consideração os custos da medição para não inviabilizar o trabalho que se pretende mensurar.

3. A GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL E AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

O caos do cenário penitenciário nacional tem levado o poder público e a sociedade a refletirem sobre os contornos das políticas públicas voltadas à execução penal que privilegiam o encarceramento em massa e a geração de vagas com a construção de novas unidades penais, em detrimento da reintegração social dos indivíduos privados de liberdade.

Percebe-se, dessa forma, a concentração de esforços na criação de novas vagas para suportar o crescente encarceramento, sem o aumento correspondente de investimentos nas políticas sociais, o que Wacquant (2001, p. 10) conceitua como “penalidade neoliberal”, entendida como um incremento de estabelecimentos penais e aumento de investimentos no aparato policial, sem preocupação em investir e resolver as questões sociais subjacentes.

O Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), informou em julho de 2019 que o Brasil atingiu o alarmante número de 812.564 presos no país, custodiados no regime fechado, semiaberto e abrigos, sendo 41,5% destes presos provisórios (Barbieri, 2019). Foram estimados nesta data cerca de 366,5 mil mandados de penderes de cumprimento.

Em 2016, dados do Ministério da Justiça (2016, p. 18) registravam uma população carcerária total de 726.712 pessoas, incluindo neste número os custodiados em estabelecimentos da Polícia e Segurança Pública.

Segundo o CNJ (2016) a população prisional brasileira cresce a um ritmo estimado de 8,3% ao ano, sendo a terceira maior do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (2 milhões de presos) e China (1 milhão e 600 mil pessoas encarceradas) e podendo vir a contabilizar 1,5 milhão de presos em 2025.

A superpopulação carcerária, a quantidade alarmante de presos aguardando julgamento, a

precariedade das instalações prisionais e as condições indignas de cumprimento de pena levaram o Supremo Tribunal Federal a reconhecer o “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária” (STF, 215, p. 1).

Ao considerar o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, a Corte Constitucional brasileira não só admitiu a violação generalizada de direitos fundamentais, como declarou a inércia ou incapacidade persistente da pluralidade de autoridades e órgãos públicos responsáveis pela modificação deste cenário de atrocidades. Assim, apesar de inconstitucional o sistema penitenciário segue aprisionando em massa e a pena de prisão ainda é a referência do sistema penal punitivo nacional.

São múltiplos os fatores sociais que impactam diretamente no progressivo aumento do número de encarceramento no país, todavia os esforços para solução do problema vêm sendo concentrados apenas na redução da superlotação carcerária, com a proposta de construção de novas vagas.

A Lei de Execução Penal brasileira – LEP (Lei 7.210, de 11 de julho de 1984), embora em vigor há quase 40 (quarenta) anos ainda enfrenta obstáculos na aplicação de muitos de seus dispositivos, havendo um abismo entre a realidade da execução penal e sua previsão legal.

Segundo a LEP, a execução penal tem como objetivo proporcionar condições para a integração social do condenado, por meio de assistências e institutos penais.

Nos termos da lei, as instituições penitenciárias deveriam executar um conjunto de atividades voltadas à reintegração do apenado à sociedade e, para tanto, os estabelecimentos penais deveriam ser dotados de estrutura física e humana compatíveis e adequadas para cumprir as finalidades da pena de prisão.

O ordenamento jurídico aposta na recuperação da pessoa e na oferta de serviços e oportunidades para a reintegração do preso à sociedade, prevenindo a criminalidade e a reincidência. Mas como criar condições efetivas para que isso ocorra?

Na prática o que se verifica é a ausência de políticas públicas consistentes de educação, trabalho, formação e capacitação profissional e geração de empregos no sistema penitenciário. A maior parte das ações é desenvolvida de forma precária, sem recursos materiais e em espaços improvisados.

Diante deste quadro que demonstra uma ineficiência estatal, a iniciativa privada vem sendo estrategicamente acionada como alternativa para solução deste cenário. Segundo Guimarães (2008, p. 56), é visível nos últimos anos o crescente trespasse da prestação de serviços à gestão privada, como vem ocorrendo nos estabelecimentos prisionais, onde atividades suplementares como alimentação, limpeza, reprodução de documentos e manutenção de prédios são executadas por particulares.

No entanto, além das atividades de apoio (em especial a prestação de serviços para as unidades prisionais), a iniciativa privada vem exercendo também importante papel na consecução das finalidades essenciais, da pena previstas na LEP, passando a ser responsável pela gestão prisional propriamente dita. Dados divulgados pelo Ministério da Justiça (2016, p. 5), apontam 82 estabelecimentos prisionais geridos pela iniciativa privada nas modalidades de cogestão, parceria público e organizações sem fins lucrativos, abrigando 1,55% dos presos do país.

Mesmo com todas as dificuldades da gestão pública prisional e com o ascendente crescimento da população prisional brasileira, em comparação com outros países, o Brasil ainda utiliza poucos os modelos de gestão alternativos. Em países como Austrália, Estados Unidos, Inglaterra, o percentual de presos custodiados em modelos privados gira em torno de 19%, 16%, e 14%, respectivamente (ALLEN, 2013).

Apesar das inúmeras críticas, que vão desde a terceirização do poder de polícia à finalidade lucrativa do particular, a legislação permite as parcerias público-privadas prisionais no Brasil desde 2004 e ao longo de 17 (dezessete) anos apenas um modelo foi viabilizado e permanece em vigor no país: a Parceria Público-Privada (PPP) Prisional de Ribeirão das Neves (MG).

O Contrato de Concessão do Complexo Penitenciário Público Privado de Ribeirão das Neves - CPPP pode ser considerado um divisor de águas na gestão penitenciária nacional. Representa

um significativo avanço em termos de cumprimento de garantias constitucionais e diretrizes da LEP, viabilizando condições e recursos para a concretização das finalidades da pena privativa de liberdade.

Inovou significativamente ao contemplar um Sistema de Mensuração de Disponibilidade e Desempenho - SMDD, ferramenta gerencial elaborada e consistente composta por dezenas de indicadores para monitoramento do trabalho da empresa privada na prestação dos serviços inerentes à gestão prisional (segurança, hotelaria, saúde, educação, recreação etc).

No que tange à ressocialização, o SMDD direcionou o trabalho da concessionária para a prestação das assistências social, jurídica e a ocupação do sentenciado (que engloba a ocupação com trabalho, com ensino e com atividades recreativas e sócio culturais), todas elas mensuradas em parâmetros quantitativos de análise (número de profissionais, tempo de prestação de serviço, número de atendimentos prestados).

Tal sistema de mensuração ainda é referência no país, mas já pode ser atualizado, para melhor captar as dimensões do processo de ressocialização e garantir mais efetividade à gestão privada prisional, inspirando o seu aprimoramento e a construção de indicadores em outros projetos.

4. O PROCESSO DE RESSOCIALIZAÇÃO E SUAS RELEVANTES DIMENSÕES.

Atualmente é lugar comum dizer que a pena de prisão e o encarceramento não recuperam ninguém. Da mesma forma, não é nenhuma novidade defender que o aprisionamento, no cenário caótico do sistema prisional brasileiro, em vez de recuperar o indivíduo contribui ainda mais para sua degradação.

Contudo, tal conclusão, apesar de óbvia, parece incapaz de produzir uma reflexão sobre a responsabilidade de toda a sociedade no complexo problema da redução da criminalidade e reintegração social dos indivíduos privados de liberdade, tampouco alerta para a necessidade da construção de políticas públicas mais consistentes voltadas para o tema.

Sá (2010) divide os graves problemas carcerários em dois grandes grupos. No primeiro grupo

situam-se os problemas relacionados à má gestão da coisa pública, decorrentes da falta de interesse político, inabilidade administrativa e técnica, sendo exemplos incontestes a superpopulação carcerária e suas nefastas consequências, os presídios sem mínima infraestrutura necessária para o cumprimento da pena garantindo o mínimo de dignidade, o flagrante descumprimento da lei, a falta de condições materiais e humanas, com profissionais técnicos habilitados e vocacionados para a função.

Já no segundo grupo estão problemas inerentes à própria natureza do cárcere e da pena privativa de liberdade, tais como o sistema de poder que aniquila a individualidade, a convivência forçada com a delinquência, a segregação social do indivíduo, o isolamento em relação à sua família, o conflito nas relações entre presos e demais atores da execução penal que alternam apoio e assistência e repressão e punição e etc.

“A grande diferença entre o segundo grupo e o primeiro é que seus problemas são, praticamente, inevitáveis. Assim como é impossível demonstrar afeto para um filho através da surra, ou motivar um aluno a estudar através, simplesmente, da reprovação (pois são medidas e objetivos que se excluem), também é impossível desenvolver, em alguém, a maturidade para o convívio em sociedade, segregando-o da sociedade”. (SÁ, 2010, p. 8)

Dessa forma, em vez de apenas apontar as falências do sistema penitenciário, imperioso exigir soluções para os problemas do primeiro grupo, inerentes à gestão estatal. Não se trata da defesa de um reformismo tecnocrático que se restringiria apenas a produzir “uma prisão melhor”, mas de inserir isto em uma política maior que caminhe para a direção de uma situação de “menos cárcere” (Baratta, 2007, p.2).

No cerne do segundo grupo, conforme Sá (2010) se encontra a própria essência do encarceramento, demandando, por conseguinte, profunda análise crítica para encontrar alternativas para minimizar os seus problemas.

Baratta (2007) reconhece que a prisão, tal como se apresenta atualmente, não é capaz de contribuir para o processo de ressocialização, produzindo, inclusive, obstáculos ao alcance deste objetivo. No entanto, sustenta que a finalidade ressocializadora não pode ser abandonada, mas precisa ser reconstruída. Propõe, dessa forma, a substituição dos termos reabilitação,

tratamento e ressocialização que pressupõem uma postura passiva do detento e ativa das instituições, pelo conceito de reintegração social que pressupõe a igualdade entre as partes envolvidas no processo.

A reintegração social segundo Baratta (2011, p. 3) requer a “abertura de um processo de comunicação e interação entre a prisão e a sociedade, no qual os cidadãos reclusos se reconheçam na sociedade e esta, por sua vez, se reconheça na prisão” (Baratta, 2011, p. 3).

A sociedade passa a ter responsabilidade nesse processo, compreendendo o preso como alguém exatamente igual a todos os demais homens livres, deles se diferenciando, unicamente, por sua condição de privação de liberdade.

Os muros da prisão representam uma barreira violenta que separa a sociedade de uma parte de seus próprios problemas e conflitos. Reintegração social (do condenado) significa, antes da modificação do seu mundo de isolamento, a transformação da sociedade que necessita reassumir sua parte de responsabilidade dos problemas e conflitos em que se encontra “segregada” na prisão. (BARATTA, 2011, p. 3).

Assim, segundo Sá (2005, p. 11), “pela reintegração social, a sociedade (re)inclui aqueles que ela excluiu, através de estratégias nas quais esses excluídos tenham uma participação ativa, isto é, não como meros ‘objetos de assistência’, mas como sujeitos”.

Com releitura da ressocialização, sob a ótica da reintegração social, há também uma migração do conceito de tratamento para o de serviço, de forma que as assistências e atividades dentro do cárcere, inobstante as condições desfavoráveis em que são costumeiramente prestadas, não mais buscam curar o indivíduo desviante, mas voltam-se a ofertar diversos serviços, que vão desde educação, formação profissional até os serviços de saúde e psicológicos, mitigando a situação de exclusão social frequente na vida dos detentos antes do seu ingresso no crime, com objetivo de favorecer o seu retorno ao convívio social. Tais serviços devem ser estendidos também ao egresso favorecendo sua reintegração social.

Prevendo a ressocialização como sua linha orientadora, a LEP estabeleceu em seu artigo 10 que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (BRASIL, 1982), elencando em seu artigo 11 as

assistências devidas ao condenado para isso (assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa). Tais assistências são estendidas ao egresso, por força do artigo 10, parágrafo único.

Além das assistências, a função ressocializadora deve ser concretizada, segundo a LEP, em diversos institutos, tais como a progressão de regime, o livramento condicional e o exame criminológico, tendo como premissa a individualização da pena.

Segundo a LEP, “os condenados serão classificados, segundo seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal” (art. 5º) e para cada indivíduo deverá ser elaborado um adequado programa individualizador da pena privativa de liberdade – PIR (art. 6º). Também neste ponto, a realidade carcerária é muito distante do ideal normativo, sendo que muitos presos sequer são classificados ou possuem um PIR deficiente das informações necessárias para orientar uma atuação ressocializadora consistente.

Tratando-se de matéria afeta aos Direitos Humanos, são aplicáveis ainda ao tema os princípios constitucionais, bem como as normas de Direito Internacional, derivadas dos instrumentos que o Brasil tenha ratificado.

Em 2015, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), revisando as Regras Mínimas para o Tratamento de Presos aprovou a Resolução 70/175, mais conhecida como Regras de Mandela, com objetivo de “estabelecer bons princípios e práticas no tratamento de presos e na gestão prisional” (CNJ, 2016, p. 20), elencando dentre os princípios:

“Regra 4. 1. Os objetivos de uma sentença de encarceramento ou de medida similar restritiva de liberdade são, prioritariamente, de proteger a sociedade contra a criminalidade e de reduzir a reincidência. Tais propósitos só podem ser alcançados se o período de encarceramento for utilizado para assegurar, na medida do possível, a reintegração de tais indivíduos à sociedade após sua soltura, para que possam levar uma vida autossuficiente, com respeito às leis. 2. Para esse fim, as administrações prisionais e demais autoridades competentes devem oferecer educação, formação profissional e trabalho, bem como outras formas de assistência apropriadas e disponíveis, inclusive aquelas de natureza reparadora, moral, espiritual, social, esportiva e de saúde. Tais programas, atividades e serviços devem ser oferecidos em consonância

com as necessidades individuais de tratamento dos presos”.

Contudo, o ideal ressocializador mostra-se ambíguo e sem concreção no ordenamento jurídico, sendo que falta de precisão dá margem à subjetividade e a definições diversas (até mesmo antagônicas) de acordo com a ideologia pessoal do intérprete, impedindo o controle e análise crítica da sua aplicação. Nesse sentido, Andrade (2015, p. 9)

“As iniciativas governamentais buscam alcançar maior aproximação e adequação da ressocialização aos fins práticos, em virtude de o Estado ter obrigação de oferecer o tratamento penal ao apenado. Nas pautas governamentais existe lugar para questionamentos, como: qual a melhor forma de punir? De que forma punir e recuperar ao mesmo tempo? Que estratégias podem ser adotadas visando à reintegração social? Como construir programas que tenham efeito na trajetória futura do indivíduo encarcerado”?

No território nacional, seguindo os preceitos do federalismo, convivem diversas propostas para concretização do ideal ressocializador da pena, com conotações jurídica e ideológicas diversas, tendo em vista que os estados possuem autonomia para legislar sobre o tema, ainda haja uma proposta conceitual do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça – DEPEN/MJ, órgão responsável no nível federal pelas diretrizes do setor, para o qual as ações de reintegração social são definidas como

“Um conjunto de intervenções técnicas, políticas e gerenciais levadas a efeito durante e após o cumprimento de penas ou medidas de segurança, no intuito de criar interfaces de aproximação entre Estado, Comunidade e as Pessoas Beneficiárias, como forma de lhes ampliar a resiliência e reduzir a vulnerabilidade frente ao sistema prisional”. (ANDRADE, 2015, p. 9)

O entendimento do DEPEN/MJ traz para o conceito de reintegração social dimensões que ultrapassam o tratamento penal e as assistências previstas na LEP, sendo que a sua concretização demanda uma atuação conjunta de múltiplos atores, amparados nos ideais de cidadania e dignidade humana.

Os contornos sociológicos e jurídicos da reintegração social variam segundo o contexto

histórico e político, não sendo possível a sua conceituação estanque e dissociada da realidade.

O que pode parecer utópico diante da “falência de políticas públicas” (STF, 215, p. 1) voltadas ao tema, ganha relevância quando se vislumbra uma tendência à expansão da participação da iniciativa privada na gestão prisional, impondo contornos claros de sua atuação em prol do ideal ressocializador, conferindo maior efetividade às parcerias público-privadas prisionais. Antes de mais nada, é preciso compreender a reintegração social como um processo de muitas etapas que se inicia dentro do cárcere e persiste após o cumprimento da pena, envolvendo múltiplos atores.

Durante o cumprimento da pena, a ressocialização pressupõe a atenção às condições básicas de salubridade das unidades penais, higiene e respeito à dignidade dos condenados, com profissionais capacitados para as funções e oferta das assistências previstas na LEP: assistências material, à saúde (com especial atenção aos tratamentos para drogadição), jurídica (viabilizando o regular cumprimento da pena e os benefícios da execução penal), educacional e religiosa (art.10, da LEP).

Mais do que respeitar a individualidade, o processo de reintegração social deve fomentar o desenvolvimento pessoal, respeitando personalidade de cada um e contribuindo para o fortalecimento de sua autoestima e da identificação de circunstâncias motivadoras do processo de mudança.

Em conjunto com o perfil psicossocial do indivíduo, sua conduta carcerária deve ser criteriosamente analisada como forma de orientar os programas e concessões de benefícios. A implementação de um trabalho contínuo de construção de uma nova identidade só é possível mediante o fomento ao autoconhecimento para autotransformação.

É fundamental, ainda, que sejam oportunizadas condições de desenvolvimento educacional, com ênfase à educação empreendedora e à capacitação profissional compatíveis com o perfil e as competências de cada indivíduo e as necessidades do mercado de trabalho.

O desenvolvimento de laços afetivos fora do crime também se necessário para diminuir as chances de reincidência criminal. É imperioso que o programa individualizador da pena contemple análise e desenvolvimento de ações para o fortalecimento de vínculos socioafetivos, com vistas a fomentar uma rede de relações saudáveis que possam apoiar o indivíduo no pós

cárcere.

O programa individualizador da pena não termina com a saída do indivíduo da prisão. Há de ser elaborado para proporcionar o acesso ao mercado de trabalho, renda, capacitação profissional, fortalecimento de laços afetivos saudáveis, garantia da saúde do egresso e a prevenção à recaídas no mundo das drogas, apoio e suporte profissional multidisciplinar nos primeiros anos pós cárcere.

Por fim, não há como deixar de lado a relevância dos operadores da função ressocializadora neste processo. Abordagens autoritárias, que reproduzem padrões estigmatizadores e fomentam a violência e a intimidação, podem comprometer o sucesso de qualquer programa de ressocialização.

Em matéria de reintegração social não existem receitas definitivas, nem fórmulas simplistas, as soluções demandam tempo, estudo e análise das situações concretas, dos contextos social e individual. Tampouco pode-se atribuir aos operadores da Justiça Criminal a responsabilidade exclusiva de promover a completa ressocialização do apenado, ignorando a existência de outros programas e meios de controle social de que o Estado e a sociedade devem dispor com objetivo ressocializador, como são a família, a escola, a Igreja etc. Nesse contexto, a reintegração social transcende os muros da prisão e acontece por seu intermédio e depois dela.

A seleção de dimensões relevantes para o processo de reintegração social baseia-se nos desafios atuais do sistema prisional e no referencial teórico colecionado.

A tabela a seguir busca sintetizar o que foi até aqui abordado acerca do processo de reintegração social, apontando as premissas e as dimensões mais citadas pelo referencial teórico apresentado, bem como os fatores relevantes a serem considerados para o sucesso do programa.

Figura 13

PROCESSO DE RESSOCIALIZAÇÃO/ REINTEGRAÇÃO SOCIAL

1. *Voluntariedade*
 2. *Programa desenvolvido em várias etapas*
 3. *Individualidade*

PREMISSAS

BENEFICIÁRIOS	DURAÇÃO	DIMENSÕES RELEVANTES	FATORES A SEREM CONSIDERADOS
PRESOS	Ao longo do cumprimento da pena	Trabalho	Trabalho compatível com as habilidades e competências do indivíduo, capaz de gerar satisfação
		Assistência Educacional/ Capacitação Profissional	Ensino regular e profissionalizante adequado ao perfil do indivíduo e às necessidades do mercado de trabalho; Empreendedorismo como alternativa
		Assistência Material	Atenção às necessidades básicas do indivíduo com o fornecimento de itens de higiene pessoal, alimentação, vestuário, infraestrutura que atenda às condições mínimas de higiene e salubridade.
		Assistência à Saúde	Prevenção e tratamento de doenças; Tratamentos adequados para drogadição.
		Assistência Psicológica	Desenvolvimento pessoal; Fortalecimento da autoestima e construção de identidade e perfil psicológico
		Assistência Jurídica	Regular cumprimento da pena; Exame criminológico, progressão de regime, livramento condicional (quando cabíveis)
		Assistência Social	Elaboração do perfil social do indivíduo; Criação/ Fortalecimento de vínculos socioafetivos; Fortalecimento da identidade e da cidadania
		Atividades Recreativas e sócio culturais	Atividades saudáveis para construção de hábitos e formação de nova cultura
		Capacitação de Operadores	Profissionais vocacionados e comprometidos com o ideal ressocializador; Relações simétricas
EGRESSOS	Nos primeiros anos pós cárcere	Participação da Sociedade	Integração entre cárcere e sociedade civil por meio de programas e parcerias para diminuir barreiras e facilitar a socialização
		Trabalho	Trabalho compatível com as habilidades e competências do indivíduo, capaz de gerar satisfação; Parcerias com empresas e instituições de recolocação profissional; Apoio à constituição de negócios próprios (empreendedorismo)
		Assistência Educacional/ Capacitação Profissional	Treinamentos/ capacitação profissional adequados ao perfil do indivíduo e às necessidades do mercado de trabalho; Empreendedorismo como alternativa
		Assistência Material	Atenção às necessidades básicas do indivíduo no período inicial de libertação (alimentação, moradia, higiene, locomoção etc)
		Assistência à saúde	Prevenção/ Tratamento da drogadição
Assistência Social	Apoio para os atos da vida civil (documentos, acesso a programas etc); Construção de relações socioafetivas saudáveis fora do crime		

Fonte: Elaboração pela autora do trabalho

5. CONTRIBUIÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE RESSOCIALIZAÇÃO.

É importante ressaltar que poucos são os dados públicos disponíveis acerca da efetividade de programas, projetos ou mesmo ações voltadas à ressocialização, de forma que as contribuições propostas se baseiam em pesquisas bibliográficas e na experiência pessoal da autora deste trabalho na gestão prisional.

Tendo em vista que o referencial teórico aponta a ocupação do preso (especialmente trabalho e ensino) como principal pilar da efetividade do processo de reintegração social, as sugestões de aprimoramento concentram-se nas assistências laboral e educacional, bem como na continuidade do processo de ressocialização beneficiando os egressos do sistema prisional.

Primeiramente, busca-se apontar direcionamentos para seleção de medidas objetivas e operacionais que possam aprimorar a atuação privada em prol das dimensões ensino e trabalho do preso, revelando aspectos quantitativos e qualitativos a serem mensurados na busca pela ressocialização.

Como ponto de partida, vale mencionar que assistência educacional e capacitação profissional (oportunidades de trabalho e qualificação) são apontadas como essenciais para ampliar as oportunidades de trabalho e renda (Rolim, 2015). Não por acaso, são as atividades que a Lei de Execução Penal optou por incentivar a participação dos presos, concedendo o benefício da remição.²⁰

Consoante aponta o referencial teórico, mais do que encontrar um trabalho, é importante que o indivíduo tenha satisfação no que faz e, para tanto, é necessário que a formação profissional seja adequada às suas habilidades e competências. Logo, para efetividade da prestação assistencial, tais áreas precisam ser planejadas conjuntamente, tendo em vista que quanto mais assertiva for a formação profissionalizante dentro das particularidades do indivíduo, maiores as chances de inserção e permanência no mercado de trabalho (Pastore, 2001).

Nesse sentido, ao dispor sobre as regras mínimas para o tratamento de presos, a ONU recomenda que ²¹

O tratamento das pessoas condenadas a uma pena ou medida privativa de liberdade deve ter por objetivo, na medida em que o permitir a duração da condenação, criar nelas a vontade e as aptidões que as tornem capazes, após a sua libertação, de viver

²⁰A cada 3(três) dias trabalhados o preso e/ou a cada 12 horas de ensino (limitadas ao máximo de 4 horas/dia) pode abater um dia de sua pena (artigos 126 a 130 da LEP)

²¹ Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela), Resolução 70/175 da Assembleia-Geral, anexo, adotada a 17 de dezembro de 2015. Disponível em <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Regras+de+Mandela/e799ffbb-31ff-42f5-b4cf-bcd1009b24be> . Acesso: 20/07/2020

no respeito pela lei e de prover às suas necessidades. Este tratamento deve incentivar o respeito por si próprias e desenvolver o seu sentido da responsabilidade. (Regra 91)

No que tange ao trabalho do preso, a Regra 98 aponta a necessidade de fomentar o trabalho que aumente as capacidades profissionais, minimizando as chances de reincidência.

1. Tanto quanto possível, o trabalho proporcionado deve ser de natureza que mantenha ou aumente as capacidades dos reclusos para ganharem honestamente a vida depois de libertados. 2. Deve ser proporcionada formação profissional, em profissões úteis, aos reclusos que dela tirem proveito e especialmente a jovens reclusos. 3. Dentro dos limites compatíveis com uma seleção profissional apropriada e com as exigências da administração e disciplina prisional, os reclusos devem poder escolher o tipo de trabalho que querem fazer.

Sugere-se, por conseguinte, que os esforços na promoção de trabalho e ensino sejam avaliados conjuntamente, como forma não só de direcionar a atuação do particular, como possibilitar avaliação do resultado do trabalho.

Para a capacitação profissional e a viabilização de oportunidades de trabalho adequadas ao perfil do preso, as atividades de ensino e trabalho precisam ser convergentes e complementares, o que justifica a mensuração simultânea de ambas as assistências, partindo da mesma unidade de medida: quantidade de dias de remidos seja pelo trabalho remunerado, seja pela frequência ao ensino regular e profissionalizante.

Dessa forma, o instituto da remição (que é composto pelas horas de ensino e trabalho nas diferentes proporções da LEP) pode ser utilizado como indicador do volume de atividade em prol da ocupação dos presos. Além de estimular que ensino e trabalho sejam pensados em conjunto, fomentando a oferta de uma e/ou outra atividade ao maior número de indivíduos, segundo as características de cada pena, a análise dos dias remidos traz maior confiabilidade ao indicador, tendo em vista a relativa transparência e fiscalização em torno desses dados pelos órgãos de Justiça Criminal, por se tratar de benefício penal.

O art. 126 da LEP prevê duas hipóteses de remição da pena: por trabalho ou por estudo. No caso de frequência escolar, prescreve o inciso I do § 1º do art. 126 da LEP que o preso poderá remir 1 (um) dia de pena a cada 12(doze) horas de atividade, divididas, no mínimo, em 3 (três) dias, o que significa dizer que, para fim de remição, o tempo máximo de ensino por dia é de 4 (quatro) horas.

A remição pelo trabalho, por sua vez, é um benefício conferido ao preso, seja ele provisório ou já condenado, de que a cada três dias trabalhados, será remido um dia de pena. Aplica-se aos regimes fechado e semiaberto, de forma que o trabalho do preso poderá ser executado tanto dentro do estabelecimento prisional, ou externamente.

Muitas vezes a realidade prisional é impactada por fatores que dificultam a prestação conjunta de atividades de ensino e trabalho, como por exemplo, a escassez de tempo para a prestação educacional para custodiados de regime semiaberto que laboram fora das unidades penais, a falta de espaços adequados para a instalação/ expansão das atividades de empresas no interior dos estabelecimentos penitenciários, períodos de escassez de oportunidades de trabalho para os presos aptos em função de crises etc.

Quando se fomenta a expansão das atividades de ensino e/ou trabalho, permite-se a adequação da prestação assistencial à realidade prisional, justificando maior concentração de esforços em prol de uma e/ou outra atividade, segundo as circunstâncias do momento.

Tanto as horas de trabalho do preso, quanto as horas dedicadas ao ensino geram o benefício da remição, de forma que, mensurar o volume de remição gerado permite avaliar, quantitativamente o fomento à ocupação do preso. Estimula-se, dessa forma, o esforço para ampliar as atividades de ensino e/ou trabalho, respeitando o perfil da população prisional, as particularidades dos estabelecimentos penais (infraestrutura etc), bem como as circunstâncias externas que impactam na dinâmica prisional (crises econômicas, escassez de ofertas de emprego, realização de cursos de capacitação com extensa carga horária etc).

Do ponto de vista da avaliação da qualidade do serviço prestado, como ponto de partida de trabalho é fundamental o levantamento do perfil pedagógico e profissional dos presos. A partir desse perfil é possível o planejamento do trabalho e a mensuração do desenvolvimento de cada indivíduo.

Tendo em vista os inúmeros entraves para absorção da mão de obra prisional no mercado formal, é fundamental que seja feito um trabalho de profissionalização mais assertivo, levando em consideração as características e experiências de cada indivíduo, suas competências e habilidades, bem como a análise das oportunidades do mercado de trabalho, privilegiando áreas com maior oferta de vagas e menor restrição de acesso à mão de obra oriunda do sistema profissional (com menos preconceito). A partir daí, pode ser ofertada a capacitação profissional que se adeque melhor à realidade dos presos e à demanda do mercado de trabalho.

Um preso reabilitado não é alguém que aprendeu a sobreviver bem na prisão, mas uma pessoa que tem êxito no mundo externo à prisão após sua soltura. Para que as autoridades penitenciárias dêem prioridade em seu programa de atividades ao que o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos descreve como a “regeneração e reabilitação social” dos presos, elas precisarão basear as atividades realizadas dentro da prisão no princípio de oferecer às pessoas presas os recursos e as habilidades de que elas necessitam para viver bem fora da prisão. Isso significa, por exemplo, vincular o trabalho que os presos desempenham na penitenciária com as possibilidades de trabalho no mundo externo. As pessoas presas precisam ser ajudadas a adquirir habilidades e desenvolver a capacidade de ganhar a vida e sustentar uma família, tendo em conta a discriminação que ex-presidiários provavelmente enfrentarão quando procurarem encontrar emprego. Durante o tempo que homens e mulheres passam na prisão, deve haver mecanismos para ajudá-los a encontrar algum lugar em que se estabelecer após saírem da prisão e, assim, criar algum tipo de estrutura social que os ajude a ser novamente aceitos na sociedade. (COYLE, 2002, 101)

Como apontado pelo referencial teórico, quanto mais individualizada for a prestação assistencial, quanto mais personalizada a atuação da concessionária, maiores as chances de êxito do processo de reinserção do indivíduo ao convívio social. Necessário, assim, que o trabalho seja desenvolvido levando em consideração as características de cada indivíduo, sua aderência voluntária ao processo e o desenvolvimento de um plano de trabalho continuado e sequencial. As premissas do processo de ressocialização devem, sempre que possível, nortear a construção de medidas objetivas e operacionais de monitoramento do trabalho do particular.

Dessa forma, como premissa para avaliação da qualidade do trabalho, sugere-se o levantamento/ atualização dos perfis pedagógico e profissional dos indivíduos. A partir desses

dados, podem ser traçados direcionamentos para a maior efetividade do processo de reintegração social.

Sugere-se, ainda, o monitoramento da adesão/ permanência dos presos nas atividades ofertadas, para garantir o respeito à voluntariedade do processo, estimulando que sejam destinados esforços para a sensibilização dos indivíduos para a importância das oportunidades de ensino e trabalho.

Em termos de ocupação do preso, para elaboração ou aprimoramento de indicadores de performance em prol da reintegração social, sugere-se que algumas variáveis sejam consideradas em conjunto ou separadamente, de acordo com as circunstâncias e a realidade prisional.

Para avaliação da prestação da efetividade assistência educacional, é fundamental a mensuração do aumento da escolaridade média dos indivíduos, pela análise do objetivo do progresso escolar e da aprendizagem.

Recomenda-se, ainda, a avaliação do desempenho médio dos indivíduos nos exames anuais ofertados ao sistema prisional (tais como ENCCEJA, ENEM etc). A evasão escolar pode indicar o nível de satisfação do indivíduo com o serviço prestado, mensurando a voluntariedade da participação (premissa da ressocialização).

No que tange à assistência laboral, além do levantamento/ atualização dos perfis profissionais, sugere-se, ainda, o levantamento anual das oportunidades do mercado de trabalho regional, para mensurar se a oferta de profissionalização e oportunidades de trabalho podem maximizar as chances de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho.

Da mesma forma, os dados servem para fomentar o trabalho em prol do empreendedorismo (tanto em termos de capacitação, quanto fomento à criação de pequenos negócios, compatíveis com as habilidades e competências dos presos) e a evasão sugere o nível de satisfação com as atividades prestadas.

A figura abaixo sintetiza alguns fatores apontados pelo referencial teórico como indicadores de incremento da qualidade do serviço das dimensões ensino e trabalho e, via de consequência, da atuação em prol da ressocialização.

Figura 14

SUGESTÕES - OCUPAÇÃO DO SENTENCIADO	
ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL	TRABALHO E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do perfil pedagógico do indivíduo; • Mensuração do progresso escolar e da aprendizagem formal, avaliando o aumento da escolaridade média dos indivíduos; • Análise de desempenho médio nos exames anuais (ENCCEJA, ENEM etc.); • Análise da evasão escolar: para mensurar o nível de satisfação do indivíduo com o serviço prestado, tendo a premissa da voluntariedade como medida da qualidade do processo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do perfil profissional do indivíduo; • Levantamento anual das oportunidades do mercado de trabalho regional (considerando oferta de vagas, segmentos e atividades com menores entraves à contratação da mão de obra prisional etc.); • Elaboração de um catálogo de cursos para formação profissional compatível com a demanda do mercado de trabalho e as habilidades dos indivíduos; • Oferta de capacitação profissional segundo as competências, habilidades e demanda dos indivíduos; • Oferta de capacitação em empreendedorismo e fomento à criação de novos negócios; • Análise da evasão para mensuração do nível de satisfação do indivíduo com o serviço prestado, tendo a premissa da voluntariedade como medida da qualidade do processo.

Fonte: Elaboração pela autora do trabalho

É fundamental que o trabalho não fique restrito aos custodiados, mas seja também estendido aos egressos do sistema, pelo menos no primeiro ano após o cumprimento da pena período em que, segundo Pastore (2011), aumentam significativamente as chances de reincidência, caso o indivíduo não encontre trabalho.

Para prestar apoio a esse público, dando continuidade ao processo de ressocialização, sugere-se a criação de um Núcleo de Apoio ao Egresso, com a disponibilização de profissionais e recursos para apoio psicossocial dos indivíduos, continuidade na capacitação profissional e apoio ao ingresso no mercado de trabalho formal.

É importante ressaltar que poucos são os dados públicos disponíveis acerca da efetividade de programas, projetos ou mesmo ações voltadas à ressocialização, de forma que as contribuições propostas se baseiam em pesquisas bibliográficas e na experiência pessoal da autora deste trabalho na gestão prisional.

Ainda que existam estatísticas sobre o perfil do preso no Brasil, certo é que qualquer proposta de atuação voltada a esse público está sujeita a múltiplos pontos de atenção e desafios, a começar pela falta de receptividade dos indivíduos privados de liberdade às atividades voltadas à ressocialização.

De qualquer forma, a realização de um trabalho de qualidade, mais adequado às características dos indivíduos, pode contribuir para mitigar os entraves e resistências da população carcerária e dos egressos do sistema prisional, podendo reduzir as chances de reincidência

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2009**. Brasília, 2008. Disponível em: < [HTTP://www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 16 nov. 2008. BRASIL. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010a. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. Brasília: TCU, 2010b. Indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, 2000a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2009**. Brasília, 2008. Disponível em: < [HTTP://www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 16 nov. 2008. BRASIL. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010a. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. Brasília: TCU, 2010b. Indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, 2000a.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **GUIA REFERENCIAL PARA MEDIÇÃO DE DESEMPENHO E MANUAL PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES**. Brasília, Dezembro de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – Secretaria Geral de Controle Externo Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - **TÉCNICA DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA AUDITORIAS SEGECEX / SEPROG JANEIRO/2011**

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA. **Reincidência Criminal no Brasil**. Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, 2015.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP **Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública** 1ª Edição Brasília/DF –setembro de 2012.

PFEIFFER, Peter. **O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças**. Revista do Serviço Público (RSP), Ano 51 Número 1, p. 81-122, jan-mar 2000.

USAID. **Guidelines for indicator and data quality**. Washington: USAID, 1998