

Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional

SÉRIE JUSTIÇA PRESENTE | COLEÇÃO POLÍTICA PARA PESSOAS EGRESSAS



DEPEN
Departamento Penitenciário Nacional



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional



DEPEN
Departamento Penitenciário Nacional



CNU CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

Este documento foi produzido no âmbito do Projeto BRA/14/011 - Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, entre DEPEN e PNUD Brasil, e atualizado, diagramado e impresso no âmbito do Projeto BRA/18/019 - Fortalecimento do Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo, entre CNJ e PNUD Brasil, implementado em parceria com o DEPEN.



Esta obra é licenciada sob uma licença Creative Commons - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823p

Brasil. Departamento Penitenciário Nacional.
Política nacional de atenção às pessoas egressas do sistema prisional [recurso eletrônico] / Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

Inclui bibliografia

228 p. : grafs., tabs. (Série Justiça Presente. Coleção política para pessoas egressas).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-85-5834-034-2

ISBN 978-65-88014-04-2 (Coleção)

1. Política penal. 2. Sistema prisional. 3. Reintegração social. I. Título. II. Conselho Nacional de Justiça. III. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. IV. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.) V. Série.

CDU 343.8 (81)

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos CRB-1/3282

Coordenação Série Justiça Presente: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Victor Martins Pimenta; Ricardo de Lins e Horta; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

Autoria: Felipe Athayde Lins de Melo

Co-autoria: Maria Palma Wolff

Supervisão: Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito

Apoio: Comunicação Justiça Presente

Projeto gráfico: Sense Design & Comunicação

Revisão: Orientse

Fotos: Capa - Sam Erwi/Unsplash; pg 11 - Acervo CNJ; pg 17 - Diego PH/Unsplash; pg 73 - Samson/Unsplash; pg 115 - Laura Kapfer/Unsplash; pg 141 - Gaelle Marcel/ Unsplash; pg 165 - RhondaK Native Florida Folk Artist / Unsplash

Apresentação

O sistema prisional e o sistema socioeducativo do Brasil sempre foram marcados por problemas estruturais graves, reforçados por responsabilidades difusas e pela ausência de iniciativas articuladas nacionalmente fundadas em evidências e boas práticas. Esse cenário começou a mudar em janeiro de 2019, quando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a liderar um dos programas mais ambiciosos já lançados no país para a construção de alternativas possíveis à cultura do encarceramento, o Justiça Presente.

Trata-se de um esforço interinstitucional inédito, com alcance sem precedentes, que só se tornou possível graças à parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na execução das atividades em escala nacional. O programa conta, ainda, com o importante apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

As publicações realizadas no âmbito do programa trazem temáticas afeitas ao Justiça Presente, como alternativas penais, monitoração eletrônica e atenção às pessoas egressas do sistema prisional, consolidando políticas públicas e fornecendo rico material para capacitações e sensibilização de atores.

É animador perceber o potencial de transformação de um trabalho realizado de forma colaborativa, que busca incidir nas causas ao invés de insistir nas mesmas e conhecidas consequências, sofridas de forma ainda mais intensa pelas classes mais vulneráveis. Quando a mais alta corte do país entende que pelo menos 800 mil brasileiros vivem em um estado de coisas que opera à margem da nossa Constituição, não nos resta outro caminho senão agir.

Nesta publicação apresentamos a "Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional", contendo postulados, princípios e diretrizes para a estruturação de serviços de acolhimento, orientação e encaminhamento, permitindo sua articulação com o conjunto mais amplo das políticas públicas. O documento possui também propostas de metodologia e de estrutura gerencial e operacional dos serviços, além de planos de formação voltados à qualificação de servidores das políticas públicas.

Trata-se de iniciativa inédita no país, uma vez que, embora prevista na Lei de Execuções Penais, desde 1984, jamais logrou-se construir uma política de alcance nacional para o público egresso das prisões. Esta publicação se soma à Resolução CNJ n. 307, de 2019, compondo o arcabouço conceitual e normativo que permitirá construir uma política pública nacional. Espera-se que o texto tenha a aptidão para alcançar um maior número de pessoas e que, assim, possa impactar, significativamente, a realidade de nosso sistema penal e prisional.

José Antonio Dias Toffoli

Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

CNJ (Conselho Nacional de Justiça)

Presidente: Ministro José Antonio Dias Toffoli

Corregedor Nacional de Justiça: Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins

Conselheiros

Ministro Emmanoel Pereira

Luiz Fernando Tomasi Keppen

Rubens de Mendonça Canuto Neto

Tânia Regina Silva Reckziegel

Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Candice Lavocat Galvão Jobim

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva

Ivana Farina Navarrete Pena

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

André Luis Guimarães Godinho

Maria Tereza Uille Gomes

Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral: Carlos Vieira von Adamek

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica: Richard Pae Kim

Diretor-Geral: Johaness Eck

Supervisor DMF/CNJ: Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Antonio Carlos de Castro Neves Tavares

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Carlos Gustavo Vianna Direito

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Fernando Pessoa da Silveira Mello

Diretor Executivo DMF/CNJ: Victor Martins Pimenta

Chefe de Gabinete DMF/CNJ: Ricardo de Lins e Horta

MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública)

Ministro da Justiça e Segurança Pública: André Luiz de Almeida Mendonça

Depen - Diretora-Geral: Tânia Maria Matos Ferreira Fogaça

Depen - Diretor de Políticas Penitenciárias: Sandro Abel Sousa Barradas

PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Katyna Argueta

Representante-Residente Adjunto: Carlos Arboleda

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Coordenadora-Geral (equipe técnica): Valdirene Daufemback

Coordenador-Adjunto (equipe técnica): Talles Andrade de Souza

Coordenador Eixo 3 (equipe técnica): Felipe Athayde Lins Melo

Coordenadora-Adjunta Eixo 3 (equipe técnica): Pollyanna Bezerra Lima Alves

Agradecimentos

Embora sistematizado por meio de Consultoria Técnica Especializada, o processo de elaboração deste documento contou com o diálogo e a participação de dezenas de colaboradores e colaboradoras, em especial:

Ademir Panciera, Adriana Cristina Dias de Oliveira, Adriano de Camargo, Antonio Marcos Hidalgo, Débora Araújo, Edite Rosa, Eduardo Novais, Fabiana Dias, João Marcos Buch, Josafá Reis da Silva Filho, Luciano André Losekann, Luiz Antonio Bogo Chies, Luiz Carlos Marques, Mara Fragapani Barreto, Maria Palma Wolff, Mariana Leiras, Mariângela Pavão, Mauro Rogerio Bittencourt, Nasser Haidar Barbosa, Ozias Ferreira, Susana Inês de Almeida e Silva, Talles Andrade de Souza, Valdirene Daufemback, Victor Martins Pimenta, Ziza Maia

Agradecimentos especiais:

*Às Instituições e membros individuais da RAESP –
Rede de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro*

*À toda a equipe da ACUDA -
Associação Cultural e de Desenvolvimento do Apenado e Egresso de Porto Velho*

SUMÁRIO

Índice de tabelas, figuras e gráficos	9
Siglas	11
Resumo	12
Introdução	13

Parte I – Aspectos empíricos e conceituais da Política Nacional 19

1. Punição e questão social na contemporaneidade	20
2. A preocupação com o egresso na história das políticas penais	24
2.1. A assistência ao egresso no Brasil	26
3. Direitos e documentos de referência	28
3.1. Legislações internacionais	29
3.1.1. As Regras Mínimas para Tratamento de Presos das Nações Unidas	29
3.1.2. Convenção Americana sobre Direitos Humanos	30
3.2. Legislação e outras referências nacionais	31
3.2.1. Constituição Federal	31
3.2.2. Lei de Execução Penal (LEP)	33
3.2.3. Código Penal	34
3.2.4. Resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	34
3.2.5. III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)	35
3.2.6. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária	36
4. Consequências do processo de encarceramento	37
4.1. Marcadores da condição da pessoa egressa	39
5. A transversalidade das políticas públicas no atendimento à pessoa egressa	43
5.1. Configuração dos serviços existentes	43
5.1.1. Institucionalidades	45
5.1.2. Público atendido	47
5.1.3. Atividades realizadas	48
5.2. Síntese analítica	50
6. O atendimento à pessoa egressa como política pública social	54
7. Postulados e princípios da Política	57
7.1. Reconhecimento da seletividade do sistema de justiça penal	58
7.1.1. Princípios	59
7.2. Respeito à pessoa egressa como sujeito de direitos e com participação crítica e construtiva na vida social	61
7.2.1. Princípios	62
7.3. Participação de todos os setores do sistema de justiça penal, das políticas sociais e da sociedade civil	64
7.3.1. Princípios	65
8. Diretrizes da Política	68

Parte II – Estruturas organizacional e institucional para implantação e execução da Política **75**

1. As políticas públicas e suas interfaces com a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional	76
1.1. Interfaces da gestão prisional	77
1.2. Política de educação e atenção às pessoas egressas do sistema prisional	79
1.3. Assistência social	82
1.4. Política de Saúde	87
1.5. Assistência judiciária	90
1.6. Políticas de trabalho, geração de renda e qualificação profissional	94
1.7. Parcerias com o Poder Judiciário	100
2. O modelo organizacional para a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional	102

Parte III – Metodologia dos serviços **117**

1. Atores e atribuições	118
1.1. O Poder Executivo Estadual	122
1.2. O Poder Executivo Municipal	123
1.3. A parceria entre o Poder Executivo Estadual e o Sistema de Justiça	124
1.4. Grupo Gestor nos estados e municípios	126
1.5. Os estabelecimentos prisionais	127
1.6. O equipamento de atenção às pessoas egressas	128
1.7. A equipe técnica	130
1.8. A rede parceira	130
2. Modelo de articulação com entidades da Rede para encaminhamentos diversos: fluxos e procedimentos	132
2.1. Procedimentos	133
3. Documentos de referência	134
3.1. Termo de Cooperação com instituição	134
3.2. Formulário de Cadastro de Entidade	136
3.3. Modelo de ofício de encaminhamento	138
4. Objetivos e beneficiários diretos dos equipamentos de atenção às pessoas egressas	139
4.1. Ações metodológicas	140
4.2. Recomendações acerca da política para diversidades	140

Parte IV – Subsídios para Elaboração de Estratégia de Comunicação e Avaliação da Política **143**

1. Uma abordagem sobre comunicação como mobilização social	144
1.1. Proposta conceitual	145
2. A transversalidade da Política e sua articulação como rede de atendimento	150
2.1. O papel dos municípios	152
2.2. Escolas de Serviços Penais e processos formativos para a Política	156
3. Estratégias	157
4. A avaliação da Política e dos serviços	160

PARTE V – Planos Educacionais	167
1. Processos formativos segundo o Modelo de Gestão da Política Prisional	170
2. A Matriz Curricular da Escola Nacional de Serviços Penais	171
3. Base comum: intersecção entre o Modelo de Gestão e a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional	173
3.1. Cursos relacionados ao Modelo de Gestão da Política Prisional	173
Organização de Rotinas para Custódia baseadas em Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade	174
Gestão das Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade	184
3.2. Curso relacionado à Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional – base comum	195
Introdução à Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional	199
4. Curso relacionado à Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional – base específica	203
Modelo Colaborativo e de Participação	203

BIBLIOGRAFIA	209
---------------------	------------

APÊNDICE	217
-----------------	------------

ÍNDICE DE TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Lista de estados e órgãos/iniciativas visitados. Período: maio a dezembro de 2017	15
Tabela 2: Principais serviços e atendimentos oferecidos às pessoas egressas	48
Tabela 3: Formas e finalidades de parcerias com o Poder Judiciário	100
Tabela 4: Obstáculos percebidos para inserção produtiva no sistema prisional	103
Tabela 5: Instâncias e procedimentos de vinculação social e promoção da liberdade	109
Tabela 6: Instâncias de gestão da Política	112
Tabela 7: Instâncias de gestão estadual da Política	114
Tabela 8: Tipos e finalidades da comunicação	148
Tabela 9: Posicionamento estratégico de comunicação	158
Tabela 10: Eixos de comunicação e formas de abordagem	159
Tabela 11: Procedimentos para implantação e monitoramento da Política	162
Figura 1: Principais demandas de egressos da CRSC/SP	90
Figura 2: Fluxos de encaminhamentos de egressos	92
Figura 3: Organograma dos processos de promoção de ambientes seguros	107

Figura 4: Organograma de processos de vinculação social e promoção da liberdade	108
Figura 5: Organograma de estabelecimentos prisionais	110
Figura 6: Organograma de órgão gestor da política prisional	113
Figura 7: Fluxos entre a gestão prisional, serviços para pessoas egressas e redes de políticas públicas	118
Figura 8: Fluxos e responsabilidades no atendimento às pessoas egressas	121
Figura 9: Fluxo de encaminhamentos e interfaces entre equipamento de atenção às pessoas egressas e rede de organizações parceiras	132
Gráfico 1: Critérios de institucionalidade	46
Gráfico 2: Quantidade de critérios atribuídos a cada iniciativa	46
Gráfico 3: Públicos beneficiários das atividades	47
Gráfico 4: Serviços realizados diretamente pelas iniciativas visitadas	49

SIGLAS

CAEF – Central de Atendimento ao Egresso e Familiar de Preso do Estado de São Paulo

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social

CRSC/SP – Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo

FAESP – Fundação de Amparo ao Egresso Prisional

FUNAP – Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel

GER/PB – Gerência de Ressocialização da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária da Paraíba

PNAISP – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional

PDI – Plano de Desenvolvimento Individual

PRESP/MG – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional de Minas Gerais

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

RAESP – Rede de Atenção ao Egresso Prisional do Rio de Janeiro

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária

SINE – Sistema Nacional do Emprego

SMADS/PMSP – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

VEPMA – Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas

RESUMO

Este documento resulta de consultoria realizada no âmbito do Projeto BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil, realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, cuja proposta foi elaborar um Modelo de Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, tendo como finalidade instrumentalizar a inclusão e disseminação da pauta de pessoas egressas do sistema prisional na agenda pública governamental. Sua elaboração se deu no período de março de 2017 a março de 2018 e foi resultado de trabalhos de campo, pesquisas documentais, entrevistas com atores diversos envolvidos nas políticas penais e na gestão de políticas públicas, além de discussões e alinhamentos conceituais e empíricos trazidos pelo cotejo com diferentes práticas e iniciativas de atenção às pessoas egressas existentes no Brasil.

PALAVRAS-CHAVES

Egressos prisionais – Políticas Públicas – Justiça Criminal – Política Nacional.



INTRODUÇÃO

No período de 2014 a 2018, o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, em colaboração com o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, realizou o Projeto BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil, buscando contribuir para o contínuo aprimoramento da execução penal no país e visando assegurar o atendimento qualificado do público do sistema prisional, inclusive às pessoas egressas, enquanto direito assegurado na Lei de Execuções Penais e disposto em legislações específicas. Para tanto, o DEPEN buscou fomentar o desenvolvimento de estratégias, programas e projetos que permitissem ampliar o alcance e o acesso do público prisional às políticas sociais.

Todavia, desde aquele momento sabia-se que as iniciativas voltadas à atenção às pessoas egressas do sistema prisional eram, em sua grande maioria, difusas, fragmentadas e com sustentabilidade limitada, sendo desenvolvidas em maior ou menor grau pelas Unidades da Federação, sem, contudo, haver diretrizes, metodologias, indicadores e fluxos definidos que permitissem caracterizá-las como uma política pública.

A consultoria realizada buscou, portanto, fornecer ferramentas de gestão mais consistentes para induzir com maior eficiência e efetividade a disseminação de políticas direcionadas para o público egresso do sistema prisional, elaborando uma proposta de Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, cujo resultado ora se apresenta.

Inicialmente, a consultoria foi realizada pela Prof.^a Dra. Maria Palma Wolff, Doutora em Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais pela Universidade de Zaragoza/Espanha e com ampla carreira em diversas áreas das políticas penais. Wolff foi responsável pela elaboração dos Postulados, Princípios e Diretrizes que, com o intuito de alicerçar a Política Nacional apresentada, compõem a Parte I desta publicação. Para organizar estes Postulados, Princípios e Diretrizes, além de visitas à diversas iniciativas de atendimento à pessoas egressas em diferentes localidades, como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Brasília, por exemplo, Wolff realizou, por meio de pesquisa nas páginas eletrônicas dos órgãos gestores da Administração Penitenciária nos estados, um levantamento de iniciativas oficiais executadas nas 27 unidades federativas, levantamento este que apontou, dentre outros indicadores, a inexistência, em 06 estados, de qualquer ação estatal voltada para as pessoas egressas, em que pese tal responsabilidade ser legalmente prevista na Lei de Execução Penal de 1984.

A partir de abril de 2017, a consultoria passou a ser realizada por Felipe Athayde Lins de Melo, Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos e que atua, desde os anos 2000, no campo da política prisional e das políticas públicas, a quem coube a tarefa de dar continuidade e finalizar a elaboração desta proposta. Aprofundando aquele levantamento inicial das iniciativas, Melo realizou visitas à iniciativas de atenção às pessoas egressas nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Rodas de conversa, conversas informais, relatos de profissionais, voluntários e usuários das diferentes iniciativas, também foram considerados, numa perspectiva qualitativa de análise que bus-

ca “compreender as pessoas dentro de seu próprio marco de referências, de modo a experimentar a realidade como elas experimentam” (PEÑA & ECHEVERRY, 2000, p. 42 – livre tradução). Tal opção metodológica, cabe destacar, teve por finalidade captar as diferentes percepções dos diferentes atores, os quais, por sua vez, estão envolvidos nos diferentes níveis das iniciativas visitadas, de modo que, com frequência, a percepção e representação dos profissionais do nível de rua (LIPSKY, 1980) se mostra bastante distinta das percepções e representações daqueles profissionais que atuam na concepção e/ou gestão destas mesmas políticas¹.

Além disso, as visitas de reconhecimento buscaram dar conta de identificar iniciativas públicas e da sociedade civil, realizadas por diferentes poderes e instituições, com diversidade de público atendido, alcance e caracterização, considerando ainda a diversidade regional, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1: Lista de estados e órgãos/iniciativas visitados. Período: maio a dezembro de 2017.

Órgão ou iniciativa	Estado	Tipologia
Escritório Social	Espírito Santo	Executivo Estadual
Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional	Minas Gerais	Executivo Estadual
Gerência de Ressocialização - Secretaria de Administração Penitenciária	Paraíba	Executivo Estadual
Patronato Estadual	Pernambuco	Executivo Estadual
Patronato de Londrina	Paraná	Executivo Estadual
Escritório Social de Curitiba	Paraná	Executivo Estadual
Conselho Penitenciário Estadual	Rio Grande do Sul	Executivo Estadual
Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas de Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Judiciário
FAESP – Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário	Rio Grande do Sul	Sociedade Civil
Rede de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sociedade Civil
Banco da Providência	Rio de Janeiro	Sociedade Civil

¹ “Burocratas do nível de rua” são profissionais com “características específicas que os distinguem e os fazem, assim, um grupo analiticamente coeso para os estudos sobre práticas burocráticas, governança e políticas públicas. Alguns exemplos são: policiais, professores, agentes de saúde, assistentes sociais, agentes de fiscalização, entre outros” (FILHO, 2014, p. 5).

Órgão ou iniciativa	Estado	Tipologia
Patronato Estadual Magarinos Torres	Rio de Janeiro	Executivo Estadual
Fundação Santa Cabrini	Rio de Janeiro	Fundação Estadual
Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania da Secretaria de Administração Penitenciária	São Paulo	Executivo Estadual
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Prefeitura Municipal de São Paulo	São Paulo	Executivo Municipal
Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel	São Paulo	Fundação Estadual

À diversidade das experiências identificadas corresponde uma diversidade de tipologias e estruturas organizacionais; assim, foram visitadas 11 iniciativas de caráter público, sendo 09 de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, em órgãos da Administração Direta (Escritório Social do Espírito Santo; PRESP/MG, Gerência de Ressocialização da Paraíba, Patronato de Pernambuco, Patronato de Londrina, Patronato de Curitiba, Patronato/RJ, Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul e CRSC/SP) e 02 de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, em órgãos da Administração Indireta (Funap/SP e Fundação Santa Cabrini do RJ).

Uma iniciativa é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, em órgão da Administração Direta (SMADS/SP), no qual, contudo, a preocupação com a pessoa egressa é oriunda das próprias dinâmicas de execução das políticas de assistência social, mas não o motivo ou o foco das ações realizadas.

A VEPMA, de Porto Alegre, realiza o Programa Voltar a Confiar, inspirado em experiência de política pública realizada no Chile. Já as demais iniciativas eram realizadas por organizações da sociedade civil: a FAESP (cujas atividades foram encerradas em 2018, após 41 anos de história da Fundação); o Banco da Providência, organização da sociedade civil criada em 1959 e que durante alguns anos executou o projeto “Agência da Cidadania”, desenvolvendo uma metodologia de formação dos egressos prisionais voltada para a cidadania e a empregabilidade, realizando cursos de capacitação profissional e agenciamento de vagas no mercado de trabalho, mas que também teve suas atividades paralisadas por falta de recursos; e, a RAESP, uma rede informal de organizações e movimentos da sociedade civil.

Embora não se tenha pretendido dar conta de caracterizar o cenário nacional de ações de atenção às pessoas egressas a partir das iniciativas visitadas, compreende-se que aquele conjunto de organizações permite inferir algumas premissas fundamentais para a elaboração de uma proposta de Política Nacional.

Uma dessas premissas, por exemplo, é a baixa institucionalidade das iniciativas, que foi identificada, conforme se verá adiante, a partir de cinco critérios e questões-chave, os quais permitiram caracterizá-las enquanto políticas, programas, projetos, organizações ou serviços voltados específica ou prioritariamente às pessoas egressas dos sistemas prisionais, compreendendo seu nível de institucionalidade segundo o maior ou menor número de critérios atingidos.

Dessa forma, a partir dos Postulados, Princípios e Diretrizes e da análise das iniciativas identificadas ao longo da execução da consultoria, tornou-se possível, somando o aporte de referências bibliográficas e de estudos sobre práticas internacionais, dar sequência ao desenvolvimento dos demais aspectos que conformam a proposta de Política aqui apresentada, contemplando sua estrutura organizacional e interfaces com as políticas públicas - Parte II; a metodologia para os serviços de atenção às pessoas egressas – Parte III; subsídios para estratégias de comunicação e mobilização social – Parte IV – e uma proposta de matriz curricular para a realização de processos formativos de servidores da Política – Parte V.

O documento que ora se apresenta também passou a subsidiar as ações voltadas ao público de pessoas egressas do sistema prisional no âmbito do Programa Justiça Presente, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e com o Departamento Penitenciário Nacional, ocasião em que se tornou possível esta publicação.



Parte I

ASPECTOS EMPÍRICOS
E CONCEITUAIS DA
POLÍTICA NACIONAL

1 PUNIÇÃO E QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

O crescimento do espectro punitivo no mundo contemporâneo tem sido comprovado de forma inequívoca por toda sorte de dados empíricos, como também por diferentes abordagens teóricas. A despeito de haver em muitos países um processo descendente na curva de encarceramento – como nos EUA, primeiro no ranking mundial em número de pessoas presas –, no Brasil continuamos em franco, exponencial e contínuo crescimento da população carcerária. Mais do que isso: esse contexto preocupante é potencializado pelo fato de que a crescente superpopulação carcerária implica também um agravante nas condições degradantes há muito observadas (WOLFF, 2003).

Importa ainda destacar que, embora tais condições e as diferentes infrações de direitos existentes nas prisões brasileiras sejam elementos constitutivos de sua história, a questão do superencarceramento emerge em um cenário de enfraquecimento da cultura do Estado de Bem-Estar Social. Esse movimento coincide com o final da Guerra Fria e inscreve-se no contexto da reestruturação produtiva em curso na economia mundial, tomando forma na década de 1980, quando foram criados diversos mecanismos para potencializar a expansão da economia capitalista, que passa a contar com os recursos inestimáveis das tecnologias de produção, informação e comunicação. Com isso, os processos de globalização e de avanço do neoliberalismo ali engendrados necessitaram da flexibilização das fronteiras políticas e do controle público, demandando uma redução do “tamanho” do Estado.

No entanto, a ausência ou o enfraquecimento do Estado como gerenciador da vida econômica e social necessita ser compensada, de alguma forma, com sua outra face – qual seja, aquela dirigida ao controle e à punição.

Verifica-se, então, a potencialização de processos legais e extralegais de controle repressivo (aumento de penas, ampliação de tipos penais), bem como processos de criminalização seletiva de movimentos sociais, da juventude e da pobreza. O ocultamento dessa realidade desloca para o sujeito² a legitimação da existência do aparato coercitivo do Estado – ou seja, a penalidade neoliberal “pretende remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada de insegurança objetiva e subjetiva” (WACQUANT, 2004, p. 4).

Atente-se que o processo de implementação das políticas neoliberais no Brasil foi iniciado de forma concomitante às lutas sociais por democracia, empreendidas no final da ditadura civil-militar e que culminaram na Constituição Federal de 1988. Com isso, as novas demandas de organização do capital estabeleceram-se sem que tivéssemos superado a experiência recente do autoritarismo e a estruturação de seu aparato repressivo. Isso fez com que o adjetivo de “cidadã” conferido à Constituição

² Trata-se dos sujeitos considerados desnecessários no contexto da produção e consumo acelerados, são os desfiliaados (CASTELS, 1999) cujas vidas nuas são aquelas que não merecem ser vividas (AGAMBEN, 2002).

seja verdadeiro quanto aos processos de mobilização popular e social que envolveram sua formulação, mas não se coaduna com a concretização dos direitos ali projetados. Ou seja, a despeito da emergência de uma Constituição baseada em princípios democráticos e nos fundamentos do Estado de Bem-Estar Social, indicando o caminho da democratização do Estado e da universalização de direitos sociais, não se verificou a devida implementação das políticas públicas necessárias para a efetivação daqueles pressupostos.

Promulgada em paralelo às novas demandas de expansão do capital em âmbito mundial, prevaleceram sobre a Constituição nossa história e a gênese de organização do Estado e da sociedade civil – firmemente marcadas pelo escravismo e patrimonialismo que, agora, são atualizados pelas demandas da economia globalizada. Esses fatores se conjugam para operar a apropriação privada dos bens socialmente produzidos a partir de severas discriminações de classe e cor, processo no qual o sistema de justiça criminal possui protagonismo. É o que Nilo Baptista (2006) menciona como sendo o “pecado original” presente na fundação da pena pública, que se organizou como uma “estrutura social fundamentalmente privatista, na qual os instrumentos públicos de coação, normalmente monopolizados pelo Estado, pertenciam de fato às classes dominantes” (BAPTISTA, 2006, n/p).

A resposta às exigências de expansão internacional do capital, sem a consolidação de políticas públicas e sociais dirigidas à efetivação de direitos, faz emergir novas expressões da questão social, além da já conhecida pobreza. Agora, a desigualdade é também mediada pelo consumo (especialmente de novas tecnologias), pelo enfraquecimento da organização dos trabalhadores, pela destruição do meio ambiente e pela violência em suas diferentes manifestações. Assim, a questão social pode ser entendida como “o conjunto de expressões da desigualdade na sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 1999, p. 27). No entanto, trata-se de uma realidade que não está isenta de contradições, pois ao mesmo tempo em que produz desigualdades, também forja processos de resistência para o seu enfrentamento.

Nessa direção, pode ser vista a ampliação da perspectiva de direitos humanos, com a organização de sistemas que positivam direitos e realizam a vigilância de sua aplicação e das infrações relacionadas aos diferentes documentos dos quais os Estados são signatários³. Tanto no âmbito internacional, através das Nações Unidas, quanto no âmbito regional, com a Organização dos Estados Americanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, além da organização nacional, os direitos humanos se constituem como instrumentos na luta pela efetivação da dignidade humana.

Destaca-se que o entendimento aqui proposto sobre direitos humanos não se restringe a um catálogo de leis e tratados, numa perspectiva iluminista ideal. A legislação é apenas uma etapa de sua efetivação, estando indissociável dos movimentos da realidade social e suas contradições, a partir das quais homens e mulheres expressam sua inconformidade com as injustiças sofridas por meio de processos de luta pela dignidade humana (HERRERA FLORES, 2005).

3 Conforme o § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, os tratados internacionais de defesa de direitos, aprovados pelo Congresso Nacional, passam a ser considerados emendas constitucionais. (BRASIL, 1988)

Este é, sem dúvida, o cenário dos avanços forjados no âmbito dos direitos no contexto brasileiro; com a Constituição Federal de 1988, direitos foram ampliados e universalizados como decorrência de históricas demandas e mobilizações sociais. Com isto, operaram-se avanços conceituais, políticos e institucionais que repercutiram na responsabilização do Estado frente a efetivação dos direitos sociais. Exemplo disso é a estruturação do Sistema Único de Assistência Social, que organiza a política nacional com capilaridade em praticamente todos os municípios brasileiros. Nesse escopo, podem também ser sinalizados as políticas de cotas e os programas de expansão do ensino superior, além da regulamentação e institucionalização de políticas públicas para segmentos específicos da população, até então invisibilizados.

A questão que se coloca é que esses avanços são parciais e focalizados, e, assim, não conseguem fazer frente às determinações da sociedade contemporânea e ao histórico aparato repressivo e excludente. Conforme já mencionado, trata-se de uma estrutura que foi atualizada e potencializada no período da ditadura militar, mas que esteve presente desde o início de nossa formação política, dirigindo-se prioritariamente à criminalização da pobreza.

É exatamente essa a seletividade que o sistema de justiça atesta e opera. É a ela que somar-se-á, a partir da década de 1980, o enfraquecimento das propostas do Estado de Bem-Estar Social, o fracasso da perspectiva ressocializadora⁴ da pena e, ainda, o exponencial crescimento da população carcerária. Segundo dados do Infopen (BRASIL, 2017) o Brasil possui o segundo lugar mundial na variação da taxa de crescimento da população carcerária, perdendo apenas para a Indonésia e com a terceira maior população carcerária no computo geral.

Entretanto, países com mais pessoas encarceradas vêm registrando um decréscimo nos índices de aprisionamento nos últimos anos, caso da Rússia, que conforme o Infopen 2014, ocupava a terceira colocação mundial, tendo sido superada pelo Brasil.

Um dos dados preocupantes neste contexto é o índice de 41% de presos provisórios e a questão da população carcerária feminina a qual registra 567% de crescimento entre 2000 e 2014 (BRASIL, 2014). Também, embora exista uma fragilidade nos dados e na conceituação sobre reincidência criminal no Brasil, os estudos existentes sugerem em comum seus altos índices (IPEA, 2015).

Estes elementos nos indicam que o contínuo crescimento da população carcerária não tem repercutido na melhora das condições de vida e de segurança da população. Ainda que seja a população pobre a que mais sofre com os delitos praticados e com atos de violência institucional registrados por

4 A perspectiva ressocializadora corresponde à função de prevenção especial positiva da pena, ou seja, ao entendimento de que a condenação à pena privativa de liberdade deve proporcionar a emenda moral do preso, que, após o cumprimento da pena estaria apto a adotar padrões de conduta socialmente aceitáveis e a não mais transgredir a lei penal. A falácia desta função atribuída à pena de prisão, além de comprovada pelos dados estatísticos que trazem a realidade do sistema prisional, é denunciada por inúmeros estudos de diversas disciplinas e correntes teóricas, que podem ser ilustradas nas palavras de Zaffaroni (1997, p. 47) que refere a proposta de ressocialização como decorrente de um pensamento "meridianamente discriminatório, quando não diretamente racista ou, pelo menos, um filho dileto (ou direto) do racismo e da discriminação biológica".

agentes do Estado, a demanda por maior segurança é de todas as camadas sociais. Verifica-se que o alto custo econômico e social do aparato repressivo e da prisão não empreende nem a prevenção geral – dissuasão da prática de delitos – nem a prevenção especial positiva – reforma moral do condenado. Ao contrário, o encarceramento marca fortemente a trajetória da pessoa que passa pela experiência da prisionalização, pela estigmatização e agravamento das condições de exclusão e marginalização que culminaram com sua criminalização. Portanto, não se trata de efetivar a 'defesa da sociedade' muito menos a 'reabilitação' da pessoa criminalizada, mas de se constituir um lugar de exclusão por excelência.

Diante disso, a questão que se coloca é: qual é o direcionamento das políticas públicas frente a esta realidade, na qual se efetiva um amplo conjunto de violações de direitos?

Tal questão se impõe porque, se, por um lado, a inviabilidade e a falácia do caráter preventivo-especial da pena são incontestáveis, por outro, a ausência de programas de saúde, trabalho e educação (entre outros) reforça e naturaliza as condições desumanas do cárcere e a consequente priorização das áreas vinculadas à vigilância e ao controle de presos/as.

É a partir dessa crítica – projetando um ideal de sociedade sem prisões, mas pensando nos sujeitos concretos, seus destinatários – que Alessandro Baratta (1991) refere que a ineficiência da prisão em termos de efeitos restauradores sobre a pessoa condenada não é suficiente para descartar a ideia de reintegração social. Há, sim, que projetá-la a partir de outras bases, e tencioná-las apesar da prisão. Para tanto, é necessário que se estabeleçam práticas destinadas à redução dos danos ali causados.

Essa visão é corroborada por Iñaki Riveira Beiras (2016), para quem o pessimismo e o desencanto acerca das alternativas à prisão trazem consigo o perigo da imobilidade e do enfraquecimento da própria crítica sobre a prisão e seus efeitos. Por isso, a intervenção no âmbito da execução penal só terá algum sentido para as pessoas a ela sujeitas se inverter completamente sua lógica vigente, estabelecendo práticas que tenham no horizonte os direitos, e não o reforço do processo punitivo.

É possível, então, fazer um paralelo com o que Joaquim Herrera Flores (2005) aborda sobre a condição da mulher na sociedade capitalista. O autor cita a existência de "dimensões superpostas de exclusão" para referir a experiência de diversas expressões da desigualdade, iniquidade e opressão sentida por sujeitos formados a partir de suas condições de vida e determinantes sociais específicos - classe, gênero, raça, etnia. Tal perspectiva é útil para compreender as expressões da questão social, que marcam a condição da grande maioria das pessoas egressas do sistema prisional. Sua inclusão no sistema de justiça criminal já é indicativo de um histórico e contexto de vulnerabilidade social, o qual passa a se consolidar como vulnerabilidade penal, que é então potencializada por essa "passagem" pela prisão, dificultando ou mesmo inviabilizando qualquer possibilidade de construção de projetos de vida calcados numa condição ampliada de cidadania⁵.

5 Por condição ampliada de cidadania entende-se a possibilidade de exercício não apenas dos direitos individuais, mas de toda a construção contemporânea de direitos, especialmente os econômicos, sociais e culturais e os relativos ao meio ambiente e à cultura de paz.

2 A PREOCUPAÇÃO COM O EGRESSO NA HISTÓRIA DAS POLÍTICAS PENAIS

A necessidade de estruturação de um atendimento à pessoa egressa da prisão surge de forma concomitante às primeiras discussões sobre política penitenciária, levadas a cabo pelos Congressos Penitenciários Internacionais, organizados desde o final do século XIX. A restrita produção teórica e as dificuldades de intercâmbio e comunicação da época fizeram com que esses congressos, com representações oficiais de diversos países, repercutissem em âmbito interno – se não nos encaminhamentos da política penitenciária, ao menos nas discussões sobre sua condução.

O primeiro Congresso, realizado em Londres em 1872, já referiu o atendimento ao egresso como “coisa excelente e necessária, e de que o Estado deverá conceder subvenções regulares às sociedades de proteção, e dar-lhes mesmo um tal ou qual caráter oficial” (FERREIRA-DEUSADO, 1891, p. 114). É sinalizada ainda a necessidade de atendimento diferenciado para as mulheres. Da mesma forma, o Congresso manifestou preocupação com o liberado condicional, indicando a necessidade de um sistema de vigilância oficial a ser exercida “tanto para interesse do condenado como da sociedade” (FERREIRA-DEUSADO, 1891, p. 115). Tais conclusões foram retomadas em 1878 no II Congresso, realizado em Estocolmo, colocando que a “proteção a dar aos ex-reclusos adultos é o complemento indispensável de uma boa disciplina penitenciária reformadora” (FERREIRA-DEUSADO, 1891, p. 115).

Essas referências já indicavam dois direcionamentos importantes que a política penitenciária assumiria até a segunda metade do século XX: a reforma do condenado e a prevenção da pena, com foco na proteção da sociedade. Este aspecto remonta à própria gênese da prisão: surgida no âmbito do Estado Moderno como consequência do pensamento iluminista, sua concepção propugnava o fim dos castigos físicos (BECCARIA, 1995), mas retinha uma importante função de disciplinamento na sociedade capitalista então emergente (FOUCAULT, 1986; PAVARINI e MELOSSI, 1987).

Como se viu anteriormente, as finalidades de prevenção especial positiva e geral da pena foram gradativamente superadas pela perspectiva repressora presente nos tempos do “grande encarceramento” (BATISTA, 2010), excluindo qualquer resquício daquela preocupação com a humanização da pena. Dessa forma, no embate histórico entre prevenção especial positiva com ressocialização/reforma do condenado e prevenção especial negativa, a qual prevê a eliminação/anulação da pessoa condenada, esta última saiu vencedora.

Outra questão a apontar é a indefinição do locus de atendimento, com a indicação de “um tal ou qual caráter oficial”. Esse aspecto se relaciona à forma como o tratamento da pobreza foi historicamente organizado. A assistência e os serviços sociais, delegados à Igreja e à caridade privada, só tardiamente foram pensados como política pública. No Brasil, isso ocorreu na primeira metade do século XX – e ainda assim, porque tal regulamentação e controle eram importantes e úteis para o

processo de organização da sociedade urbana-industrial que então se forjava (WOLFF, 2015).

A perspectiva pendular que vai da atenção ao controle é retomada em 1899 no IV Congresso Internacional de São Petersburgo. Os anais sinalizam a necessidade de colaboração dos serviços de polícia e segurança pública e a preocupação em buscar maneiras de:

garantir os condenados restituídos à liberdade contra toda e qualquer recaída no crime, e a proteger a própria sociedade contra novos prejuízos e perturbações resultantes do mau procedimento d'esses indivíduos, sem que, todavia, careça ser revelada a verdadeira situação d'elles e sem os inquietar ou perturbar sua vida livre. (FERREIRA-DEUSADO, 1891, p. 50, grifo nosso)

Entre as dificuldades apontadas naquelas discussões, está o fato de as informações relativas aos processos penais serem divulgadas a particulares e de os serviços de polícia interferirem nos locais de trabalho.

Os Congressos Internacionais articularam os países participantes e, a partir da organização da Liga das Nações⁶, foi constituída a Comissão Internacional Penal e Penitenciária. Em 1930, a comissão apresentou no Congresso Penitenciário Internacional de Praga, no qual o Brasil teve participação ativa, o *Conjunto de regras sobre o modo de tratar os presos*. O documento se tornaria precursor das *Regras Mínimas para Tratamento de Presos*, instituídas em 1955 e editadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Este primeiro conjunto de regras mencionava, no item 54, que era necessária uma preocupação com a assistência posterior ao livramento, e que ela deveria começar ainda durante o período da prisão e "ser organizada na base em um estudo exato das condições de vida do preso e de seus parentes. Deve ter em vista proporcionar ao liberado a possibilidade de levar uma vida leal e regular" (ALMEIDA, 1933, p. 35).

A regra 55 mencionava ser "conveniente favorecer, quando possível, a criação junto a cada estabelecimento de patronatos que se ocupem da assistência aos liberados, visitando-os e ajudando-os a reentrar no convívio social e a tornar a encontrar um lugar entre os cidadãos honestos" (ALMEIDA, 1933, p. 35). São precisamente essas discussões que o Brasil recepcionará, capitaneadas por penitenciaristas como Lemos de Brito e Candido Mendes de Almeida, preocupados com as condições precárias das prisões brasileiras e com a necessidade de humanização da pena, conforme abordado a seguir.

6 Organização internacional precursora da ONU, fundada após o final da Primeira Guerra Mundial.

2.1. A assistência ao egresso no Brasil

Ainda que o Brasil tenha participado mais efetivamente das discussões internacionais apenas no 10º Congresso Penitenciário Internacional, realizado na cidade de Praga em 1930, algumas questões abordadas nos eventos anteriores repercutiram sobre as políticas penal e penitenciária internas. Assim foi que, em 1910, o Ministério da Justiça propôs a criação de um patronato de egressos das prisões, o qual nunca entrou em funcionamento. Essa questão tomou maior abrangência com o Decreto nº 16.751/1924, que regulou o livramento condicional – estabelecido ainda pelo Código Penal de 1890 – e, com ele, a criação dos Conselhos Penitenciários. Reconhecia-se tanto os patronatos públicos como privados como “auxiliares do Conselho Penitenciário no amparo, proteção e vigilância dos liberados condicionais, estendendo-se essa qualidade aos Patronatos análogos nos Estados” (ALMEIDA, 1933, p. 167).

Uma reflexão necessária diz respeito à denominação, adotada pela legislação brasileira, de “patronato” e sua etimologia: “1 Antig Qualidade ou direito do patrão em relação ao cliente, em Roma. 2 Autoridade ou qualidade de patrão. 3 Padroado, patrocínio. 4 Estabelecimento onde se abrigam e educam menores” (MICHAELIS, 2016, n/p). Esses significados revelam a ideia de uma autoridade (patrão) que cuida, concede algo ou abriga alguém hipossuficiente. Nessas definições, estão muitos aspectos presentes na organização das políticas públicas brasileiras, especialmente aquelas destinadas ao enfrentamento da questão social. Transitou-se da repressão à filantropia e ao assistencialismo, num processo não linear e pleno de contradições.

A perspectiva de controle ficou evidente com a regulamentação do livramento condicional, já que pelo Decreto nº 16.751/1924 a preocupação com a assistência toma um lugar secundário frente à vigilância do liberado. Assim:

Art.16. O liberado ficará sujeito à vigilância do director do estabelecimento penal, de onde sahir, auxiliado pelo Patronato Juridico dos Condemnados e pelo Patronato das Presas no Districto Federal, e pelos patronatos análogos nos outros pontos do território nacional.

Art. 17. Essa vigilância terá os seguintes efeitos:

1.º Proibir ao liberado a residência, estadia ou passagem em certos locais não permitidos pela sentença;

2.º Ordenar visitas e buscas nas casas dos liberados, sem limitação alguma em relação ao tempo em que puderem ser feitas, ou sem dependência de prova ou de expedição de mandado especial;

3.º Deter o liberado que transgredir as condições constantes da sentença, até ulterior deliberação do Conselho Penitenciário, a quem dará logo conhecimento do facto. (BRASIL, 1924. Grifo nosso)

Como foi possível verificar nos itens anteriores, as disputas principiológicas existentes no cenário internacional sobre o atendimento ao egresso foram acrescidas no Brasil por meio de uma flagrante e indelével linha: a repressão. As disposições acima retomam a presença marcante de nosso 'pecado capital' (BAPTISTA, 2006), mostrando o distanciamento que empreendemos até no plano ideal dos direitos previstos nos ordenamentos jurídicos liberais. Criou-se o livramento condicional – um importante avanço e uma resposta às demandas de modernização da pena –, mas, ao mesmo tempo, o mecanismo projetado para a sua aplicação não foi direcionado para o atendimento do liberado, e sim no controle e repressão dele.

A questão social então emergente necessitou ser tratada para não obstar o desenvolvimento industrial: houve de se criar mecanismos assistenciais, mas sem descuidar – e priorizando – (d)os mecanismos repressivos. Essa seletividade e direcionamento do controle estão muito vinculadas ao fato de que, na época, estava em curso no Brasil a ampliação das lutas da classe trabalhadora. A organização de sindicatos, do movimento anarquista e do Partido Comunista eram riscos iminentes, que demandavam enfrentamento. Dessa forma, as disposições supracitadas certamente não foram dirigidas a toda a população: foram seus alvos os pretos – libertos, mas ainda cidadãos de segunda classe; os pobres, que passaram a adensar a periferia das cidades; e os trabalhadores organizados, que se somaram às preocupações da classe dirigente (WOLFF, 2015). Assim, “ordenar buscas” na residência do liberado condicional “sem limitação alguma” (BRASIL, 1924) é algo que expressa o caráter seletivo, excludente e repressor arraigado na sociedade brasileira, o qual, naquele momento, estava dedicado a dar retaguarda ao capitalismo industrial emergente no país.

O Código Penal de 1940 não alterou esse direcionamento: no artigo 63, o texto refere que “o liberado, onde não exista patronato oficial subordinado ao Conselho Penitenciário, fica sob a vigilância da autoridade policial”. O então deputado Dámaso Rocha, autor de projeto de lei que estendia as funções dos patronatos públicos aos privados, menciona seu estranhamento a este aspecto do Código Penal, já que

[...] sendo o projeto de nosso Código Penal calcado no Código suíço, dele transcrevendo trechos na íntegra, distanciou-se fundamentalmente do que possui ele de mais salutar no que tange à vigilância dos liberados condicionais. O Código Penal suíço proíbe expressamente a participação da autoridade policial na vigilância dos liberados condicionais (...). A finalidade da polícia é repressiva, enquanto que a patronagem é um generoso trabalho de recuperação. (ROCHA, 1949, n/p)

O artigo 63 foi modificado pela Lei nº 1.431/1951 para incluir o patronato particular: “o liberado, onde não exista patronato oficial ou particular dirigido ou inspecionado pelo Conselho Penitenciário, fica sob a vigilância da autoridade policial”. Em 1977, foram incluídos outros segmentos no processo de acompanhamento: “o liberado fica sob observação cautelar e proteção de serviço social penitenciário, patronato, conselho de comunidade ou entidades similares [...]”.

A importância dos patronatos é assinalada por Lemos de Brito (1955) ao analisar o trabalho realizado no patronato Lima Drumond⁷, em Porto Alegre (RS). O autor refere à instituição como um “complemento da pena privativa de liberdade. Sem ele, a pena, de si mesma falível, e muitas vezes até contraproducente, não produz os efeitos benéficos que o legislador teve em vista” (BRITO, 1995, n/p). Advoga ainda que os presos não podem ser proscritos da sociedade, pois são, assim como suas famílias e vítimas, merecedores de amparo. Abandoná-los resultaria “em sério perigo para a sociedade, cujo egoísmo não permite, em regra, compreender os desastrosos resultados da ausência dessa espécie de assistência social” (BRITO, 1955, n/p).

Os movimentos da primeira metade do século XX redundaram na criação de poucos patronatos no Brasil, como os da Bahia e o do Rio Grande do Sul. A Lei de Execuções Penais de 1984 recepcionou e ampliou as funções das instituições para o acompanhamento de penas e medidas alternativas. Mas, atualmente, esta regulamentação deve ser vista para além da legislação penal e penitenciária nacional. Neste contexto concorrem também os dispositivos dos sistemas internacional e regional de direitos humanos que, a partir de diversos campos, fazem interface com a problemática da pessoa egressa do sistema penitenciário, conforme se verá a seguir.

3 DIREITOS E DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

Como já foi sinalizado, o conjunto de legislações e documentos oficiais para a garantia de direitos não deve ser visto como solução para as inúmeras situações de violação vivenciadas, pois os direitos não passam a existir a partir de sua inclusão num catálogo de legislações; o conjunto de direitos positivados é resultado dos avanços civilizatórios e das lutas sociais, mas só adquirem sentido no movimento da realidade. Por isto suas consequências e repercussões dependem não apenas de seu conteúdo intrínseco, mas do direcionamento ético e político das forças sociais envolvidas em

⁷ O Patronato Lima Drumond foi fundado em 1948 por Maria Ribeiro Tavares, então uma jovem assistente social que, desde o início daquela década, possibilitava a saída dos presos da Casa de Correção para realização de trabalho externo. Tornou-se uma ativista da criação dos patronatos no Brasil e foi precursora da criação do Serviço Social Penitenciário no Brasil. Sua participação e apresentação de trabalhos nos congressos penitenciários nacionais inspiraram tanto a criação de prisões abertas como de muitos patronatos. Faleceu em 2015 aos 102 anos, ainda residindo no Patronato Lima Drumond (transformado em prisão de regime semiaberto e aberto) e engajada na causa dos direitos dos presos e no lema por ela criado: “não existem criaturas irrecuperáveis; o que existem são métodos incorretos”.

sua (não) aplicação; sua efetividade dependerá do uso que deles é feito, do quanto instrumentalizam as ações para sua aplicação ou das possibilidades de denúncias de suas violações. Da mesma forma, os direitos não podem existir isoladamente, afirmando-se o princípio de interdependência dos direitos, já que as “dimensões superpostas de exclusão” (HERRERA FLORES, 2005) exigem muito mais do que a implementação de direitos individuais, pela importante vinculação com os direitos econômicos, sociais e culturais. É nesse contexto de construção, ao mesmo tempo de possibilidades e de limites, que as referências expostas a seguir devem ser entendidas.

3.1. Legislações internacionais

3.1.1. As Regras Mínimas para Tratamento de Presos das Nações Unidas

As Regras Mínimas para Tratamento de Presos foram editadas no Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1957. Reproduzem em parte o Conjunto de regras sobre o modo de tratar os presos, discutidas pela Liga das Nações no 10º Congresso Penitenciário Internacional, de 1930. As Regras Mínimas foram recentemente modificadas, com nova redação aprovada em novembro em 2015 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, e passaram a denominar-se “Regras de Mandela”. Embora não constituam obrigações dos Estados-membros, trazem um amplo elenco de proposições dirigidas aos diversos aspectos envolvidos na execução penal.

Com relação ao cumprimento da pena privativa de liberdade, a regra nº 4 refere que, para a consecução dos fins da prisão, a proteção da sociedade e a redução da reincidência, faz-se necessária a oferta de serviços de educação, formação e preparação para o trabalho, além de outros serviços que respondam às necessidades individuais de cada preso, possibilitando-lhes alternativas para não reincidirem e construir outros projetos de vida (ONU, 2015).

A regra nº 88 preocupa-se com a manutenção dos vínculos sociais, advogando que o tratamento dos presos não deve acentuar a sua exclusão da comunidade e sim buscar sua participação nela. O trecho recomenda que os serviços existentes na comunidade devem, sempre que possível, contribuir com os servidores da prisão para a reabilitação dos presos (ONU, 2015).

A preocupação com os egressos é abordada de forma específica na regra nº 90, segundo a qual o compromisso da sociedade não se esgota com a liberação do preso. Agências públicas ou privadas devem possibilitar às pessoas que saem da prisão um atendimento capaz de diminuir os prejuízos do encarceramento e buscar sua reabilitação social (ONU, 2015).

Em 14 de dezembro de 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 45/111 e com base nas Regras Mínimas, adotou os Princípios Básicos Relativos ao Tratamento de Reclusos, com onze pontos que referem o direito à educação, cultura, trabalho, entre outros. Destacam-se aqui os princípios nº 5 e nº 10:

5. Exceto no que se refere às limitações evidentemente necessárias pelo fato da sua prisão, todos os reclusos devem continuar a gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e, caso o Estado interessado neles seja parte, no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, no Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e no Protocolo Facultativo que o acompanha, bem como de todos os outros direitos enunciados noutros instrumentos das Nações Unidas.

[...]

10. Com a participação e ajuda da comunidade e das instituições sociais, e com o devido respeito pelos interesses das vítimas, devem ser criadas condições favoráveis à reinserção do antigo recluso na sociedade, nas melhores condições possíveis. (ONU, 1990)

Conforme evidenciado acima, apesar das Regras de Mandela e dos Princípios Básicos constituírem os documentos internacionais mais específicos sobre direitos dos presos, outros tratados e convenções que estabelecem direitos sociais devem estar presentes, pois configuram uma interface indispensável para qualquer processo de constituição de direitos.

3.1.2. Convenção Americana sobre Direitos Humanos

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também denominada Pacto de São José da Costa Rica, foi adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em novembro de 1969, mas foi ratificada pelo Brasil somente em 1992, com o fim do regime militar. Além do elenco de direitos, a Convenção cria e regulamenta a organização e as funções da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com as competências de recepcionar e julgar situações de violações dos direitos por ela constituídos (OEA, 1969).

Do texto, destaca-se o artigo 5º, que trata do direito à integridade pessoal, referindo que:

1. Toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

3. A pena não pode passar da pessoa do delinquente.

4. Os processados devem ficar separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais, e devem ser submetidos a tratamento adequado à sua condição de pessoas não condenadas.

5. (...)

6. As penas privativas de liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados. (OEA, 1969)

Além dos aspectos citados, pode-se referir o artigo 7º, que enfoca o direito à liberdade pessoal, e o artigo 11º, que aborda a proteção da honra e da dignidade e as garantias daí decorrentes.

3.2. Legislação e outras referências nacionais

3.2.1. Constituição Federal

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 é considerada a “Constituição Cidadã” pelo processo participativo e pela amplitude política que envolveu sua construção, bem como pelo avanço na ampliação e universalização de direitos. É assim que, em seu preâmbulo, define o Estado Brasileiro como um Estado Democrático, destinado

*[...] a assegurar o exercício dos **direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, [...].*
(BRASIL, 1988. Grifo nosso)

Postula como objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

O artigo 5º traz os direitos individuais. Seu conhecido preâmbulo refere que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Seus incisos especificam os direitos à igualdade, liberdade, propriedade, cidadania, ao devido processo legal e ao acesso à justiça. O texto assegura, entre outros aspectos, que nenhuma pena passará da pessoa do condenado (individualização da pena) e os direitos à integridade física e moral dos presos, além da permanência dos filhos com a mãe presa durante o período de amamentação.

O parágrafo 3º do artigo 5º refere ainda que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

No texto constitucional, o reconhecimento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, cuja superação é alçada a objetivo fundamental da República, está relacionado com o artigo 6º, que aborda os direitos sociais – ou “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. No entanto, é com o artigo 194 que a preocupação com o enfrentamento dessa realidade se estabelece, pela instituição de um sistema de seguridade social a partir do tripé saúde, previdência e assistência social. Em parágrafo único, é determinada como competência do Poder Público organizar a seguridade social a fim de possibilitar, entre outros aspectos, a “universalidade da cobertura e do atendimento” e o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

Ainda com atraso de décadas em relação aos países desenvolvidos e num contexto de implantação do neoliberalismo, essa ampliação dos direitos sociais, próxima da perspectiva do Estado de Bem-Estar Social, alterou a configuração das políticas sociais no Brasil. A universalização da saúde e da assistência social, tratadas como direitos e responsabilidades públicas, são aspectos incontestes desse avanço legal. O mesmo vale para a projeção de democratização do Estado, com a gestão participativa e o estabelecimento de mecanismos de controle pela sociedade.

3.2.2. Lei de Execução Penal (LEP)

A Lei nº 7.210/1984, primeira lei de execução penal brasileira, foi influenciada pelas Regras Mínimas para Tratamento de Presos das Nações Unidas, hoje Regras de Mandela (ONU, 2015). Em sua exposição de motivos, são citados dois objetivos para sua aplicação: "a correta efetivação dos mandatos existentes nas sentenças ou outras decisões, destinadas a reprimir e prevenir os delitos, e a oferta dos meios pelos quais os apenados e os submetidos às medidas de segurança venham a ter participação construtiva na comunhão social".

No artigo 26, a LEP define como egressos "I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II - o liberado condicional, durante o período de prova". A assistência a eles prevista, conforme o artigo 25 desta Lei, consiste "na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade" e na "concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses". Pelo artigo 27, este período poderá ser prorrogado com a comprovação de seu interesse na obtenção de emprego, o que deve ocorrer com a colaboração do serviço de assistência social.

Em seu artigo 78, a LEP define os patronatos públicos ou particulares como órgãos destinados a prestar assistência tanto a albergados como a egressos prisionais. Os patronatos possuem as seguintes atribuições, estabelecidas no artigo 79:

I. orientar os condenados à pena restritiva de direitos;

II. fiscalizar o cumprimento das penas de prestação de serviço à comunidade e de limitação de fim de semana;

III. colaborar na fiscalização do cumprimento das condições da suspensão e do livramento condicional. (BRASIL, 1984)

Estes serviços estariam sob supervisão dos Conselhos Penitenciários, que possuem entre suas atribuições, conforme o inciso IV do artigo 70, "supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos.

A não-implementação ou a parcialidade dos serviços de atendimento ao egresso é apenas uma das muitas situações de não-implementação ou de implementação seletiva de LEP. Isso ocorre porque a superpopulação carcerária e o recrudescimento da perspectiva repressora interferem cada vez mais no acesso a direitos como saúde, educação, formação profissional, trabalho, entre outros aspectos propostos. Por outro lado, o fato de ter sido elaborada antes da Constituição Federal faz com que alguns pontos necessitem de nova interpretação e/ou novos arranjos para sua consecução.

3.2.3. Código Penal

Além da regulamentação do Livramento Condicional já explicitado anteriormente no item 3.1 deste trabalho, o Código Penal em vigor pelo Decreto-Lei 2848/40 institui a figura da reabilitação, a qual, pela redação dada pela Lei nº 7.209/84 ao artigo 93 "alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação". O artigo 94 da mesma lei dispõe que:

A reabilitação poderá ser requerida, decorridos 2 (dois) anos do dia em que for extinta, de qualquer modo, a pena ou terminar sua execução, computando-se o período de prova da suspensão e o do livramento condicional, se não sobrevier revogação, desde que o condenado:

I. tenha tido domicílio no País no prazo acima referido;

II. tenha dado, durante esse tempo, demonstração efetiva e constante de bom comportamento público e privado;

III. tenha ressarcido o dano causado pelo crime ou demonstre a absoluta impossibilidade de o fazer, até o dia do pedido, ou exiba documento que comprove a renúncia da vítima ou novação da dívida.

3.2.4. Resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Em agosto de 2001, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) editou a Resolução nº 4, que dispõe sobre a implementação da "Assistência ao Egresso, através de Patronatos Públicos ou Particulares" e resolveu o seguinte:

Art. 1º. Estimular as Unidades Federativas a dar continuidade aos programas que vêm sendo desenvolvidos no acompanhamento e Assistência do Egresso, posto que o baixo índice de reincidência é demonstração inequívoca da ênfase que se deve imprimir a tal modalidade;

Art. 2º. Apelar aos Estados que não dispõem de programas de atendimento que os viabilizem, adaptando-os às Resoluções editadas por este Conselho, de modo a que possam apresentar Projetos e, conseqüentemente, recursos para minimização dos problemas que afetam a questão penitenciária;

Art. 3º. Conclamar os Conselhos Penitenciários Estaduais a que façam inserir, em seus relatórios, tópico sobre o funcionamento dos Patronatos ou organismos similares de assistência ao Egresso. (CNPCC, 2001)

Apesar da importância de uma resolução por parte de um órgão que possui abrangência nacional – sendo referência da elaboração e fiscalização da política penitenciária e incidindo ainda sobre os Conselhos Penitenciários, responsáveis pela supervisão dos patronatos –, o que se verifica é, na verdade, a fragilidade desta proposição. Considerando a escassez de dispositivos que efetivem o atendimento previsto na LEP, “estimular” a continuidade dos programas desenvolvidos, “apelar” para que estados criem serviços ou conclamar que os conselhos penitenciários incluam esta questão em seus relatórios, realmente não seria uma solução para a inexistência de serviços. Destaca-se ainda que a Resolução é a única referência normativa de política para o egresso registrada no âmbito do CNPCP.

3.2.5. III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)

O III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), constituído pelo Decreto nº 7.037/2009 e atualizado pelo Decreto nº 7.177/2010, foi produto de uma ampla discussão nacional que culminou nas resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Além de recepcionar os direitos previstos nos programas anteriores, o III PNDH contempla o conjunto de direitos previstos em diversas legislações internacionais que, desde a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), buscam a positivação e especificação de direitos em diferentes campos, e os quais também configuravam pautas de lutas sociais no Brasil. A projeção de direitos ali contida indica a transversalidade de sua constituição e aplicação e estrutura-se em sete eixos temáticos, quais sejam: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; e, Direito à Memória e à Verdade.

Os eixos subdividem-se em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, visto que, além da preocupação principiológica, eles indicam as principais instâncias responsáveis por sua aplicação. Muitas dessas indicações possuem relação com a questão aqui trabalhada, mas, de forma mais específica, indica-se o orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. Sua diretriz nº 16 trata da “modernização da política de execução penal, priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário”. Um dos objetivos estratégicos desta diretriz é a “reestruturação do sistema penitenciário”, estando entre as ações programáticas (alíneas J e K) a ampliação de campanhas de sensibilização para a inclusão social do egresso do sistema prisional e o estabelecimento de “diretrizes na política penitenciária nacional que fortaleçam o processo de reintegração social dos presos, internados e egressos, com sua efetiva inclusão nas políticas sociais” (BRASIL, 2009).

O III PNDH refere a responsabilidade do Ministério da Justiça e dos demais Ministérios envolvidos na execução de políticas sociais, como os Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento

Social e Combate à Fome. Outrossim, recomenda aos estados e ao Distrito Federal a criação de programas de reinserção social dos egressos do sistema prisional e a aplicação das políticas sociais já existentes para este fim (BRASIL, 2009).

3.2.6. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária “fixa as diretrizes para essa política, em atendimento ao contido no artigo 64, incisos I e II da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1994 (Lei de Execução Penal)”. (CNPCCP, 2015, p. 6)

Na primeira parte, o Plano apresenta as medidas relacionadas à porta de entrada do sistema penal, com o objetivo de apresentar as questões que tem levado ao atual quadro da política criminal; entre estas estão: a Governança da política criminal e penitenciária (medida 1); O reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo (medida 6); A vulnerabilidade dos mais pobres ao poder punitivo (medida 7); O impacto das “drogas” (medida 9).

A problemática da pessoa egressa é abordada na segunda parte do plano e fixa diretrizes para o funcionamento do sistema prisional. Aborda o cumprimento de medida de segurança, o monitoramento eletrônico e as alternativas penais. Sobre a gestão prisional enfoca o fortalecimento da política de integração social; a ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal; a definição de parâmetros para trabalhadores e metodologia prisional nacional; o respeito à diversidade; a melhoria das condições do cárcere; a garantia de tratamento digno do preso; e, a instituição de modelo de gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência.

Por fim, na medida nº 10 (Egressos e política de reintegração social) refere a necessidade do fortalecimento da política de reintegração social, para garantir apoio ao egresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade, inferindo que:

O retorno da pessoa que esteve privada de liberdade ao convívio social é dificultado pelo estigma que existe sobre o egresso do sistema prisional. Há dificuldade de inserção no mercado de trabalho, de retomar o cotidiano fora das grades em amplos sentidos. A política de reintegração social deve ser fortalecida para propiciar apoio do estado ao egresso a fim de orientá-lo em seu retorno à sociedade. (DEPEN, 2015, p. 32)

Neste contexto, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária define como demandas:

a) Desenvolvimento de uma Política Nacional de reintegração que envolva Ministérios correlatos (Trabalho, Assistência Social, Educação, Saúde) e a Sociedade Civil;

b) Estimular a criação de patronatos ou órgãos similares nas unidades da federação que não possuem equipamentos destinados a executar a política de reintegração social;

c) Criar canais que facilitem ao preso ou egresso obter documentos aptos ao exercício da plena cidadania e certidões de antecedentes que respeitem o disposto no art. 202 da LEP, principalmente com o fim de auxiliá-lo na obtenção de emprego;

d) Instituir medidas que favoreçam a inserção dos egressos no mercado de trabalho.
(DEPEN, 2015, p 32)

Conclui-se, então, que as normativas internacionais e nacionais que emprestam base legal para a intervenção junto à pessoa egressa se constituem não apenas como uma projeção ideal para uma política de atendimento a este público; são também parâmetros para compreensão da realidade e das dificuldades vivenciadas antes, durante e após a saída da prisão, para a efetivação de diferentes direitos. É o que se verá a seguir, com a descrição de alguns elementos que configuram a condição da pessoa egressa.

4 CONSEQUÊNCIAS DO PROCESSO DE ENCARCERAMENTO

Conforme abordado anteriormente, a prisão se estrutura a partir de uma lógica seletiva e repressora que, no dizer de Goffman (1974), leva à despersonalização e anulação de qualquer subjetividade dos indivíduos a ela adstritos. Importa reconhecer que, em tempos de avanços tecnológicos (imponderáveis até mesmo na prisão), a segregação se relativizou e o isolamento total foi flexibilizado (CUNHA, 2002). Contudo, essas modificações se estabeleceram não como forma de atenuar o controle e a repressão, mas para a constituição de novos ilegalismos e relações de dominação e poder. A prisão, portanto, ultrapassa a perda da liberdade e fere a dignidade dos sujeitos, gerando consequências objetivas e subjetivas para quem está sujeito a ela.

As consequências da vivência prisional são de diferentes ordens e constituem-se em um processo conjunto que envolve alterações físicas, sensoriais e emocionais. Entre os aspectos que compõem a organização do problemático espaço-tempo da prisão estão: a estrutura arquitetônica, com suas limitações de espaço e com ocupação muito superior à sua capacidade, o que leva a circulação a ficar reduzida praticamente à cela e ao pátio, pois os locais coletivos, como biblioteca, oficinas, salas de aula, etc. são também escassos ou inexistentes; não há privacidade ou possibilidade de intimidade, que ocorre somente quando da imposição de uma punição (como, por exemplo, nas celas de iso-

lamento); à limitação do espaço somam-se suas más condições: todos os ambientes encontram-se, normalmente, deteriorados, sujos, úmidos e sem ventilação. (VALVERDE MOLINA, 1997)

Há ainda a falta de cuidado pessoal, pela perda de motivação para o asseio e a exposição contínua às condições degradantes no confinamento que promove o adoecimento do corpo e da mente dos encarcerados. Podem surgir perturbações da visão decorrentes da permanente limitação do espaço, de audição pelo alto nível de ruído e a baixa variação sonora. Segundo dados do Infopen (BRASIL 2014), a incidência de pessoas infectadas com o vírus HIV, hepatite e tuberculose, entre outros, é muito superior na prisão do que na população em geral. Neste mesmo contexto de agravamento das condições de saúde está a preocupação com o uso de drogas lícitas ou ilícitas.

As determinações burocrático-legais que envolvem o ingresso na prisão e o cumprimento de uma pena entram na lógica do controle e da vigilância, cuja rotina se estabelece a partir de relações de dominação envolvendo diferentes segmentos: preso/a/s, operador/a/es/s jurídicos, funcionário/a/s prisional/is, familiares. Dificilmente ocorre a individualização da pena ou a separação dos presos por tipo de delito; faz parte do cotidiano dos sujeitos encarcerados a rotina hierarquizada, permeada de pressões e ilegalismos, muitas vezes necessários para sua própria sobrevivência.

Assim, a segurança prisional não depende apenas dos muros arquitetônicos, mas também da imposição de toda uma sorte de barreiras institucionais, administrativas, morais e sociais que repercutirão não só durante o cumprimento da pena, mas também sobre tudo o que virá depois dela. Com isto, o encarceramento retira dos sujeitos não apenas a liberdade, mas a possibilidade de organizar e controlar a própria vida e, assim, parte importante de sua identidade e dignidade. São predefinidos os horários de alimentação e sono, as roupas a serem utilizadas, o corte de cabelo, o posicionamento das mãos, os comportamentos permitidos e os que são exigidos e acarretam punição caso sejam descumpridos.

A rígida organização de rotinas institucionais no que tange ao acesso aos serviços – atendimento jurídico e psicossocial, visita de familiares, trabalho, frequência à escola, etc. – é contraposta à administração autônoma das facções no interior das galerias e alojamentos. Desta forma, não há alternativas a não ser a adaptação e a submissão, seja à administração prisional, seja aos demais poderes estabelecidos. De qualquer forma, trata-se da adaptação a um ambiente normalizador e da perda de qualquer margem de liberdade quanto ao direcionamento de sua vida. A necessidade de adaptação neste contexto implica a adoção de suas pautas comportamentais e o estabelecimento de padrões estereotipados de linguagem e expressão. Decorre daí também processos de autoafirmação agressiva, estado permanente de ansiedade, alterações na sexualidade e baixas expectativas de futuro e de responsabilização frente a ele (VALVERDE MOLINA, 1997, p. 122).

De outro lado, as dificuldades que levam ao enfraquecimento ou mesmo à perda dos vínculos afetivos trazem alterações da afetividade, sensação de desamparo e uma sobredemanda afetiva.

Além disto, as revistas para ingresso dos familiares ainda ocorrem de forma vexatória e acompanhadas de diferentes violações aos direitos humanos, o que limita o convívio com os familiares ou impõe um peso a mais a este contato.

No caso das mulheres presas esta repercussão assume características específicas. Considerando-se o grande número de famílias monoparentais chefiadas por mulheres na realidade brasileira e os papéis de gênero desempenhados no cuidado dos filhos e da família, a prisão tanto pode ser um resultado destas relações, como tem grandes chances de potencializar os problemas vivenciados.

Estas manifestações podem levar ao já reconhecido fator deletério da prisão, o qual, com sua rede de poder e de autoritarismo, faz emergir arbitrariedades por todos os lados: autoridades, técnicos, agentes penitenciários e presos que se embrenham em relações discricionárias e até despóticas. Assim, por exemplo, os direitos do preso previstos pela LEP, como educação, saúde, trabalho, cultura e lazer permanecem no plano ideal da Lei, mas podem também compor mais uma capa do processo de seletividade, pois passam a “representar um fator de privilégios, de controle e de poder no interior das prisões” (WOLFF, 2011, p. 28). Ilustra esta situação os dados consolidados sobre ensino e trabalho nas prisões brasileiras, que indicam a participação de apenas 10,7% e 16,7%, respectivamente, da população carcerária nestas atividades. (BRASIL, 2014)

Dessa forma, o papel que o sistema prisional desempenha, além de distanciar-se de qualquer possível objetivo de prevenção especial ou de executar com neutralidade a proposta legal de ‘cumprimento de determinações judiciais’ impõe-se pelo reforço da exclusão. A cultura que permeia o sistema carcerário gera marcas e implicações na vida em liberdade e as implicações do aprisionamento serão sobrepostas às demais situações vividas pelas pessoas egressas desde antes de sua prisão, conforme se verá a seguir.

4.1. Marcadores da condição da pessoa egressa

O já conhecido perfil das pessoas sujeitas ao sistema de justiça penal está delineado, como se viu, a partir de diversas expressões da questão social. Estes condicionamentos serão acrescidos por todas as consequências sociais e pessoais que decorrem do período de prisão; são duas linhas que se somam inaugurando um novo processo de exclusão, que não se esgota num elenco rígido e predeterminado de situações vivenciadas. No entanto, não existem dados nacionais sobre o número e perfil das pessoas egressas no Brasil; as informações existentes são sempre focadas em experiências localizadas e em estudos específicos. Mas, dos depoimentos até então colhidos de egresso/as, familiares, equipes técnicas, operadores/as jurídico/as, e também pelas pesquisas acadêmicas consultadas, é possível relacionar alguns indicadores da condição da pessoa egressa, que são co-

mumente mencionados por seu impacto na saída da prisão e na construção de novos projetos de vida. Não se trata de um elenco exaustivo; são aspectos que não se excluem, mas se somam e se reforçam mutuamente, articulando novas determinações.

Mobilidade A dificuldade de locomoção aponta para a lacuna de políticas de assistência aos egressos prisionais, desde o instante de saída dos presídios, visto que muitas vezes a pessoa que foi liberada não dispõe de passagens nem para deslocar-se até sua residência, muitos menos para cumprir algumas determinações de comparecer ao Fórum ou ao Conselho Penitenciário. Muitas vezes encontram-se cumprindo pena em outras cidades e distantes de sua residência.

Documentação É comum a dificuldade de possuir ou de portar sua documentação pessoal, certidão de nascimento, carteira de identidade, certificado de reservista e carteira de trabalho. Ainda que a documentação exista ou que tenha sido encaminhada e confeccionada durante a prisão, não há garantia que o/a preso/a possa acessá-la quando de sua saída. Nem sempre a documentação acompanha as diversas transferências de local de cumprimento de pena e nem sempre a documentação é preservada. Há ainda os entraves da Justiça Eleitoral (título eleitoral) e do Exército (certificado de reservista), já que o não cumprimento das obrigações estabelecidas – embora a impossibilidade dada pela prisão – impede a confecção dos demais documentos civis.

1) Fragilidade nos vínculos familiares e comunitários: O período de prisão estabelece, naturalmente, um distanciamento espacial do convívio com a família. Soma-se a isto, as dificuldades enfrentadas para a realização das visitas, que vão desde o custo do deslocamento, a disponibilidade de tempo exigido, a perda de dias de trabalho, a exposição à revista vexatória, a submissão às regras das 'chefias' da facção, entre outros. Esses aspectos se verificam nesta fragilização dos vínculos, em que o não compartilhamento do cotidiano familiar deixa distante o estabelecimento de relações e experiências de cuidado material e afetivo mútuo. Da mesma forma, o distanciamento da comunidade – seja de amigos ou de relações de trabalho – traz o sentimento de não pertencimento ou de sua prescindibilidade no contexto da família ou da comunidade. Destaca-se que esta não é questão vivenciada apenas pelas pessoas privadas de liberdade e egressas, já que a sociedade contemporânea está permeada pela fragilização da solidariedade social e pela potencialização da individualização. No entanto, o que se coloca é o fato de que a prisão potencializa esta condição e é por ela agravada, com especial consequência para a pessoa egressa.

2) **Trabalho:** O trabalho na sociedade industrial capitalista se constitui quase que um fim em si mesmo, pois é elemento de reconhecimento e identidade social. Para além da luta pela sobrevivência material, ele está diretamente relacionado à possibilidade de pertencimento ao mundo legal, dos bons e produtivos. Porém, nas condições do mundo do trabalho contemporâneo, a ausência de qualificação e formação profissional, a precária formação educacional e de domínio das novas tecnologias, associados às sequelas, já impregnadas, do período de prisão dificultam e/ou impedem este acesso ao reconhecido 'mundo do trabalho'. Isto porque, se as possibilidades já são muito exíguas para todos os trabalhadores, serão muito mais para quem está saindo da prisão e que possui todas as marcas daí decorrentes.

3) **Moradia:** 'Ter para onde ir' não significa apenas a possibilidade de ter condições de abrigo e alojamento. Traz o sentido de pertencimento e possibilidade de reconhecer-se em um lugar social, bem como a possibilidade de ser referenciado/a nos serviços de atendimento social. Da mesma forma, não poder indicar um endereço em uma seleção de trabalho, ou não poder receber correspondências, constitui mais um aspecto de exclusão na disputa do mercado de trabalho. Este é um aspecto tão significativo que ser ex- presidiário/a passou a ser uma característica de parte da população de rua atendida pelos equipamentos da política de Assistência Social. A demanda por equipamentos e recursos temporários para este fim, já significativa na população em geral, passa a ter para este público um acentuado sentido de urgência.

4) **Antecedentes Penais e preconceito:** Uma consequência do período de encarceramento é sem dúvida a discriminação sentida pelos egressos. Se as condições pessoais, baixa escolaridade, precária formação profissional, dificuldades de documentação e de endereço fixo já determinam uma não cidadania, a condição de ex-presidiário/a será a condição por excelência das resistências e dificuldades a serem enfrentadas não só para inserção no mercado de trabalho, mas em diversos setores da vida social. O registro dos antecedentes criminais demarca ainda mais a linha divisória entre os bons e capazes de produzir e os indesejáveis e incapazes de ser socialmente úteis. Destaca-se que esta restrição dada pelo registro de antecedentes, em muitos casos, é extensiva aos familiares, que também passam a ficar marcados como 'familiar de preso'.

5) **Dificuldades cognitivas e defasagem informacional:** O nível de escolaridade das pessoas que cumprem pena de privação de liberdade no Brasil é paradigmático das desigualdades sociais, da seletividade penal e das exíguas possibilidades existentes quando da saída da prisão. Cerca de 80% da população carcerária possui no máximo ensino fundamental completo (BRASIL, 2014). Da mesma forma, o reduzido número de presos que fre-

quentam ensino formal na prisão – 10,7% como se viu – em nada contribui para reversão deste quadro. São limitações que serão potencializadas pela dificuldade de acesso à cultura, à informação e à formação profissional e, ainda, pela restrição de contato e de troca com o ‘mundo lá fora’. Neste contexto está ainda o restrito trânsito pelas tecnologias de informação, que são rotina e exigência na vida contemporânea, com consequências importantes para o acesso ao mercado e trabalho e a todos os demais serviços sociais.

6) **Acesso à justiça:** Independentemente de qual seja a condição da pessoa egressa, se em final de pena ou em cumprimento de livramento condicional ou ainda em regime aberto, há constantemente a necessidade de informação sobre o andamento dos processos e sobre direitos e deveres no âmbito da justiça penal. Correntemente são necessários encaminhamentos ou providências burocráticas e jurídicas que se tornarão decisivas para a continuidade e para a organização da vida em liberdade. Há problemas de mobilidade e o desconhecimento sobre a possibilidade, ou a forma, de acessar a Defensoria Pública ou outras instituições do sistema de justiça e de defesa de direitos que exigem persistência por quem deles necessita.

7) **Problemas de saúde:** São inúmeras as consequências da prisão para a saúde do/a preso/a, conforme mencionado anteriormente. Doenças infectocontagiosas e uma série de outros problemas de saúde deverão ser enfrentadas e irão somar-se às demais dificuldades apontadas, repercutindo também na inserção no mercado de trabalho. Destaca-se ainda o uso abusivo de drogas, muitas vezes já presente no processo de criminalização e no contexto prisional, cujo enfrentamento irá demandar diferentes esforços por parte da pessoa egressa e de sua família.

8) **Vinculação e dependência ao ‘mundo do crime’:** A história de vida, a prática do delito e a vivência da prisão estabelecem, em muitos casos, uma relação de pertencimento com o ‘mundo do crime’ a qual não necessariamente termina com a saída da prisão. A dependência estabelecida pela troca de favores de diferentes ordens no contexto prisional pode ter continuidade e ser adicionada às dificuldades encontradas para o ingresso no mercado legal de trabalho. Pois, ainda que este ingresso ocorra, será em sua forma mais precarizada, e com baixa remuneração. Desta forma, as demandas de sustento pessoal e da família ficam associadas à facilidade de remuneração com trabalhos ilegais, como o comércio de drogas que, em determinadas circunstâncias, é visto como moralmente justificável (PIMENTA, 2014).

Conclui-se que a pessoa egressa se constitui, portanto, não a partir da definição jurídica contida na LEP, ou seja, aquelas que cumprem livramento condicional, que já terminaram o cumprimento da pena (durante o período de um ano) ou que se encontram, por progressão de pena, em regime aberto. Trata-se, especialmente, daquelas pessoas que após estes processos se encontram em especial condição de vulnerabilidade, agravada justamente pela experiência de prisionização.

Assim, para a construção de uma política nacional de assistência à pessoa egressa, considera-se como egressas aquelas pessoas que após qualquer período de permanência no sistema penitenciário, seja em caráter provisório, seja com cumprimento de pena privativa de liberdade, necessitam de algum atendimento no âmbito das políticas públicas, dos serviços sociais ou jurídicos.

Nesse horizonte, os processos que visam ao enfrentamento da realidade vivenciada pelas pessoas egressas devem considerar a complexidade e a relevância das inúmeras violações de direitos que esses sujeitos sofrem no decorrer de suas vidas – violações estas que não começam com o encarceramento, mas nele resultaram.

5 A TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ATENDIMENTO À PESSOA EGRESSA

5.1. Configuração dos serviços existentes⁸

Como já mencionado anteriormente, os serviços de atendimento à pessoa egressa no Brasil foram inicialmente propostos a partir de indicações feitas nos congressos penitenciários internacionais. Este atendimento é referido desde 1872 no I Congresso, realizado em Londres.

No Brasil, a constituição de patronatos públicos e privados, para atendimento àqueles que já haviam cumprido a pena e a vigilância daqueles que se encontram em período de prova do livramento condicional, tornou-se a principal estratégia de atenção às pessoas egressas. Após a promulgação da LEP e, principalmente, com o aumento da população carcerária a partir da década de 1990, surgiram alguns outros serviços de atendimento a esta população, sem que, contudo, se tenha avançado para a configuração de uma política com alcance nacional.

8 Esta seção mescla textos originalmente desenvolvidos pela Prof.^a Dra. Maria Palma Wolf (DEPEN, 2016) com a coleta de dados e textos produzidos no âmbito da consultoria de Felipe Athayde Lins de Melo.

Há diversas modalidades de serviços de atendimento ao egresso em funcionamento no país. Os de caráter público são tanto ligados ao Poder Executivo como ao Poder Judiciário, ainda que esta modalidade seja mais restrita. Junto ao Poder Executivo estão os patronatos, fundações ou serviços vinculados à administração penitenciária.

Alguns estados alocaram programas junto às Secretarias de Justiça ou outras instâncias diversas da Administração Penitenciária. Estes serviços possuem diferentes capilaridades no âmbito dos territórios, mas, normalmente, têm mais centralidade na capital ou região metropolitana. Exceção são os estados de São Paulo e Minas Gerais, cujos serviços têm uma estrutura regionalizada e atividades descentralizadas.

Seja como programas já instituídos, seja na forma de projetos com regulamentação pendente, esses serviços atendem pessoas com diferentes vínculos com o sistema de justiça criminal, conforme será demonstrado adiante. Em algumas situações, atendem também algumas modalidades de penas ou medidas alternativas e pessoas sujeitas à medidas cautelares. Nestes casos, as instituições assumem a responsabilidade pela execução de tais medidas. Ou seja, não se trata necessariamente do atendimento a uma demanda das pessoas egressas, mas sim do Poder Judiciário no que tange à execução da lei penal. Os serviços ofertados, regra geral, são dirigidos à formação profissional e à preparação para o mercado de trabalho, tanto formal quanto informal. Quanto ao atendimento individual, este normalmente está focado na busca de documentação ou no enfrentamento de situações familiares e dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Os serviços privados funcionam com apoio institucional e financiamento de igrejas e/ou de parceiros voluntários. Atuam também na qualificação para o mercado de trabalho, mas buscam introduzir processos de formação para a cidadania. Definem metas de atendimento de acordo com sua capacidade. Embora tenham um quadro mínimo de profissionais contratados, contam, além do financiamento dos serviços, com pessoas voluntárias para a realização dos atendimentos. Psicólogos, assistentes sociais e professores prestam serviços gratuitamente ou, eventualmente, com alguma remuneração temporária. Independentemente do caráter do serviço, surgem como parceiros prioritários das instituições da política de assistência social e dos serviços para colocação no mercado de trabalho.

Outra forma de contemplar as necessidades dos egressos, principalmente quanto à inserção no mercado de trabalho, são as cooperativas de serviços, que congregam pessoas egressas e também a comunidade. As cooperativas, que existem em número muito reduzido, encontram dificuldades para continuar operando, seja em razão da rotatividade dos cooperados – que abandonam a atividade quando obtêm colocação no mercado formal –, seja pela falta de profissionalização, dificuldade de organização, pouca produtividade ou baixa remuneração.

5.1.1. Institucionalidades

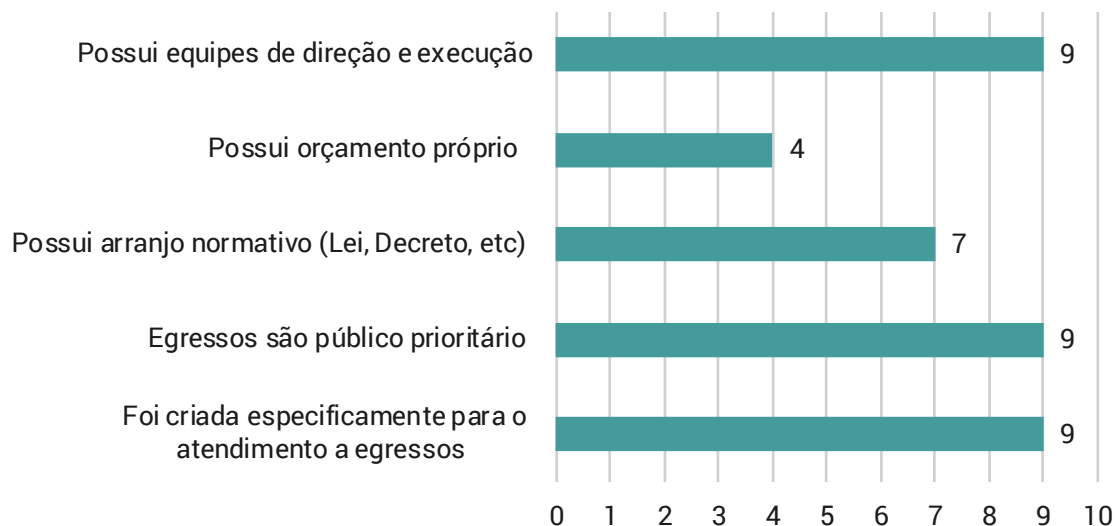
Como mencionado anteriormente, a pesquisa de campo realizada para elaboração deste documento buscou avaliar a institucionalidade presente nas diversas iniciativas visitadas, por meio da identificação de seus arranjos normativos, da composição de suas equipes e suas formas de financiamento. Para tanto, foram observados cinco critérios principais, a saber:

- a. ORIGEM DA INICIATIVA: A iniciativa tem como origem/natureza o atendimento a pessoas egressas? Este critério permitiu identificar se a iniciativa fora concebida para prestar serviços à pessoas egressas, independentemente das ações que fossem por elas executadas, ou se acabaram, por conta do perfil de público atendido, incorporando demandas específicas das pessoas egressas;
- b. PÚBLICO-ALVO: A iniciativa tem as pessoas egressas como público prioritário ou tangencial? O critério ajudou a explicar se a iniciativa atende pessoas egressas prioritária ou exclusivamente, podendo atender outros públicos de forma complementar, ou se o atendimento à pessoas egressas se dava no bojo de ações voltadas a públicos com vulnerabilidades diversas;
- c. REGULAMENTAÇÃO: A iniciativa foi instituída por norma específica para o atendimento a egressos? Buscou-se com esta questão identificar a existência de alguma norma legal (Lei, Decreto, Portaria, Resolução, Estatuto) voltada a regular o atendimento às pessoas egressas;
- d. SUSTENTABILIDADE: A iniciativa possui fonte orçamentária própria para a ação de atendimento a egressos? O critério aponta para a sustentabilidade e permanência dos serviços, o que envolve, além de recursos de custeio, a existência de orçamento para realização de atendimentos diretos ou encaminhamentos;
- e. CAPACIDADE DE EXECUÇÃO: A iniciativa possui equipes profissionais de direção e execução das atividades? O critério aponta a existência de equipes atuando nos níveis gerencial e operacional das ações (diretas ou de encaminhamento) de atendimento às pessoas egressas, independentemente de avaliação das ações realizadas.

Este conjunto de critérios permite caracterizar as iniciativas enquanto políticas, programas, projetos, organizações ou serviços voltados específica ou prioritariamente às pessoas egressas dos sistemas prisionais. Ou seja, quanto maior o número de critérios atingidos, maior a institucionalidade da iniciativa e, portanto, maior sua capacidade de incidência e permanência.

O gráfico abaixo apresenta o número de organizações que atingiram cada um dos critérios:

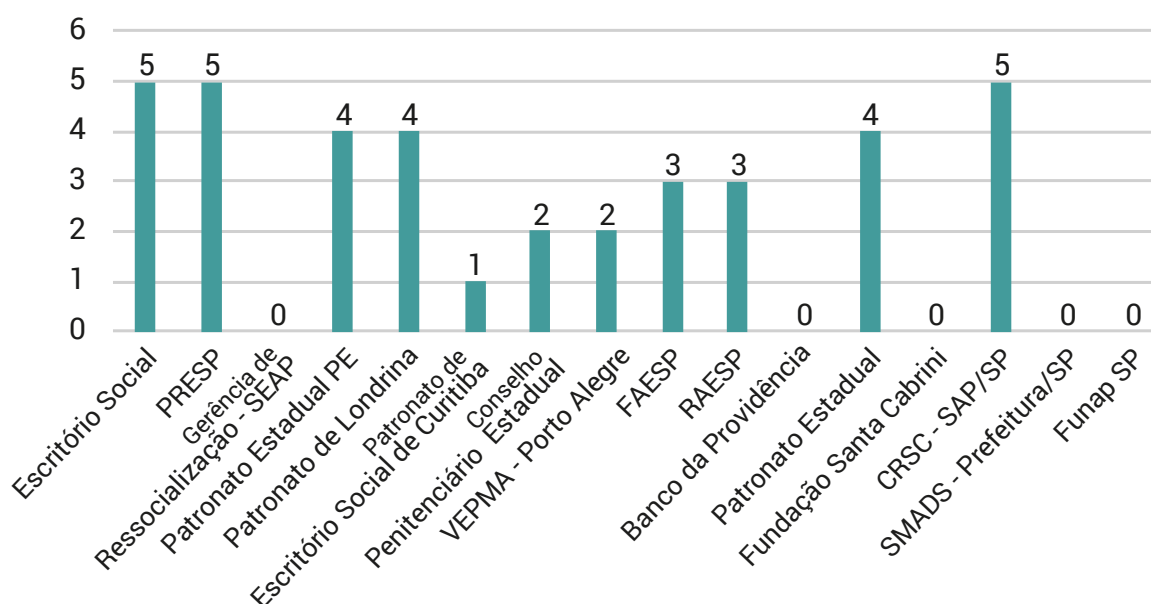
Gráfico 1: critérios de institucionalidade



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa de campo. Melo, 2017.

Do total de iniciativas visitadas (16), o número máximo de organizações que atingiram um mesmo critério chegou a 09 (nove), o que evidencia a fragilidade de boa parte das iniciativas face a cada critério em específico. Por sua vez, o gráfico abaixo demonstra a classificação de cada iniciativa de acordo com o número de critérios atendidos:

Gráfico 2: Quantidade de critérios atribuídos a cada iniciativa.



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa de campo. Melo, 2017.

Observa-se que são três as iniciativas que cumprem com todos os critérios, quais sejam: o Escritório Social do Espírito Santo, o PRESP-MG e a CRSC-SP. Por seu turno, iniciativas que, em ações específicas, apresentam boa incidência junto ao público egresso das prisões podem não ter atingido nenhum dos critérios de institucionalidade, o que demonstra ou que estas ações específicas são fruto de movimentos de indivíduos ou grupos que pertencem às instituições ou órgãos em que foram gestadas as ações, sem que, contudo, tais iniciativas tenham sido oficialmente incorporadas – casos da Funap/SP e SMADS-PMSP, ou que são iniciativas vistas como oportunas pelas organizações, mas sem que isso altere a finalidade para a qual tais organizações foram concebidas – casos da GER-PB, da Fundação Santa Cabrini-RJ e do Banco da Providência-RJ.

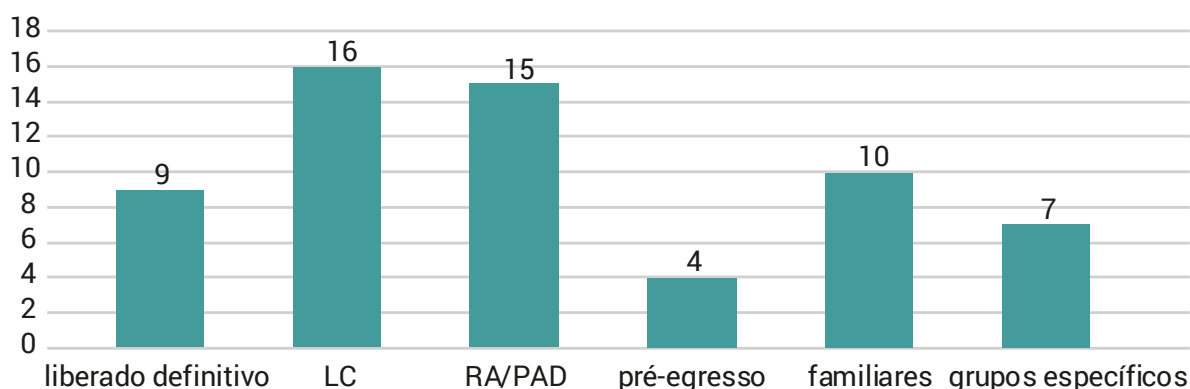
5.1.2. Público atendido

Buscou-se também identificar o perfil do público beneficiário das diferentes iniciativas visitadas, de acordo com as seguintes categorias:

- a) Liberado definitivo, pelo prazo de 12 meses;
- b) Livramento condicional;
- c) Regime aberto/prisão albergue domiciliar;
- d) Pré-egressos;
- e) Familiares de pessoas privadas de liberdade/egressas;
- f) Públicos específicos.

No gráfico abaixo, são identificados os públicos atendidos, conforme a totalidade das organizações visitadas:

Gráfico 3: Públicos beneficiários das iniciativas.



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa de campo. Melo, 2017.

Nota-se que as duas categorias mais alcançadas pelas iniciativas são de pessoas em cumprimento de condicionalidades impostas pelo sistema de justiça criminal em razão de progressão de regime. Assim, todas as iniciativas atendem pessoas em livramento condicional e apenas uma não recebe pessoas em regime aberto.

Por outro lado, se dez iniciativas mencionaram atender liberados definitivos, tal atendimento é sempre fruto de buscas espontâneas e eventuais, o que reforça o pouco vínculo que as iniciativas possuem com as pessoas egressas, característica esta que se reforça pela baixa incidência junto ao público pré-egresso, para o qual apenas quatro iniciativas possuem algum tipo de estratégia de atuação.

Já no caso dos grupos específicos, são mencionadas pessoas em sursis (atendidas pelo Patronato/RJ e pela CRSC/SP), pessoas inseridas em sistemas de proteção à vida (Patronato/PE), além de grupos de mulheres e moradores de rua (Patronato de Londrina) e pessoas que fazem uso abusivo de psicoativos (Patronato de Londrina e Escritório Social do ES). Dentre as ausências significativas estão as discussões sobre as políticas de diversidades e atendimentos específicos para mulheres.

5.1.3. Atividades realizadas

Para identificar as atividades realizadas nas diversas iniciativas de atendimento às pessoas egressas dos sistemas prisionais, foram definidas duas categorias-chave, a saber: ações diretamente realizadas; e, encaminhamentos para parceiros ou redes de serviços/políticas.

No primeiro caso, são consideradas as ações realizadas pelas instituições visitadas que têm por finalidade atender diretamente às demandas apresentadas pelas pessoas egressas; no segundo, trata-se de articulações entre as instituições e outras organizações ou políticas públicas e sociais.

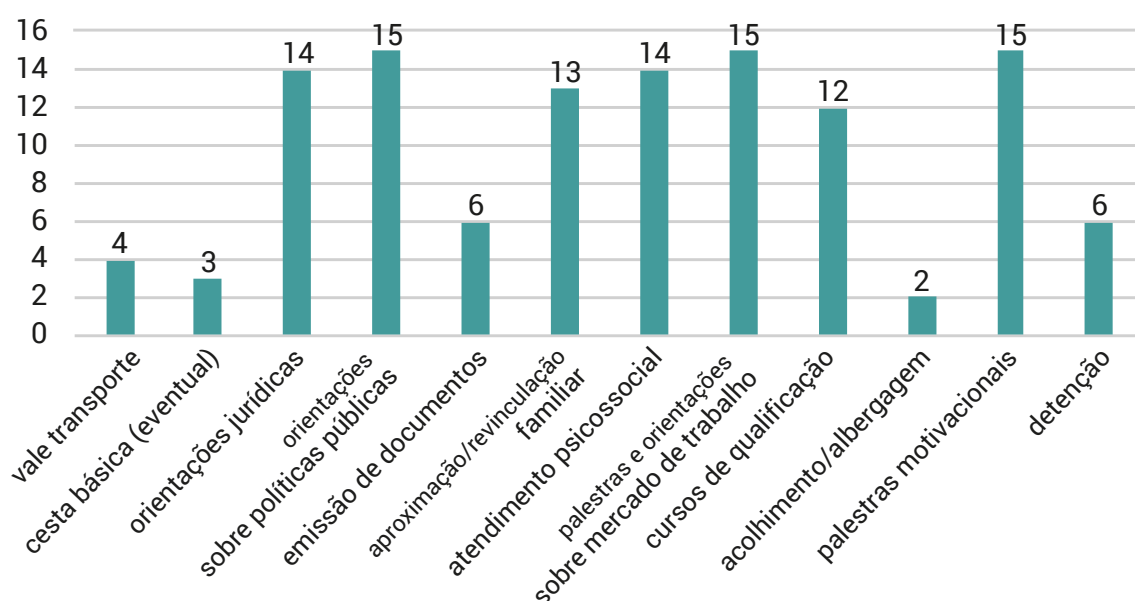
A tabela abaixo apresenta as principais ações realizadas em cada uma das categorias:

Tabela 2: Principais serviços e atendimentos oferecidos às pessoas egressas.

Ações diretas	Encaminhamentos
Vale-transporte e cestas básicas; orientações sobre cumprimento de sentenças; orientações sobre benefícios sociais e acesso à políticas públicas; emissão de documentos; aproximação/revinculação familiar; atendimento psicossocial; palestras e orientações sobre mercado de trabalho e empregabilidade; cursos de qualificação profissional; acolhimento e albergagem; palestras motivacionais; controle e fiscalização das condições de cumprimento de condicionalidades na execução da pena; detenção de evadidos e procurados.	Rede SUAS, Rede SUS, sistema público de educação, terceiro setor, Programas do Poder Judiciário ou do Poder Executivo Estadual; SINE; convênios para alocação de mão-de-obra; projetos de extensão universitária que atendem egressos prisionais.

A partir das ações identificadas na coluna "ações diretas", buscou-se relacionar sua ocorrência nas 16 iniciativas visitadas, o que apontou a predominância de atendimentos pouco estruturantes, ou seja, com baixa capacidade de incidência nas condições materiais dos sujeitos atendidos. Assim, palestras motivacionais e de orientação sobre o mercado de trabalho, além de orientações sobre o funcionamento das políticas públicas, são as ações diretas realizadas pela quase totalidade das iniciativas, ao passo que poucas realizam ações assistenciais de emergência ou de proteção social.

Gráfico 4: Serviços realizados diretamente pelas iniciativas visitadas.



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa de campo. Melo, 2017.

Por outro lado, chama atenção o fato de que em seis iniciativas é possível a pessoa egressa ser detida nos casos em que se verifica a existência de novo mandado de prisão, o que demonstra que a iniciativa de atenção às pessoas egressas está fortemente comprometida com princípios de controle penal sobre essa população.

Já no que tange às ações identificadas na coluna "encaminhamentos" da tabela acima, todas as organizações informaram realizar algum tipo de encaminhamento, especialmente para as redes públicas da assistência social, da saúde e da educação.

5.2. Síntese analítica

A caracterização das iniciativas visitadas reforça o cenário de baixa institucionalidade das ações e evidencia sua fragmentação, bem como a heterogeneidade de órgãos executores e, especialmente, o baixo alcance junto ao contingente de milhares de pessoas que vivenciam a experiência do encarceramento no Brasil, o que torna fundamental proceder a uma análise qualitativa daquelas características identificadas, fazendo-a à luz dos postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional que foram anteriormente apresentados.

Um primeiro destaque deve ser feito à conceituação de “egressos prisionais”, cotejando o campo empírico das iniciativas encontradas à normatividade que define o egresso como: “I – o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II – o liberado condicional, durante o período de prova” (Brasil, 1984, Art. 26).

Em termos gerais, observa-se baixo alcance das iniciativas junto às pessoas liberadas definitivamente e que já não possuam quaisquer vínculos legais com o sistema prisional. Assim, a maior parte do público atendido pelas diversas iniciativas é formada por pessoas em cumprimento de penas, sobretudo aquelas em livramento condicional, em regime aberto ou prisão albergue domiciliar. Este perfil decorre de diversos fatores, dentre os quais cabe destacar:

- a) A ausência de estratégias eficientes de vinculação/aproximação entre as iniciativas voltadas às pessoas egressas e os estabelecimentos prisionais, de modo que estas pessoas, ainda na condição de pré-egressas, tomem conhecimento e reconheçam nas iniciativas existentes um serviço relevante às suas demandas pós-privação de liberdade;
- b) A ausência de estratégias eficientes de comunicação dos serviços, que permitam alavancar os interesses e demandas das pessoas egressas;
- c) A baixa oferta de serviços e atividades que correspondam às demandas das pessoas egressas, além da baixa institucionalidade que marca a maior parte das iniciativas, de modo que os serviços e demandas mais imediatos acabam por serem buscados em outros equipamentos e políticas públicas, sem articulação com as iniciativas de atendimento direcionados especificamente às pessoas egressas;
- d) A necessidade de arregimentar os atendimentos à pessoas egressas, o que induz diversas iniciativas ao risco de funcionar como uma extensão do controle penal, realizando os procedimentos de controle e fiscalização das penas de livramento condicional, prisão albergue domiciliar, regime aberto e sursis, por meio da frequência das pessoas aos serviços a fim de assinar livros ou carteirinhas de controle.

Este último aspecto é especialmente marcante nas iniciativas levadas a cabo pelo Poder Público, seja no âmbito do Executivo Estadual, seja no Judiciário. Assim, das iniciativas visitadas, realizam procedimentos de controle de penas: o PRESP/MG, o Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul, a VEPMA Porto Alegre, o Patronato de Pernambuco, a Gerência de Ressocialização da Paraíba, a CRSC de São Paulo, o Escritório Social de Curitiba e o Patronato do Rio de Janeiro. Dentre estas, o PRESP/MG, a CRSC/SP e o Patronato do Rio de Janeiro consideram o controle das penas não como um objetivo ou fim em si mesmo, mas como uma estratégia de acesso ao público e como uma mediação para que tal controle signifique um momento de atendimento para informação e sensibilização das pessoas egressas a respeito dos demais serviços realizados, sejam os atendimentos diretos, sejam os encaminhamentos para rede de apoio.

Não por acaso, a maior parte das iniciativas de caráter estatal que atendem ao critério “tem como origem/natureza o atendimento à pessoas egressas” (item 2.3 – Institucionalidades) acima caracterizado, com exceção do Escritório Social do Espírito Santo e do Patronato Penitenciário de Londrina, realizam esse controle penal, o que demonstra um traço marcante da forma como vem sendo executada a “política” para pessoas egressas no Brasil: na dificuldade de acessar as pessoas que são liberadas pelo sistema penal em caráter definitivo, e na exigência de atender ao disposto no Art. 26 da Lei de Execução Penal, torna-se menos complexo atender às pessoas que ainda estão em cumprimento de pena e que não se encontram em privação de liberdade, com o risco de exercer sobre elas uma modalidade estendida de controle penal – para além das muralhas e cercas das prisões, travestida na previsão legal que as qualifica como “egressos prisionais”.

Por outro lado, as equipes técnicas entrevistadas nas visitas justificam esta ação de controle penal como necessária para angariar a frequência inicial de egressos aos serviços⁹, uma vez que esta frequência tornar-se-ia voluntária a partir da sensibilização das pessoas egressas que é realizada no primeiro atendimento, momento em que são oferecidas as oportunidades de participação em outras atividades ou de resolução de demandas específicas¹⁰. Esta perspectiva traz consigo duas mediações significativas que podem ser realizadas a partir deste primeiro “contato” entre a pessoa egressa e o serviço onde ela é atendida: primeiramente, como contribuição para a compreensão acerca das

9 Importante ressaltar que a própria percepção de servidores e gestores acerca das ações de controle do comparecimento de pessoas egressas para cumprimento das condicionalidades impostas pelo Poder Judiciário distingue-se da concepção de um controle penal. Em termos gerais, estes operadores compreendem os procedimentos de registro de frequência e assinaturas de carteirinhas, livros, etc., como oportunidades de positivar um atendimento que, quando realizado nos Fóruns e/ou Varas de Execução, resume-se à simples atividade burocrática de cumprimento da ordem judicial, sem que haja, como ocorre nas diversas iniciativas aqui abordadas, a oportunidade de atendimento multidisciplinar ou psicossocial.

10 Infelizmente, não foi possível analisar dados estatísticos que comprovem que a maior parte das pessoas egressas que passam pelo primeiro atendimento – no qual é feito o cadastramento e a orientação sobre o controle e a fiscalização das condições de cumprimento de penas – retornam às iniciativas para participação em outros serviços ou resolução de outras demandas que não sejam apenas o controle periódico, o que, no entanto, não invalida as narrativas obtidas junto às equipes de diferentes iniciativas acerca destas possibilidades.

finalidades e possibilidades presentes nesta fase final de cumprimento de pena. Em segundo lugar, as iniciativas podem amenizar o próprio controle penal, substituindo condicionalidades estritamente jurídicas pela oportunização de outras ações¹¹.

Situação diversa é encontrada nas organizações da sociedade civil visitadas. Tanto na FAESP, como em instituições membro da RAESP, a procura das pessoas egressas está diretamente relacionada aos serviços oferecidos, bem como à identificação destas organizações como locais onde se pode buscar apoio. Sem o exercício do controle penal sobre as pessoas egressas que ainda estão em cumprimento de pena, estas organizações dedicam-se exclusivamente a compreender as demandas e buscar alternativas de resolução, possuindo, por isso, um leque mais amplo – e também menos formalizado – de atividades, que vão de palestras motivacionais, auxílios assistenciais, revinculação/aproximação familiar a cursos profissionalizantes e inserção no mercado de trabalho¹².

Outro fator a ser considerado é que em todas as iniciativas onde o atendimento não se reduz ao controle periódico das condições de cumprimento de condicionalidades na execução penal, a limitação da condição de egresso trazida pelo texto legal deixa de ser fator preponderante. Assim, nenhuma iniciativa que receba o liberado definitivo restringe seus atendimentos ao período de 01 ano contado a partir da saída do estabelecimento prisional, uma vez que compreendem que as demandas apresentadas pelas pessoas egressas se estendem ao longo da vida pós-prisão, devendo-lhes ser garantida a atenção à sua condição de egressa.

Não obstante, percebe-se que ainda há baixa inserção de todas as iniciativas aqui mencionadas no tocante às possibilidades de atendimento das múltiplas e complexas demandas apresentadas. Por um lado, essa baixa inserção parece apontar para uma indefinição sobre o próprio modelo da política a ser realizada (objeto, contudo, desta consultoria), de modo que mesmo as iniciativas de maior institucionalidade, ora se apresentam como provedoras de serviços e atendimentos às demandas das pessoas egressas, ora assumem o papel de articuladora de redes de políticas, serviços e organizações que cumprem papéis específicos no atendimento das múltiplas demandas encontradas.

É esse perfil de institucionalidade, portanto, que deve ser melhor analisado. No caso das iniciativas aqui mencionadas, o PRESP/MG, a CRSC/SP e o Escritório Social do Espírito Santo confi-

11 No caso do PRESP/MG, a participação das pessoas egressas nas atividades oferecidas permite, em alguns casos, a depender de acordos com as Varas de Execução Penal, flexibilizar/amenizar as condicionalidades impostas pelo Judiciário. Assim, pode ocorrer de a pessoa egressa, ao invés de assinar quinzenalmente ou até semanalmente o seu controle, ser autorizada a comparecer apenas mensalmente no programa ou, ainda, há casos em que o uso de monitoração eletrônica por meio de tornozeleira é substituído pela frequência nas atividades, minimizando os efeitos das condicionalidades impostas.

12 A este respeito, vale observar que boa parte das iniciativas visitadas também realizam atividades congêneres, conforme informa o Gráfico 06; a diferença, contudo, é que nas organizações que não realizam nenhum tipo de controle penal, a busca das pessoas egressas é motivada exclusivamente pelas atividades oferecidas.

guram-se enquanto “políticas” de atenção às pessoas egressas. Não por acaso tem-se feito, até esse momento, o uso do termo “iniciativas” para designar o conjunto de organizações, programas ou projetos que foram objeto do presente documento, pois, para além da diversidade tipológica demonstrada na Tabela 01, os demais itens analisados também apresentam grande heterogeneidade, sendo que apenas estas três iniciativas atendem a todos os critérios adotados para caracterizar uma política voltada aos egressos prisionais, demonstrados nos Gráficos 01 e 02.

Por seu turno, seja pela abrangência dos sistemas penitenciários mineiro e paulista, seja pela complexidade territorial dos estados de Minas Gerais e São Paulo, as duas políticas estaduais ainda possuem baixa inserção em termos de articulação intra e extramuros e baixa inserção interinstitucional no conjunto das políticas públicas e sociais¹³ que, conforme descrito nos postulados, princípios e diretrizes, deve nortear a política nacional de atenção à pessoa egressa. E é nesta perspectiva dos arranjos locais que a iniciativa coordenada pela Funap/SP, no município de Mirandópolis, também aponta um traço significativo: ao articular as ações de cunho assistencial, por meio de parcerias locais com a prefeitura municipal e outras entidades sociais, à iniciativas de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda, inclusive por meio de legislação municipal que garanta a sustentabilidade da Global Reciclagem, esta iniciativa aponta que os esforços coordenados pelo Poder Executivo, com parcerias do Judiciário¹⁴ e da sociedade civil, consistem no ponto de inflexão de uma política pública e de caráter social, a qual, conforme vem sendo sinalizado, parece constituir o cerne da política nacional que se pretende elaborar.

Esta complexidade de cenários e contextos permite inferir uma característica importante para a formulação de uma política nacional de atenção às pessoas egressas dos sistemas prisionais, qual seja, a de concebê-la a partir de arranjos e desenhos institucionais variáveis que, assegurando os postulados, princípios e diretrizes previstos para esta política, permitam aos estados adotar o modelo que melhor se encaixe em seu contexto.

13 No caso de Minas Gerais, a baixa inserção no interior do sistema prisional pode ser resultante, inclusive, do desenho institucional do PRESP, que o coloca como um programa da política estadual de prevenção à criminalidade, vinculado à Secretaria de Segurança Pública; em São Paulo, embora tanto as equipes técnicas dos estabelecimentos prisionais como as equipes do Programa de Egresso estejam vinculadas à mesma estrutura organizacional – a CRSC – também se percebe um hiato de atuação entre estas, reduzindo as articulações entre os atendimentos intra e extramuros. Quanto à inserção em políticas públicas e sociais, Minas Gerais apresenta, no modelo da política de prevenção à criminalidade, um arranjo institucional entre vários programas que, no campo operacional, produz, na visão de alguns operadores, distensões e concorrências, ao passo que em São Paulo, a instituição do Pró-egresso representa, ao mesmo tempo, um ganho significativo de articulação interinstitucional para atendimento das demandas de empregabilidade e qualificação profissional e, por outro lado, uma subvalorização de outras demandas significativas que, ao não se encontrarem no mesmo nível de arranjo institucional, restam como atribuições das Centrais de Atenção ao Egresso e Familiar (CAEFs), submetidas, portanto, às possibilidades de arranjos firmados localmente.

14 Importante ressaltar aqui a estratégia de sustentabilidade adotada pela VEPMA-Porto Alegre para o seu programa “Voltar a confiar”, o qual tem como fonte orçamentária a destinação de parte dos recursos arrecadados com as penas pecuniárias.

Considerando-se o que foi abordado até aqui, verifica-se que a pessoa egressa do sistema penitenciário expressa dois importantes condicionantes: vulnerabilidade penal e vulnerabilidade social, as quais se somam e se multiplicam para estabelecer um difícil retorno ao convívio social. Neste sentido, a reinserção não pode ser vista simplesmente como um processo de adaptação social, mas sim como possibilidade de modificação dos papéis atribuídos pelo estereótipo seletivo (ZAFFARONI, 1997). Trata-se de compreender, então, a produção das vulnerabilidades não como decorrentes de condições individuais, mas engendradas no conjunto de violações de direitos individuais e econômicos, sociais e culturais. As situações vivenciadas pela pessoa egressa da prisão são, portanto, entendidas como expressões da questão social, exigindo, por conseguinte, a intervenção do Estado para seu enfrentamento; especialmente no campo dos direitos sociais e das infrações existentes, há a necessidade de sua prestação positiva através das políticas sociais.

Entende-se aqui o Estado como um espaço de conflitualidade, no qual diferentes interesses estão em disputa. Assim, as políticas públicas – e dentre elas as políticas sociais – não se constituem em um mero elenco normativo que disciplina determinado serviço; podem ser consideradas como “estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos” (PEREIRA, 2009, p. 96). Da mesma forma, tal racionalidade se constitui como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e Sociedade Civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”. (BEHRING, 2010, p. 304).

É neste escopo de responsabilização pública e estatal que se coloca a elaboração de uma política nacional de atenção às pessoas egressas do sistema penitenciário. Esta responsabilização foi assinalada há 30 anos nas palavras de Zaffaroni (1986), reflexão que ainda permanece atual:

Um dos temas mais descuidados pela legislação é aquele pertinente à assistência integral ou específica às pessoas liberadas de forma condicional ou definitiva. (...) Esta orfandade normativa corresponde a um inquietante panorama fático definido pela desproteção do ex-apenado frente a uma sociedade hostil e um aparato repressivo frequentemente ultra reativo a seu respeito, que tende a acelerar a produção do chamado desvio secundário. (ZAFFARONI, 1986, p. 234. Tradução e grifo nosso)

A Constituição Federal é clara ao estabelecer no artigo 3º o combate às desigualdades como compromisso do Estado brasileiro e elevando os direitos fundamentais à condição dos direitos so-

ciais previstos no artigo 6º: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Desta forma, a condenação a uma pena privativa de liberdade não deveria implicar na perda dos demais direitos de cidadania, especialmente dos direitos sociais. Isto porque, a situação peculiar de egresso prisional “não deve justificar uma exclusão do atendimento das políticas sociais, mas ao contrário, deve ser vista como parte de sua trajetória que está consubstanciada também por processos de exclusão anteriormente vividos”. (WOLFF, 2005, p. 5)

Desta forma, ainda que consideremos a amplitude das necessidades e demandas apresentadas pela pessoa egressa, o que vai exigir a participação e a abordagem de diferentes políticas públicas sociais, cabe aqui destacar a visibilidade que, neste contexto, assume a política de Assistência Social. Estabelecida pelo artigo 203 da Constituição Federal, a assistência social “será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”, enquanto direito social, sendo uma política:

- a) Genérica na atenção e específica nos destinatários;*
- b) Particularista, porque voltada prioritariamente para o atendimento das necessidades sociais básicas;*
- c) Desmercadorizável;*
- d) Universalizante, porque, ao incluir segmentos sociais excluídos no circuito de políticas, serviços e direitos, reforça o conteúdo universal de várias políticas sócio-econômicas setoriais. (PEREIRA, 1996, p. 29)*

É a partir da referência constitucional que também o papel da sociedade civil deve ser pensado, e nesta perspectiva dois elementos se destacam: primeiro o fato de que com a universalização dos direitos sociais, superou-se o tratamento da pobreza a partir da caridade e da benesse. Segundo, dado o novo papel que é atribuído à sociedade civil. Isto porque com processo de democratização do Estado, e sua especial significação para a gestão das políticas sociais, a sociedade civil passa a ocupar um espaço de participação e controle social. Assim, por exemplo, o artigo 204 da CF menciona a descentralização e a participação como diretrizes da organização da política de assistência social.

As ações governamentais dispostas na Constituição para a execução, tanto das políticas de seguridade social como de outras políticas públicas e sociais, indicam a preocupação de transpor para estas ações a perspectiva de democratização do Estado, processo que deve ocorrer a partir de duas frentes interligadas: pela descentralização político administrativa, com a participação de todos os entes federativos; e, pela gestão compartilhada entre usuários, trabalhadores e governo.

Destaca-se que descentralização administrativa não significa apenas deslocamento de poder

decisório para estados e municípios, mas sim que este poder decisório ocorra articulado com suas forças e potencialidades. Especialmente no caso da municipalização, com o conhecimento do território, é possível o enfrentamento mais direito das demandas e necessidades locais. A ideia é que

[...] a democracia será concretamente efetivada no cotidiano da vida pública, sendo no âmbito do município que são forjadas as maiores possibilidades de transparência e controle da gestão das políticas públicas e, ainda, de superação da cultura centralizadora, permeada de autoritarismo, historicamente presente na administração pública brasileira. (WOLFF, 2011, p. 31)

Importa destacar que, apesar de haver um importante direcionamento do tratamento das questões que envolvem a pessoa egressa no âmbito das políticas sociais, e de uma forma específica da política de Assistência Social, a pessoa egressa não se configura apenas como mais um/a usuário/a destas políticas. Trata-se sim de um público cuja vivência de processos de criminalização faz parte de sua história de vida e continua participando de seu cotidiano. Além disto, estas pessoas trazem consigo todo o peso e implicação da prisão e suas consequências, inclusive com muitas demandas no campo dos direitos individuais, como o acesso à justiça.

Neste sentido, após estudo da legislação penal e penitenciária da América Latina, Zaffaroni (1986, p. 236. Livre tradução) traz recomendações específicas sobre este tema, indicando:

I. Remediar o vazio normativo da maioria dos ordenamentos consultados, a respeito dos indivíduos liberados antecipada ou definitivamente – instituindo serviços sociais pós carcerários oficiais e estabelecendo com precisão os atendimentos que proporcionarão.

II. Que o Estado assuma o dever de prover fontes de trabalho ou de subsistência suficientes para cobrir as necessidades do liberado.

III. Estabelecer um tipo de assistência pós liberdade fora dos moldes clássicos, que preste apoio material, jurídico e psicológico contra a eventual ação agressiva de seguimentos do próprio sistema penal, que operam acentuando a ação estigmatizante da pena ou da privação de liberdade.

IV. Instituir a figura da reabilitação ou cancelamento de antecedentes, naquelas legislações que não a contenham ou limitar os prazos prévios de sua outorga e dotar de amplos efeitos a consequente anulação de antecedentes registrados, naqueles que já a prevejam.

A partir do que vem sendo abordado, considera-se que a política de atendimento à pessoa egressa do sistema prisional deve se constituir como uma política não contributiva e de livre adesão do usuário e de sua família, sendo de reponsabilidade das três esferas de governo e dos três

poderes da República. Mas, principalmente, deve direcionar-se pela preocupação de enfrentar os efeitos da prisão e não pelo estabelecimento de pautas de controle individual destas pessoas. Deve possibilitar tanto a compreensão dos processos de construção da seletividade e de violação de direitos individuais e sociais, como contribuir para a construção de novas estratégias de vida. Considerando as diferentes expressões da questão social que se configuram neste contexto – como os marcadores assim o demonstraram – a política de atendimento à pessoa egressa necessariamente deverá estabelecer confluências com as políticas sociais, mas especialmente com a política de assistência social.

Da mesma forma, deverão ser previstos mecanismos de participação e controle social, tendo os usuários, seus familiares e a sociedade civil, ao mesmo tempo como destinatários e partícipes do planejamento, da execução e da avaliação de todos os processos envolvidos na política para a pessoa egressa do sistema penitenciário.

Entende-se que a legislação exposta no 4º capítulo embasa e justifica a organização desta proposta de construção 'proposta conceitual para os serviços de atenção à pessoa egressa'. Menciona-se especialmente a Constituição Federal de 1988, que define em seu preâmbulo o Brasil como Estado Democrático destinado "a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça". Traz, no artigo 3º, como objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, entre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais e ainda a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

7 POSTULADOS E PRINCÍPIOS DA POLÍTICA

Considerando-se o que foi exposto até aqui sobre a seletividade presente no sistema de justiça penal e a presença na vida da pessoa egressa do sistema prisional de diferentes expressões da questão social, faz-se necessário a construção de parâmetros que fundamentem e direcionem as ações para este público. Tais parâmetros são especialmente importantes já que, ao mesmo tempo em que se constata a diversidade e a fragilidade dos serviços de atendimento existentes, projeta-se sua ampliação e aprofundamento.

Ainda que não esgotem a abrangência da problemática aqui enfocada, a construção de fundamentos, no entanto, possibilita olhar para as diferenças regionais, políticas e sociais e, para a complexidade de situações a serem vivenciadas no processo de atendimento à pessoa egressa, com uma base ética mínima e imprescindível.

Os elementos abordados definem com clareza o caminho a ser seguido, pois não há como enfrentar a seletividade e a questão social com políticas repressivas e de controle individual. Isto seria apenas a reedição e potencialização das mesmas condições que compuseram o caminho para chegar até a prisão; seria potencializar a violência e não a construção de estratégias de vida, de inserção positiva, crítica e participativa na vida social. Neste sentido, a 'base ética mínima e imprescindível' de que se trata aqui é o reconhecimento, por um lado, dos diferentes processos de construção da desigualdade social e de outro, de todos aos direitos universais socialmente construídos. Nesse sentido, a política nacional não deverá ter por objetivo controlar as pessoas egressas, suas vidas e condutas, mas sim constituir-se como um espaço de construção de possibilidades e de exercício de direitos.

Desta forma, elegem-se três postulados, dos quais decorrem princípios, que, de forma transversal, deverão orientar o planejamento, a intervenção e a avaliação das políticas para o egresso do sistema prisional.

Tais postulados são:

- o reconhecimento da seletividade do sistema de justiça penal;
- o respeito da pessoa egressa como sujeito de direitos;
- a necessidade de comprometimento de diversos órgãos, instituições e âmbitos das políticas públicas e da participação da sociedade civil.

Destaca-se que o elenco aqui proposto está estreitamente vinculado aos demais documentos elaborados no projeto BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil. Entre estas referências, citam-se os postulados e princípios para a construção de um modelo de gestão para a política prisional (DEPEN, 2016) e aqueles para a política de alternativas penais (DEPEN, 2016a).

7.1. Reconhecimento da seletividade do sistema de justiça penal

A seletividade do sistema de justiça penal, já explicitada neste trabalho e alvo de diversos estudos teóricos e empíricos, está relacionada com uma compreensão da presença de determinações históricas e sociais, que constantemente se atualizam e se explicitam a partir de novos arranjos da realidade. Assim: "[...] cuida-se da fundação da pena pública em estrutura social patrimonialista, que confunde o público com o privado, em que os instrumentos de coação pertenciam (e ainda pertencem), de fato, às classes dominantes" (CASARA e PRADO, 2010, p. 353).

Entende-se que, se o processo de criminalização está contextualizado por tal seletividade, as possibilidades de a pessoa egressa organizar sua vida a partir de parâmetros legalmente estabe-

lecidos e socialmente aceitos serão ainda mais seletivas. Ademais, dentre o conjunto existente de pessoas egressas, as que buscam ou que necessitam dos serviços sociais são aquelas em que os indicadores de vulnerabilidades se fazem presentes de forma mais contundente. Os problemas de mobilidade, a dificuldade de obter documentação, a fragilização de vínculos familiares e comunitários, os problemas para acessar postos de trabalho e moradia, a presença de antecedentes criminais e do preconceito, a defasagem cognitiva e informacional, os problemas de saúde e de acesso à Justiça, e a vinculação e dependência ao 'mundo do crime', são determinantes que se somam e se articulam para constituir, no dizer dos próprios egressos, 'um beco sem saída'.

Neste sentido, uma política de atendimento da pessoa egressa só terá 'saída' se reconhecer esta seletividade e se trabalhar no sentido de minimizar seus efeitos.

Assim, "conhecendo-se a ação estigmatizante da pena privativa de liberdade (...) a falta de atenção ao liberado importa no reconhecimento e fomento desta ação do sistema, ou seja, a intencional facilitação do processo de criminalização secundária". (ZAFFARONI, 1996, p. 236. Tradução nossa). No entanto, não é possível projetar uma política de atendimento ao egresso do sistema penitenciário sem a compreensão dos processos mais amplos que se colocam na estruturação da seletividade que produz estes sujeitos:

As consequências da incorporação do ideário neoliberal nas sociedades, que como a brasileira, vivem os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização, expressam-se pelo acirramento das desigualdades sociais, encolhimento dos direitos sociais e trabalhistas, aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social, aumento da violência urbana e da criminalidade, agravamento sem precedentes da crise social que, iniciada nos anos 80, aprofunda-se continuamente na primeira década do século XXI. (RAICHELIS, 2006, p. 4)

Por isto, qualquer projeção de atendimento para este público deve ter a clareza que os sistemas penal e penitenciário são parte da realidade social e respondem à mesma lógica contraditória e às mesmas leis tendenciais históricas que direcionam os caminhos da humanidade.

7.1.1. Princípios

1º Princípio A questão social como elemento constitutivo do processo de seletividade penal

Compreender o processo de seletividade penal é aceitar que sua produção não é aleatória e acidental, pois se constitui no contexto da desigualdade socialmente produzida. Adorno (1994, p. 149) aponta que

[as] desigualdades dos réus em relação a cor, naturalidade, ocupação e possibilidade de ter advogado constituído, tornam-se também desigualdades em relação à solução do processo: razões desta ordem concorrem para que o privilégio da sanção punitiva sobre determinados grupos – negros, migrantes e pobres em geral, se transforme de drama pessoal em drama social.

Por outro lado, importa sinalizar que a questão social não se constitui apenas como produção de desigualdades, já que comporta, igualmente, a produção de resistências, na forma de lutas e conquistas por direitos e ampliação da cidadania. Olhar para as desigualdades é olhar também para a riqueza que foi socialmente produzida – dos avanços tecnológicos às legislações – à qual, porém, nem todos têm acesso.

2º Princípio Enfrentamento do racismo e suas consequências

Importa destacar que, conforme já abordado anteriormente, a questão racial no Brasil é elemento constitutivo da desigualdade social. Não se trata aqui apenas do reconhecimento formal da existência do preconceito racial. Trata-se de admitir a contundência com que os aspectos discriminatórios oriundos do escravismo e do patrimonialismo, que compuseram a estruturação do Estado e da sociedade brasileira, seguem com vigor compondo, definindo e pautando as (im)possibilidades de inclusão nos diferentes processos sociais. Isto certamente não seria diferente no campo do direito penal, pois mais que parte deste mesmo contexto possui atribuição e poder de definir para a sociedade – ou melhor para alguns poucos – quem é considerado bom, certo e merecedor de direitos.

3º Princípio Presença das determinações sociais, econômicas e culturais no processo pós-carcerário

Assim como a questão social irá compor e direcionar o processo penal e o cumprimento da pena daí decorrente, suas expressões também estarão presentes no processo pós-carcerário, definindo as possibilidades, ou impossibilidades, de enfrentamento das sequelas da prisão e das limitações delineadas por sua história e sua realidade. Trata-se de uma condição da pessoa egressa, produzida na mediação das determinações históricas, suas condições pessoais de resiliência e aquelas dadas pela realidade social atual.

4º Princípio Implicações da prisão na formação individual e social dos sujeitos

Ainda que a prisão pressuponha separação e isolamento social, ela faz parte e responde à mesma lógica que produz a seleção das pessoas que a ela estarão sujeitas. As condições de cumprimento da pena em seus mais diferentes aspectos só são socialmente toleradas porque quem a elas está sujeito já não é considerado um cidadão de 'primeira linha', assim como os descartáveis de Castels (1999). Pois, qualquer infração de direito é aceita, justificada e até requerida política e socialmente. Então, se a privação de liberdade por si só traria consequências emocionais, sociais e familiares, quando a vivência prisional é permeada de violência, autoritarismo e naturalização de infrações de direitos, ainda mais sequelas e cicatrizes serão criadas.

5º Princípio Negação da neutralidade da justiça penal.

A seletividade mencionada é exatamente o contraponto da neutralidade jurídica e política propalada pelo iluminismo e pelo direito natural. Ainda que estes tenham sido avanços civilizatórios importantes, é imprescindível olhar para estes princípios como projeção ideal e não como expressão da realidade. O fato é que em uma sociedade que organiza toda sua vida social, política e econômica pela divisão de classes, é impossível pensar seu sistema de justiça como não correspondendo a estas determinações e contradições, já que ele é seu partícipe ativo e importante.

7.2. Respeito à pessoa egressa como sujeito de direitos e com participação crítica e construtiva na vida social

As desigualdades já referidas e presentes em todo o processo penal e de cumprimento da pena representam sem dúvida uma desigualdade na condição de cidadania. A condenação à pena privativa de liberdade não representa apenas limites aos direitos de ir e vir, pois é mais um componente a marcar a desigualdade e a dificuldade de acessar outros direitos: saúde, educação, trabalho, entre outros aspectos considerados equivocadamente como benefícios sociais e não como direitos sociais constitucionalmente garantidos e, portanto, não para todos. A condenação da pessoa e não do ato praticado é também a focalização em uma 'classe perigosa' e uma questão que surge como obstáculo para a concepção de "direito a ter direitos".

Novamente, há aqui uma contradição. Por um lado, em tempos de Constituição Cidadã e de Estado Democrático de Direito, tivemos a crença das possibilidades de ampliação e de pleno exercício de direitos, aspectos que se colocam no contexto da ampliação dos sistemas internacional (ONU) e regional (OEA) e a positivação de um amplo elenco de direitos constituídos, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Mas, de outro lado, está também o “surgimento ou o aprofundamento de posições ultranacionalistas, racistas que mostram uma profunda rejeição e criminalização do outro, a naturalização da pobreza, junto com a persistência e aprofundamento das desigualdades”. (WOLFF, 2015, p. 89)

Os processos de redução dos investimentos em políticas sociais e os avanços do conservadorismo fazem com que nos deparemos com retrocessos e novos limites a serem enfrentados, o que só poderá ocorrer a partir do reconhecimento do caráter universal dos direitos e do compromisso ético com os movimentos e lutas por sua efetivação. Desta forma, ‘ser incluído’, mais do que ter direitos em um plano ideal, é poder participar dos processos de luta por sua efetivação e ampliação. Ou seja, incluir-se “é poder incidir na sociedade, superando as barreiras que definem os que são mais ou menos cidadãos; é ter a efetivação dos direitos legalmente garantidos, mas também a possibilidade de exercer a participação social e política” (WOLFF, 2011, p. 28).

Esta prática implica em reconhecer-se e reconhecer o outro, como um

[...] indivíduo social com sua capacidade de resistência e conformismo frente a situações de opressão e exploração vivenciadas; com suas buscas e iniciativas (individuais e/ou coletivas) para enfrentar diversidades; com seus sonhos e frustrações diante das expectativas de empreender dias melhores (BEHRING e SANTOS, 2010, p. 276)

Portanto, faz-se necessário adotar pautas de intervenção que contemplem as especificidades de gênero, geracionais e outras condições presentes na vida dos sujeitos atendidos, bem como o respeito às demandas específicas decorrentes da diversidade de cor, etnia, credo, gênero e orientação sexual.

7.2.1. Princípios

1º Princípio Liberdade como valor ético presente em todo o processo de atendimento da pessoa egressa.

A liberdade civil não diz respeito apenas ao direito de ir e vir e de terem respeitados os mais diferentes aspectos do devido processo legal. Sua projeção como valor ético é pensada para além de seu significado ligado ao processo penal ou à perspectiva liberal e individualista. Mesmo que vivenciemos muitas determinações, ainda restam muitos espaços

de liberdade e, com isto, a possibilidade de exercício e construção coletiva de processos emancipatórios.

2º Princípio Interdependência e transversalidade dos direitos

A concepção contemporânea de direitos humanos introduzida pela Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, é marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque defende a extensão dos direitos, acreditando que o único requisito para a titularidade de direitos é a condição de pessoa, entendendo a dignidade como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade dos direitos, pois a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Ou seja, quando um destes direitos é violado, os demais também o são.

3º Princípio Autonomia dos/as usuários/as e de seu protagonismo na definição e condução de seu projeto de vida

Compreender o egresso do sistema penal como sujeito de direitos significa admitir a prerrogativa da autonomia dos sujeitos, uma vez que “o respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros” (FREIRE, 1996, p. 59). Desta forma, as ações devem dialogar com a realidade dos usuários, construindo consensos a partir das diferenças, e não como um outro a ser subjugado ou submetido à pautas pré-definidas. Autonomia “se obtém quando se adquire a capacidade de ser um sujeito histórico, que sabe ler e re- interpretar o mundo; quando se adquire uma linguagem que possibilita ao sujeito participar de fato, compreender e se expressar por conta própria” (GHON, 2008, p.34).

4º Princípio Respeito à diversidade

A diversidade é o conjunto de peculiaridades individuais que não se iguala, que é impossível padronizar, por mais que a sociedade deseje unificar. Portanto, considera-se a diversidade como condição daquilo que caracteriza o ser humano enquanto tal, uma vez que a partir da multiplicidade dos aspectos pessoais, forma-se o conjunto social dos seres.

Neste cenário as mulheres, as crianças, a população afro-descendente, os migrantes, as pessoas com deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como di-

reito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial. (PIOVESAN, 2006, p. 22)

A homogeneização do pensamento e do comportamento está na contramão dos avanços tecnológicos e civilizatórios. Alguns grupos são marcados com a alcunha dos 'diferentes', tais como as pessoas com deficiência, os homossexuais, idosos e as mulheres. Desse modo, algumas identidades são aceitas e, por isso, recebem um lugar de privilégio na estrutura social, enquanto outras vivenciam barreiras e são alvo de inúmeras formas de violência.

7.3. Participação de todos os setores do sistema de justiça penal, das políticas sociais e da sociedade civil

A intervenção neste campo se coloca entre a presença da questão social e suas diferentes expressões, e um conjunto de direitos estabelecidos e legalmente garantidos. A ação profissional também se projeta numa relação entre as determinações históricas e sociais e as possibilidades que são construídas, no cotidiano, por homens e mulheres em busca de alternativas e de superação. Considerando-se que a execução das políticas públicas ocorre em um contexto de "autonomia relativa" (IAMAMOTO, 1998), o cotidiano do trabalho deve buscar ocupar 'a parte que lhe cabe' desta relativa autonomia, mostrando inconformismo, e não mera passividade, tencionando, e não naturalizando, sendo propositiva, e não meramente reprodutora de pautas burocráticas impostas.

A responsabilização das diferentes instituições do sistema de justiça (Poder Judiciário, Administração Penitenciária, Conselhos de Comunidades e Penitenciários, CNPC, Ministério Público e Defensoria Pública) se insere na mesma relação da produção da seletividade penal, da criminalização secundária e, portanto, as abordagens dos problemas daí decorrentes não são responsabilidade apenas de uma única instituição. Da mesma forma, estão certamente implicados os três níveis de governo: o município, pelo fato de a execução de programas e os principais mecanismos de participação direta estarem neste contexto; o âmbito estadual, tanto pela administração estadualizada da execução penal, quanto pela possibilidade de construção de pautas coletivas e sistemas regionalizados, contemplando as diversidades regionais no atendimento; e o âmbito federal, na perspectiva de, a partir de diagnósticos mais abrangentes, estimular, impulsionar e aprofundar políticas de atendimento à pessoa egressa por meio de linhas de financiamento e articulação técnica e política entre os diferentes entes federativos.

Nesse contexto, a esfera pública concatena-se ao compromisso da participação coletiva na for-

mulação, implementação e controle das políticas públicas. O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduzem ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização. (GOHN, 2011, p.16)

7.3.1. Princípios:

1º Princípio – Inserção, participação e articulação nos espaços de controle social e nas lutas coletivas

Os programas devem ser pensados como parte de um conjunto de políticas que possui pautas construídas pelas lutas sociais que são constantemente colocadas à prova pela necessidade de aprofundamento. Trata-se de inserir neste conjunto de políticas a pauta do atendimento à pessoa egressa do sistema prisional, tanto por meio da representação direta dos serviços como do estímulo para que os usuários e suas famílias reconheçam e se apropriem destes nos espaços de luta e afirmação de direitos. Esta prática implica o conhecimento das instâncias de controle social, como os diferentes conselhos gestores das políticas sociais, dos organismos oficiais dos diferentes Poderes Públicos para a denúncia de violações e reivindicação de direitos, as Ouvidorias e também instituições da sociedade civil.

2º Princípio – Responsabilidade compartilhada entre os entes federativos e Intersetorialidade das políticas públicas e sociais

Trata de pensar os diferentes âmbitos presentes na formulação e na gestão de uma política para o egresso, cada um deles com responsabilidades específicas, mas interligadas. Da mesma forma, se encontra a certeza da necessidade de ações interligadas entre as diferentes políticas públicas, especialmente as sociais, sem o que seria impossível pensar o tratamento das questões aqui postas. Remete então ao trabalho em rede, com a interconexão dos atores envolvidos, dos serviços públicos, das organizações governamentais e não governamentais, da sociedade civil. Neste sentido, trata de intervenção horizontal, com destaques de acordo com as diferentes situações tratadas. A ideia é de interdependência e de complementaridade, e assim superar a práti-

ca do mero 'encaminhamento'. Trabalhar em rede significa, assim, ter com as outras políticas interface: não apenas pontos que se cruzam, mas a construção de alternativas de intervenção conjunta a partir das demandas apresentadas. Materialmente, isso significa que a possibilidade de acesso a recursos, entre outros, de educação, saúde, moradia, trabalho, passa por estratégias de fortalecimento do trabalho articulado entre as diferentes políticas.

3º Princípio – Centralidade de execução no âmbito do município

Considera-se que é no âmbito do município que ocorrem as maiores possibilidades de transparência e de controle da gestão das políticas públicas. Nesse sentido, a municipalização das políticas sociais expressa o pensamento de que a democracia será concretamente efetivada no cotidiano da vida pública. A ideia de participação está vinculada à efetivação de espaços democráticos, que no Brasil são consubstanciados desde a Constituição de 1988, dentre outros mecanismos propostos, pela descentralização administrativa. Também é através desta descentralização que é possível reconhecer as especificidades dos territórios, suas fragilidades e forças constituídas, viabilizando, assim, um enfrentamento mais direto das demandas e necessidades locais.

4º Princípio – Sociedade civil como partícipe

Se o campo de ação primordial da sociedade civil nas políticas públicas são o controle e a participação social por meio da fiscalização da gestão, de denúncias de violações de direitos ou proposição de políticas públicas e estatais, estas ações se efetivam nas esferas públicas e espaços públicos, não isentos também de contradições e conflitos em sua organização e funcionamento. Mas, ainda que a centralidade de uma política pública para o egresso esteja no âmbito do Estado – e suas diferentes instâncias de poder e administração –, o papel da sociedade civil segue importante e deve ser preservado em suas diferentes frentes. Reconhece-se, ainda, sua atuação no campo assistencial, com a prestação de diferentes auxílios materiais, na articulação de recursos da comunidade para possibilitar acesso aos direitos sociais ou ainda prestando assistência religiosa para aqueles/as que a demandarem. Mas independentemente da função desempenhada a sociedade civil não pode atuar para a naturalização das infrações verificadas, mas sim contribuir para o desvelamento das contradições, das

relações de poder, das injustiças e desigualdades, contribuindo para a construção de uma esfera pública mais justa e democrática.

5º Princípio – Intervenção fundamentada no respeito à singularidade das pessoas e comprometida com a ampliação de direitos

A partir do que foi até aqui mencionado, verifica-se que o objeto, ou o foco, da intervenção profissional no atendimento da pessoa egressa não será um problema individual, mas sim o conjunto de expressões da seletividade penal e da questão social que irá particularizar-se na vida de cada um. Ou seja, ao mesmo tempo em que há que se ter em conta os processos sociais que constituíram a inclusão destas pessoas no sistema prisional, há de se olhar para os aspectos singulares destes sujeitos: sua história de vida, sua família, sua possibilidade de analisar as situações vivenciadas e sua capacidade de resiliência frente à realidade posta. Da mesma forma, as especificidades de gênero, raça, etnia, religião e outras referências sociais e culturais que se fazem presentes não devem ser reconhecidas, sendo que as pautas de intervenção devem contemplar as demandas específicas daí decorrentes.

6º Princípio – Perspectiva interdisciplinar no conhecimento e na intervenção da realidade

A complexidade que envolve a temática do egresso certamente não pode ser abordada unicamente por uma disciplina. Para a compreensão desta realidade social é necessário o envolvimento de um conjunto de saberes ligados às diversas ciências humanas e às políticas públicas e sociais.

Ressaltamos que o reconhecimento da necessidade de diversos saberes não significa quebra ou enfraquecimento dos saberes específicos ou das especificidades das profissões que ali atuam. Mas, antes, trata-se do estabelecimento de um ponto de partida comum, como uma plataforma conjunta “havendo reciprocidade, enriquecimento mútuo, com tendência à horizontalização das relações de poder entre os campos implicados” (VASCONCELOS, 1997 p. 141).

Destaca-se aqui a ideia de ‘prática investigativa’ que não se conforma com a mera reprodução de dados, que compreende a importância do aprofundamento do conhecimento sobre o cotidiano e busca o que já

foi produzido sobre os diferentes aspectos envolvidos na intervenção profissional, mas que também produz conhecimento e, com isto, possui capacidade de avaliar e produzir novas formas de intervir na realidade.

8 DIRETRIZES DA POLÍTICA

1º Diretriz A política de atendimento à pessoa egressa do sistema prisional será executada a partir do reconhecimento da existência tanto da seletividade penal, pela presença da questão social, como da criminalização secundária gerada pelo sistema de justiça criminal. Portanto, sua intervenção deverá incluir a discussão sobre tais processos e incidir na construção de políticas públicas desencarceradoras e de enfrentamento às condições da seletividade. Desta forma, cabe aos órgãos gestores desta política o papel de fomento e constituição de redes que promovam a inclusão social, com destaque para as seguintes áreas:

- saúde básica, saúde mental, assistência a usuários de drogas, álcool e outras substâncias psicoativas;
- educação;
- trabalho, renda e qualificação profissional;
- assistência social;
- assistência judiciária;
- acesso à cultura;
- políticas para a diversidade de gênero e racial, de acessibilidade e geracional;
- moradia.

2º Diretriz A política de atendimento à pessoa egressa é responsabilidade pública estatal, compartilhada entre as três esferas do Poder Público e com participação colaborativa dos Três Poderes, conforme proposta metodológica descrita neste documento.

3º Diretriz O Depen, em parceria com outros órgãos federais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, fomentará a articulação ou fortalecimento de redes de apoio ao egresso prisional e ao familiar de presos nos estados e municípios, visando a integração e ampliação do acesso às políticas públicas sociais.

- a) Estas redes de apoio deverão ser coordenadas por meio de órgão gestor próprio, vinculado à administração penitenciária dos estados;
- b) em cada município onde se encontra instalada uma unidade prisional, a política deverá ser implantada por meio da criação de equipamento público específico ou mediante integração nos órgãos da assistência social municipal. Estes equipamentos deverão ser dotados de equipe multidisciplinar, com vistas a garantir a oferta de assistência social, material, psicológica e jurídica, bem como encaminhamentos para redes públicas de educação e saúde. (Diretriz 26 – Modelo de Gestão Prisional. DEPEN, 2016).

4º Diretriz Todas as pessoas privadas de liberdade devem ser consideradas como “pré-egressos”, devendo-lhes ser assegurado um programa específico de preparação para a liberdade, realizado ao longo dos últimos 06 meses de custódia¹⁵.

5º Diretriz No momento da soltura, as pessoas privadas de liberdade deverão estar de posse:

- a) de documentação civil, especificamente: Carteira de Identidade (RG), Carteira de Trabalho (CTPS) e cartão do SUS;
- b) de guia de informações acerca de serviços, programas e políticas nos quais possa ser inserido;
- c) de recursos financeiros ou bilhete de transporte que o permita se dirigir ao município indicado como de destino;
- d) vestimenta digna, uma garrafa de água potável, lanche. (Diretriz 29 - Modelo de Gestão Prisional. DEPEN, 2016).

6º Diretriz A estrutura dos serviços de atendimento à pessoa egressa deverá levar em conta as realidades locais, buscando o conhecimento das

15 A Diretriz 28 - Modelo de Gestão Prisional (DEPEN, 2016) propõe como prazo para atuação junto à pessoas pré-egressas o período de nove meses que precedem a previsão de progressão de regime para meio aberto. Entretanto, experiências empíricas apontam como prazo razoável o período de seis meses, seja pela inconsistência da efetivação do prazo previsto, seja pela constância com que são verificadas intercorrências que impedem a progressão de regime das pessoas pré-egressas. Por este motivo optou-se, neste documento, pela previsão de atuação específica com pré-egressos no período de um semestre de lapso para progressão. No âmbito do Programa Justiça Presente, do Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, foi desenvolvido material específico de orientação metodológica para esta atuação, reforçando o prazo de seis meses como período de execução de uma metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas.

potencialidades econômicas, condições socioculturais e de organização da sociedade civil.

- 7º Diretriz** Os serviços deverão contar com número e qualificação de profissionais adequados à demanda assegurando condições de trabalho e direitos trabalhistas. Deve ser assegurada uma adequada autonomia institucional e financeira em relação à Administração Penitenciária e aos demais órgãos da segurança pública e da justiça criminal.
- 8º Diretriz** Os equipamentos de atenção às pessoas egressas devem estabelecer fluxos de continuidade para os serviços iniciados durante a privação de liberdade, especialmente no tocante às políticas de saúde, educação e qualificação profissional, garantindo atendimento nos serviços públicos para as pessoas atendidas durante o cumprimento de pena.
- 9º Diretriz** Independentemente da área da política pública a que se vincular o serviço, este deverá necessariamente ser planejado e executado na perspectiva intersetorial, ressaltando-se que esta não significa a mera composição ou superposição de diferentes políticas, mas sim a construção conjunta de enfrentamentos da questão social, marcada por vulnerabilidades sociais e individuais e expressa na condição da pessoa egressa.
- 10º Diretriz** O Depen deverá fomentar, em articulação com o sistema de justiça, o cumprimento integral dos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, relacionados aos direitos da pessoa presa e egressa.
- 11º Diretriz** A adesão aos programas de atendimento ao egresso deve ser de livre decisão do usuário e de sua família. Em caso de requisição pelo Poder Judiciário de algum trâmite burocrático ou de controle processual penal, o usuário deverá ser devidamente esclarecido, de forma que este procedimento não seja confundido com os demais serviços oferecidos pela Política.
- 12º Diretriz** Os equipamentos de atenção deverão possibilitar:
- a) a acolhida do usuário e de sua família, que terá duas finalidades, quais sejam, a recepção da demanda e a contextualização inicial das possibilidades e limites do serviço;
 - b) a construção de um Plano de Desenvolvimento Individual, conforme descrito no Modelo de Gestão da Política Prisional (DE-

PEN, 2016) e na Metodologia de Serviços apresentada adiante, permitindo reconhecer as especificidades da vivência prisional de cada sujeito, oportunizando a definição das prioridades e elaboração de acordo de atendimento;

- c) encaminhamentos e atendimento das questões apontadas no Plano de Desenvolvimento Individual;
- d) atividades de ampliação do conhecimento dos direitos e dos recursos existentes para a consecução dos direitos;
- e) espaços conjuntos de avaliação contínua nos serviços existentes.

13º Diretriz A família deve ser considerada como parte da questão social que envolve a pessoa egressa e ser entendida para além de sua composição formal e tradicional, respeitando-se a ampliação dos laços e as possibilidades de novas configurações a partir da realidade de cada pessoa.

14º Diretriz O Depen, em parceria com outros órgãos relacionados à temática do egresso, tais como o CNJ – Conselho Nacional de Justiça, o MDS – Ministério do Desenvolvimento Social, o MS – Ministério da Saúde, o TSE – Tribunal Superior Eleitoral, o Congresso Nacional, além de organizações não-governamentais e representantes da sociedade civil, promoverá campanhas de comunicação voltadas à educação e inclusão produtiva para integração dos egressos prisionais (Diretriz 27 – Modelo de Gestão Prisional. DEPEN, 2016).

15º Diretriz Deverá ser possibilitada a formação continuada dos profissionais que operam os serviços de atendimento à pessoa egressa, mas também dos operadores das políticas públicas que possuem interface com esta questão, visando a compreensão da condição do egresso e o aperfeiçoamento dos serviços.

16º Diretriz Deverão ser implementadas ações afirmativas para inclusão produtiva e geração de trabalho e renda para pessoas egressas, especialmente por meio da reserva de percentuais mínimos de vagas para egressos nas concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, na execução de obras e serviços públicos por empresas particulares, nas Parcerias Público-Privadas e nos contratos de prestação de serviços de empresas particulares para os Poderes Públicos.

- 17º Diretriz** O Depen empreenderá esforços junto ao Poder Legislativo para criação de mecanismos formais de incentivo fiscal para empresas que contratem mão de obra de pessoas egressas do sistema prisional, reconhecendo-as também por meio de Selo de Certificação específico.
- 18º Diretriz** A temática da pessoa egressa deverá ser proposta como pauta de discussão nas instâncias colegiadas das diferentes políticas sociais setoriais, de forma a constituir-se deliberações e encaminhamentos que amplie e garanta o acesso deste público aos serviços públicos ofertados.
- 19º Diretriz** A Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional deverá fomentar e facilitar a participação das Universidades, por meio de programas de ensino, pesquisa e extensão que permitam tanto a realização de ações diretas junto aos públicos beneficiários, como a formação social e profissional de discentes e a formulação de instrumentos e mecanismos de fiscalização, monitoramento e avaliação das ações realizadas em seu bojo.
- 20º Diretriz** Visando um maior conhecimento da realidade enfrentada pela pessoa egressa e a análise da efetividade e repercussão das políticas de atendimento, os órgãos federais e estaduais de fomento à pesquisa deverão pautar a temática em seus editais de pesquisa.
- 21º Diretriz** O Depen, em parceria com os demais órgãos gestores do Sistema de Informações Penitenciárias – SISDEPEN, deverá coordenar a integração e proteção de dados e informações relativos às pessoas egressas, tomando-as como elemento constitutivo para o aprimoramento constante dos serviços existentes no país e para a divulgação das boas práticas existentes.
- 22º Diretriz** Nos casos de pessoas egressas que demandem atendimento dos equipamentos e serviços relacionados a esta Política por uso abusivo de substâncias psicoativas, dever-se-á providenciar o encaminhamento para os equipamentos específicos da Rede SUS, respeitada a voluntariedade na adesão aos serviços, valorizando os progressos possíveis em cada situação, sem criminalizar o usuário.

- 23º Diretriz** O Depen promoverá esforços junto aos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à adoção de uma agenda legislativa de reconhecimento da questão social que envolve as pessoas egressas e de promoção de arranjos legais e jurídicos que assegurem condições para implantação e execução desta Política.
- 24º Diretriz** Os postulados, princípios e diretrizes desta Política serão considerados como critérios norteadores para os repasses, convênios e subsídios promovidos pelo Departamento Penitenciário Nacional junto aos estados e municípios.



Parte II

ESTRUTURAS
ORGANIZACIONAL E
INSTITUCIONAL PARA
IMPLANTAÇÃO E
EXECUÇÃO DA POLÍTICA

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS INTERFACES COM A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

Nesta seção apresenta-se uma descrição das políticas públicas e sociais que, numa perspectiva de integração entre atores e instituições, colocam-se como estratégicas para a implementação de uma política nacional de atenção à pessoa egressa do sistema prisional. Partindo de um levantamento normativo das políticas de garantia de direitos fundamentais – educação, saúde, trabalho, assistência social e jurídica –, e considerando diferentes diagnósticos que foram realizados por diversas consultorias no âmbito do Projeto BRA/14/011, busca-se aqui compreender as articulações necessárias entre os diferentes arranjos institucionais, bem como os principais entraves para a concepção de uma rede de atendimento à pessoa egressa.

O conjunto variado de iniciativas de atendimento às pessoas egressas do sistema prisional, conforme descrito na Parte I acima, longe de configurar um entrave ao desenvolvimento de uma política nacional, deve ser visto como elemento impulsionador de estratégias de articulação, fomento e fortalecimento de redes de atendimento que permitam reunir esforços levados a cabo no âmbito do Estado – por meio, sobretudo, dos Poderes Executivo e Judiciário – da sociedade civil organizada e da iniciativa privada.

Depreende-se que, conquanto seja o escopo das políticas sociais o lugar de uma política nacional de atenção à pessoa egressa, torna-se fundamental compreender as demandas específicas apresentadas por este público e suas formas de atendimento, de modo que também a política prisional – e, em seu bojo, a gestão prisional – emerge como elemento central dos processos de planejamento e execução do atendimento à egressos/as, conforme é destacado no Modelo de Gestão da Política Prisional:

Nessa perspectiva, a Política Prisional deverá fomentar e apoiar a implantação/aprimoramento de iniciativas estatais ou não-estatais de apoio a egressos prisionais e familiares de presos, sobretudo por meio da inserção/fomento destas iniciativas nas redes de atendimento vinculadas às políticas públicas e sociais e redes de inclusão produtiva e geração de trabalho e renda. Além disso, a gestão prisional deverá empreender iniciativas de preparação para liberdade, com foco na promoção de direitos, informações e conhecimentos, bem como na aproximação e vínculo familiar, além de executar procedimentos específicos de informação e assistência material no momento de soltura ou desligamento das pessoas privadas de liberdade (DEPEN, 2016, p. 50).

Nesta seção, portanto, faz-se preliminarmente um mapeamento das políticas públicas e sociais relevantes para o atendimento às pessoas egressas, buscando descrever, brevemente, alguns mecanismos de articulação/interface entre estas políticas e a política prisional e considerando, ainda, que

o problema das prisões não será resolvido "nas prisões", mas sim fora delas, na sociedade que as cria, as produz, as alimenta e as reproduz. Sem um profundo convencimento disto, correr-se-ia o risco de cair, novamente, em opções reformistas que terminam por legitimar a instituição carcerária e contribuindo para sua perpetuação (BEIRAS, 2000, p. 5 - livre tradução a partir do original).

Os pressupostos de integração entre a política prisional e as políticas sociais que se seguem estão previstos no Modelo de Gestão da Política Prisional (Depen, 2016). Após a breve apresentação destes parâmetros, são retomados os diagnósticos e apontamentos realizados no âmbito de outras consultorias que integraram o Projeto BRA 14/011 e que delimitam as políticas priorizadas, a saber, educação/cultura, assistência social, saúde, assistência judiciária e políticas de trabalho e renda.

1.1. Interfaces da gestão prisional

O ponto de partida dos mecanismos de articulação/interface entre o sistema prisional e as demais políticas públicas prioritárias para o atendimento às pessoas egressas é dado pelo Modelo de Gestão da Política Prisional (DEPEN, 2016), que destaca:

a) na área de educação e cultura, a necessidade de

proporcionar alternativas de retorno ao universo escolar, criando formas de prevenção e combate à estigmatização e evasão. Nesse campo, as alternativas de ensino modular ou semipresencial e as escolas e iniciativas voltadas à educação de jovens e adultos – EJA, devem ser priorizadas enquanto rede de atendimento, uma vez que são espaços constituídos a partir de outros públicos que foram, historicamente, estigmatizados e afastados da escola, tais como operários e trabalhadores rurais, comunidades ribeirinhas, famílias de assentamento, dentre outros. O fomento à participação em atividades culturais ou de educação não escolar também faz parte deste campo de atuação da Política (DEPEN, 2016, p. 99).

b) no campo da assistência social, deve-se

potencializar a atuação dos CREAS e CRAS por meio da realização de processos formativos para as equipes destes equipamentos públicos, ajudando-as a compreender e auxiliar egressos e egressas prisionais, bem como seus familiares, no tocante aos processos sociais decorrentes da vivência prisional, tais como conflitos motivados por divergências entre grupos de pertencimento, conflitos decorrentes de convívio territorial com agentes estatais das áreas de segurança e com grupos ou agrupamentos vinculados ao mundo do crime, processos de sujeição criminal e prisionização, além de auxiliar na retirada e regularização de documentos, na busca por emprego e qualificação profissional (DEPEN, 2016, p. 100);

c) no tocante à saúde, é importante

priorizar a construção de fluxos de encaminhamentos e continuidade em casos de tratamentos que tenham sido iniciados durante o período de privação de liberdade, além da realização de atendimentos e tratamentos concomitantes entre familiares e custodiados, nos casos em que as pessoas privadas de liberdade apresentem alguma doença infecto-contagiosa. Atenção aos casos de uso abusivo de drogas e políticas específicas para gestantes, lactantes e egressas prisionais com filhos também devem fazer parte deste escopo (DEPEN, 2016, p. 100);

d) com relação a assistência jurídica, a prioridade é

garantir orientação quanto aos procedimentos pós-soltura, desde as apresentações aos órgãos judiciais de acompanhamento de penas – nos casos de livramento condicional, concessão de regime aberto, prisão albergue domiciliar ou outros –, até a instauração de processos de reabilitação criminal (DEPEN, 2016, p. 100);

e) nas áreas de trabalho e qualificação profissional, deve-se

priorizar a articulação de redes de formação profissional e a inserção em iniciativas populares de geração de renda, além de buscar a inserção do público participante desta Política nas redes formais de apoio ao trabalho e qualificação profissional. Orientações e encaminhamentos para vagas de trabalho, bem como negociações setoriais com áreas específicas de geração de empregos, são tarefas intrínsecas a este campo da Política (DEPEN, 2016, p. 100);

Por fim, compreende-se que a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional deve

ter como foco de atuação o estabelecimento e negociação de uma agenda legislativa que possibilite condições efetivas para o processo de "reintegração social" das pessoas

que deixam os estabelecimentos prisionais, seja mediante a busca de incentivos para a melhoria das condições de empregabilidade e inclusão produtiva, seja por meio de campanhas e arranjos setoriais, seja implantando mecanismos legais e institucionais que favoreçam os diversos campos que estão incluídos nesta Política (DEPEN, 2016, p. 100).

Estes pressupostos de integração entre a gestão prisional e as políticas sociais se entrelaçam com os postulados para uma Política Nacional de atenção à pessoa egressa do sistema prisional já apresentados, tornando necessário o estabelecimento de fluxos entre o sistema prisional e esta Política.

1.2. Política de educação e atenção às pessoas egressas do sistema prisional

O perfil da população prisional brasileira já é bastante conhecido: trata-se, em sua maioria, de homens jovens, negros, pobres e de periferias, encarcerados, majoritariamente, por crimes ligados à circulação indevida da riqueza, especialmente em ações ligadas a roubos, furtos e tráfico de drogas (BRASIL, 2015). Neste contingente populacional, outro dado chama atenção: cerca de 53% das pessoas presas declaram possuir ensino fundamental incompleto, ao que se deve somar outros 6% de pessoas analfabetas e 9% de pessoas alfabetizadas sem ensino regular (DEPEN, 2016b).

Se o perfil das pessoas que são encarceradas já apresenta um baixo grau de escolaridade, esta condição tende a ser agravada durante o período de privação de liberdade. Assim, o Relatório de Atividades Educacionais no Sistema Prisional (DEPEN, 2016b) aponta que apenas 11% do total das pessoas presas encontram-se participando de alguma atividade educacional¹⁶. Dentre inúmeros fatores que contribuem para o baixo alcance das políticas educacionais no sistema prisional¹⁷, destacam-se a ausência de espaços para instalação de salas de aula, dificuldades relacionadas aos procedimentos de matrícula, registro e documentação de alunos e, especialmente, dinâmicas próprias da gestão prisional que privilegiam uma concepção de segurança baseada no isolamento, na contenção e no castigo, o que dificulta a realização de atividades educacionais (MELO, 2014).

Considerando este quadro de baixa escolarização e de reduzidas possibilidades de atendimento educacional no interior das prisões brasileiras, ao que se soma o envelhecimento social¹⁸ cau-

16 O Relatório toma como base o Infopen, com dados de dezembro de 2014.

17 Pesquisa em curso no âmbito da consultoria PNUD/Depen voltada para a temática da educação está buscando um diagnóstico mais seguro acerca destes fatores. Para este documento, dados obtidos por meio de observação de campo são suficientes.

18 O envelhecimento social é, em geral, concebido como uma defasagem nos modos de compreender e interagir com as instituições sociais, defasagem que é ocasionada pelas restrições que marcam o encarceramento.

sado pela privação de liberdade, faz-se fundamental um alinhamento entre as políticas de atenção às pessoas egressas e de educação.

Neste sentido, experiências em curso têm apontado para duas vertentes principais de atendimento educacional: a inserção de pessoas egressas prioritariamente em políticas de educação de jovens e adultos e em programas de educação não-escolar.

No caso da inserção em programas de educação escolar, algumas dificuldades são recorrentes, a saber:

- > falta de documentação das pessoas egressas do sistema prisional, sejam documentos pessoais (certidão de nascimento, RG e CPF), sejam escolares (histórico ou comprovante de escolarização), o que se faz necessário para a matrícula em cursos regulares;
- > falta de protocolos ou normativas específicas de atendimento a este público que facilitem a integração entre as iniciativas de atenção às pessoas egressas e as políticas educacionais.

No tocante ao item “b” acima, cabe mencionar que conquanto as pessoas egressas do sistema prisional devam ser compreendidas como cidadãs, às quais devem ser assegurados o direito e o acesso a quaisquer políticas públicas, incluindo o ensino formal em escolas regulares, o estigma que as acompanha após o cumprimento de pena privativa de liberdade é constantemente apontado como fator de dificuldade para o ingresso em ambientes escolares, sendo comuns os relatos de situações em que a matrícula de pessoas egressas foi dificultada sob a utilização de diversos argumentos, especialmente a suposta inexistência de vagas ou a inadequação do período de matrícula:

Eu até tentei procurar uma escola, mas quando a gente chega lá o senhor sabe como é. Eles falam pra gente que não tem vaga (Relato de egresso, Vitória/ES, julho de 2017).

Assim, no tocante aos acessos que devem ser assegurados, em que pese a condição de egressa diferenciar-se da condição de pessoa em privação de liberdade, a passagem pela prisão se estende tempo-especialmente na trajetória de sujeitos que vivenciam o encarceramento (MADEIRA, 2008), dificultando-lhes o ingresso, inclusive, nas políticas públicas de educação.

Por outro lado, processos educativos significativos são reportados pelas mais diferentes iniciativas de atenção às pessoas egressas existentes pelo Brasil. Grupos de orientação, grupos reflexivos, ações de educação popular, práticas e aprendizagens relacionadas às diferentes formas de manifestação artística, dentre outras, são atividades de educação não-escolar bastante comuns, as quais cumprem com a função primordial de fazer as mediações entre as dificuldades específicas vivenciadas pelas pessoas egressas em função de sua passagem pelas prisões, as dificuldades pró-

prias das insuficiências que marcam as políticas públicas e sociais brasileiras e as oportunidades de inserção nestas políticas que, mesmo quando escassas, vão sendo obtidas.

A participação nos grupos reflexivos permite às pessoas egressas expressar o “seu querer”, ao invés da gente ficar dizendo a elas o que devem fazer. E isso garante muitas outras coisas, pois, a partir do momento em que eles participam destes grupos, nós podemos identificar as demandas que eles apresentam e fazer os encaminhamentos necessários (Técnica de equipe multidisciplinar, PRESP/MG, maio de 2017).

Nesse sentido, os processos educativos não-escolares funcionam tanto como porta de entrada em outras atividades realizadas pelas iniciativas de atendimento à egressos, como também servem de momento de identificação de demandas para que as equipes realizem possíveis encaminhamentos para redes de atendimento.

Esta característica, por seu turno, reforça a necessidade de, por um lado, sistematizar os processos de acolhimento e encaminhamento das pessoas nas iniciativas, e, por outro, normatizar os fluxos entre o atendimento à pessoas egressas e as demais políticas públicas.

No caso específico da política de educação, dois aspectos tornam-se relevantes: primeiramente, a existência de amplo conjunto normativo que assegura o direito à educação para todos os cidadãos e cidadãs, incluindo pessoas privadas de liberdade. Em segundo lugar, o fato de que muitos estados, a partir da Resolução CNE/MEC Nº 02, de 2010, ter instituído ou estar em fase de instituição de arranjos normativos próprios para a regulamentação da oferta de educação às pessoas privadas de liberdade¹⁹.

Dessa forma, as estratégias de inserção de pessoas egressas dos sistemas prisionais em políticas públicas de educação, devem tanto considerar o direito assegurado a quaisquer pessoas no que diz respeito a este acesso, como inserir a perspectiva do atendimento a egressos nos arranjos institucionais que foram/estão sendo organizados para as pessoas privadas de liberdade.²⁰

19 Desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 1996) e culminando nas Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação à Pessoas Privadas de Liberdade nos Estabelecimentos Prisionais (Resolução CNE/MEC nº 02, de 2010), além de diversas outras Resoluções, Planos e Portarias.

20 Conforme pesquisa em curso na consultoria PNUD/Depen voltada à temática da educação em prisões.

1.3. Assistência social

A assistência social é, normativamente, uma das principais áreas de atenção às pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional brasileiro. Segundo o Modelo de Gestão da Política Prisional,

A definição das atribuições do serviço social penitenciário trazida pela Lei de Execução Penal evidencia um pressuposto deste campo da assistência: cabe, sobremaneira, à assistência social, o papel de fazer cumprir aquilo que o artigo primeiro da própria LEP estabelece como finalidade da pena: "proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (Brasil, 1984, Art. 1º). Isso porque se todas as demais assistências são vistas como atividades de preparação das pessoas privadas de liberdade, cabe ao serviço social as tarefas de "conhecer, relatar, acompanhar, orientar, obter documentação e integrar à família". Ou seja, na forma da lei, o Serviço Social é o campo de integração de todas as políticas prisionais (Depen, 2016, p. 90).

Entretanto, a realidade das diversas assistências prestadas às pessoas privadas de liberdade é bem diferente e, no caso da assistência social, ao afirmar que "são funções primordiais do serviço social penitenciário: 1) participar dos processos de organização e promoção das estratégias de individualização da pena; 2) articular políticas e redes de proteção social, segundo o princípio de universalização de direitos" (idem, p. 132). O documento elaborado no âmbito do Projeto BRA/011/14 destaca

a ausência de sala para atendimento específico do serviço social abrange cerca de 70% dos estabelecimentos prisionais. Em termos de rotinas de atendimento, isso significa que ou o corpo de assistentes sociais precisa improvisar espaços para seus atendimentos, ou o compartilhamento de espaços dificulta o cumprimento de preceitos éticos do serviço social, sobretudo os princípios de privacidade e inviolabilidade dos procedimentos (idem, p. 133).

Se o atendimento às pessoas privadas de liberdade, no sentido de promover a individualização da pena prevista na LEP, é deficitário, não menos comprometedora é a viabilização de estratégias de vinculação familiar, sendo evidenciado, por meio de pesquisas e inspeções,

que muito embora "a família" esteja presente nos mais variados discursos acerca da "reintegração social" das pessoas privadas de liberdade, sendo o trabalho de aproximação ou a retomada do vínculo familiar a principal resposta de assistentes sociais quando, durante as visitas realizadas pela consultoria, foram questionados sobre suas principais funções, os estabelecimentos prisionais, em sua maioria, sequer possuem espaços adequados para receber as visitas sociais e íntimas, de modo que também esta atribuição do serviço social penitenciário fica prejudicada (idem, p. 137).

Dessa forma, nota-se que as deficiências da assistência social durante o período de privação de liberdade exercerão impactos diretos no processo de retomada da liberdade civil pelas pessoas egressas do sistema prisional.

No processo de elaboração deste documento alguns equipamentos da rede de assistência social foram visitados, com o objetivo de compreender as demandas, os fluxos de atendimento, as respostas efetivamente dadas às necessidades das pessoas egressas, sua inserção nas políticas públicas enquanto usuárias dos serviços previstos na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004)²¹, e os principais obstáculos encontrados para a articulação entre a assistência social e os atendimentos a egressos prisionais.

Dentre as questões de maior recorrência na busca pelos serviços da Rede SUAS²² foram relatados: o uso abusivo de substâncias psicoativas; orientação jurídica, sobretudo para baixa de captura; egressos prisionais sem domicílio e em situação de rua; dívidas decorrentes do período de encarceramento²³; solicitação por qualificação profissional e encaminhamentos para vagas de trabalho; e, perda dos vínculos familiares.

Em geral, muitas dessas demandas são sobrepostas; assim, é comum que pessoas egressas das unidades prisionais, que romperam os vínculos familiares durante o período de encarceramento, recorram a serviços de acolhimento, abrigo ou albergue, uma vez que não têm para onde se dirigirem após a soltura e, não raramente, são pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas. No livro *Pedagogia do Comprometimento*, Alves e Camargo relatam o perfil de atendimento de um beneficiário do CREAS/POP Barra Funda²⁴, uma das iniciativas de atendimento visitadas por esta consultoria:

21 Nesta perspectiva, o documento "Relatório sobre as atividades e práticas das políticas de Assistência Social acessíveis e cabíveis às pessoas privadas de liberdade no sistema prisional" (DEPEN, 2016e) destaca que é "preciso reconhecer que a população prisional no Brasil vivencia situações que a torna usuário da assistência social, tal como descrito na Política Nacional de Assistência Social e na Tipificação de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009). São pessoas que passam por situações que as caracterizam como usuários nos diversos serviços da Proteção Social Básica (PSB), da Proteção Social Especial (PSE), assim como dos benefícios socioassistenciais" (DEPEN, 2016e, p. 12). Pessoas egressas e familiares de pessoas em privação de liberdade são inseridas no mesmo conjunto de usuários, conforme aponta o Relatório.

22 Instituído por meio da Resolução Nº 27, de 24 de fevereiro de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, o SUAS – Sistema Único da Assistência Social constitui um marco fundador de um novo pacto federativo voltado à garantia dos direitos sociais da população brasileira, integrando "uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família" (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, página oficial). Disponível em <http://www.mds.gov.br/suas/conheca/conheca01.asp>; acesso em agosto de 2017.

23 As dívidas legais decorrentes da situação de encarceramento podem ser devidas a condenação de pena de multa (Art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal) cumulativa à privação de liberdade e multas da Justiça Eleitoral por não comparecimento a eleições durante prisão preventiva ou provisória.

24 O CREAS/POP é um Centro de Referência Especializado em Assistência Social para pessoas em situação de rua (Centros POP), equipamento integrante do Centro de Referência em Assistência Social e instituído a partir do Decreto Federal nº 7.053 de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Participante 2 tem uma das trajetórias mais complexas já observadas no projeto. Uma das primeiras ações proporcionadas a ele foi o ingresso num curso do PRONATEC, de Almojarife (...) No entanto, alguns dias antes do término do curso houve o retorno ao uso abusivo de drogas, que acarretou um furto de celular e o consequente desligamento do mesmo do curso. (...) O abalo desse acontecimento terminou fazendo com que ele fosse preso novamente, permanecendo detido por alguns meses. Foi ao retornar da última detenção que (...) este participante, então, procurou novamente o projeto para solicitar auxílio para seu retorno familiar em seu estado de origem, Pernambuco (ALVES & CAMARGO, 2015, p. 42).

Tal narrativa vai ao encontro daquilo que está previsto nos *Postulados, princípios e diretrizes* aqui formulados; todavia, até o momento, inexistem normas e fluxos que garantam qualquer integração entre as políticas.

No caso do CREAS/POP, bem como dos demais serviços de atendimento à população de rua visitados na capital paulista²⁵, a procura pelo atendimento é espontânea e motivada ou pela falta de moradia, ou pelo interesse em cuidados de saúde decorrentes do uso abusivo de drogas, especialmente o uso do crack²⁶. A identificação da condição de egresso prisional resulta, segundo relatos das equipes técnicas, da necessidade de obter baixa de captura, da impossibilidade de retornar aos territórios de origem, em razão de conflitos relacionados às dinâmicas do crime, ou, ainda, da ausência de moradia ou de familiares na cidade, uma vez que muitas pessoas egressas que, em condição de rua, procuram os serviços assistenciais, são originárias de outros estados. Por seu turno, a CRSC/SP, órgão que está sediado a 50 metros da SMADS/PMSP, órgão responsável pelos equipamentos de assistência social visitados, não possuem nenhum protocolo de parceria ou articulação formal para encaminhamentos e trabalho cooperativo nos casos de reconhecimento da condição de egressos das pessoas atendidas pela SMADS.

No caso de Minas Gerais, estando o PRESF integrado a uma política mais ampla e que envolve outros eixos de atuação²⁷, diversos arranjos são realizados no âmbito dos territórios e municípios que caracterizam o modelo organizacional da Política de Prevenção. Entretanto, relatos das equipes técnicas apontam dificuldades em realizar encaminhamentos para a Rede SUAS em decorrência da inexistência de protocolos firmados entre as Secretarias.

25 Nos dias 07 e 08 de junho de 2017 foram visitados o Complexo Prates, que envolve dois centros de acolhida e um núcleo de convivência; o CREAS/POP da Barra Funda, que integra o Complexo Boraceia e o Serviço Especial de abordagem à pessoas com dependência química, também integrante do Complexo Boraceia.

26 Estes equipamentos estão localizados na região da "cracolândia" paulista.

27 O PRESF/MG faz parte da Política de Prevenção Social à Criminalidade, a qual, por seu turno, integra um conjunto de políticas estratégicas realizadas pela Secretaria Estadual de Segurança Pública - SESP. No bojo da Prevenção à Criminalidade estão também o Fica Vivo! – Programa de Controle de Homicídios, o Programa de Mediação de Conflitos e o Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais – CEAPA. A SESP executa ainda uma Política sobre Drogas, uma Política de Integração de Segurança Pública e a Política de Atendimento Socioeducativo.

A inexistência de protocolos e arranjos institucionais entre as iniciativas de atenção às pessoas egressas e os órgãos responsáveis pela assistência social se repete em todos os demais estados visitados, muito embora seja unânime a menção à formas locais e informais de articulação entre os órgãos, o que reforça a baixa institucionalidade das iniciativas já apontadas.

Por outro lado, se inexistente uma articulação institucional e normatizada por meio de protocolos ou outros instrumentos legais que formalizem parcerias entre as iniciativas de atenção às pessoas egressas e a Rede SUAS, o atendimento àquelas demandas prioritárias da assistência social acima apontadas acaba por ser realizado por meio de parcerias com organizações da sociedade civil. Nesta perspectiva, algumas experiências merecem destaque:

- no caso do Patronato de Londrina, uma diversificada rede de organizações realiza ações de acolhimento, atenção e tratamento ao uso abusivo de psicoativos, assistência material e religiosa, orientação e qualificação profissional, além de ações de empregabilidade. No seio destas redes, segundo as palavras da gestora de Londrina, o Patronato tem como principal atribuição “traduzir” linguagens, comportamentos, expectativas e objetivos das diversas partes envolvidas, de modo a facilitar os encontros e ajustes entre pessoas egressas e instituições.
- Com uma proposta semelhante de mediar tais encontros, o Escritório Social do Espírito Santo vem congregando um conjunto de instituições públicas e privadas visando atender as demandas de assistência social e material apresentadas pelas pessoas egressas. Embora também não haja protocolos estabelecidos, alguns fluxos de encaminhamento para determinados equipamentos públicos estão bem delineados, o que evita dificuldades e imprevistos. Em situações, por exemplo, que exigem acolhimento de egressos das unidades prisionais da Grande Vitória que precisam se deslocar para municípios de outras regiões ou estados, o Abrigo do Migrante oferece pernoite, alimentação e passagens rodoviárias, nos casos em que estas não são fornecidas pela Secretaria de Justiça²⁸. Para facilitar tais articulações, a gestão estratégica do Escritório Social é realizada em parceria entre a Gerência de Ressocialização da Secretaria de Justiça e a Gerência de Articulação da Secretaria de Governo, o que permitiu ainda a criação de pontos focais – instâncias de discussão e articulação das ações – em diversas outras Secretarias de Estado²⁹.

28 Por outro lado, as equipes das iniciativas visitadas no Rio de Janeiro apontam a obtenção de vagas em albergues como a principal dificuldade de atendimento às demandas de egressos prisionais, pois, mesmo considerando a diversidade de serviços que são prestados pelas organizações-membro da RAESP, não há instituições que realizam esse atendimento, sendo também um serviço bastante precário no setor estatal.

29 É o caso, por exemplo, da Secretaria de Direitos Humanos, na qual os egressos são considerados público prioritário do Projeto Ocupação Social, realizado pela Sub-secretaria de Ações Estratégicas e que tem por objetivo promover a redução de homicídios entre jovens, seguindo o modelo de articulação que, no Brasil, se iniciou em Minas Gerais com a Política de Prevenção Social à Criminalidade.

Com base nas experiências visitadas, o que o cenário nacional indica, portanto, é que as articulações existentes são, até o momento, bastante esporádicas e assistemáticas, dependendo sempre de arranjos locais e de acordos pessoais entre gestores das iniciativas de atendimento à pessoas egressas e gestores da assistência social.

Numa perspectiva de integração entre as políticas, duas macroestratégias tornam-se necessárias. Primeiramente, é preciso estabelecer mecanismos de territorialização e vinculação dos estabelecimentos prisionais aos equipamentos (CRAS e CREAS) do Sistema Único de Assistência Social, de modo a permitir a “inclusão das pessoas que estão dentro da elegibilidade de inclusão, ou seja, a todos que dela necessitem, suas famílias e egressos” (DEPEN, 2016i, p. 66) no CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, além de realizar a identificação de demandas e a oferta de respostas por meio dos Serviços Socioassistenciais, de acordo com os parâmetros da Proteção Social Básica, a cargo dos CRAS, e Proteção Social Especial, sob responsabilidade dos CREAS.

Esta estratégia permite às pessoas, quando egressas das prisões, atualizar suas demandas junto àqueles equipamentos, sendo atendidas na condição de cidadãos com direitos aos serviços socioassistenciais de caráter universal. Não obstante, relatos obtidos nas visitas realizadas às iniciativas de atenção às pessoas egressas informam que, dada a inexistência de fluxos e protocolos já mencionada, as respostas obtidas nem sempre são positivas:

Eu fui no CRAS procurar um curso, uma vaga de trabalho, qualquer coisa assim. A assistente social disse que só o que podia fazer era me dar uma cesta básica (C., egressa prisional da região metropolitana de Campinas, interior de São Paulo. Entrevista em 23 de agosto de 2017).

Por outro lado, o envelhecimento social provocado pela situação de privação de liberdade faz com que as pessoas egressas tenham maior dificuldade em compreender os mecanismos e critérios de acesso aos serviços socioassistenciais, muitas vezes sendo induzidos a reivindicar, dada a situação de egresso prisional, acesso privilegiado ou prioritário às políticas sociais:

Se não fosse a Dona T. me explicar que tinha um cadastro, que tinha que entrar na fila como qualquer outra pessoa que é pobre, eu não tinha ido atrás mais desses cursos aí não (W., egresso prisional de Vitória/ES. Entrevista em 02 de agosto de 2017).

Percebe-se, pelos relatos, que há obstáculos de ao menos duas ordens: de um lado, uma baixa correspondência entre as demandas apresentadas e as respostas oferecidas pelos equipamentos de assistência social; por outro, a pouca compreensão das pessoas egressas acerca de seus direitos e formas de acesso às políticas e serviços socioassistenciais.

É nesse ponto que se destaca a segunda macroestratégia acima anunciada, a saber, a necessidade de que os estados instituam equipamentos específicos de atenção aos egressos prisionais, cabendo-lhes, dentre outras funções, realizar a mediação com os demais órgãos e políticas. No caso específico da assistência social, entende-se que os atendimentos devem ser realizados nos equipamentos próprios desta Política (CRAS e CREAS); porém, o acesso a eles, encaminhando, orientando e realizando a mediação no que diz respeito aos programas socioassistenciais, seus critérios, etc., devem ser realizados pelos equipamentos de atenção às pessoas egressas, seguindo aquele sentido de traduzir expectativas e possibilidades que foi apontado pela gestora do Patronato de Londrina.

1.4. Política de Saúde

O atendimento à saúde das pessoas privadas de liberdade é previsto, em ordenamentos nacionais e internacionais, como parte integrante do serviço público de saúde coletiva, estando declarado, nas Regras de Nelson Mandela (UN, 2015), como responsabilidade do Estado, que deve organizá-lo

conjuntamente com a administração geral da saúde pública e de forma a garantir a continuidade do tratamento e da assistência, inclusive nos casos de HIV, tuberculose e outras doenças infecciosas, abrangendo também a dependência às drogas. (Regra 24).

A fim de regulamentar a atenção à saúde das pessoas privadas de liberdade, diversas normas e resoluções já foram editadas no Brasil, de modo que os atendimentos de saúde no sistema prisional compõem uma das áreas com o mais complexo e estruturante conjunto de parâmetros normativos. Além disso, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), instituída pela Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, regulamentou as formas de integração entre o Sistema Único de Saúde e o sistema prisional, considerando, “primariamente, o princípio do acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde das pessoas privadas de liberdade”³⁰. De forma complementar, instituiu-se, por meio da Portaria GM/MS nº 94, de 14 de janeiro de 2014, o Serviço de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicadas à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP), com

o propósito de redirecionar os modelos de atenção à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, de acordo com as singularidades e as necessidades de cada caso, viabilizando o acesso e a qualidade do tratamento e acompanhando a execução das medidas terapêuticas em todas as fases do processo criminal (Portal da Saúde).

No escopo do Projeto BRA/011/14, duas consultorias dedicaram-se a analisar as políticas de saúde no sistema prisional: uma consultoria voltada ao Fortalecimento das Ações de Saúde voltadas às Pessoas com Dependência Química no Sistema Prisional; e, uma consultoria voltada ao aperfeiçoamento da Política Nacional de Saúde Integral das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional.

Segundo o "Relatório sobre estruturas e serviços de atenção básica para a atenção à saúde da pessoa privada de liberdade no sistema prisional", 928 unidades prisionais – de um total de 1426 estabelecimentos constantes no Infopen 2014 – possuem

alguma ambiência ou serviço pertinente à saúde, dentre os quais: consultório médico; consultório odontológico; sala de coleta de material para laboratório; sala de curativos, suturas, vacinas e procedimentos diversos; cela de observação; cela de enfermaria com solário; sanitário para pacientes; sanitários para equipe de saúde; farmácia ou sala de estoque e dispensação; central de material esterilizado e expurgo; sala de lavagem e descontaminação; sala de esterilização; depósito de material de limpeza; sala de atendimento clínico multiprofissional; sala de procedimentos; sala de raio x; laboratório de diagnóstico; cela de espera; solário para pacientes (DEPEN, 2016c, p. 81).

A fim de aprimorar as estruturas e os ambientes de atenção à saúde nos estabelecimentos prisionais, a PNAISP prevê mecanismos de financiamento para investimentos em infraestrutura e contratação de equipes, tendo ocasionado, no período de 2013 a 2016, um crescimento do acesso potencial aos serviços de saúde de 23% para 30,7% da população prisional brasileira (DEPEN, 2016c, p. 85).

Já no tocante às pessoas com dependência química, o "Relatório sobre Experiências de Cuidados aos Dependentes de Drogas no Sistema Prisional" ressalta que "embora as políticas e portarias ratificadas pelos Ministérios [da Saúde e da Justiça] instituam diretrizes visando o cuidado a esta população, o resultado das investigações parece apontar em outra direção" (DEPEN, 2016d, p. 34). O Relatório aponta, ainda, que diversas pesquisas realizadas no país têm relatado "que a falta de assistência no Sistema Prisional é muito significativa e, nos casos de uso dependente de drogas e das demais doenças psiquiátricas, a desassistência é quase generalizada" (idem, p. 35).

Os diagnósticos formulados nos documentos mencionados são fundamentais para compreender um dado de percepção empírica das diversas iniciativas visitadas, qual seja, a participação de todos os setores do sistema de justiça penal dentre as principais e mais urgentes demandas apresentadas pelas pessoas egressas que procuram pelos serviços de atendimento. Dentre estas demandas destacam-se as questões de saúde bucal e diversas enfermidades que, adquiridas durante a privação de liberdade, demandam continuidade de tratamento.

Numa abordagem mais específica do cuidado e tratamento ao uso abusivo de álcool e outras drogas, todas as iniciativas estatais – do Executivo ou Judiciário –, além da FAESP/RS e RAESP/RJ manifestaram possuir estratégias tanto para atendimento ambulatorial, quanto para internação e outras formas de tratamento. Nestes casos, há desde parcerias informais – como nos casos da VEPMA de Porto Alegre e das organizações-membro da RAESP/RJ – até experiências de convênios com organizações da sociedade civil – casos do PRESP/MG e CAEFs da CRSC/SP – e articulações intersetoriais de programas governamentais – como a parceria entre o Escritório Social e o PROVIV – Programa Integrado de Valorização à Vida do Espírito Santo. Por fim, o trabalho realizado pelas equipes da SMADS/PMSP visitadas tem como um de seus eixos principais o acolhimento, o cuidado e o tratamento do uso abusivo de psicoativos, especialmente na região da “cracolândia” paulista, onde é comum a presença de pessoas egressas do sistema prisional de São Paulo.

Ainda em referência às estratégias de redução ou tratamento de uso abusivo de substâncias psicoativas, merecem destaque as inúmeras iniciativas de acolhimento e orientação que são realizadas por meio de grupos reflexivos e outras formas de cuidado, especialmente por meio de parcerias com organizações da sociedade civil e universidades, casos que podem ser encontrados na VEPMA e FAESP de Porto Alegre, PRESP/MG, GER/PB, Patronato de Pernambuco, CAEFs de SP, RAESP/RJ e Patronatos de Londrina e de Curitiba.

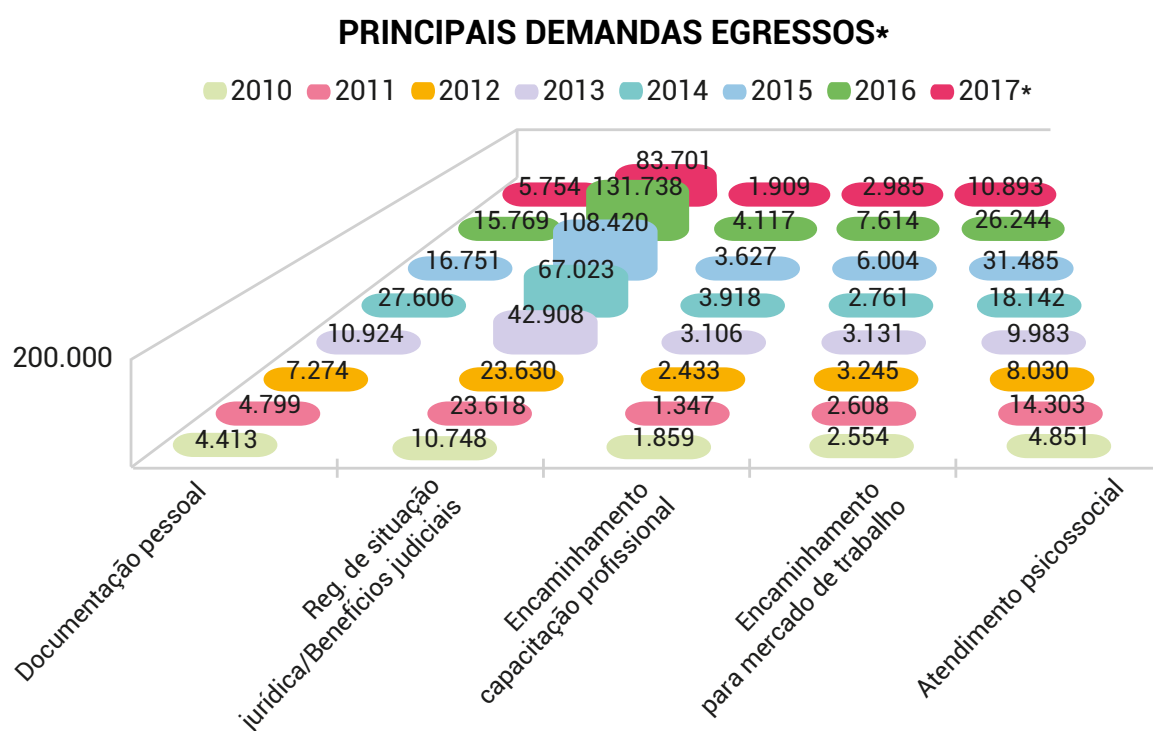
Entretanto, apesar de as questões de saúde serem a primeira e mais urgente demanda apresentada pelas pessoas egressas, chama atenção a invisibilidade que esta área possui frente às demais ações realizadas. Assim, em que pese a FAESP do Rio Grande do Sul, os Patronatos de Pernambuco, Rio de Janeiro e Londrina e a Gerência de Ressocialização da Paraíba, possuem, em sua própria estrutura organizacional, setores ou coordenações específicos para atenção à saúde, orientação e encaminhamento para a Rede SUS, e que no PRESP/MG, Escritório Social do Espírito Santo e Diretoria do Programa de Egressos da CRSC de São Paulo estas demandas estejam inseridas numa categoria mais ampla de atendimentos psicossociais, o que também assegura os encaminhamentos necessários, as questões relativas à saúde tornam-se secundárias frente ao destaque e aos esforços institucionais voltados, por exemplo, para a qualificação profissional e para a busca de vagas de trabalho, minimizando a relevância dos serviços e encaminhamentos realizados nesta área.

Nesse sentido, faz-se fundamental que a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas estabeleça também os mecanismos e formas de atenção à saúde e que os equipamentos de execução desta Política possuam instâncias – seja enquanto setor, ou coordenação, ou gerência, etc.; seja inserido numa equipe multidisciplinar ou área psicossocial – e realizem procedimentos de identificação das demandas e encaminhamentos para a Rede SUS, atentando-se, sobretudo, para os casos que exigem início ou continuidade de tratamentos de doenças adquiridas durante a privação de liberdade.

1.5. Assistência judiciária

Os atendimentos relacionados à orientação jurídica, especialmente no que diz respeito às condicionalidades previstas para pessoas em liberdade condicional, prisão albergue domiciliar ou regime aberto, além de casos de sursis que também são acompanhados em algumas iniciativas de atenção às pessoas egressas, constituem um dos principais serviços realizados. Apenas para ilustrar, o gráfico abaixo, extraído da página oficial da CRSC/SP, demonstra a importância e o volume destes atendimentos frente aos demais serviços prestados:

Figura 1: Principais demandas de egressos da CRSC/SP.



Extraído de <http://www.reintegracaosocial.sp.gov.br/db/crsc-kyu/archives/a56f326d2722fe07169c7e-7b4999833f.pdf>.

Acesso em agosto de 2017.

O que se nota no caso paulista, que não difere significativamente das demais iniciativas que também prestam assistência judiciária³¹, é que os procedimentos relacionados à orientação de con-

31 Das iniciativas visitadas, realizam esta assistência: Patronatos do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco e Londrina, VEPMA de Porto Alegre, PRESP/MG, GER/PB, CRSC/SP e Escritório Social do Espírito Santo.

dicionalidades, regularização de situação processual e orientações sobre benefícios, representam cerca de 50% dos serviços realizados. Este dado evidencia duas características das iniciativas de atenção às pessoas egressas: a vinculação entre os serviços realizados e o cumprimento de condicionalidades, que configura a principal “porta de entrada” das pessoas atendidas nas iniciativas; a fragilidade das orientações que são dadas às pessoas egressas nas demais instituições do sistema de justiça criminal, especialmente em Varas de Execução e unidades prisionais, o que reforça a importância deste atendimento.

Assim, é significativa a percepção de diferentes equipes de que o primeiro atendimento é fundamental para dar conhecimento aos egressos sobre os demais serviços realizados, bem como para estabelecer uma aproximação inicial com a pessoa egressa, estimulando-a a se inserir em outros atendimentos:

Nós contamos o primeiro atendimento como “inscrição”. A partir daí, os egressos retornam para assinar o livro [de cumprimento de condicionalidades] e muitos voltam voluntariamente para participar de outras atividades. Se não houvesse esse primeiro atendimento aqui no PRESP, eles simplesmente assinariam o livro na VEP e não teriam nenhuma outra orientação (Técnico de equipe multidisciplinar, PRESP/MG, maio de 2017).

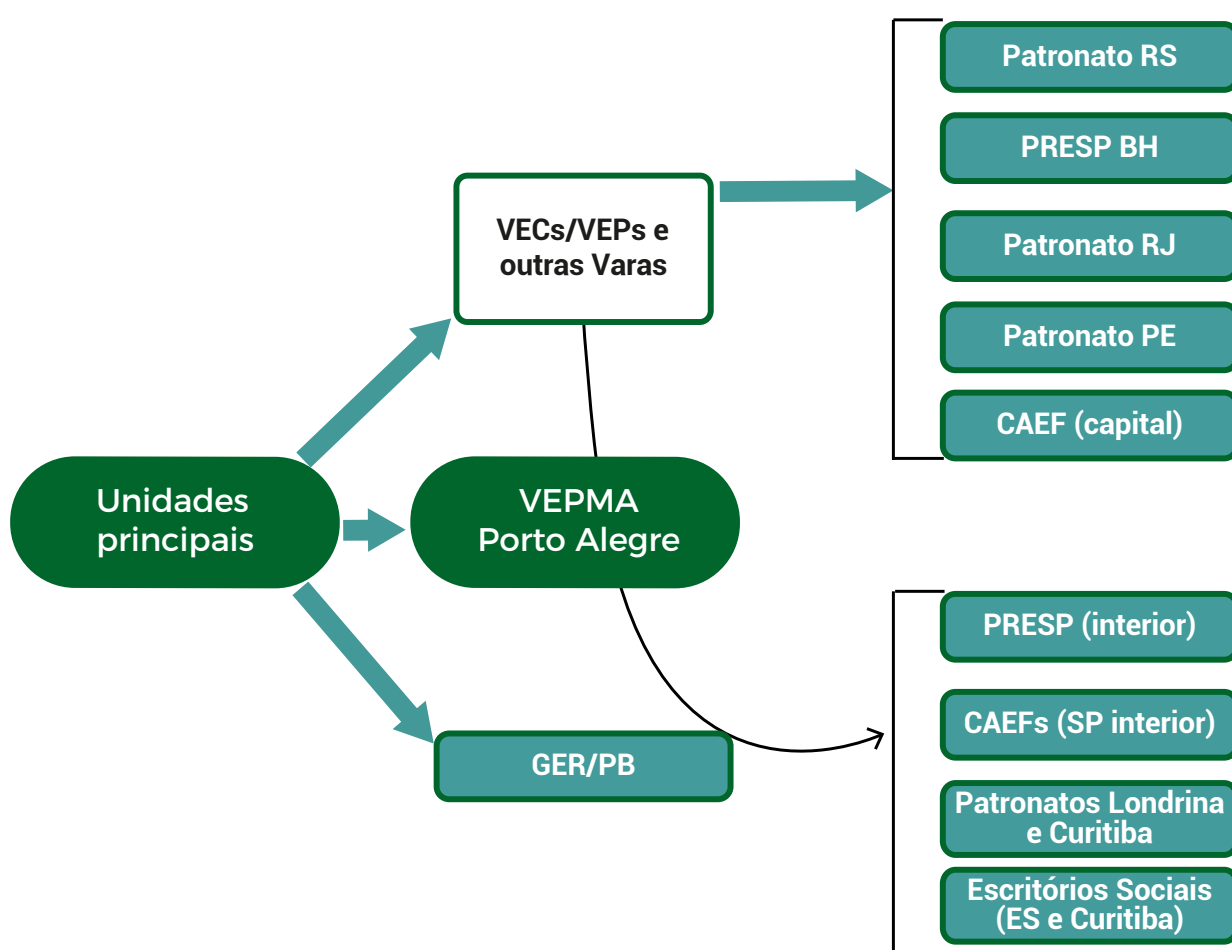
Eu cheguei lá embaixo pra assinar a condicional e a Dona X falou pra eu vir aqui em cima. Eu nem ia subir, tá ligado, mas daí eu vim só pra ver se ia ter alguma coisa pra mim aqui em cima. Daí eu conheci aqui a Dona Y, a Dona Z. Elas me atenderam com mó paciência, me explicaram o que eu tinha de fazer, que não podia ficar na rua à noite, essas coisas toda. Daí elas falaram se eu tinha estudado, se eu tava trabalhando, se tava com família, essas coisas toda aí da assistente social né. Depois disso eu vim pra cá pra começar um curso e daí tô até hoje (O., egresso prisional do Espírito Santo, 31 anos, em liberdade condicional há três meses na ocasião da entrevista).

Além desse papel de vinculação, a assistência judiciária é, como mencionado acima, fundamental para dirimir dúvidas acerca do cumprimento de condicionalidades, uma vez que ao deixar o sistema prisional, as pessoas egressas recebem poucas informações a respeito de suas obrigações. Sobre este assunto, o Modelo de Gestão da Política Prisional (DEPEN, 2016) já destacara que

no campo da assistência jurídica, a atenção aos egressos e egressas deve garantir orientação quanto aos procedimentos pós-soltura, desde as apresentações aos órgãos judiciais de acompanhamento de penas – nos casos de livramento condicional, concessão de regime aberto, prisão albergue domiciliar ou outros –, até a instauração de processos de reabilitação criminal (DEPEN, 2016, p. 100).

Entretanto, na maioria dos estabelecimentos prisionais brasileiros não há qualquer orientação que anteceda o processo de soltura/desligamento e as pessoas beneficiadas, em geral, recebem apenas o encaminhamento para as Varas de Execução Penal ou Criminal. E, também nesta fase da execução criminal, há uma diversidade acentuada de fluxos e procedimentos entre as diferentes localidades visitadas, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 2: Fluxos de encaminhamentos de egressos.



Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas com gestores das iniciativas. Agosto de 2017.

A figura representa os fluxos de encaminhamentos de egressos prisionais para os atendimentos pós-soltura/desligamento. As setas largas indicam encaminhamentos compulsórios, ou seja, fluxos que as pessoas egressas são obrigadas a seguir, sob pena de descumprimento de condicionalidades. As setas simples indicam encaminhamentos voluntários, isto é, aqueles aos quais as pessoas egressas são orientadas a seguir, com vistas a obterem algum tipo de atendimento às suas demandas.

O encaminhamento compulsório entre unidades prisionais e GER/PB deve-se à obrigação que toda pessoa egressa recebe de se dirigir à Gerência de Ressocialização para retirar eventual poupança financeira que tenha sido obtida durante o período de privação de liberdade. O controle de condicionalidades na Paraíba, por seu turno, é realizado diretamente nos cartórios de execução criminal.

O primeiro grupo de iniciativas, que representa o fluxo compulsório entre Varas e atendimento aos egressos, possui diferenças internas: ao passo que os Patronatos são constituídos como órgãos da execução penal, sendo responsáveis pela emissão de carteirinhas, registro e controle do cumprimento de condicionalidades, o PRESP de Belo Horizonte realiza estas funções a partir de acordo firmado com a Vara de Execução, por meio do qual busca-se imprimir ao controle realizado as funções de orientação e vinculação anteriormente mencionadas. A distinção, embora sutil, é significativa: enquanto os Patronatos foram concebidos como instituições de controle penal e ao longo do tempo passaram a realizar encaminhamentos e orientações, o PRESP em Belo Horizonte foi concebido como órgão de prevenção à criminalidade e realiza o controle da execução penal como estratégia para atrair o público de egressos aos seus demais serviços. A CAEF da capital paulista, por seu turno, possui característica bastante própria: tendo sido criadas como órgãos de atendimento às pessoas egressas, as CAEFs possuem importante função de articulação de redes e parceiros no interior do estado; porém, na unidade da capital, o atendimento se caracteriza, sobretudo, como uma extensão do controle penal, uma vez que as principais funções de articulação estão concentradas em outras instâncias da CRSC.

No segundo grupo representado, as diferenças de atuação são ainda mais marcantes. Ao passo que os Escritórios Sociais de Curitiba e do Espírito Santo atuam em estreita articulação com as Varas de Execução Criminal, recebendo um significativo fluxo de egressos em decorrência desta vinculação, o Patronato de Londrina, as unidades do PRESP no interior de Minas Gerais e da CAEF no interior paulista, se caracterizam por possuírem maior autonomia em termos de articulação local, seja com o Poder Judiciário, seja com outras instituições. Em muitos casos, tanto as unidades do PRESP/MG como as CAEFs/SP também recebem encaminhamentos compulsórios, em decorrência de acordos firmados com as Varas de Execuções locais.

No entanto, a característica geral destes equipamentos é dada pela função de articulação que possuem e, por este motivo, estas unidades recebem um fluxo de egressos que, além de estarem mais vinculados aos serviços oferecidos, chegam aos atendimentos por meio de outras portas de entrada, seja porque conheceram os serviços ainda na condição de pré-egressas (caso do PRESP Ribeirão das Neves, que realiza encontros de apresentação dos serviços no interior do Complexo Penitenciário), seja porque foram levados por alguma instituição parceira.

Já no caso da VEPMA de Porto Alegre tem-se uma situação bastante peculiar. Inspirada na experiência chilena do Programa "Volver a confiar", implantado pelo Centro de Estudios em Seguridad Ciudadana, do Instituto de Asuntos Públicos da Universidade do Chile, a VEPMA instituiu o Programa

“Voltar a confiar”, por meio do qual realiza tanto atendimentos diretos (como grupos de orientação e apoio psicossocial), como encaminhamento para redes de parceiros.

Em todos os casos, porém, mantêm-se alguns traços de semelhança, os quais contribuem para a elaboração de uma política nacional. Dentre estes, destacam-se:

- a) A necessidade de instituição de órgãos e equipamentos de referência, nos quais as pessoas egressas possam esclarecer dúvidas acerca de suas condicionalidades, obrigações, benefícios e andamentos processuais;
- b) A necessidade de articulação e, preferencialmente, de elaboração de protocolos e termos formais de parceria entre Poder Executivo e Poder Judiciário, com vistas a estabelecer fluxos e procedimentos que permitam não somente o exercício do controle penal, mas sobretudo o reconhecimento e atendimento de demandas apresentadas pelas pessoas egressas.

1.6. Políticas de trabalho, geração de renda e qualificação profissional

As questões ligadas à empregabilidade das pessoas egressas do sistema prisional ocupam centralidade nos processos de retomada do convívio em liberdade. Embora, como apontado anteriormente, outras questões se apresentem com maior urgência após a saída das prisões, em especial as demandas de saúde e assistência social, é o trabalho que demanda maiores esforços em termos de inclusão destas pessoas egressas nas políticas públicas e sociais.

“Minha profissão sempre foi o crime. Quando saí da cadeia não sabia fazer nada. E o mundo do crime tá sempre de portas abertas”, disse-me W., 32 anos, há 4 meses em liberdade condicional na cidade de Vitória/ES. Ele continua:

as oportunidades são mínimas. Mesmo que haja cem vagas, quantas pessoas estão saindo da prisão e não vão nem saber que tem essas vagas aí, vão ter oportunidade de ouvir isso que tá falando aqui? (W., egresso prisional de Vitória/ES. Entrevista em 02 de agosto de 2017).

O relato de W. dá força àquilo que os dados trazidos por pesquisas ou registros oficiais demonstram: a população prisional brasileira é formada por homens jovens que passaram pela escola e nela não permaneceram – daí os índices majoritários de escolaridade incompleta no nível do ensino fundamental -, mas que não tiveram experiência profissional formal, sendo que a maior parte

das pessoas se declara como “ajudante geral” ou “auxiliar de serviços gerais”. Em contraposição, o mundo do crime sempre se fez presente em suas dinâmicas, disputando legitimidades com outros ordenamentos do mundo público (Feltran, 2011).

Pesquisando trajetórias de egressos prisionais e políticas de atendimento a este público, Madeira (2008) aponta para a ocorrência de diferentes processos que constroem uma essencialização do mundo do trabalho. Seja pelo imaginário popular, que compreende o trabalho como o oposto do mundo do crime, seja nos relatos coletados pela autora junto à pessoas egressas, que descrevem o crime como o abandono do ideal de trabalho, seja pelas condicionalidades que caracterizam a progressão de pena – regime semiaberto, livramento condicional, regime aberto –, com a exigência de comprovação judicial do exercício do trabalho formal para manutenção do benefício, o trabalho é apontado como a chave principal de uma suposta “reinserção social”:

A expectativa, no entanto, fica só no imaginário. Para a maioria dos egressos, as novas experiências de trabalho tenderão a reproduzir as formas antigas, com o agravamento de que, se na época não eram ex-presidiários, hoje terão de lidar com o acréscimo de preconceito e da estigmatização, em uma sociedade ainda mais precarizada (MADEIRA, 2008, p. 325).

Estes fatores exigem a construção de alternativas de inclusão produtiva e de geração de renda que perpassam, inicialmente, pela configuração de um “arranjo institucional com sofisticada coordenação tanto intragovernamental quanto intergovernamental, além de ações articuladas entre os órgãos estatais, por meio de cooperação entre municípios, estados e União” (DEPEN, 2016f, p. 5).

Em todas as iniciativas de atenção às pessoas egressas visitadas, a questão da empregabilidade, portanto, se interpõe. E considerando o perfil das pessoas atendidas por estas iniciativas, levando em conta, ainda, a defasagem profissional acarretada pelos anos de privação de liberdade, em que, mesmo que as pessoas tenham exercido alguma atividade laboral estas são, em geral, de baixa qualificação e baixo aproveitamento no momento posterior ao cumprimento de pena, seja porque se trata de atividade produtiva que não possui mercado fora dos cárceres, seja porque as empresas contratantes não reabsorvem a mão de obra egressa das prisões, a questão urgente que pode ser mais rapidamente enfrentada é a qualificação profissional.

O “Relatório sobre a execução do Pronatec no Sistema Prisional” (DEPEN, 2016g), um levantamento realizado em consultoria do PROJETO BRA/011/14, apontou que os principais órgãos fomentadores da qualificação profissional para pessoas em privação de liberdade são: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação; Sistema “S”, que congrega uma rede de escolas, laboratórios e centros tecnológicos, incluindo Senai, Senac, Sest/Senat, Sebrae, Senar, Sesc, dentre outras; Secretarias Estaduais e Municipais diversas, por meio de arranjos e parcerias locais; o próprio Departamento Penitenciário Nacional, por meio de convênio e outras formas de fomento; e a Rede Federal de Educação Profissional, composta pelos Institutos Federais.

Nos últimos anos, os principais investimentos em qualificação profissional para pessoas privadas de liberdade e, em alguns casos, egressas do sistema prisional, foi realizado por meio do PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego:

Destaca-se que entre os 10 (dez) cursos do Pronatec mais demandados pelas Unidades Prisionais 07 (sete) são atividades relacionadas a eixo tecnológico denominado infraestrutura e que representam 44% da demanda total. Outra constatação é que os 05 (cinco) parceiros ofertantes mais demandados representam 96% do total executado pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no âmbito do sistema prisional. Destaca-se também, que as instituições que compõem o Sistema S são as mais atuantes nestas ofertas para realizarem os cursos (DEPEN, 2016g. p. 273).

Percebe-se, portanto, que há forte direcionamento da oferta de cursos para uma população com baixa escolarização e baixo grau de aprendizagem profissional, sendo que a maior parte dos cursos é ofertada por parceiros que, no tocante à política de atenção às pessoas egressas, também podem ser mobilizados.

Neste sentido, a experiência da Funap/SP, em sua gerência regional de Araçatuba/Mirandópolis, é significativa. Ali, foi implantado, por meio de parceria com a Prefeitura Municipal de Mirandópolis e SENAC de Araçatuba, um Programa Permanente de Qualificação Profissional para Egressos Prisionais e Familiares de Presos. Valendo-se de uma das primeiras ofertas de cursos do PRONATEC, a gerência da Funap investiu na formação técnica e pedagógica de um monitor-presos de educação profissional, o qual foi habilitado pelo Senac para o exercício da atividade docente em mecânica diesel. A parceria com a Prefeitura permitiu implantar a infraestrutura necessária e, desde 2006, ano em que se iniciou o curso, cerca de 1000 alunos foram certificados, dentre egressos prisionais, familiares de pessoas privadas de liberdade e população de baixa renda do município³².

Em termos de parcerias com organizações da sociedade civil, merece destaque o trabalho realizado pelo Banco da Providência do Rio de Janeiro, em atendimento a egressos prisionais que lhe chegam ou espontaneamente, ou por intermédio do Patronato Local³³. Com uma metodologia focada na aprendizagem para o exercício da cidadania, o Banco da Providência, uma organização não-governamental criada em 1959 por Dom Hélder Câmara e vinculada à Arquidiocese do Rio de

32 Esta é uma característica do atendimento local feito pela Funap/SP. Sendo Mirandópolis um município de 30 mil habitantes, onde estão instaladas três unidades prisionais, com cerca de 5000 pessoas presas, incluindo aproximadamente 1500 presos em regime semiaberto, a instalação da oficina de qualificação profissional, tendo como professor um monitor-presos e com turmas de alunos formadas por egressos prisionais, presos em regime semiaberto, familiares das pessoas privadas de liberdade e população de baixa renda do município, permitiu enfrentar preconceitos e estigmas relacionados às pessoas privadas de liberdade, sobretudo àquelas que exercem atividades laborais fora da unidade prisional. Trata-se, portanto, de uma eficiente estratégia de aproximação entre a comunidade e as unidades prisionais.

33 O Banco também é frequentemente procurado pela rede SUAS (CRAS, CREAS, CAPS) para realizar o atendimento aos egressos, uma vez que muitos destes equipamentos não compreendem este público como beneficiários de seus atendimentos, segundo relato da gestora do Banco, em 13 de junho de 2017.

Janeiro, realiza o Programa Agência da Cidadania, que tem como objetivo “contribuir com as políticas públicas na fase final do cumprimento de pena” (Banco da Providência, 2016, p. 10).

Além de investir num processo formativo dividido em diferentes fases, com duração de 09 meses e que inclui etapas de discussão sobre acesso a direitos e participação no mundo público, desprisionização por meio da valorização dos potenciais, capacitação profissional para a gestão e empreendedorismo e, finalmente, elaboração de planos individuais de desenvolvimento pessoal, o Banco da Providência realiza processos de sensibilização de empregadores, resultando numa média anual de 40% de empregabilidade obtida pelos egressos que participam do Programa.

É no tocante a esta sensibilização de empregadores que surgem as principais dificuldades relatadas na totalidade das iniciativas visitadas. Buscando enfrentar estes entraves, por exemplo, a Gerência de Ressocialização da Secretaria de Administração Penitenciária da Paraíba lançou, em 2016, uma “Cartilha do Trabalho Prisional”, por meio da qual busca orientar empresas públicas e privadas quanto aos procedimentos e benefícios – para as empresas, para a sociedade e para os indivíduos contratados – de contratação desta mão de obra. Atividade semelhante é realizada pelo Patronato de Pernambuco e, em ambos estados, há Decreto estabelecendo cotas de contratação de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional em contratos e convênios entre empresas e órgãos públicos. Entretanto, gestores de ambos estados apontam dificuldades no cumprimento destas exigências, havendo desconhecimento do Decreto por parte das empresas e órgãos públicos e inexistindo fiscalização quanto ao seu cumprimento.

De modo semelhante, o Espírito Santo instituiu Decreto regulamentando os contratos de órgãos públicos com empresas privadas e a Procuradoria do Estado realiza a fiscalização de cumprimento das cláusulas. Porém, relato de técnica da Gerência de Ressocialização da Secretaria de Justiça aponta outra dificuldade neste cumprimento, qual seja, muitas empresas, cientes da obrigatoriedade de cessão de cotas de vagas, disponibilizam-nas em funções para os quais não são encontrados egressos prisionais com qualificação adequada. Ou seja: diante da obrigatoriedade, mas mantendo-se os estigmas e restrições, muitas empresas utilizam de artimanhas que as permitam driblar a legislação.

Neste cenário de dificuldades e preconceitos, reforça-se a necessidade de consolidar as iniciativas por meio de sua institucionalidade e sustentabilidade. Embora as iniciativas estatais visitadas possuam como procedimento o encaminhamento de egressos para cadastramento no SINE – Sistema Nacional do Emprego, do Ministério do Trabalho, o exemplo do Estado de São Paulo aponta um avanço significativo na proposição de alternativas para articulação de vagas de trabalho.

Instituído por meio de Decreto Estadual – 55.126, de dezembro de 2006 – o PRO-EGRESSO é um programa estadual que vincula as Secretarias de Administração Penitenciária, de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e do Emprego e Relações de Trabalho com vistas a

promover ações de qualificação profissional e inclusão no mercado formal, atuando em três frentes complementares³⁴, quais sejam: o Programa Via Rápida, que assegura vagas em cursos profissionalizantes; o Programa Emprega São Paulo, que constitui num banco de dados de vagas de emprego e cadastramento de trabalhadores, disponibilizando um campo específico de identificação para egressos; e a reserva de um percentual mínimo de 5% das vagas em contratos firmados entre empresas e órgãos públicos.

Tal institucionalidade, acrescida do fato de que a gestão da política de egressos está sob responsabilidade de outro órgão oficialmente constituído, a CRSC/SP, a qual possui dotação orçamentária e quadro de profissionais próprios, reforça o caráter público desta política, ampliando as possibilidades de seu aprimoramento.

Há de se ressaltar, porém, que mesmo esse arranjo institucional e sua formalização jurídico-administrativa devem ser acompanhados de mecanismos efetivos de transparência, controle social e gestão de informações, de modo a assegurar que os resultados previstos nos âmbitos da formulação e implementação da Política se reflitam no cotidiano de sua execução.

Para além das ações de fomento e articulação de oportunidades de inserção de pessoas egressas do sistema prisional no mercado formal de trabalho, alternativas nos campos da economia solidária, do microcrédito e do empreendedorismo também se fazem relevantes. Segundo o documento "Proposta conceitual para fomento ao trabalho no sistema prisional",

As políticas e ações de promoção e fomento às redes de cooperação solidária visam a apoiar empreendimentos econômicos solidários constituídos em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo solidários. Tais redes de cooperação solidária consistem em estratégias de viabilização da ocupação e renda, voltadas à população em situação de pobreza extrema. Suas ações se dão por meio de convênios celebrados com organizações da sociedade civil (DEPEN, 2016h, p.23).

Embora seja uma alternativa importante no fomento ao trabalho para egressos prisionais, consulta ao banco de projetos da SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, não encontra nenhum projeto relacionado, o que indica a falta de articulação das iniciativas existentes para egressos prisionais no campo da economia solidária com as políticas deste Ministério. Não obstante, algumas experiências de cooperativismo envolvendo este público podem ser relacionadas:

- no Rio Grande do Sul, a Cooperativa Mista Social de Trabalhadores João de Barro, no município de Pedro Osório, foi lançada em 1999, a partir de iniciativa da Corregedoria Geral de

34 Os Programas Via Rápida e Emprega São Paulo não são exclusivos para egressos prisionais; o que o PRO-Egresso articula são reservas de vagas no Via Rápida e distinção no cadastro do Emprega São Paulo, de modo a facilitar a contratação das pessoas egressas para o preenchimento das cotas de 5% no contratos firmados com o poder público paulista.

Justiça do Estado. Desde seu início a cooperativa obteve maior resultado como espaço de sociabilidade das pessoas egressas do que como alternativa de geração de renda³⁵, o que acarretou seu esvaziamento ao longo dos anos;

- Criada em 2005 em Sorocaba, interior de São Paulo, a COOPERESO – Cooperativa de Egressos e Familiares de Sorocaba auxilia a Prefeitura Municipal, realizando serviços de manutenção e zeladoria urbana e englobando cerca de 100 cooperados³⁶;
- Também no interior de São Paulo, a Global Reciclagem de Mirandópolis foi criada no bojo da parceria entre a Funap e a Prefeitura Municipal, integrando o Programa Municipal de Destinação de Resíduos Sólidos. A cooperativa, que agrega pessoas privadas de liberdade em regime semiaberto, egressos prisionais, familiares de pessoas privadas de liberdade e comunidade de baixa renda do município, realiza a coleta e separação de resíduos sólidos e, no período de junho de 2016 a junho de 2017, cadastrou 06 novos familiares e 12 novos egressos³⁷;
- Buscando “qualificar a porta de saída do sistema prisional”³⁸, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça tem buscado incentivar os Tribunais de Justiça dos estados a fomentar a criação de cooperativas sociais com pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional;
- No Maranhão foi lançada, em julho de 2017, a COOESEMA – Cooperativa Social do Maranhão, a partir de iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado³⁹.

Sendo poucas as iniciativas, os exemplos ora citados chamam atenção para dois fatores. Em primeiro lugar, a importância assumida pelo Poder Público no fomento e criação destas cooperativas, o que exigem pensar formas estruturadas de realizar este fomento; em segundo, a fragilidade que as iniciativas possuem por não estarem articuladas às políticas nacionais de fomento à economia solidária, o que sinaliza um papel para o Departamento Penitenciário Nacional na busca de alinhamento estratégico entre os órgãos federais.

Nesta perspectiva, é importante ressaltar a importância da Lei 9.867, de 1999, a qual dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando a integração social

35 Conforme BREDOW, 2007.

36 Segundo informações da FUNAP – Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel, disponíveis em <http://www.funap.sp.gov.br/site/index.php/projetos/cooperativas>; acesso em agosto de 2017.

Informações obtidas durante de visita ao local.

37 Informações obtidas durante de visita ao local.

38 Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81443-dmf-articula-aco-es-com-o-governo-para-fortalecer-cidadania-nos-presidios>; acesso em agosto de 2017.

39 Disponível em <https://oimparcial.com.br/noticias/2017/07/primeira-cooperativa-voltada-a-reinsercao-social-de-ex-detentos-e-fundada-no-ma/>; acesso em agosto de 2017.

dos cidadãos em situações de vulnerabilidades, incluindo, em seu artigo 3º, inciso IV, os egressos das prisões.

1.7. Parcerias com o Poder Judiciário

Conforme apresentado na tabela adiante, a integração das iniciativas de atenção às pessoas egressas com o Poder Judiciário tem ocorrido de diferentes formas e com distintas finalidades. Também, essa diversidade reafirma a necessidade do estabelecimento de parâmetros nacionais para execução de uma política, dentre os quais importa instituir mecanismos de cooperação entre os Poderes Executivo e Judiciário que permitam aprimorar o acesso e o vínculo das pessoas egressas com as políticas públicas e sociais.

Assim, perceber-se-á pela tabela que as experiências que estabeleceram formas de cooperação com o Poder Judiciário são exatamente aquelas que, também nas articulações com as demais políticas, possuem maior institucionalidade.

Tabela 3: Formas e finalidades de parcerias com o Poder Judiciário.

Iniciativa	Órgão do Judiciário	Formas e Finalidades
PRESP/MG	TJ / MP / DP	Termo de cooperação prevê o encaminhamento de pessoas egressas pelas Varas de Execução. Em algumas Comarcas, a participação das pessoas egressas em atividades do PRESP contribui para promover adequações entre as condicionalidades da pena e questões contextuais das pessoas egressas. Assim, por exemplo, egressos que participam dos grupos reflexivos podem ter o prazo de comparecimento para assinatura do cumprimento estendido. A tramitação dos documentos que comprovam estes vínculos entre pessoa egressa e PRESP conta com anuência e concordância dos órgãos da execução penal. A Defensoria Pública presta assistência judiciária às pessoas egressas encaminhadas pelo PRESP e, em algumas localidades, utilizada salas da unidade do PRESP para realizar atendimentos.
Conselho Penitenciário/RS	TJ	Lei estadual de criação do CP atribui-lhe a responsabilidade de emissão das carteiras de egressos.
VEPMA	Trata-se de órgão do Poder Judiciário, que tem realizado, conforme descrito anteriormente, projetos de atenção às pessoas egressas, com recursos e quadro de pessoal próprios.	

Iniciativa	Órgão do Judiciário	Formas e Finalidades
FAESP/RS	TJ	Apoio operacional, como encaminhamento não oficializado de egressos, contribuições para publicações, articulações institucionais.
Patronato/PE	TJ	Lei estadual de criação do Patronato atribui-lhe a responsabilidade de emissão das carteiras de egressos.
CRSC/SP	TJ / MP / DP	Termo de cooperação prevê o encaminhamento de pessoas egressas pelas Varas de Execução. Na capital, CRSC, MP e DP possuem uma unidade de atendimento conjunto às pessoas egressas e audiências de custódia.
Patronato/RJ	TJ	Lei estadual de criação do Patronato atribui-lhe a responsabilidade de emissão das carteiras de egressos.
Patronatos Londrina e Curitiba	TJ	Termo de cooperação prevê o encaminhamento de pessoas egressas pelas Varas de Execução, que também auxiliam em articulações institucionais e apoios operacionais.
Escritório Social (ES e PR)	TJ	Além de ser um dos órgãos incentivadores da criação dos Escritórios Sociais, o TJ, mediante Termo de Cooperação, estabelece o encaminhamento de pessoas egressas pelas Varas de Execução, que também auxiliam em articulações institucionais e apoios operacionais.

O MODELO ORGANIZACIONAL PARA A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

É muito bom sair de um lugar onde é cada um por si. Aqui fora também é cada um por si. Aqui não, aqui pelo menos tem alguém para te ouvir. Não ajuda muito não, mas o que ajuda é importante. Aqui eu recebo uns conselhos que evitam que eu tome outro rumo. É bom saber que querem ajudar nós, mesmo com poucos recursos. W., egresso prisional.

O trecho acima foi registrado em roda de conversa com pessoas egressas das prisões capitais, durante visita ao Escritório Social de Vitória, no dia 02 de agosto de 2017. A fala de W. traz pistas importantes acerca das políticas públicas e sociais e da importância de sua articulação com a política prisional.

Em primeiro lugar, não há dúvidas quanto a importância das diferentes iniciativas de atenção às pessoas egressas no que diz respeito ao atendimento a elas prestado. Independentemente do alcance e da capacidade de resposta às demandas apresentadas, em geral estas iniciativas constituem, no primeiro momento, o único lugar onde as pessoas que deixam os estabelecimentos prisionais encontram algum tipo de acolhimento. Isso exige, contudo, que este atendimento inicial seja distinto do atendimento protocolar e impessoal que geralmente caracteriza os balcões de atendimento dos órgãos públicos.

Por outro lado, o depoimento de W. mostra a fragilidade que ainda caracteriza estas iniciativas no tocante às respostas efetivamente obtidas para as demandas que lhes são apresentadas. Ao afirmar que o programa no qual é atendido “não ajuda muito não, mas o que ajuda é importante”, W. deixa claro seu vínculo com o Escritório Social, reconhecendo ali um local de apoio, “mesmo com poucos recursos”. Em que pese o pouco tempo de existência do Escritório Social, depoimentos semelhantes poderiam ser obtidos em quaisquer outras iniciativas, mesmo naquelas que, conforme descrito na Parte I, se encontram melhor estruturadas em termos de institucionalidade⁴⁰.

Isso não diminui a importância de tais iniciativas, pelo contrário, revela a necessidade de aprimorar os atendimentos e aperfeiçoar seus modelos, evidenciando, sobretudo, a importância de que a política de atenção às pessoas egressas deve ser constituída como eixo de articulação de outras políticas públicas e sociais, e seus equipamentos – públicos, privados ou da sociedade civil – devem

40 Em Melo (2014, p. 38) encontra-se um relato de situação parecida, quando, após procurar o atendimento de uma CAEF no interior de São Paulo, Oliveira, cujo marido encontrava-se privado de liberdade, sente-se desestimulada em contar com o apoio do Estado para suas demandas e segue enfrentando, sozinha, as suas dificuldades.

ser concebidos, por um lado, como locais de acolhimento e orientação das pessoas que demandam seus serviços, e, por outro, como instituições estratégicas para aquela articulação.

Por seu turno, a execução das políticas deve estar a cargo dos respectivos órgãos responsáveis. Assim, a oferta de ações de educação, por exemplo, deve ser de responsabilidade dos órgãos gestores da educação nos estados e municípios; as políticas de trabalho devem estar alinhadas com os arranjos institucionais deste setor. E é tomando esta política que se constata também a importância de se estabelecer fluxos entre a gestão prisional e as políticas específicas direcionadas para a atenção às pessoas egressas.

Em pesquisa realizada junto aos gestores estaduais do sistema prisional buscando compreender os principais obstáculos para a inserção da população privada de liberdade em ocupações produtivas, ou para a promoção de uma política de trabalho para o sistema prisional, Franco de Mattos identificou o seguinte resultado:

Tabela 4: Obstáculos Percebidos para Inserção Produtiva no Sistema Prisional.

Obstáculos Percebidos para Inserção Produtiva no Sistema Prisional	Pontuação
Preconceito - discriminação - não conscientização da sociedade - estigma - cultura da exclusão social - falta de divulgação positiva do trabalho prisional	33
Falta de espaço físico dentro das unidades prisionais para desenvolver o trabalho prisional	21
Baixo nível de escolaridade da população prisional	7
Escassez de efetivo de segurança - resistência da segurança em acolher iniciativas de trabalho prisional	6
Falta de recursos financeiros para o sistema prisional	5
Falta de capacitação e qualificação profissional da população prisional	5
Falta de incentivo fiscal para empresas contratarem trabalho prisional	5
Falta de documentação da população prisional	5
Falta de parcerias privadas para a implantação de unidades produtivas nas unidades prisionais	4
Falta de capacitação dos agentes penitenciários em políticas de humanização	3
Falta de políticas públicas voltadas aos familiares dos presos	3
Falta de servidores públicos específicos voltados para a promoção da atividade laboral dentro das unidades prisionais	3
Falta de uma organização que possa gerir toda produção de bens e serviços gerados pelo trabalho prisional	2
Outros: unidades prisionais superlotadas - excesso de presos provisórios	0

Obstáculos Percebidos para Inserção Produtiva no Sistema Prisional	Pontuação
Não cumprimento das leis que dispõem sobre a contratação da mão de obra prisional	2
Inexistência de estatísticas que revelem o perfil profissional dos presos	2
Falta de divulgação da política de trabalho e de ações exitosas	2
Crise econômica que enfrenta o país - alta taxa de desemprego no mercado de trabalho	2
Ausência de política pública de trabalho prisional integrada com as diferentes esferas governamentais	2
Autoestima baixa da população prisional	2
Ausência de organizações que amparem e acompanhem o egresso do sistema prisional em busca de trabalho	1
Dificuldades logísticas para a vazão de produtos industriais fabricados nas unidades prisionais	1
Outros: unidades prisionais superlotadas - excesso de presos provisórios	0

Fonte: Depen, 2016f, p. 11.

Considerando as respostas de maior recorrência, percebe-se que para os gestores do sistema prisional, as dificuldades para implantação de uma política de trabalho para as pessoas privadas de liberdade são, majoritariamente, atribuídas a fatores externos ao próprio sistema. Excetuando-se a evidente escassez de espaços para implantação de oficinas de trabalho e qualificação profissional, as questões internas, como rotinas que dificultam as políticas do campo da “reintegração social”, predominância da concepção de segurança baseada na contenção, despreparo e insuficiência do corpo funcional para o exercício de outras funções que não sejam de controle e vigilância, são timidamente mencionadas.

Extrapolando esta perspectiva para as demais políticas, percebe-se que além de se estabelecer fluxos e articulações entre as políticas sociais e a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa, esta também deve estar articulada com a gestão prisional, seja compondo fluxos de encaminhamento, seja por meio da realização de ações de orientação para pré-egressos, seja, finalmente, funcionando como política de avaliação das ações realizadas pelo Estado no interior dos estabelecimentos prisionais.

Por estes motivos, a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional deve, primeiramente, instituir, nos diversos arranjos organizacionais da execução penal, órgãos ou instâncias específicas para acolhimento, identificação e encaminhamento das demandas das pessoas egressas. Tais órgãos, além de articulados com a gestão prisional – no sentido de estabelecer os fluxos acima mencionados – devem servir como pontos de intersecção das políticas públicas e

sociais, interagindo com os demais equipamentos, a fim de facilitar o direcionamento de seu público.

Em segundo lugar, os arranjos setoriais que vêm sendo construindo ao longo dos últimos anos, tais como a PNAISP, a Política Nacional para Oferta de Educação em Estabelecimentos Prisionais, dentre outros, devem prever formas de continuidade dos atendimentos prestados para as pessoas privadas de liberdade após a progressão de pena, soltura ou desligamento do sistema prisional, de modo que a atuação destes equipamentos de atenção às pessoas egressas esteja assentada em formulações normativas que assegurem seus parâmetros de interlocução com a gestão prisional, o que exige tanto esforços do Poder Executivo em níveis Federal e Estadual, como a formulação de arranjos legislativos que favoreçam a integração entre as políticas.

Por fim, os exemplos do Escritório Social, do PRESP de Minas Gerais, das CAEFs de São Paulo e dos Patronatos do Paraná, além da VEPMA de Porto Alegre, evidenciam que a celebração de convênios com o Poder Judiciário – Vara de Execuções, Tribunal de Justiça – torna-se fundamental para, por um lado, estabelecer mecanismos jurídicos de encaminhamento e acompanhamento das pessoas egressas e, por outro, substituir o acompanhamento protocolar que se realiza quanto ao cumprimento de condicionalidades por uma oportunidade para orientar, sensibilizar e inserir as pessoas egressas em outras atividades que lhes proporcionem a ampliação das esferas de interação social, aumentando suas chances de inserção no mercado de trabalho, nas instituições de ensino, nas políticas de assistência social, etc., além de contribuir para a melhoria ou adequação do cumprimento das condicionalidades às realidades contextuais das pessoas egressas.

Esta perspectiva se coaduna com aquilo que foi previsto no Modelo de Gestão da Política Prisional, segundo o qual faz-se fundamental estabelecer um fluxo de encaminhamento entre estabelecimentos prisionais, equipamentos de atenção às pessoas egressas e, destes, para as políticas públicas e sociais. Por este motivo, o documento publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional prevê que os organogramas de estabelecimentos prisionais e os fluxos de trabalho que permeiam as instâncias nele previstas, contemplem um Núcleo de Preparação para a Liberdade e Apoio às Pessoas Egressas, tendo como competências:

Em nível externo:

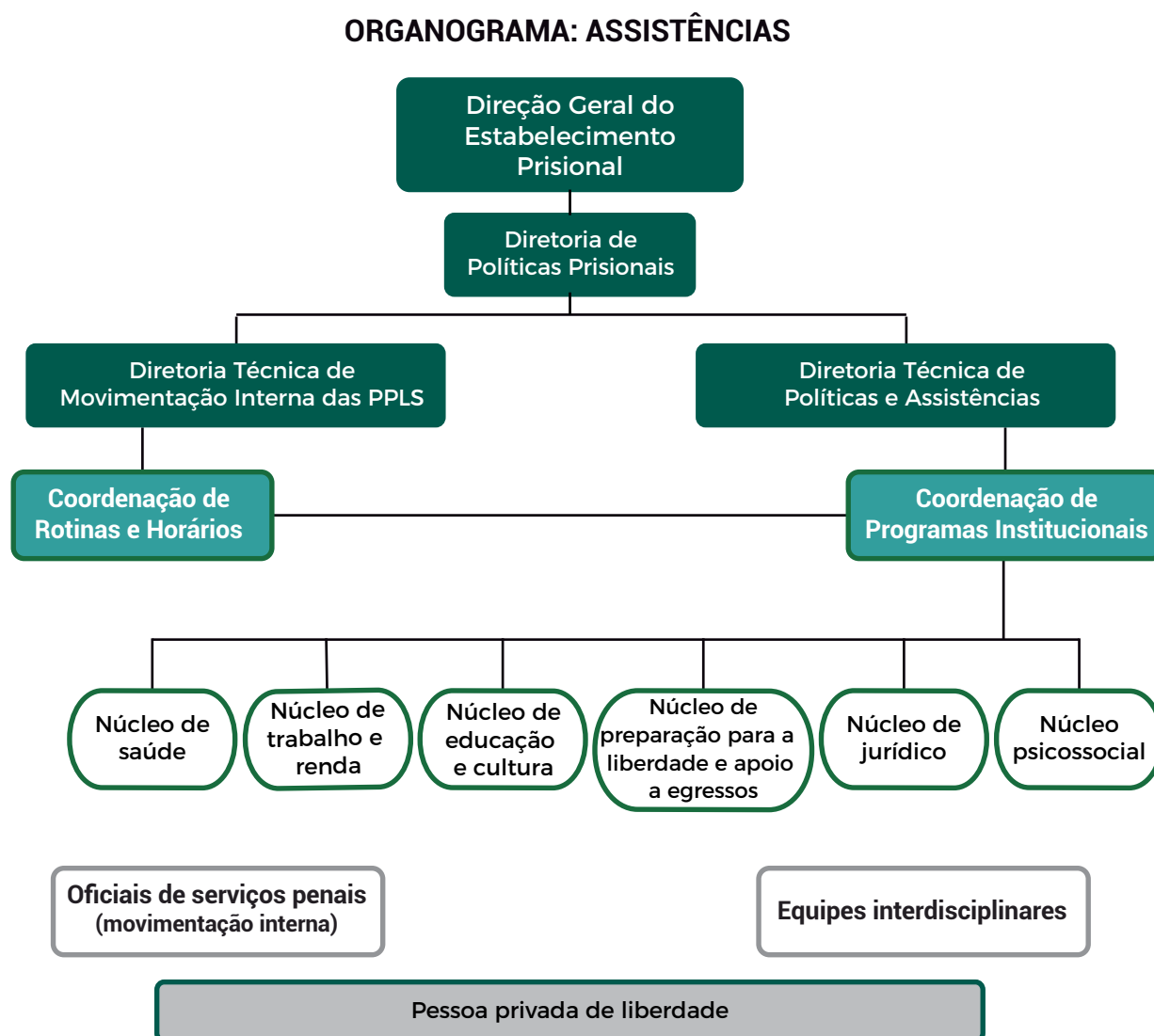
Articular junto às redes de serviços e de políticas públicas e sociais, oportunidade de inserção de egressos das prisões e familiares das PPLs, ampliando suas redes de sociabilidade, a fim de possibilitar novos vínculos de participação social. Articular junto à comunidade local oportunidades de resolução de demandas específicas das PPLs, tais como escolarização, moradia, inserção em programas de transferência de renda ou qualificação profissional, dentre outros, a fim de estabelecer um vínculo entre as políticas e assistências do sistema prisional e as oportunidades de inserção pós-soltura (Depen, 2016, p. 272).

E no âmbito interno:

Identificar junto às PPLs as demandas principais que podem lhes afetar no momento de soltura/desligamento, antecipando e prevenindo situações de risco, de modo a contribuir com o processo de retomada do convívio em liberdade civil. Implantar programa específico de preparação para a liberdade, abrangendo, no mínimo, os nove meses finais de privação de liberdade de cada pessoa, a fim de identificar as demandas e oportunidades para retomada do convívio em liberdade civil. Emitir documentos e subsidiar o monitoramento dos PSIs, apoiando as equipes interdisciplinares, a fim de assegurar a efetividade do processo de singularização da pena (ibidem).

Estas funções são demonstradas conforme a figura a seguir:

Figura 3: organograma dos processos de promoção de ambientes seguros. Assistências.



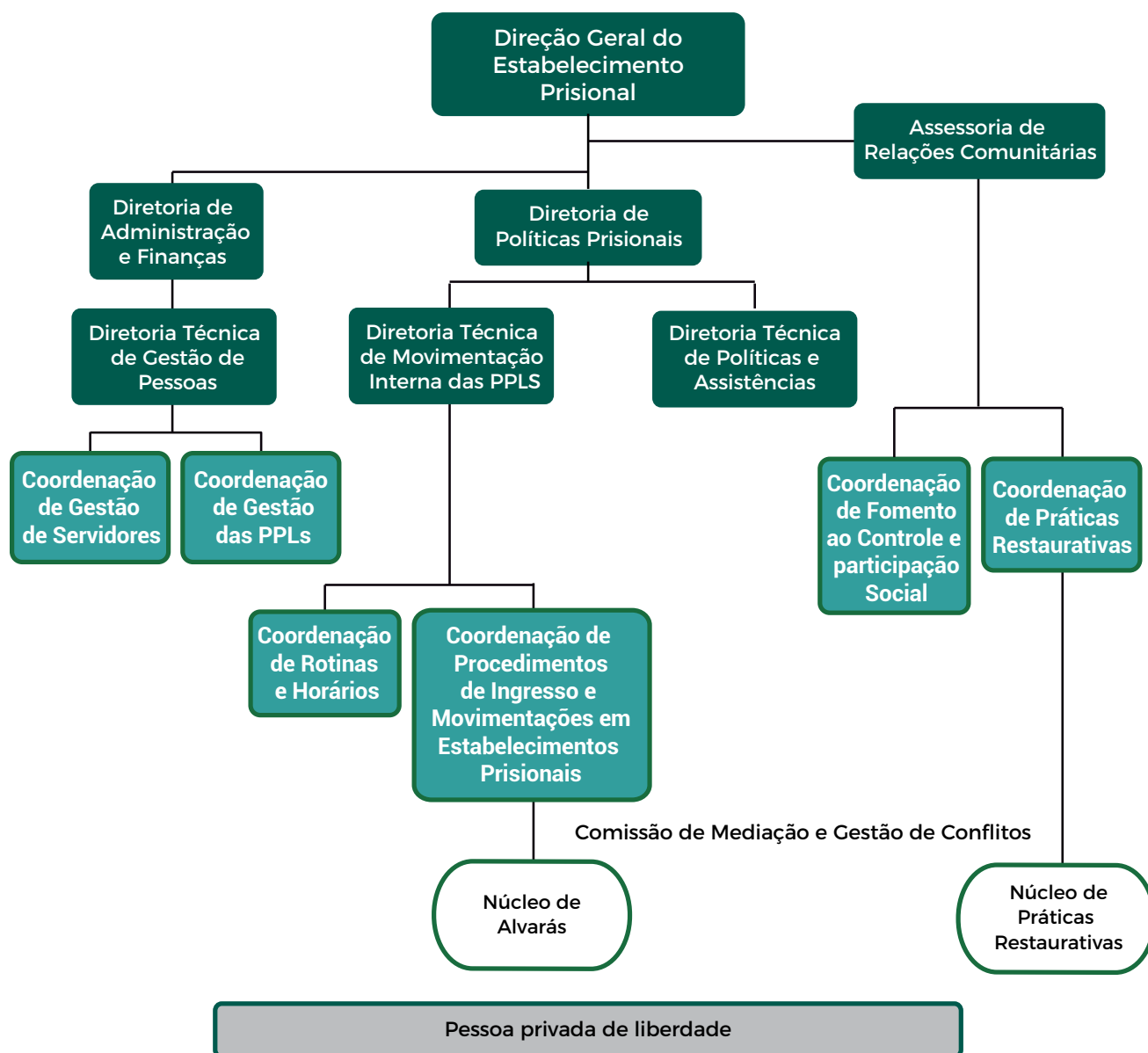
Fonte: Depen, 2016, p. 268.

Além disso, o Modelo de Gestão da Política Prisional complexifica a estrutura geral de implantação da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas, compreendendo-a no bojo dos processos de vinculação social e promoção da liberdade que devem ser realizados desde os estabelecimentos prisionais, conforme o organograma⁴¹ a seguir:

41 Vale ressaltar que o organograma de processos foi utilizado, naquele documento, como ferramenta para elaboração dos organogramas propostos para a gestão prisional nos níveis macro (órgãos gestores estaduais) e micro (unidades prisionais). Para maiores detalhes, ver Depen, 2016.

Figura 4: organograma de processos de vinculação social e promoção da liberdade.

ORGANOGRAMA: VINCULAÇÃO SOCIAL E PROMOÇÃO DA LIBERDADE



Fonte: Depen, 2016a.

As esferas acima apontadas estão diretamente relacionadas com os processos de soltura e desligamento das pessoas privadas de liberdade, momento em que, conforme descrito anteriormente (item 1.C) devem ser fornecidas orientações e realizado o encaminhamento para o equipamento de atenção às pessoas egressas.

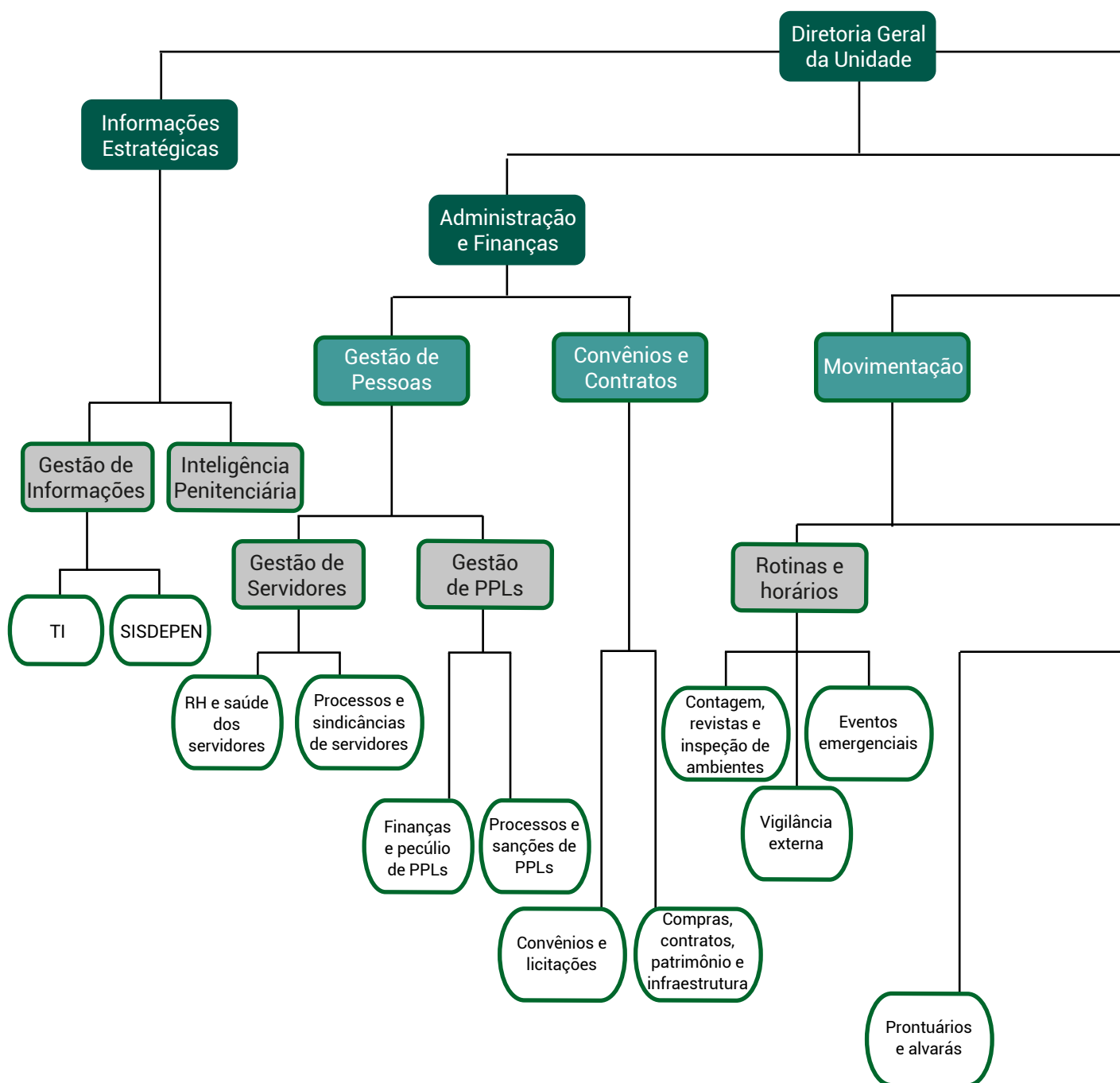
Tabela 5: Instâncias e procedimentos de vinculação social e promoção da liberdade.

Núcleo	Procedimentos	Atores	Competências	Supervisão de trabalho
Núcleo de alvará	Recepção, pesquisas de informação e segurança e comunicação de soltura/desligamento	Profissionais de setores administrativos	Receber alvarás de soltura e realizar as pesquisas em sistemas de informações de segurança pública, verificando a inexistência de óbices à emissão de mandados de soltura/desligamento, a fim de proceder ao processo de livramento das PPLs.	Coordenação de procedimentos de ingresso e movimentação em estabelecimentos prisionais
Núcleo de práticas restaurativas	Fomento, planejamento, implantação e gestão de práticas restaurativas no estabelecimento prisional	Oficiais de execução penal, profissionais assistência penitenciária e PPLs	Coordenar, mobilizando atores das demais coordenações e representantes das PPLs, a Comissão de Mediação e Gestão de Conflitos, avaliando as demandas e oportunidades de implantação de práticas restaurativas na gestão do estabelecimento prisional, a fim de minimizar as ocorrências de conflitos e de indisciplina e os procedimentos averiguatórios deles resultantes. Articular redes de fomento, supervisão e acompanhamento de práticas restaurativas, desenvolvendo processos educativos para diferentes atores, a fim de viabilizar formas alternativas de resolução de conflitos e promoção do convívio seguro e da paz. Estabelecer vínculos com organizações externas, estimulando o ingresso de outros atores no cotidiano da unidade, a fim de fomentar a participação voluntária em atividades colaborativas entre sociedade e estabelecimento, minimizando os efeitos do encarceramento na trajetória das PPLs.	Coordenação de Práticas Restaurativas

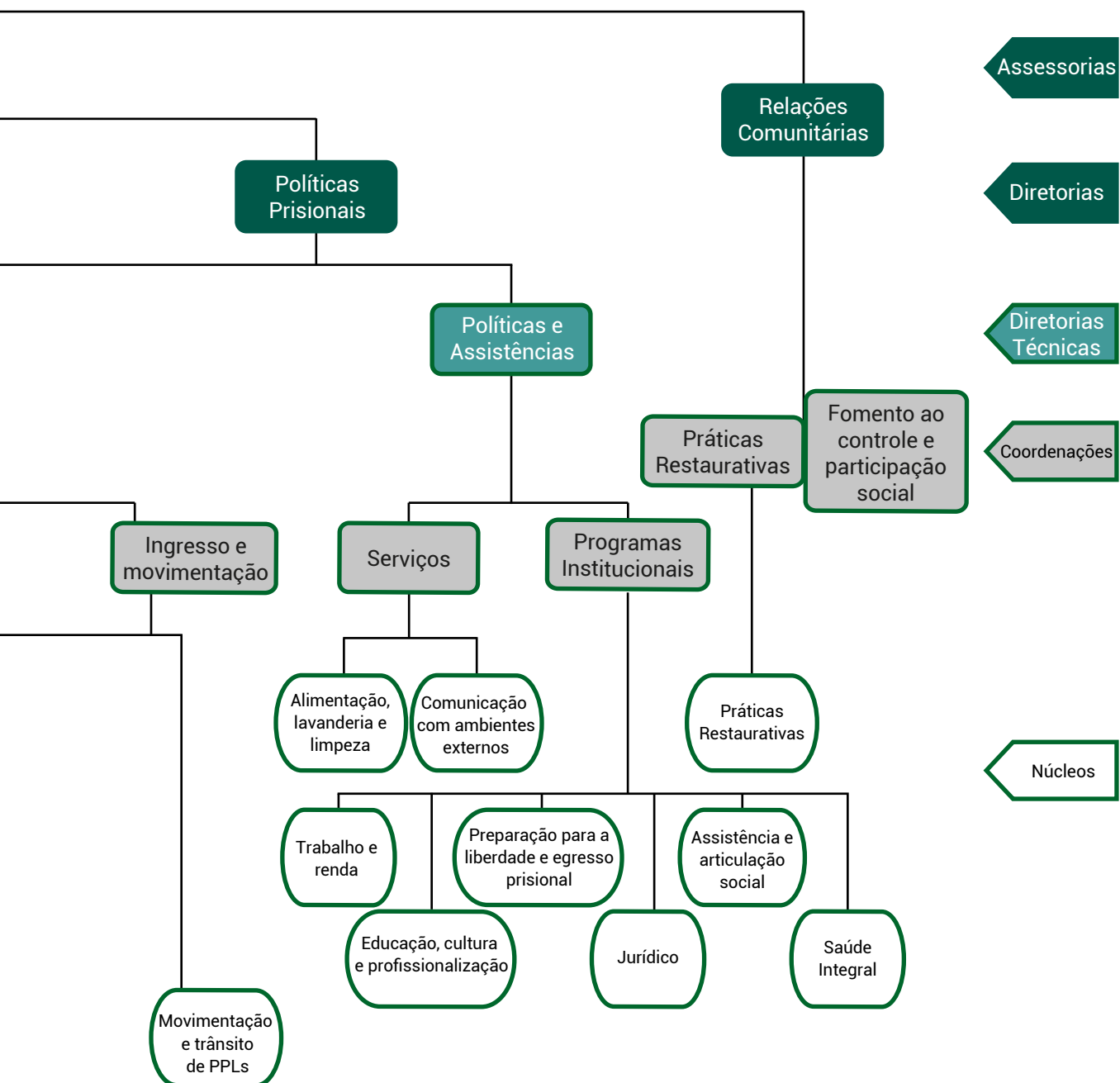
Fonte: Depen, 2016a.

Dessa forma, tanto os procedimentos de preparação para a liberdade, como os procedimentos de soltura/desligamento, relacionam a gestão prisional à política de atenção às pessoas egressas, razão pela qual o Modelo de Gestão prevê instâncias administrativas para a política de atenção também nos estabelecimentos prisionais, conforme organograma a seguir:

Figura 5: Organograma de estabelecimentos prisionais.



Fonte: Depen, 2016a.



Dentro desta estrutura de gestão prisional, estão previstas as seguintes instâncias, com suas respectivas funções:

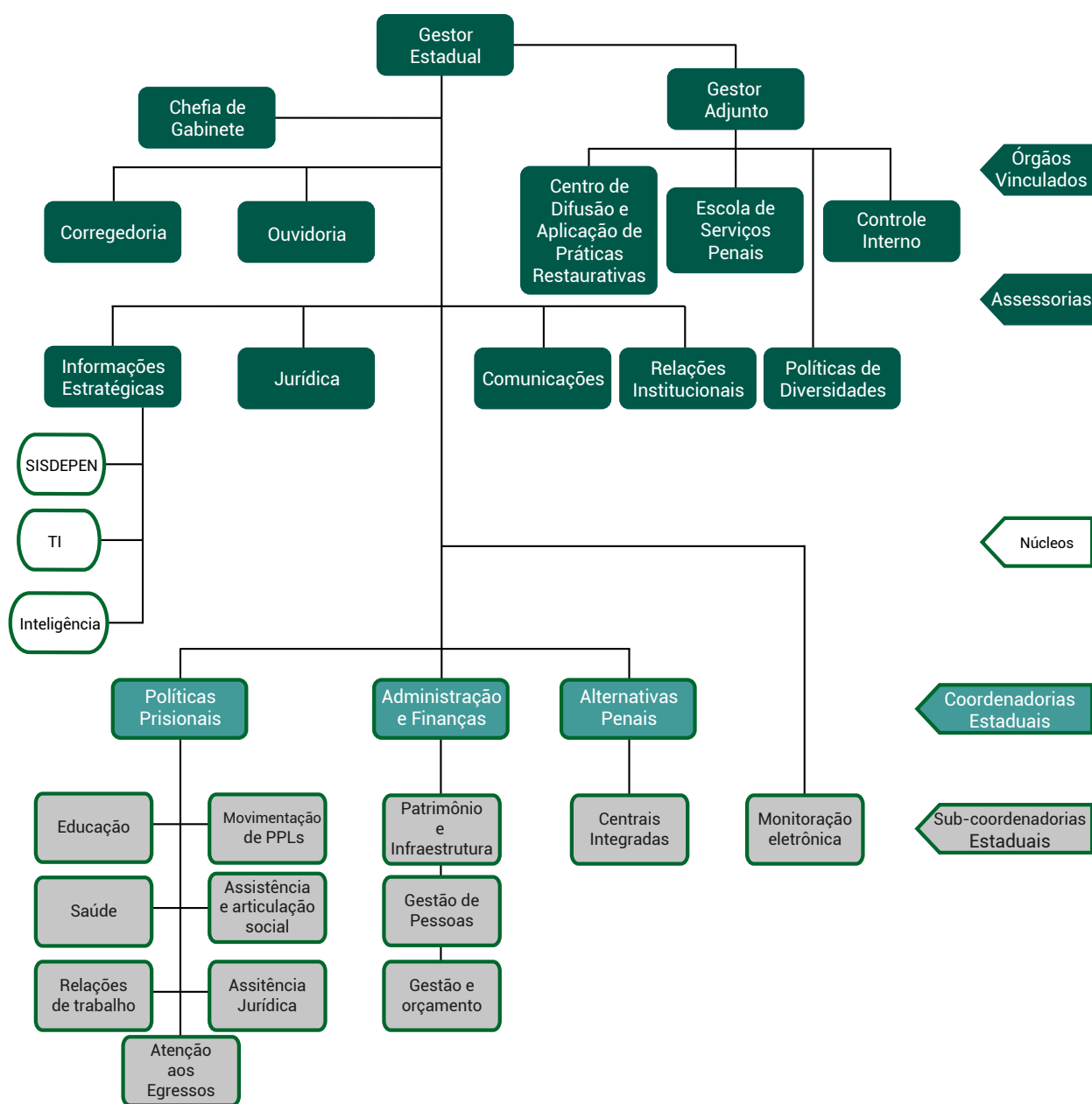
Tabela 6: Instâncias de gestão da Política.

Esfera	Atribuições	Competências
Diretoria de Políticas Prisionais	Planejamento, coordenação, direção, controle e avaliação dos serviços penais.	Planejar e gerenciar os fluxos e procedimentos da custódia prisional, estabelecendo rotinas e parâmetros de controle e vigilância das PPLs e assegurando a oferta de políticas e assistências, por meio da gestão dinâmica dos recursos humanos, intelectuais, físicos e materiais, possibilitando minimizar os efeitos danosos do encarceramento nas condições mentais, físicas, morais e sociais dos diferentes sujeitos que interagem nas prisões.
Assessoria de Relações Comunitárias	Relações com a comunidade; captação de apoiadores; fomento à intersetorialidade e à inserção do estabelecimento em redes de políticas públicas e sociais; planejamento e implantação de práticas restaurativas no contexto prisional.	Estabelecer vínculos entre o estabelecimento prisional e a comunidade em que se insere, captando apoiadores para as políticas prisionais e incentivando a participação social na gestão prisional, a fim de inserir o estabelecimento prisional no contexto local de políticas públicas e sociais.
Diretoria Técnica de Políticas e Assistências	Articulação e gestão das políticas e assistências voltadas para as PPLs.	Planejar e gerenciar a oferta das políticas e assistências legalmente previstas, por meio da articulação intersetorial, da organização interna de horários e modalidades de oferta e da identificação de demandas específicas do campo das diversidades, a fim de garantir a interdisciplinaridade na prestação de serviços e a abertura dos estabelecimentos prisionais às políticas públicas e sociais.
Coordenação de Programas Institucionais	Responsável pela execução das políticas públicas no interior das unidades	
Coordenação de ingresso e movimentação	Coordenação, dentre outros, do Núcleo de alvará, responsável pelos procedimentos administrativos de soltura/desligamento	
Núcleo de comunicação com ambientes externos	Responsável por ações de contato com ambiente externo, incluindo familiares e amigos das PPLs.	
Núcleo de comunicação com ambientes externos	Responsável por ações de contato com ambiente externo, incluindo familiares e amigos das PPLs.	
Núcleo de preparação para a liberdade e atenção ao egresso	Responsável pelas ações internas de preparação para a liberdade, incluindo programas específicos realizados nos 9 meses anteriores à previsão de soltura/desligamento e contato com equipamento de atenção às pessoas egressas	

No que tange aos equipamentos de atenção às pessoas egressas, propõe-se a seguir uma estrutura gerencial, administrativa e técnica básica para sua implantação, respeitando-se, todavia, a diversidade de realidades que marca a complexidade das políticas públicas brasileiras.

Em primeiro lugar, conforme apontado no Modelo de Gestão da Política Prisional, é necessário que se constitua, para além dos estabelecimentos prisionais, uma instância estadual de coordenação desta Política, conforme organograma a seguir:

Figura 6: Organograma de órgão gestor da política prisional.



Fonte: Depen, 2016b.

Segundo o modelo apresentado, cada estado deve constituir uma instância (coordenação, gerência, etc.) de atenção às pessoas egressas, vinculada a uma coordenação mais ampla de políticas prisionais. São propostas, então, as seguintes instâncias e responsabilidades:

Tabela 7: Instâncias de gestão estadual da Política.

Setor/órgão	Atribuições
Assessoria de Relações Institucionais	À Assessoria de Relações Institucionais compete: I - estabelecer relações institucionais com órgãos da Administração Pública, parlamentares, entidades e organizações da sociedade civil nos temas de interesse da Secretaria; II - assessorar no acompanhamento e na tramitação de projetos de leis e processos de interesse da Secretaria, junto aos Poderes e Órgãos Federais; e III – elaborar respostas institucionais às demandas apresentadas pelos órgãos afetos ao Sistema de Justiça Criminal, órgãos de controle e outros demandantes. IV - desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação; V – dialogar com os conselhos da comunidade e fomentar sua criação ao Tribunal de Justiça do Estado.
Assessoria de Políticas de Diversidade	À Assessoria de Políticas de Diversidade compete: I - planejar, coordenar e executar as atividades relativas à implantação de políticas públicas de diversidade no sistema penitenciário; II - promover a interlocução com as demais esferas da Administração Penitenciária, com vistas a garantir o reconhecimento, o respeito e a inserção da temática das diversidades nos planejamentos e ações das políticas públicas de saúde, educação, trabalho, qualificação profissional, formação cultural e artística e desenvolvimento social realizadas no âmbito das políticas prisionais; III – elaborar e executar, em parceria com a Escola de Serviços Penais, cursos de formação inicial e continuada acerca da temática de diversidades.

Coordenadoria de Políticas Prisionais	À Coordenadoria de Políticas Prisionais compete: I - planejar, coordenar e executar as atividades relativas à implantação de políticas públicas no sistema penitenciário; II - promover ações de inserção da população privada de liberdade e egressa em políticas públicas de saúde, educação, trabalho, qualificação profissional, formação cultural e artística e desenvolvimento social, além de garantir as assistências previstas em lei; III - promover articulação com os demais Órgãos da Execução Penal e instituições do Sistema de Justiça Criminal; IV – planejar e promover a Política de Gestão de Estabelecimentos Penais; V – promover e acompanhar ações de promoção da saúde e prevenção de agravos do servidor; VI – fomentar ações de apoio ao Conselho Penitenciário Estadual
Subcoordenadoria de Atenção ao Egresso	À Subcoordenadoria de Atenção ao Egresso compete: I – coordenar a elaboração de políticas e planos estaduais de apoio ao egresso e familiares de pessoas em privação de liberdade; II - promover e acompanhar ações de apoio ao egresso e de sua família; III – auxiliar na preparação das famílias para o retorno das pessoas privadas de liberdade ao âmbito familiar; IV – realizar ações em parceria com outros órgãos de políticas sociais estaduais, distritais ou federais voltadas à sua área de atuação; V - planejar e promover a integração entre as ações da Gerência de Apoio ao Egresso e as ações da Gerência de Assistência Psicossocial.

O equipamento de atenção às pessoas egressas deve, portanto, estar vinculado a esta instância estadual de coordenação da Política. Entretanto, no plano da execução da Política, deve-se instituir equipes próprias para os equipamentos de atenção, as quais serão compostas, conforme descrito adiante, por profissionais das áreas administrativa, técnico-especializada (Serviço Social, Psicologia e Direito) e de mobilização social (profissionais das ciências sociais e ciências sociais aplicadas).

Este modelo se assemelha às estruturas encontradas em São Paulo e no Espírito Santo, por exemplo, onde, respectivamente, a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania da Secretaria de Administração Penitenciária e a Gerência de Reintegração Social da Secretaria de Justiça são órgãos instituídos no organograma do órgão gestor estadual, ficando responsáveis pela coordenação da Política de Atenção às Pessoas Egressas e pela implantação, nos municípios ou territórios, dos equipamentos de atendimento desta Política.



Parte III

METODOLOGIA DOS SERVIÇOS

1 ATORES E ATRIBUIÇÕES

Os postulados, princípios e diretrizes desta Política, bem como o modelo organizacional acima apresentado, ressaltam a necessidade de:

a. primeiramente, instituir no âmbito dos entes federativos, órgãos e equipamentos de referência, nos quais as pessoas egressas sejam acolhidas e possam esclarecer dúvidas acerca de suas condicionalidades, obrigações, benefícios e andamentos processuais, bem como serem encaminhadas para políticas públicas e sociais que atendam às suas demandas no processo de retomada do convívio em liberdade civil;

b. articular redes de atendimento e, preferencialmente, elaborar protocolos e termos formais de parceria entre Poder Executivo e Poder Judiciário, com vistas a estabelecer fluxos e procedimentos que permitam não superar exercício do controle penal, em favor do reconhecimento e atendimento de demandas apresentadas pelas pessoas egressas.

Dessa forma, é necessário estabelecer um fluxo entre a gestão prisional, os serviços para egressos e as redes de políticas públicas, o qual pode ser assim representado:

Figura 7: Fluxos entre a gestão prisional, serviços para egressas e redes de políticas públicas



Fonte: elaboração própria.

O modelo apresentado concede responsabilidades para diferentes instâncias e órgãos, dando centralidade a dois atores: o serviço de atenção às pessoas egressas e os equipamentos da Assistência Social – CRAS e CREAS. Nesse sentido, o serviço de atenção às pessoas egressas serve como eixo de articulação/mobilização dos demais atores, ao passo que o CRAS/CREAS atuam prioritariamente na identificação de demandas, na oferta de serviços e no encaminhamento para as políticas.

Segundo a figura, o fluxo de soltura ou desligamento⁴² das pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos prisionais inicia-se com a emissão de alvará pela Vara de Execuções Criminais/ Penais. Após recebimento do alvará e realização dos procedimentos internos, o estabelecimento prisional, que, em parceria com o equipamento de atenção às pessoas egressas, deve realizar serviços de orientação para as pessoas pré-egressas, e realizar os procedimentos de soltura/desligamento conforme orientações contidas no Modelo de Gestão da Política Prisional (DEPEN, 2016), a saber:

Soltura

A soltura deve ser realizada sempre em horário condizente com as possibilidades de transporte do egresso prisional para seu destino, de modo a evitar que ao sair da prisão as pessoas fiquem expostas a eventos de discriminação ou risco;

Para permitir a saída do egresso, deve-se:

- conferir a ordem de soltura;
- avaliar o local de destino do egresso e as condições de transporte necessárias para sua chegada ao destino;
- comunicar o egresso prisional, informando-o sobre horário de sua saída, o horário e meio de transporte a ser utilizado e orientando-o a recolher seus pertences;
- contatar a família ou outra pessoa indicada pelo egresso, informando horário de saída, meio de transporte e previsão de chegada ao destino;
- reunir documentos e objetos pessoais que tenham sido arquivados ao longo do período de privação de liberdade.

42 A distinção entre soltura e desligamento é compreendida, no primeiro caso, como “o processo de concessão de liberdade determinada judicialmente, com vistas ao cumprimento de medidas alternativas à prisão ou progressão de regime (livramento condicional, regime aberto, prisão albergue domiciliar), ao passo que denomina-se desligamento o processo de livramento, também determinado judicialmente, em decorrência do cumprimento integral de pena privativa de liberdade” (DEPEN, 2016, p. 221).

Após reunir seus pertences, o egresso prisional e seus objetos pessoais passarão por revista em equipamento eletrônico de inspeção, sendo em seguida direcionado ao setor de assistência social para orientações prévias a respeito de sua soltura, onde lhe será entregue um guia de orientações e serviços para egressos prisionais e kit de soltura, contendo, no mínimo, sua documentação civil (RG, CTPS e cartão SUS), vale-transporte, uma vestimenta civil (caso não tenha roupas pessoais), um lanche e uma garrafa de água potável;

- nos casos em que o egresso prisional possua algum dinheiro retido no estabelecimento prisional, os valores lhe serão entregues no momento da soltura ou transferidos em conta específica da pessoa egressa ou beneficiário por ela indicado anteriormente, sendo registrados em recibo e no sistema da Administração Penitenciária (SISDEPEN);
- na impossibilidade de saída do estabelecimento prisional e embarque em meio de transporte que o leve a seu destino na mesma data, sobretudo em ocasiões em que o alvará de soltura é expedido em horários noturnos, o beneficiário do alvará deverá ser direcionado a cela individual, em área que não o exponha a qualquer risco, ali permanecendo apenas durante o período noturno, sendo liberado na troca de turno da manhã;
- a soltura deve ser registrada no sistema da Administração Penitenciária.

Desligamento

Os procedimentos para desligamento de egressos prisionais devem seguir os mesmos passos da soltura, excetuando-se a retenção do egresso em casos de alvarás que sejam entregues no período noturno. Nestes casos, o desligamento deverá ser feito imediatamente após a comunicação, uma vez que cessa sobre o egresso qualquer vínculo de custódia estatal⁴³.

A procura da pessoa egressa ao equipamento instituído por esta Política é voluntária e sua adesão aos serviços oferecidos será potencializada se houver o entendimento de que o serviço atenderá às suas expectativas e demandas, o que ressalta a importância das atividades realizadas com pré-egressos, incluindo as políticas de educação, saúde, etc., que devem incidir nas dinâmicas prisionais e que, no caso das pessoas pré-egressas, devem possibilitar a criação de vínculos e aproximações.

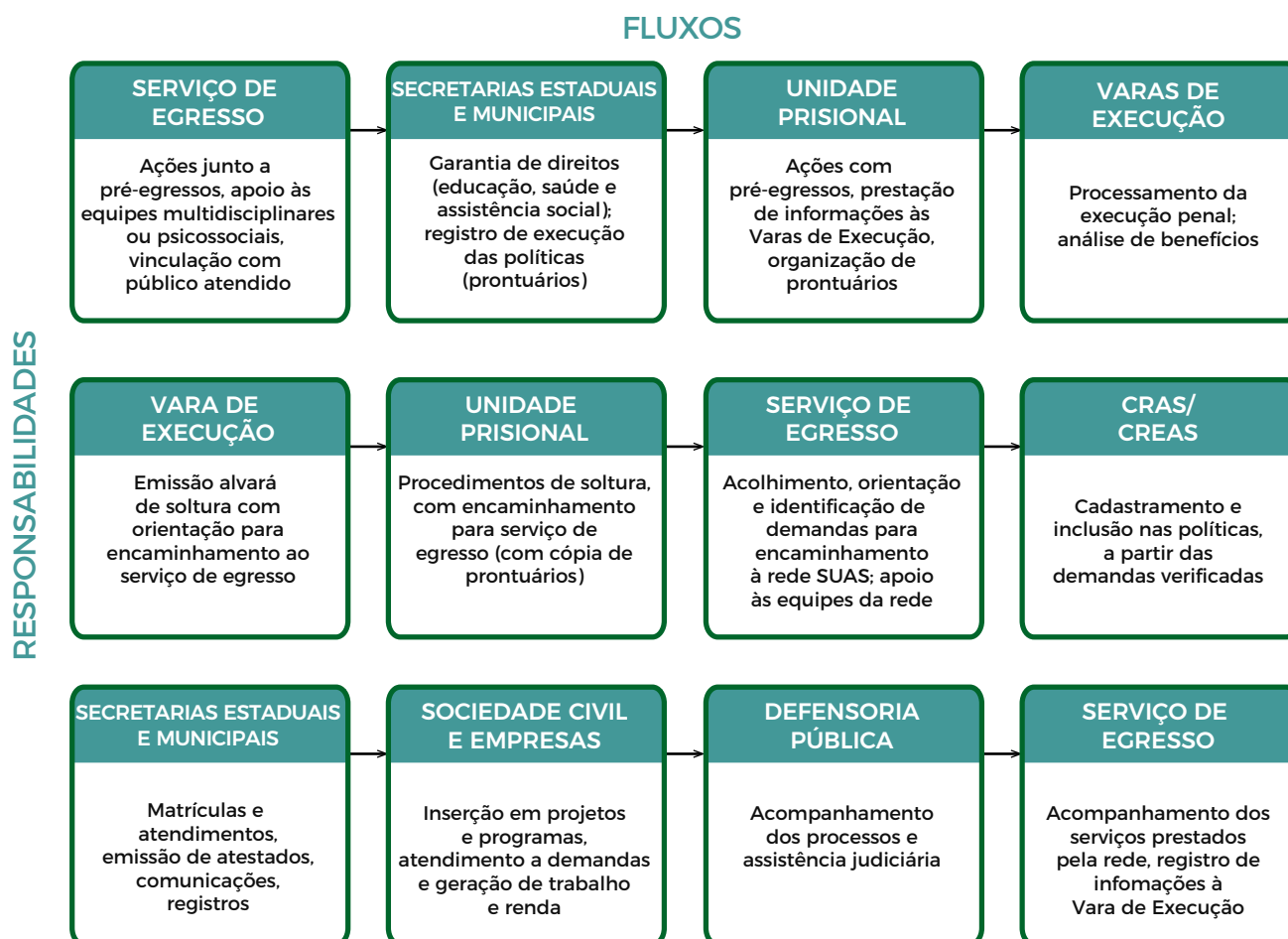
Sendo assim, para que a política de atenção às pessoas egressas seja efetivamente implantada, considera-se fundamental a instituição de equipamentos públicos e estatais, vinculados ao Poder Executivo estadual, com parcerias com a sociedade civil e com o Poder Judiciário, e com a previsão de mecanismos de fomento e apoio pelo Governo Federal, sobretudo por intermédio do

43 Todo este trecho foi extraído de Depen, 2016, p. 276-277.

Departamento Penitenciário Nacional, a quem cabe, ainda, a tarefa de articular os demais órgãos da União, incluindo órgãos do Judiciário, a fim de estabelecer mecanismos de sustentabilidade da política, especialmente considerando a inclusão das pessoas egressas em políticas nacionais de assistência social, educação, cultura, saúde, fomento ao trabalho e renda, e outras.

A figura acima demonstra, portanto, a importância do estabelecimento destas articulações, para as quais os equipamentos da Rede SUAS ocupam papel central, uma vez que já faz parte de suas atribuições os processos de reconhecimento e inclusão de beneficiários nas diversas políticas públicas. Assim, considerando o conjunto de atores e fluxos, tem-se o seguinte quadro de responsabilidades:

Figura 8: Fluxos e responsabilidades no atendimento às pessoas egressas.



Fonte: elaboração própria.

O mesmo modelo é adotado para as políticas de alternativas penais e de monitoração eletrônica, nas quais também são previstos serviços e estruturas institucionais públicas e estatais, voltadas à execução das políticas e à articulação de redes de parceiros. Reportando-se à importância destes equipamentos no caso das alternativas penais, Leite destaca que

*é fundamental que os Estados, o Distrito Federal e o Sistema de Justiça estabeleçam rubricas próprias para o campo das alternativas penais, com recursos anuais para execução da política, **estruturação e** manutenção dos serviços, equipes e demandas específicas das alternativas penais, a partir da **demanda de** cada Unidade Federativa (DEPEN, 2016a, p.57).*

Dessa forma, seguindo o modelo de institucionalização proposto para a Política de Alternativas Penais e para a Política de Monitoração Eletrônica, propõe-se abaixo um modelo de estruturação dos serviços de atenção às pessoas egressas que atue de forma multidisciplinar e interinstitucional, prevendo responsabilidades compartilhadas entre os três Poderes e entre as três esferas da administração pública.

1.1. O Poder Executivo Estadual⁴⁴

Para o acompanhamento da Política, compete ao Poder Executivo Estadual:

- i. Instituir o órgão executor da atenção ao egresso na unidade federativa, ao qual caberá sua gestão, articulação e execução em nível estadual, o fomento de instâncias de participação das políticas intersetoriais, bem como a participação ativa da sociedade civil na concepção, acompanhamento e avaliação da política;
- ii. Estruturar um equipamento público de atenção às pessoas egressas, com equipe qualificada, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados;
- iii. Garantir a interdisciplinaridade como método de trabalho;
- iv. Considerar as diretrizes da política nacional, principalmente quanto ao modelo de gestão e orientações metodológicas, além de buscar formas de financiamento para melhor qualificar as ações, a partir de aporte de recursos próprios e parcerias;
- v. Promover encaminhamentos para as redes de serviços sociais da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, respeitado o caráter voluntário desses serviços;
- vi. Disseminar formas de participação social e comunitária na formulação, implantação, execução e avaliação da política;

44

Todo este item foi adaptado a partir do texto de Fabiana Leite, extraído de Depen, 2016a.

- vii. Assegurar a construção de instâncias colegiadas de articulação com os Municípios, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e organizações da sociedade civil visando a promoção da política e garantindo o alinhamento com a instância nacional;
- viii. Promover processos de formação continuada das equipes e redes parceiras;
- ix. Realizar, a partir de articulação com o Sistema de Justiça, campanhas de comunicação voltadas à informação da população quanto à efetividade, necessidade e benefícios advindos da política de atenção às pessoas egressas;
- x. Garantir a adequada gestão da informação sobre os atendimentos e encaminhamentos prestados.

1.2. O Poder Executivo Municipal⁴⁵

O Poder Executivo Municipal também possui papel fundamental na formulação, implantação e execução de ações pertinentes à esta Política, dentre os quais:

- i. “Desenvolver políticas de combate à discriminação às pessoas egressas ou com processo criminal em curso, considerando que as vulnerabilidades antes existentes são maximizadas pela passagem pelo sistema penal;
- ii. Eliminar a necessidade de apresentar certidões de antecedentes criminais como requisito para participar de Conselhos Municipais e outras situações em que essa exigência tem efeitos discriminatórios.
- iii. Investir na formação dos(as) trabalhadores(as) da rede de serviços municipais sobre as particularidades do atendimento à pessoas submetidas à justiça criminal, pautando a importância da atuação em rede e da não discriminação.
- iv. Fomentar formas de solução de conflitos horizontais e comunitárias distintas da justiça criminal, como a mediação e justiça restaurativa, inclusive oferecendo formação em práticas restaurativas para quem trabalha na rede de serviços municipais.
- v. Promover o diálogo entre a rede municipal de serviços e as Defensorias Públicas Estaduais e da União, visando a criação de encaminhamento padrão dos casos de pessoas que buscam acesso a esses serviços e têm pendências com a justiça criminal, evitando encaminhamentos que lhes agravem a situação jurídica.
- vi. Garantir o direito ao transporte gratuito para cumprimento das condicionalidades impostas judicialmente, como comparecimento periódico ao fórum, e para acesso aos serviços municipais, como CAPS e casas de acolhida.
- vii. Garantir que todos os serviços municipais universais se façam presentes nos estabele-

45

Toda essa seção foi extraída e adaptada de ITTC, 2017, p. 3.

cimentos prisionais, tais como assistência à saúde e assistência social via SUS e SUAS, permitindo a continuidade do atendimento dentro e fora do cárcere.

- viii. Garantir o acesso aos serviços municipais de acolhida para todas as pessoas que deles necessitarem, tanto quem está em cumprimento de pena quanto quem acaba de sair do sistema prisional não pode ser recusado a ser atendido por esses serviços.
- ix. Garantir o direito de acesso à informação das pessoas em contato com a justiça criminal, para que conheçam a rede de serviços municipais de forma clara, simples e acessível, incentivando a distribuição de cartilhas informativas sobre os serviços disponíveis para pessoas que passaram pelo sistema.
- x. Criar mecanismos municipais de fiscalização dos estabelecimentos prisionais, monitorando denúncias sobre as condições da população encarcerada da cidade, com um olhar mais atento a grupos especialmente vulneráveis como mulheres, LGBT, indígenas e migrantes.
- xi. Garantir a gratuidade do transporte municipal no deslocamento das visitas às unidades prisionais localizadas na cidade.
- xii. Criar condições para que os abrigos para crianças e adolescentes separados de suas mães e pais presos(as) efetivem o direito à convivência familiar levando-os para visitar os estabelecimentos prisionais.
- xiii. Ampliar as políticas para mulheres no âmbito municipal para que incluam a atenção às mulheres em situação de prisão e egressas.
- xiv. Criar programas de trabalho para a contratação de pessoas presas ou com passagem pelo sistema criminal em todos os segmentos profissionais, desenvolvendo políticas específicas para que a população egressa tenha condições mínimas de voltar ao trabalho e aplicando a elas a legislação trabalhista vigente."

1.3. A parceria entre o Poder Executivo Estadual e o Sistema de Justiça

Para a estruturação dos serviços de atenção às pessoas egressas, o Poder Executivo Estadual deverá firmar um Termo de Cooperação com o Sistema de Justiça Criminal⁴⁶, considerando o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, visando a efetividade dos serviços de acordo com Lei e normativos correlatos e a metodologia aqui apresentada. Ressalta-se que a responsabilidade pela administração, execução e controle da Política cabe ao Poder Executivo Estadual.

⁴⁶ Termos como esse já são utilizados pela CRSC/SP, PRESP/MG e Escritórios Sociais do Espírito Santo e Paraná. No âmbito do Sistema de Justiça Presente, o Conselho Nacional de Justiça está fomentando a disseminação de uma rede de Escritórios Sociais, os quais são implantados por meio de Acordos de Cooperação Técnica que envolvem, além do próprio CNJ, os Poderes Executivo e Judiciário.

Esta parceria deve se desdobrar em integração efetiva desta rede, consolidando a metodologia aqui proposta, garantindo atendimento e acompanhamento das ações, o que inclui a inserção nas políticas públicas legalmente previstas como direitos universais.

As pessoas egressas do sistema prisional devem ser orientadas, no momento da soltura ou desligamento do estabelecimento prisional, a procurar o equipamento de atenção instituído por esta política.

É recomendado que no primeiro comparecimento ao Fórum (ou Vara de Execução), momento de abertura do processo de acompanhamento do cumprimento de condicionalidades, a pessoa egressa seja orientada pela equipe do Poder Judiciário a procurar o equipamento de atenção, podendo-se, para tanto, disponibilizar material informativo, motivo pelo qual é indicado o trabalho colaborativo das equipes multidisciplinares do Poder Judiciário e do Executivo. Esta orientação, contudo, não deve condicionar o comparecimento, uma vez que a busca pelos serviços assegurados por esta Política é de caráter voluntário.

Por outro lado, o Termo de Cooperação pode prever também alternativas de relaxamento das condicionalidades a serem cumpridas pelas pessoas egressas nos casos de comparecimento frequente e participação em atividades que venham a ser oferecidas pelo serviço de atenção, tais como prorrogação do prazo de assinatura de livros ou carteirinhas em decorrência de frequência a cursos ou atividades regulares, relaxamento de medidas restritivas como horários ou dias de recolhimento domiciliar em razão de matrícula e comparecimento a atividades educacionais ou laborais, dentre outras. Nestas situações, cabe ao equipamento de atenção às pessoas egressas realizar o acompanhamento da frequência e participação dos beneficiários e prestar informações ao Poder Judiciário.

As demais atividades, como acolhimento e encaminhamentos, devem ser realizadas no equipamento de atenção.

O diálogo contínuo entre estes atores é capaz de aprimorar tanto os serviços de atenção como os registros e acompanhamento do cumprimento de condicionalidades, tendendo a diminuir índices de descumprimento. Isto posto, recomenda-se que esta parceria envolva o estabelecimento de acordos e protocolos entre o equipamento de atenção e os Juízes, sobretudo envolvendo tratamento de incidentes e reavaliação de medidas, que deverão considerar os fluxos e procedimentos previstos neste manual. Além disso, projetos e intervenções interdisciplinares junto à Sociedade Civil devem ser incentivados com vistas a erradicar violências de gênero, valores e práticas associados ao paradigma punitivista, minimizar estigmas associados às pessoas egressas, mobilizar condutas fundadas nos Direitos Humanos, na proteção e no desenvolvimento da vida para todos os indivíduos e difundir práticas democráticas de prevenção e de administração de conflitos.

Sugere-se, especialmente, que esta parceria seja capaz de:

- i. Garantir que o primeiro atendimento ocorra em espaço adequado nas dependências do

Fórum, assegurando o encaminhamento, de adesão voluntária, para o equipamento de atenção às pessoas egressas;

- ii. Garantir a plenitude dos serviços para todas as pessoas egressas, desde acolhimento, encaminhamentos não obrigatórios para a rede de proteção social e acompanhamento até o final do período de prova;
- iii. Viabilizar que a reavaliação das condicionalidades pelo Juiz seja feita colaborativamente a partir de evidências relativas ao seu cumprimento e adequação, de acordo com relatório de acompanhamento e avaliação elaborado pela equipe multidisciplinar do equipamento de atenção;
- iv. Motivar o estabelecimento de acordos entre os Juízes e os equipamentos, com objetivo de ajustamento das condicionalidades;
- v. Realizar campanhas de comunicação voltadas à informação da população quanto ao caráter, objetivo, efetividade e necessidade da Política, visando a inclusão social das pessoas egressas e a redução de práticas punitivistas;
- vi. viabilizar projetos e intervenções interdisciplinares junto à Sociedade Civil, objetivando erradicar violências, processos de marginalização e de criminalização das pessoas egressas, difundindo práticas democráticas de prevenção e de administração de conflitos;
- vii. Garantir que o controle de condicionalidades seja realizado pelo Poder Judiciário, em locais apropriados e distintos do equipamento de atenção às pessoas egressas, cabendo a estes, somente, informar o comparecimento a atividades realizadas pelo próprio serviço ou rede parceira quando se tratar de casos para fins de relaxamento de condicionalidades.

1.4. Grupo Gestor nos estados e municípios⁴⁷

Uma das medidas que pode configurar um significativo avanço para a implementação e execução desta Política é a instituição de um Grupo Gestor Estadual e grupos gestores nos municípios onde seja necessária sua implantação, considerando a participação dos principais parceiros, as instâncias do Sistema de Justiça, do poder público e da sociedade civil, com objetivos de promover ações articuladas, difundir seus métodos, sensibilizar o Sistema de Justiça e a sociedade civil, buscar novas parcerias e acompanhar os casos atendidos.

Este grupo gestor deve ser composto por:

- I – Órgão gestor da política prisional no estado;

⁴⁷ Adaptado do Projeto de Lei Municipal SP 537/2017, apresentado pelo vereador Eduardo Suplicy à Câmara Municipal de São Paulo, com a finalidade de instituir a Política Municipal de Atendimento às Pessoas em Restrição de Liberdade e Egressas.

- II - Secretaria de Educação, ou congênere;
- III – Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, ou congênere;
- IV – Secretaria Municipal de Saúde, ou congênere;
- V – Secretaria de Trabalho e Empreendedorismo, ou congênere;
- VI - Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, ou congênere;
- VII – Secretaria de Justiça, ou congênere;
- VIII – Secretaria de Segurança Urbana, ou congênere;
- IX – Conselhos Penitenciários;
- X – Conselhos de Comunidade;
- XI – Conselhos de Direitos Humanos, de Políticas para Mulheres e Conselhos de Diversidades;
- XII – outras organizações da sociedade civil.

1.5. Os estabelecimentos prisionais

Os estabelecimentos prisionais também são parte integrante da Política de Atenção às Pessoas Egressas. Inicialmente porque deve ser instituído em suas rotinas um conjunto de atividades voltadas para a revinculação das pessoas privadas de liberdade às esferas de sociabilidade externas que lhes sejam significativas. Incluído na metodologia de singularização da pena descrita no Modelo de Gestão da Política Prisional, este conjunto de atividades deve ter o foco

na promoção de direitos, informações e conhecimentos, bem como na aproximação e vínculo familiar, além de executar procedimentos específicos de informação e assistência material no momento de soltura ou desligamento das pessoas privadas de liberdade (DEPEN, 2016, p.50).

Dessa forma, cabe às equipes multidisciplinares das unidades prisionais, segundo o Modelo de Gestão:

- i. Articular junto às redes de serviços e de políticas públicas e sociais, oportunidade de inserção de egressos das prisões e familiares das PPLs ⁴⁸, ampliando suas redes de sociabilidade, a fim de possibilitar novos vínculos de participação social.
- ii. Articular junto à comunidade local oportunidades de resolução de demandas específicas das PPLs, tais como escolarização, moradia, inserção em programas de transferência de renda ou qualificação profissional, dentre outros, a fim de estabelecer um vínculo entre as políticas e assistências do sistema prisional e as oportunidades de inserção pós-soltura;

48 Pessoas privadas de liberdade.

- iii. Identificar junto às PPLs as demandas principais que podem lhes afetar no momento de soltura/desligamento, antecipando e prevenindo situações de risco, de modo a contribuir com o processo de retomada do convívio em liberdade civil.
- iv. Implantar programa específico de preparação para a liberdade, abrangendo, no mínimo, os seis meses finais de privação de liberdade de cada pessoa, a fim de identificar as demandas e oportunidades para retomada do convívio em liberdade civil.
- v. Emitir documentos e subsidiar o monitoramento dos PDIs⁴⁹, apoiando as equipes interdisciplinares, a fim de assegurar a efetividade do processo de singularização da pena.
- vi. Prestar assistência material e orientações no momento de soltura/desligamento, incluindo encaminhamento não compulsório para o equipamento de atenção às pessoas egressas.

1.6. O equipamento de atenção às pessoas egressas⁵⁰

O trabalho realizado nos equipamentos de atenção às pessoas egressas deve priorizar sua integridade física, moral e social, bem como a qualificação dos serviços e políticas públicas para a não discriminação destas pessoas.

Os equipamentos devem ainda oferecer apoio aos estabelecimentos prisionais no processo de preparação para a liberdade, organizando agendas comuns e momentos de interação entre os ambientes interno e externo à prisão.

O comparecimento da pessoa egressa a estes equipamentos deve ser voluntário e sua frequência dar-se-á em função do PDI elaborado conjuntamente entre pessoa egressa e equipe multidisciplinar. O comparecimento aos serviços e políticas públicas em que a pessoa for inserida, a partir dos encaminhamentos realizados para a rede de proteção social, dar-se-á conforme os critérios estabelecidos em cada política e conforme demandados.

Ainda neste sentido, confidencialidade e sigilo são obrigatórios em qualquer etapa dos serviços, garantindo-se a proteção e o tratamento dos dados pessoais coletados, em virtude de seu potencial uso lesivo e discriminatório. O acesso e o tratamento de dados pessoais deverão ser permitidos apenas aos operadores dos equipamentos capacitados/treinados, autorizados segundo a necessidade de conhecê-los em virtude de atribuições, seguindo de forma estrita, por analogia, as "Diretrizes para Tratamento e Proteção

49 Plano de Desenvolvimento Individual, conforme metodologia de singularização da pena.

50 Esta seção foi extraída e adaptada de Depen, 2016j.

de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas" (DEPEN, 2016j)⁵¹.

Também por analogia, e seguindo as diretrizes consolidadas no Protocolo I da Resolução 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da atuação das Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas, os equipamentos de atenção às pessoas egressas deverão considerar os seguintes procedimentos:

- i. Assegurar o acolhimento e acompanhamento das pessoas egressas por equipes multidisciplinares, responsáveis pela articulação da rede de serviços de proteção e inclusão social disponibilizada pelo poder público;
- ii. Primar pela adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas atendidas, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade das coletas.
- iii. Buscar integra-se em redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão de forma não obrigatória das pessoas egressas, com destaque para as seguintes áreas ou outras que se mostrarem necessárias:
 - a) demandas emergenciais como saúde, alimentação, vestuário, moradia, transporte, dentre outras;*
 - b) trabalho, renda e qualificação profissional;*
 - c) assistência judiciária;*
 - d) escolarização e atividades de educação não escolar;*
 - e) desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural, principalmente para o público jovem;*
 - f) identificação, acolhimento e atendimento de demandas específicas relacionadas às mulheres egressas, população LGBTQ, situações de discriminação racial, de gênero ou orientação sexual, estrangeiros e indígenas, pessoas com deficiências ou com transtornos mentais e pessoas que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas.*
- iv. Realizar encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas e programas ofertadas pelo poder público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento, quando solicitados pelo Poder Judiciário, comunicados regularmente ao Juízo ao qual estiver submetido o registro de cumprimento de condicionalidades.

51 As "Diretrizes para tratamento e proteção de dados na monitoração eletrônica de pessoas" (Brasil, 2016a) estão disponíveis em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/monitoracao-eletronica-1/arquivos/diretrizes-para-tratamento-e-protecao-de-dados-na-monitoracao-eletronica-de-pessoas.pdf>

1.7. A equipe técnica

O corpo técnico dos equipamentos de atenção às pessoas egressas deve ser formado por equipe multidisciplinar com atuação interdisciplinar, composta por profissionais das áreas das ciências sociais e humanas, tendo seu quadro dividido em cinco frentes, quais sejam:

- apoio e assistência social, formada por profissionais do serviço social;
- apoio e assistência psicológica, formada por profissionais da psicologia;
- apoio e assistência judiciária, formada por profissionais do direito;
- articulação e mobilização social, formada preferencialmente por profissionais da sociologia, da antropologia, da gestão pública e das diferentes profissões relacionadas à mobilização social e comunitária;
- rotinas e práticas administrativas, formada por profissionais da administração e gestão.

Destaca-se que o profissional do direito em momento algum assumirá as atribuições de um defensor público, apenas atuando na orientação/informação sobre o cumprimento de condicionais. Caso a pessoa atendida necessite de defesa técnica, esta deverá ser encaminhada para a Defensoria Pública. O mesmo cabe ao trabalho dos psicólogos, que não assumirão atribuição clínica ou não têm a competência para emissão de laudos psicológicos. Caso seja necessário, deve-se encaminhar para a rede especializada e acompanhar os procedimentos.

O número de profissionais deve considerar a abrangência geográfica do equipamento, o número de estabelecimentos prisionais do entorno e o potencial de pessoas atendidas, considerando-se o limite, para profissionais da psicologia, serviço social e direito, de um profissional para até 10 atendimentos/dia.

1.8. A rede parceira

O princípio da interatividade apresentado no Modelo de Gestão da Política Prisional e no Modelo de Gestão das Alternativas Penais propõe a garantia da participação social não somente na fase da execução das políticas, mas também de forma estruturante desde a sua concepção e avaliação, como mecanismo de controle social. Esta participação, primordialmente com caráter deliberativo, deve ser garantida em instâncias como conselhos, comitês, comissões, grupos de trabalhos e outras estruturas, conforme mencionado anteriormente.

A rede social parceira da Política de Atenção às Pessoas Egressas do sistema prisional é com-

posta por diversas entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, que trabalham em parceria com o equipamento de atenção em, ao menos, duas frentes:

- Acolhimento da pessoa para atendimento de demandas pontuais e específicas, como abrigamento, alimentação, transporte, contato com familiares e amigos, dentre outras;
- Inclusão em demandas sociais: saúde, educação, renda e trabalho, moradia, programas e projetos, etc.

A relação com a rede deve ser contínua, visando melhor capacidade e sensibilidade para as questões que envolvem os processos de retomada da vida em liberdade civil pelas pessoas egressas. Por este motivo, faz-se importante:

- Visitas de acompanhamento às entidades que recebem a pessoa egressa;
- Contatos periódicos por telefone, e-mail e outros meios possíveis;
- Participação em eventos e outras atividades promovidas pela rede;
- Realização de seminários e encontros com a rede, o Sistema de Justiça, a sociedade civil e a equipe técnica.

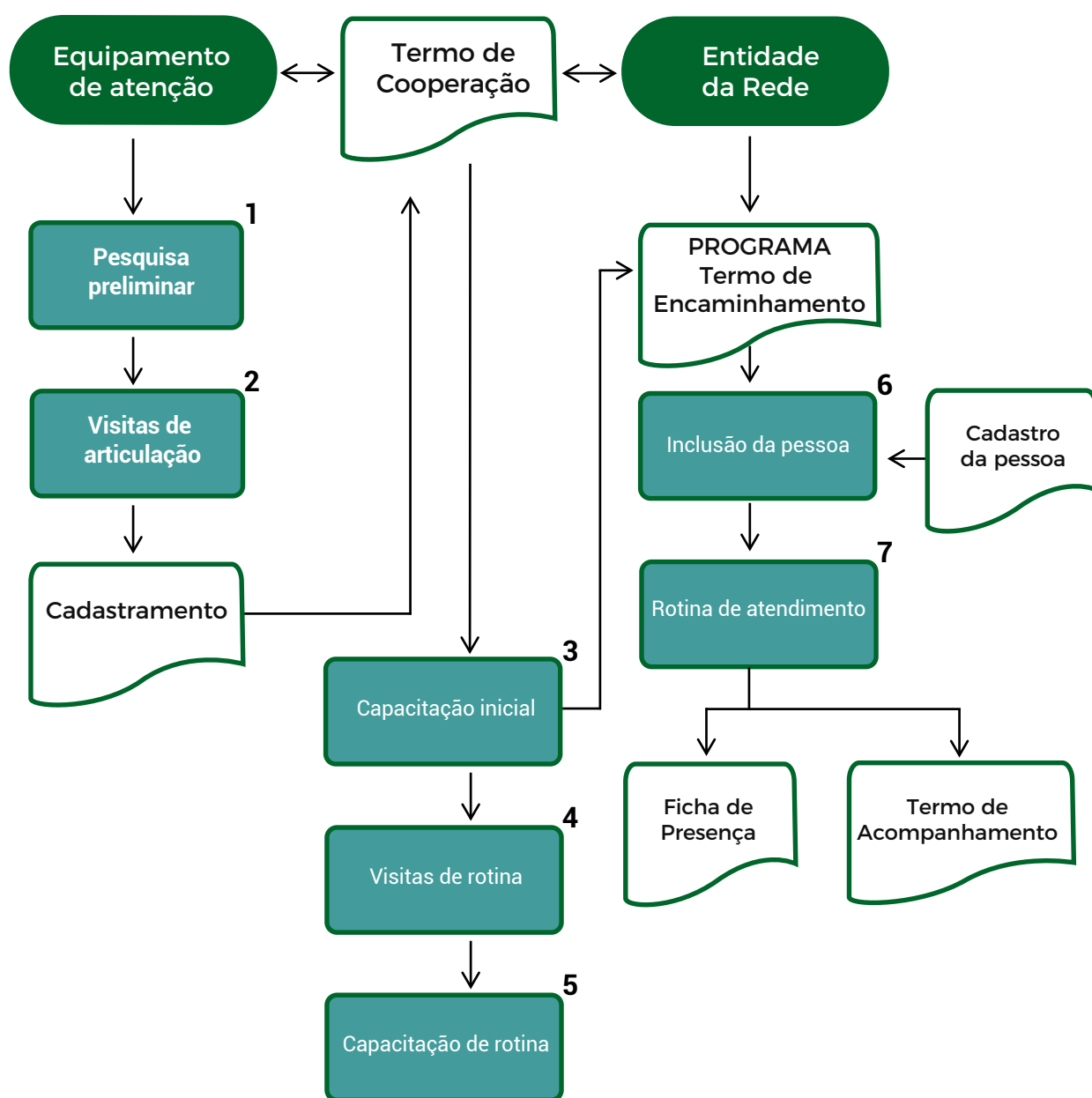
A rede parceira deve ser protagonista e não coadjuvante no processo de atenção à pessoa egressa, identificando demandas e desenvolvimentos. O trabalho de Rede é desenvolvido a partir de um conjunto de atividades sob facilitação e fomento do equipamento de atenção, visando constituir fluxos e rotinas de encaminhamento e acompanhamento do público atendido, o acesso e a garantia de direitos.

A Rede parceira é composta por equipamentos públicos e instituições da sociedade civil que atuam em diversas áreas, o que possibilita que o acompanhamento da pessoa se dê de forma integral e principalmente que se garanta o acesso aos direitos fundamentais. O mapeamento e articulação desta rede pelo equipamento de atenção permite o encaminhamento dos casos e redução das vulnerabilidades sociais das pessoas em acompanhamento.

Enquanto a rede de atenção às pessoas egressas depende da livre aderência das instituições para acolher estas pessoas, a Rede de Proteção Social, independentemente da parceria, deve acolher e atender as demandas sociais específicas das pessoas encaminhadas, considerando a missão institucional, a universalidade e disponibilidade dos serviços.

2 MODELO DE ARTICULAÇÃO COM ENTIDADES DA REDE PARA ENCAMINHAMENTOS DIVERSOS: FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Figura 9: Fluxo de encaminhamentos e interfaces entre equipamento de atenção às pessoas egressas e rede de organizações parceiras.



2.1. Procedimentos

Articulação	Descrição	Atores envolvidos
1. Pesquisa preliminar	Levantamento da rede considerando órgãos de políticas públicas, instituições públicas e privadas, entidades filantrópicas.	Equipamento de atenção
2. Visita de articulação e cadastramento	Articular visita para conhecer, cadastrar a instituição e firmar parceria.	Equipamento de atenção e Instituição
3. Capacitação inicial	Capacitação com a entidade visando a troca de experiências e a capacitação sobre a metodologia, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes para a consolidação da parceria. Esta capacitação pode ser feita de forma coletiva agregando todas as instituições cadastradas em um determinado período.	Equipamento de atenção e Instituições
4. Visitas e contatos de rotinas e discussão de casos	O Equipamento de atenção deverá agendar visitas às instituições considerando estudos de casos, pautas comuns nos encontros da Rede, contatos telefônicos e por e-mail, além de outros recursos e agendas que se fizerem necessários.	Equipamento de atenção e Instituição
5. Capacitação de rotina	Encontros periódicos entre entidades parceiras, por meio da realização de encontros/seminários, visando a troca de experiências e capacitação.	Equipamento de atenção e Rede
6. Inclusão da pessoa	A pessoa é sensibilizada a comparecer à instituição indicada a partir de demandas identificadas e de forma voluntária.	Equipamento de atenção, Pessoa e Instituição parceira
7. Rotina de atendimento	A pessoa é sensibilizada a retornar à instituição parceira dentro do período agendado de forma consensual na instituição.	Equipamento de atenção, Pessoa e Instituição parceira

3.1. Termo de Cooperação com instituição

Termo de Cooperação

**Parceria que entre si celebram _____ e _____
com finalidade de encaminhamentos para demandas sociais**

Pelo presente instrumento particular, _____ (serviço de atenção às pessoas egressas), neste ato representado por _____, CI _____, com sede a _____ e a ENTIDADE PARCEIRA _____, CNPJ _____, com sede a _____, neste ato representado por _____, CI _____, de comum acordo celebram o presente TERMO DE COOPERAÇÃO, que se regerá pelas cláusulas a seguir discriminadas:

PRIMEIRA: Do objeto

O objetivo deste Termo consiste na cooperação técnico-institucional entre as partes, com a finalidade de acesso as políticas públicas de proteção social pelas pessoas de acordo com o perfil da entidade.

SEGUNDA: Das atribuições do serviço de atenção às pessoas egressas

- 1) O Serviço deverá fazer contato prévio com a instituição, para avaliar se o atendimento poderá ser feito, agendando previamente;
- 2) Encaminhar a pessoa com Termo de Encaminhamento, especificando a demanda;
- 3) O Serviço ficará à disposição da instituição parceria para dirimir dúvidas ou contribuir de acordo com as especificidades de cada caso.

TERCEIRA: Das atribuições da entidade parceira

- 1) A entidade parceira indicará o nome do responsável pela orientação e acompanhamento da pessoa, preenchendo a ficha de cadastro, e demais documentos necessários para a inclusão da pessoa encaminhada;
- 2) A entidade parceira, na pessoa dos responsáveis, compartilhará com o Serviço, informações relevantes sobre o acolhimento da pessoa, assumindo a responsabilidade de manter sigilo sobre as mesmas;
- 3) A entidade parceira comunicará à equipe técnica incidentes quanto à inclusão/acolhimento e atendimento da pessoa.

52 Adaptados de Depen, 2016a.

QUARTA: Da execução

- 1) A entidade parceira fará o acompanhamento necessário junto à pessoa encaminhada pelo Serviço, comprometendo-se em fornecer condições favoráveis ao bom acolhimento, orientando-a quando necessário;
- 2) A entidade parceira e o Serviço emitirão os atos necessários à efetiva execução desta parceria.

QUINTA: Da gratuidade das atividades

- 1) É gratuito o acolhimento da pessoa pela instituição, não implicando qualquer tipo de remuneração ou pagamento pelo Serviço, instituição ou pela pessoa;
- 2) É gratuita a relação da entidade parceira com o Serviço, não implicando qualquer tipo de remuneração ou pagamento de qualquer das instituições para o desenvolvimento das ações pactuadas neste Termo;
- 3) A entidade parceira poderá oferecer livremente benefícios à pessoa, se assim o entender, como: auxílio alimentação, lanches, transportes, etc, não lhe restando, porém, nenhuma obrigação.

SEXTA: Do prazo

O presente Termo entrará em vigor na data da sua assinatura, pelo prazo de 1(um) ano, podendo ser prorrogado automaticamente por igual período, mediante o interesse das partes.

SÉTIMA: Do foro

Para dirimir quaisquer dúvidas oriundas deste Termo, fica eleito o Foro da Comarca de _____.

E, por estarem de pleno acordo com as cláusulas e condições acima estipuladas, firmam o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma, para todos os efeitos de direito, perante duas testemunhas.

_____, ____/____/____.

Representante legal da Central

Representante legal da Entidade

Primeira testemunha

Segunda testemunha

3.2. Formulário de Cadastro de Entidade

Formulário de Cadastro de Entidade		
Data do cadastro inicial: ____/____/____.		
Nome da Entidade: _____		
CNPJ: _____		
Área de atuação:		
1.() Sistema de Justiça	5.() Moradia/Habitação	
2.() Assistência social	6.() Assistência judiciária	
3.() Saúde	7.() Trabalho e renda	
4.() Educação	8.() Proteção ao Idoso	9.() Outros: _____
Natureza:		
1.() Pública Federal	5.() Autarquia	
2.() Pública Estadual	6.() Particular	
3.() Pública Municipal	7.() Associação/Conselho	
4.() ONG's	8.() Igreja	9.() Outras: _____
Porte da entidade:		
1.() Grande (mais de 300 usuários/mês)		
2.() Média (de 50 a 300 usuários/mês)		
3.() Pequeno (até 50 usuários/mês)		

Endereço completo: _____

Telefones: _____

Horário de funcionamento: _____

Pessoa de referência para contato: _____

Tipos de serviços prestados: _____

Perfil do público atendido: _____

Tipo de serviços disponíveis para o público egresso do sistema prisional: _____

Limite de vagas para o público: _____

Transporte de acesso à entidade

Linhas de ônibus: _____

Metrô: _____

Outros: _____

Ponto de referência: _____

Observações:

Técnico responsável pelo cadastro:

3.3. Modelo de ofício de encaminhamento

Ofício de Encaminhamento para Instituição	
Ofício nº	, / / .
Senhor(a) Diretor(a), Pelo presente, comunico à V. S.a, que estamos encaminhando _____ _____, CI _____ para o seguinte acolhimento: _____ _____ _____ _____ Dados da pessoa encaminhada Nome: _____ Doc Id/CPF: _____ Endereço Residencial: _____ Telefones para contato: _____ Coloco-me à disposição para outros esclarecimentos. _____ Técnico de Referência Serviço de Atenção à Pessoa Egressa Ilmo(a) Sr(a). _____ Diretor(a) (nome da entidade) _____ (local)	

4

OBJETIVOS E BENEFICIÁRIOS DIRETOS DOS EQUIPAMENTOS DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EGRESSAS

Os equipamentos de atenção às pessoas egressas devem ser instituídos como ponto de proximidade entre a Política e as pessoas que se constituem como beneficiárias diretas de suas ações. Nesse sentido, importa destacar, de antemão, que os equipamentos de atenção às pessoas egressas deverão destinar-se ao atendimento de quaisquer pessoas que, tendo vivenciado a experiência do encarceramento, ou tendo algum familiar em privação de liberdade, demandem por seus atendimentos, independentemente do tempo em que se encontre a pessoa em liberdade ou do regime de privação em que se encontre o familiar da pessoa demandante, conforme definição de pessoa egressa constante nos postulados, princípios e diretrizes desta Política.

Isso significa dizer que são beneficiários diretos desta Política⁵³:

- egressos prisionais em liberdade definitiva, independentemente do tempo em que se encontrem em liberdade civil;
- pessoas em regime aberto, livramento condicional e prisão domiciliar;
- familiares de pessoas privadas de liberdade.

A fim de obter reconhecimento, legitimação e efetividade no cumprimento de suas ações, os equipamentos de atenção às pessoas egressas, em consonância com os postulados, princípios e diretrizes desta Política, terão como objetivos principais:

- o estabelecimento de vínculos e proximidade com as pessoas egressas, por meio de atendimento humanizado, qualificado e não-protocolar, buscando compreender e atuar positivamente nas demandas apresentadas;
- o tratamento não burocratizado das demandas, primando pela atenção, pela escuta e pela redução das vulnerabilidades pessoais e sociais das pessoas egressas, por meio do reconhecimento de fatores de risco e da vinculação familiar e social de enfrentamento a estes fatores;
- a sensibilização, articulação e estabelecimento de parcerias locais com as políticas públicas e sociais e com as redes de atendimento socioassistencial da sociedade civil organizada, viabilizando a inserção das pessoas egressas nas políticas e programas de atendimento;

53 Para fins desta Política, não serão consideradas egressas do sistema prisional:

- pessoas em monitoração eletrônica resultante de medidas cautelares estabelecidas em audiências de custódia;
- pessoas em alternativas penais.

4.1. Ações metodológicas

Além da articulação e encaminhamento das pessoas egressas para as redes de atendimento, os equipamentos de atenção às pessoas egressas podem realizar diversas ações de atendimento direto que mostram-se bastante eficientes no processo de vinculação social com as pessoas atendidas, segundo experiências já acumuladas nas diversas iniciativas existentes no Brasil. Dentre estas ações, destacam-se:

- atendimentos primários de natureza psicossocial e jurídica;
- grupos de reflexão, que podem ser organizados de acordo com diferentes estratégias e finalidades, especialmente considerando os grupos com vulnerabilidades específicas (mulheres, LGBTQs, pessoas com deficiências, estrangeiros, indígenas, egressos que cumpriram pena por crimes sexuais, etc.);
- visitas e acompanhamentos domiciliares, ou em instituições e eventos de integração com a rede de parceiros;
- projetos específicos voltados para demandas coletivas apresentadas pelas pessoas atendidas.

4.2. Recomendações acerca da política para diversidades

No "Relatório das Demandas dos Grupos Populacionais Específicos em Situação de Privação de Liberdade" (DEPEN, 2017), Costa destaca que

A vulnerabilidade deve ser entendida como uma questão complexa e os "grupos de pessoas vulneráveis" não devem ser considerados de forma restrita. Algumas pessoas estão em risco acrescido de vulnerabilidade devido à sua pertença a mais de um grupo (como é o caso da população LGTB estrangeira, por exemplo). Da mesma forma, a perspectiva de gênero deve ser entendida como um elemento transversal que exacerba a situação de vulnerabilidade (DEPEN, 2017, p. 14).

Por outro lado, as demandas por reconhecimento e igual dignidade, tal como assinalado no Modelo de Gestão da Política Prisional (DEPEN, 2016), exigem, no tocante à Política de Atenção às Pessoas Egressas, uma abordagem multidisciplinar que permita identificar e intervir em fatores de vulnerabilidades que são potencializadas pela vivência do encarceramento.

Sendo assim, adota-se, como recomendações gerais para esta Política, as orientações contidas no Relatório supracitado, considerando-o, portanto, como parte integrante dos procedimentos a serem incorporados pelos equipamentos de atenção às pessoas egressas, em especial:

- na atenção às pessoas egressas com transtornos mentais, deve-se considerar que

A maioria tem também necessidades específicas de suporte psicossocial, nomeadamente as que dizem respeito à habitação e ao emprego. Caso esse suporte não seja proporcionado pela assistência do próprio sistema prisional, existe uma grande probabilidade que estas pessoas reincidam em seus crimes (DEPEN, 2017, p. 32).

- no caso de pessoas idosas, é importante apontar que um dos principais fatores de vulnerabilização, sobretudo nos casos de cumprimento de longas penas de privação de liberdade, é a perda do vínculo familiar, o que faz com que, ao deixar os cárceres estas pessoas não tenham para onde se dirigir:

a falta de um lugar para retornar pode ser particularmente problemática nos países em desenvolvimento, onde geralmente as instituições que cuidam de pessoas idosas são deficientes. As mulheres idosas egressas são especialmente vulneráveis e os desafios envolvidos na resolução destas dificuldades são inúmeros (DEPEN, 2017, p. 48).

- para os grupos LGBTQs, configuram fatores de vulnerabilização a falta de vínculo familiar, a provável ocorrência de experiências traumáticas durante a privação de liberdade e todos os estigmas que lhes são impostos e redobrados pela condição de egressos prisionais;
- os diferentes grupos étnico-raciais e, no Brasil, as pessoas negras,

são particularmente propensos a ter múltiplas necessidades e demandas, devido à sua sobrerepresentação na maioria dos sistemas penitenciários, à sua marginalização socioeconômica na maioria das sociedades, e devido também às consequências da discriminação (DEPEN, 2017, p. 63).

- estrangeiros que cumprem privação de liberdade no Brasil apresentam "problemas particulares de isolamento e têm demandas específicas distintas, algumas das quais semelhantes às das minorias étnicas e raciais", ao passo que

As mulheres estrangeiras em situação de privação de liberdade constituem um grupo particularmente vulnerável, devido ao impacto extremamente adverso da separação de suas famílias e comunidades, do isolamento e do medo de serem vítimas de abuso e violência durante a prisão preventiva e o cumprimento da pena (DEPEN, 2017, p. 65).

Afora estes grupos vulneráveis, outro perfil de pessoa egressa é ainda mais discriminado e raramente são encontradas iniciativas voltadas ao atendimento de suas demandas e prevenção de reincidências: trata-se dos homens autores de violência sexual. Neste caso, para além da gravidade dos crimes cometidos e da abjeção que marca os corpos dos agressores, prevalece a preocupação social de atendimento às vítimas, de modo que a intervenção penal junto aos homens condenados se resume ao castigo e isolamento, comumente associados à administração de medicamentos psicotrópicos.

No "Relato do Projeto 'Um dia, vivi a ilusão de que ser homem bastaria'", OLIVEIRA E MELO (2013) descrevem as dificuldades encontradas durante a implantação de um projeto que tinha por finalidade abordar o combate e a prevenção à violência de gênero com homens presos pelo cometimento de crimes sexuais, dificuldades que envolviam desde a mobilização da própria população prisional, passando pela resistência do corpo funcional da unidade, especialmente os agentes de segurança, e envolvendo também

a obtenção de apoio de especialistas e estudiosos dos temas propostos para a abordagem dos assuntos nas palestras e formações previstas para ocorrerem mensalmente. O que chama atenção, nesse caso, é a recusa mesmo de pesquisadores das questões de gênero, sexualidade e violência de abordarem estes temas junto ao público de agressores, sobretudo quando tomam conhecimento de que o projeto é realizado numa unidade prisional que abriga este perfil de condenados (OLIVEIRA E MELO, 2013, p. 6).

O relato revela, portanto, a necessidade de se conceber estratégias de acolhimento e vinculação das pessoas egressas nestas condições, estabelecendo ações de prevenção à violência que envolvam grupos de reflexão, apoio psicossocial e outras formas de intervenção articuladas com as políticas pública.



Parte IV

SUBSÍDIOS PARA
ELABORAÇÃO DE ESTRATÉGIA
DE COMUNICAÇÃO E
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA

1 UMA ABORDAGEM SOBRE COMUNICAÇÃO COMO MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Os gregos, que tinham bastante conhecimento de recursos visuais, criaram o termo estigma para se referirem a sinais corporais com os quais se procurava evidenciar alguma coisa de extraordinário ou mau sobre o status moral de quem os apresentava – Erwin Goffman, Estigma.

O egresso prisional deverá ser considerado como cidadão em liberdade civil, resguardadas as limitações de sua condição legal. Nessa perspectiva, a Política Prisional deverá fomentar e apoiar a implantação/aprimoramento de iniciativas estatais ou não-estatais de apoio a egressos prisionais e familiares de presos, sobretudo por meio da inserção/fomento destas iniciativas nas redes de atendimento vinculadas às políticas públicas e sociais e redes de inclusão produtiva e geração de trabalho e renda. Além disso, a gestão prisional deverá empreender iniciativas de preparação para liberdade, com foco na promoção de direitos, informações e conhecimentos, bem como na aproximação e vínculo familiar, além de executar procedimentos específicos de informação e assistência material no momento de soltura ou desligamento das pessoas privadas de liberdade (DEPEN, 2016, p. 49).

Na seção 1.4, Parte II deste documento procurou-se demonstrar como, em que pese a centralidade da produção da vida material dos indivíduos numa sociedade de mercado, muitas são as demandas que impactam a trajetória das pessoas egressas das prisões no momento de seu retorno ao convívio em liberdade civil, demandas estas que, em boa parte dos casos, antecedem, inclusive, a preocupação com a obtenção de trabalho e renda.

Este dado, bem como as dificuldades relatadas para a obtenção de atendimento adequado pelas pessoas egressas nos mais variados serviços, revelam a importância de que uma política de atenção tome o enfrentamento ao estigma que marca as trajetórias destas pessoas após a vivência do encarceramento como um de seus aspectos prioritários, considerando que a condição de egresso prisional, para além de sua definição jurídica, é uma característica de identificação social que se desdobra e se estende ao longo dos anos (Madeira, 2007). Assim, mesmo em locais onde alguns fluxos de encaminhamentos das pessoas egressas para os serviços públicos já estão estabelecidos, com frequência estas pessoas são recebidas com receio e desconfiança.

E é esta a preocupação que consta no Modelo de Gestão da Política Prisional (DEPEN, 2016), conforme destacado na epígrafe acima, na qual duas estratégias de atendimento são evidenciadas: primeiramente, a necessidade de que esta política de atenção seja compreendida, primordialmente, como uma política de articulação de diferentes órgãos, estatais e não-estatais. Em segundo lugar,

a necessidade de articular o atendimento às pessoas egressas com ações prévias que devem ser executadas ainda durante o período de privação de liberdade, de modo a estabelecer vínculos de confiança e promover a informação das pessoas, ainda enquanto pré-egressas, acerca de seus direitos e das formas e locais onde podem acessá-los.

Por estas razões, ganha importância a proposta de elaborar subsídios para que as iniciativas de atenção às pessoas egressas, e, ainda, os poderes públicos federal, estaduais e municipais, desenvolvam processos de comunicação como estratégias de prevenção social à criminalidade e como medidas restaurativas e protetivas dos vínculos sociais destas pessoas que deixam o sistema prisional, permitindo combater o estigma que as acompanha e articular as redes e as parcerias necessárias à transversalidade que deve caracterizar uma política com tal finalidade. A concepção de mobilização social, por seu turno, apresenta-se como central nessa perspectiva, uma vez que, para além dos arranjos institucionais e jurídicos necessários à Política, e que serão objeto de outros produtos nesta consultoria, faz-se necessário produzir a aderência das organizações, das pessoas e da sociedade civil em geral para um sentido compartilhado de promoção da igual dignidade⁵⁴ entre todos os sujeitos:

Toda mobilização é mobilização para alguma coisa, para alcançar um objetivo pré-definido, um propósito comum, por isso é um ato de razão. Pressupõe uma convicção coletiva da relevância, um sentido de público, daquilo que convém a todos. Para que ela seja útil a uma sociedade ela tem que estar orientada para a construção de um projeto de futuro (TORO & WERNECK, 1996, p. 05).

Depreende-se, portanto, que tomar a comunicação como processo de mobilização exige pensá-la em termos de conceitos, instituições, estruturas, fluxos, atores e procedimentos que podem ser organizados com vistas à construção e difusão de um sentido compartilhado de enfrentamento ao estigma que marca a identidade “egresso prisional”.

1.1. Proposta conceitual

Em termos conceituais, compreende-se que uma proposta de comunicação voltada para a promoção do convívio social e à integração das pessoas egressas do sistema prisional nas políticas públicas deva ter como parâmetro inicial os princípios e diretrizes formulados para esta Política (Depen, 2016), especialmente aqueles que se referem, mais diretamente, à inserção das pessoas egressas nas políticas públicas, os quais estão reunidos sob o postulado Nº 3, “Participação de todos os setores do sistema de justiça penal, das políticas sociais e da sociedade civil” (Seção 5.3, Parte I):

⁵⁴ O postulado de “igual dignidade” está presente no Modelo de Gestão da Política Prisional. Em termos gerais, “o valor de igual dignidade (...) é aquele capaz de reconhecer a necessidade de um tratamento igual, digno e indiscriminado entre todas as pessoas, não anulando suas diferenças sociais, raciais, econômicas, religiosas, de gênero ou sexualidade” (Depen, 2016, p. 34).

1º Princípio: Inserção, participação e articulação nos espaços de controle social e nas lutas coletivas

2º Princípio: Responsabilidade compartilhada entre os entes federativos e Intersetorialidade das políticas públicas e sociais

3º Princípio: Centralidade de execução no âmbito do município

4º Princípio: Sociedade civil como partícipe

5º Princípio: Intervenção fundamentada no respeito à singularidade das pessoas e comprometida com a ampliação de direitos

6º Princípio: Perspectiva interdisciplinar no conhecimento e na intervenção da realidade.

O que estes princípios informam, em termos de parâmetros que devem contribuir para as definições conceituais dos processos de comunicação, é que:

- a. O enfrentamento ao estigma que marca as pessoas egressas e sua inserção nas políticas são processos que envolvem os poderes públicos Executivo, Judiciário e Legislativo, além da sociedade civil;
- b. União, estados e municípios devem estar envolvidos nos processos de execução desta Política e são, portanto, corresponsáveis pelo enfrentamento ao estigma e pela garantia de direitos;
- c. Os processos de comunicação devem ter em vista a universalidade dos direitos e as especificidades das condições de participação social das pessoas egressas, evitando reproduzir o estigma que busca enfrentar.

Isto posto,

é necessário harmonizar conceitos e metodologias de trabalho de setores da vida social que tradicionalmente atuam de acordo com lógicas muito distintas. Numa sociedade que se quer democrática, a capacidade de conviver com as diferenças deve ser uma constante. Afinal, o conflito é constitutivo das relações democráticas. (...) A proposta é trabalhar a partir daquilo que pode unir os setores da vida social (MENEGHETTI, 2001, p. 18).

Se os princípios da Política de Atenção às pessoas egressas apontam as instâncias do Poder Público e as organizações da sociedade civil como atores fundamentais, algumas de suas Diretrizes informam a relevância e os sentidos dos processos de comunicação que devem ser planejados e executados:

14ª Diretriz: O Depen, em parceria com outros órgãos relacionados à temática do egresso, tais como o CNJ – Conselho Nacional de Justiça, o MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o MS – Ministério da Saúde, o TSE – Tribunal Superior Eleitoral, o Congresso Nacional, além de organizações não-governamentais e representantes da sociedade civil, promoverá campanhas de comunicação voltadas à educação para integração dos egressos prisionais. (Diretriz 27 - Consultoria para Modelo de Gestão Prisional).

16ª Diretriz: Deverá ser possibilitada a formação continuada dos profissionais que operam os serviços de atendimento à pessoa egressa, mas também dos operados das demais políticas públicas que possuem interface com esta questão, visando a compreensão da condição do egresso e o aperfeiçoamento dos serviços (Depen, 2016, p. 63-64).

Campanhas intersetoriais, capacitação interna de servidores das políticas públicas articuladas pelas redes e formação continuada dos profissionais das diferentes iniciativas de atenção aos egressos são apontadas, portanto, como eixos estratégicos para os processos de comunicação. Tomando, uma vez mais, a referência de Toro e Werneck (1996) acerca da mobilização comunitária, pode-se compreender estes três eixos a partir de três modelos distintos de comunicação, a saber:

- comunicação de massa: dirigida às pessoas como indivíduos anônimos. Constrói-se sobre códigos padrão, perceptíveis e decodificáveis por amplos segmentos da população.
- comunicação macro ou comunicação segmentada: dirigida às pessoas por seu papel, trabalho ou ocupação na sociedade. Constrói-se sobre códigos próprios de uma profissão ou ocupação.
- comunicação micro ou comunicação dirigida: dirigidas a grupos ou pessoas por sua especificidade ou diferença. Não se constrói sobre códigos padrão, mas sobre características próprias e diferenciais de cada receptor (TORO & WERNECK, apud Meneghetti, 2001, p. 24).

Tomando os postulados, princípios e diretrizes da Política de Atenção, considerando órgãos e poderes que devem estar articulados nesta Política, reconhecendo as demandas e obstáculos das

peças egressas e levando-se em conta estes modelos de comunicação, tendo por finalidade a mobilização comunitária que favoreça a articulação de redes de atendimento para integração das peças egressas nas políticas públicas, como sujeitos de direitos, pode-se, então, apontar algumas definições conceituais que subsidiem os processos de comunicação referentes a esta Política. A tabela a seguir apresenta estas definições.

Tabela 8: Tipos e finalidades da comunicação.

Tipo de comunicação	Finalidade	Conceitos	Responsáveis	Receptores
De massa	Enfrentamento ao estigma e outras formas de discriminação	Postulados da Política Nacional de Atenção à pessoa egressa do sistema prisional Postulado de Igual Dignidade (Modelo de Gestão da Política Prisional, Depen, 2016a)	Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, CNJ, CNMP e outros órgãos correlatos, em especial o MJSP/Depen.	População em geral
Segmentada	Garantia de acesso e inserção das peças egressas nas políticas públicas	Princípios e diretrizes da Política Nacional de Atenção à pessoa egressa do sistema prisional	Poder Executivo em âmbitos nacional, estaduais e municipais	Gestores e servidores de políticas públicas
	Informação e articulação entre os equipamentos/iniciativas de atenção às peças egressas e a gestão prisional		Poder executivo no âmbito estadual Conselhos Penitenciários Conselhos de Comunidade Varas de Execução	Gestores e técnicos do sistema prisional estadual Organizações da sociedade civil que atuam no sistema prisional

Dirigida	Sensibilização de parceiros nas esferas pública, privada e da sociedade civil visando adesão à temática e multiplicação de processos e campanhas de enfrentamento ao estigma e garantia dos direitos	Postulados da Política Nacional de Atenção à pessoa egressa do sistema prisional Postulado de Igual Dignidade (Modelo de Gestão da Política Prisional, Depen, 2016a)	Poder Executivo em âmbitos nacional, estaduais e municipais Conselhos Penitenciários Conselhos de Comunidade Varas de Execução	Mídia e imprensa, organizações de classe, sindicatos, organizações da sociedade civil, etc.
Dirigida	Sensibilização e mobilização de pré-egressos		Gestão prisional e rede de atendimento	Pessoas privadas de liberdade e egressas

Fonte: elaboração própria.

O quadro geral de referências acima apresentado diz respeito aos três eixos estratégicos de comunicação: campanhas intersetoriais, incluindo aquelas voltadas para as pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional; capacitação interna de servidores das políticas públicas articuladas pelas redes; e, formação continuada dos profissionais das diferentes iniciativas de atenção aos egressos.

As campanhas podem e devem ser concebidas como estratégias presentes nos três modos de comunicação, desde aquele voltado para o público em geral, até campanhas planejadas com focos específicos de sensibilização e mobilização de determinados públicos, como categorias profissionais, organizações patronais, sindicatos, imprensa/mídia, etc. No tocante às capacitações de servidores e profissionais das políticas públicas e das iniciativas de atenção às pessoas egressas, são estratégias necessárias tanto para articular e estabelecer fluxos entre diferentes órgãos e equipamentos executores, como para aprimorar as capacidades institucionais de responder as demandas apresentadas, enfrentando, especialmente, os preconceitos que ainda marcam os atendimentos prestados.

2

A TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA E SUA ARTICULAÇÃO COMO REDE DE ATENDIMENTO

Embora a tabela acima apresentada sinalize um quadro geral de referências, com responsabilidades compartilhadas entre os Poderes e instâncias, uma ênfase é dada ao papel a ser desempenhado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio do Departamento Penitenciário Nacional. Isto porque, ao se considerar o arranjo institucional e jurídico brasileiro, cabe ao Depen este papel de articulação e indução de políticas prisionais em nível nacional, estratégia esta que não minimiza a importância das articulações em nível estadual e municipal - como será abordado adiante - mas que se faz imprescindível para se alcançar maior institucionalidade nas ações que venham a ser implementadas a partir desta Política.

Neste sentido, cabe destacar que a centralidade ocupada pelo Departamento Penitenciário Nacional corresponde não apenas ao seu papel legalmente previsto, como contido na Lei de Execução Penal, mas também pelo fato de que, conquanto a LEP atribua responsabilidades para diferentes órgãos e em variadas instâncias, o Depen ocupa lugar privilegiado de interlocução com outros órgãos e esferas, além de produzir conhecimentos específicos sobre as temáticas relacionadas aos sistemas prisionais, com uma abrangência que supera o localismo do pertencimento estadual de cada órgão gestor destes sistemas ou do pertencimento regional, municipal ou territorial de outros órgãos e instituições parceiros, o que dá mostras o próprio Projeto BRA/14/011 e os diversos Grupos de Trabalho que, enquanto estratégia de realização das consultorias, foram instituídos para discussão das diversas políticas.

Não obstante, se, conforme vem sendo descrito, cabe ao Departamento Penitenciário Nacional os papéis de induzir e fomentar a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do sistema prisional, é imprescindível, por outro lado, conceber tal política a partir da transversalidade que, de antemão, a caracteriza. É fundamental, portanto, compartilhar valores e perspectivas com outras políticas públicas e iniciativas sociais que tenham por finalidade a garantia de direitos e a prevenção social à criminalidade.

Esta é uma preocupação presente nos Postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional, quando se afirma que

a política de atendimento à pessoa egressa do sistema prisional deve se constituir como uma política não contributiva e de livre adesão do usuário e de sua família, sendo de reponsabilidade das três esferas de governo e dos três poderes da República. Mas, principalmente, deve direcionar-se pela preocupação de enfrentar os efeitos da prisão e não pelo estabelecimento de pautas de controle individual destas pessoas. Deve possibilitar tanto a compreensão dos processos de construção da seletividade e de violação de di-

reitos individuais e sociais, como contribuir para a construção de novas estratégias de vida. Considerando as diferentes expressões da questão social que se configuram neste contexto – como os marcadores assim o demonstraram – a política de atendimento à pessoa egressa necessariamente deverá estabelecer confluências com as políticas sociais, mas especialmente com a política de assistência social (Seção 4.2, Parte I)

Se os papéis do Departamento Penitenciário Nacional são legal e institucionalmente previstos, e, conforme já mencionado, suas dinâmicas frente à execução penal lhe dão centralidade para articular, induzir e fomentar a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas, o caráter de transversalidade que marca esta Política também coloca em relevo o papel da Política Nacional de Assistência Social:

A partir dos dados do cadastro único e do INFOPEN, sobre o perfil das pessoas privadas de liberdade, é possível inferir que a maioria das famílias de pessoas com membros no sistema prisional vivenciam situações que as incluem como público prioritário da Política Nacional de Assistência Social. Por isso, são famílias que requerem a formulação de propostas intersetoriais que levem ao enfrentamento das situações de desproteção social (DEPEN, 2016e, p. 31).

Assim, ao passo que a condição de encarceramento já caracteriza o público das prisões brasileiras e seus familiares com o perfil de beneficiários de proteção social, o mesmo ocorrerá com a maior parte das pessoas egressas, quando somadas à vivência prisional advêm as dificuldades e adversidades que marcam o retorno ao convívio em liberdade civil, inserindo-as em novas vulnerabilidades, como o estigma para a obtenção de emprego e renda, as dinâmicas do mundo do crime, o envelhecimento social, a perda de laços familiares e comunitários, entre outros. Assim sendo, os equipamentos da REDE SUAS devem ser compreendidos como pontos nodais entre as demandas das pessoas egressas e suas possibilidades de atendimento, tendo como ferramenta inicial a verificação de vulnerabilidades e critérios para inclusão no CadÚnico.

Estes procedimentos de verificação de condições e inclusão nas políticas dar-se-ão também no tocante às demandas de saúde, moradia, trabalho e qualificação profissional, educação e cultura, razão pela qual se reforça a necessidade de tomar a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas, por um lado, na perspectiva de sua transversalidade, por outro, na perspectiva de responsabilização dos órgãos gestores da Administração Penitenciária quanto à estruturação dos equipamentos e serviços pertinentes a esta Política, conforme será abordado na Parte II adiante.

2.1. O papel dos municípios

O arranjo normativo da execução penal brasileira atribui papéis e responsabilidades ao Poder Executivo nas esferas da União e dos estados, mas nada fala a respeito da participação dos municípios no tocante à privação de liberdade e aos processos de retomada do convívio pelas pessoas egressas das prisões.

Entretanto, o crescimento acentuado do encarceramento no Brasil, fazendo com que a instituição-prisão deixe de ser algo isolado e distante e passe a fazer parte, não apenas do cenário das cidades, mas, sobretudo, das dinâmicas de vida de um número cada vez maior de pessoas e de suas famílias, acrescido da percepção de que é necessário abrir as prisões e atravessá-las pelo conjunto de políticas públicas e pelas instituições de controle social (DEPEN, 2016a; BEIRAS, 2000), tem exigido uma revisão do papel dos municípios no tocante às políticas penais, no âmbito prisional, das alternativas penais, das políticas para egressos:

Assim, é fundamental que a administração municipal comece a se entender como parte deste cenário e passe a olhar para a população atingida pelo sistema criminal. A população que é alvo do sistema penal já está inserida nos espaços da cidade, portanto a competência do município sobre ela não é algo novo (ITTC, 2017, p. 2).

Essa abordagem, por seu turno, corrobora aquilo que fora consolidado na PNAS, uma vez que no arranjo institucional da proteção social cabe aos municípios a tarefa de contato mais direto e próximo com os cidadãos e cidadãs, seja por atender e recepcionar estas pessoas nos equipamentos e serviços da rede SUAS, seja por acompanhar a execução das políticas de assistência social e por manter atualizados os cadastros e registros oficiais que servirão de balizadores para a formulação e o monitoramento das ações estratégicas e dos programas instituídos (Brasil, 2004).

Essa “entrada” dos municípios na Política de Atenção às Pessoas Egressas e, mais amplamente, na própria execução penal, faz-se fundamental neste contexto em que, além do encarceramento massivo observado, os dados de aprisionamento apontam um sistema de justiça criminal que privilegia a punição de pessoas pobres, negras, jovens e de periferias⁵⁵, o que, por seu turno, repercute nas demandas apresentadas pelas pessoas egressas, como as demandas de saúde, de educação em nível fundamental (majoritariamente), de atenção e tratamento ao uso abusivo de substâncias psicoativas, de moradia, etc.

Além disso, é preciso reforçar que uma política para pessoas egressas possui também caráter restaurativo e preventivo, uma vez que busca ampliar as possibilidades e vínculos de participação destas pessoas nas esferas da sociabilidade hegemonicamente aceitas. Sendo assim,

⁵⁵ Há uma ampla bibliografia acerca da seletividade penal, o que, no momento, dispensa a referência de dados. Para este tema, ver, por exemplo, BRASIL, 2015; DEPEN, 2015.

investir no fortalecimento da atuação municipal é determinante para a promoção da cultura da paz nos territórios, para uma maior articulação com a Sociedade Civil e para construção de uma Política de Segurança mais qualificada, com foco na prevenção e capaz de compreender e melhor abarcar as especificidades territoriais (SENASP, 2016, p. 8).

Esta reconfiguração do próprio arranjo normativo previsto na Lei de Execução Penal compreende que

A dinâmica social das violências e criminalidades articula vários elementos: aspectos sociohistóricos que constituem o Município e seus diferentes territórios; regras locais de sociabilidade e convivência; redes de equipamentos e serviços públicos, privados e comunitários existentes e a qualidade do atendimento que ofertam à população; existência ou não de violência institucional; aspectos ligados à mobilização comunitária; facilitadores e dificultadores da mobilidade da população; conflitos e rivalidades existentes entre indivíduos e grupos; existência da cultura do silêncio; tipos de violências e crimes mais incidentes nos diferentes territórios; localidades e horários onde esses crimes e violências ocorrem; perfil das vítimas e dos/as agressores/as (inclusive quando estes/as são operadores/as de políticas públicas); dentre outros (SENASP, 2016, p. 10).

Como tal, evidencia-se a necessidade de reconfiguração do próprio pacto federativo e das atribuições da União, dos estados e municípios no enfrentamento à violência e à criminalidade, escopo no qual também se insere a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do sistema prisional, dada, conforme já caracterizado, sua transversalidade.

Com vistas a incentivar o debate sobre essa reconfiguração do pacto federativo e a “entrada” dos municípios na execução penal, a cartilha “15 propostas de atuação dos municípios na justiça criminal” (ITTC, 2017) apresenta, no que tange às pessoas egressas, as seguintes recomendações:

- *Desenvolver políticas de combate à discriminação às pessoas egressas ou com processo criminal em curso, considerando que as vulnerabilidades antes existentes são maximizadas pela passagem pelo sistema penal;*
- *Eliminar a necessidade de apresentar certidões de antecedentes criminais como requisito para participar de Conselhos Municipais e outras situações em que essa exigência tem efeitos discriminatórios. A população selecionada pelo sistema penal deve participar da construção das políticas públicas relacionadas ou não com a justiça criminal;*
- *Investir na formação dos(as) trabalhadores(as) da rede de serviços municipais sobre as particularidades do atendimento a pessoas submetidas à justiça criminal, pautando a importância da atuação em rede e da não discriminação;*

- *Garantir o direito ao transporte gratuito para cumprimento das medidas cautelares impostas judicialmente, como comparecimento periódico ao fórum, e para acesso aos serviços municipais, como CAPS e casas de acolhida;*
- *Garantir que todos os serviços municipais universais se façam presentes nos estabelecimentos prisionais, tais como assistência à saúde e assistência social via SUS e SUAS, permitindo a continuidade do atendimento dentro e fora do cárcere;*
- *Garantir o acesso aos serviços municipais de acolhida para todas as pessoas que deles necessitarem, tanto quem está em cumprimento de pena quanto quem acaba de sair do sistema prisional não pode ser recusado a ser atendido por esses serviços;*
- *Garantir o direito de acesso à informação das pessoas em contato com a justiça criminal, para que conheçam a rede de serviços municipais de forma clara, simples e acessível, incentivando a distribuição de cartilhas informativas sobre os serviços disponíveis para pessoas que passaram pelo sistema;*
- *Ampliar as políticas para mulheres no âmbito municipal para que incluam a atenção às mulheres em situação de prisão e egressas;*
- *Criar programas de trabalho para a contratação de pessoas presas ou com passagem pelo sistema criminal em todos os segmentos profissionais, desenvolvendo políticas específicas para que a população egressa tenha condições mínimas de voltar ao trabalho e aplicando a elas a legislação trabalhista vigente.*

Seguindo estas orientações, outras experiências de articulação entre estados e municípios podem ser destacadas a partir das iniciativas visitadas.

Em primeiro lugar, dado o alcance e a abrangência da iniciativa, destaca-se o PRESP/MG, o qual, ao fazer parte da Política de Prevenção Social à Criminalidade, permite interface com outros programas que têm como base o município, ou os territórios identificados como de maior vulnerabilidade, de modo que é possível articular as ações de atenção às pessoas egressas com outras atividades e projetos de integração comunitária, enfrentando estigmas e reduzindo aquelas vulnerabilidades identificadas.

Em menor escala, a iniciativa visitada no município de Mirandópolis/SP permite a articulação local entre uma Fundação Estadual (Funap), a Prefeitura Municipal e um conjunto de organizações da sociedade civil (Lions Clube, Rotary, dentre outras), integrando cadastros de atendimentos – que evita a reprodução dos serviços prestados pelos diferentes parceiros – e criando um continuum de

serviços que vai desde o cadastramento, passando pela assistência social de urgência (cestas básicas, remédios), encaminhamento e inclusão em programas de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda. Além disso, após a criação Global Reciclagem, uma cooperativa de coleta e reciclagem de resíduos sólidos que reúne egressos prisionais, pessoas em cumprimento de pena em regime semiaberto e comunidade de baixa renda local, o município aprovou uma legislação própria (Lei 2362/07) que instituiu um sistema de gestão de resíduos sólidos, assegurando a destinação destes resíduos para a cooperativa Global.

O que estas iniciativas demonstram é que as articulações entre as três instâncias do Poder Executivo, bem como o envolvimento do Poder Legislativo, por meio de uma agenda legislativa propositiva para a execução penal e para a garantia de direitos às pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional; do Poder Judiciário, articulando o cumprimento de condicionalidades com os atendimentos realizados pelos serviços de atenção aos egressos; e a participação das organizações da sociedade civil, como no caso da cartilha de propostas do ITTC, dentre outras iniciativas, compõe um arranjo estratégico-operacional de maior complexidade que aquela previsto na Lei de Execução Penal, permitindo atualizar os modelos organizacionais de atendimento às pessoas egressas, face ao contexto do encarceramento massivo e da seletividade penal que caracterizam o sistema de justiça criminal brasileiro na atualidade.

Por isto, ganham importância os aspectos estruturais anteriormente apresentados, o que remete à abordagem da comunicação enquanto articulação e mobilização das instâncias e órgãos estatais e não-estatais.

O funcionamento em rede desta Política exige processos permanentes de comunicação interinstitucional e de compartilhamento de responsabilidades, envolvendo as três esferas da Administração Pública. Além disso, devem ser agregados às redes de atenção ao egresso, conforme especificidades de cada estado ou localidade, os Conselhos Penitenciários, Conselhos de Comunidade, Conselhos de Saúde, de Educação, de Cultura, de Economia Solidária, de Direitos Humanos, etc.

No âmbito nacional, o Governo Federal, por intermédio do Depen/MJSP, deve mobilizar outros parceiros – como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública da União, dentre outros – com os objetivos tanto de alinhar os arranjos institucionais ora propostos, como de planejar e executar as estratégias de comunicação de massa previstas na tabela de fluxos e responsabilidades apresentada na Seção 1, Parte III.

No âmbito estadual, além da instituição dos serviços de atenção às pessoas egressas, Secretarias e demais órgãos da administração direta ou indireta devem estar mobilizados para interagir e atuar, colaborativa e complementarmente, na Política, cabendo-lhes, também, o papel de promover as ações de comunicação dos tipos segmentada e dirigida (sobretudo para sensibilização e qualificação do atendimento de seus servidores), além de contribuir com o planejamento e execução de campanhas e outros processos de comunicação de massa.

No âmbito municipal, cabe aos órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas a garantia do acesso aos direitos de cidadania das pessoas egressas, interagindo com a rede de atendimento e contribuindo com as estratégias de comunicação ora propostas.

2.2. Escolas de Serviços Penais e processos formativos para a Política

Ainda no âmbito dos órgãos estaduais de atuação na Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, importância estratégica também deve ser atribuída às Escolas Estaduais de Serviços Penais (ou correlatas), consideradas fundamentais para “a construção de políticas de formação e capacitação baseadas em preceitos próprios da política penal” (DEPEN, 2016k, p. 07).

Embora o *Diagnóstico das Escolas Estaduais de Serviços Penais* (DEPEN, 2016k) aponte deficiências estruturantes, como falta de servidores e de orçamento, ausência de um padrão de atuação e serviços realizados quase que exclusivamente para a formação do quadro de funcionários do sistema penitenciário⁵⁶, e conquanto as escolas atuem, majoritariamente, na oferta de cursos voltados para questões operacionais da gestão prisional, como o uso de armamento e força, sua atuação pedagógica é, em geral, balizada pela Matriz Curricular desenvolvida pelo Depen por intermédio da ESPEN – Escola Nacional de Serviços Penais, a qual também passou por revisão no bojo do Projeto BRA/14/011 e, prevendo a formação de servidores para atuação na *Política de Atenção às Pessoas Egressas*, inseriu a disciplina Políticas de Atenção ao egresso como parte integrante do percurso formativo dos profissionais que atuam ou possuem interface com a gestão prisional, estabelecendo como ementa da disciplina:

Políticas de Atenção ao egresso. Ementa: Seletividade do sistema penal: efeitos do encarceramento e determinações sociais, econômicas e culturais no processo pós-carcerário. Capacitação para construção de processos voltados para ampliação de direitos e promoção do protagonismo e da autonomia. Políticas inter-setoriais e construção de redes para inclusão social com vistas à reintegração social e o desencarceramento.

Componentes Curriculares:

> Assistência social e trabalho voltados ao egresso do sistema.

> A estigmatização social do egresso e suas dificuldades de reintegração (DEPEN, 2016m, p. 55).

56 Excepcionalmente, “as escolas da Paraíba, Sergipe, Mato Grosso, Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul indicaram que desenvolvem atividades para outras carreiras, em especial para profissionais que atuam no sistema como profissionais de saúde e de educação. Mato Grosso e Santa Catarina ofertam cursos para sócio-educadores” (DEPEN, 2016k, p. 46).

Considerando, portanto, que a matriz curricular da ESPEN é tomada como documento de referência para a formação de servidores penais, e considerando que a nova matriz curricular, elaborada como componente do Projeto BRA/14/011, inclui a formação de profissionais voltada para a temática das pessoas egressas do sistema prisional, reforça-se o papel das Escolas Estaduais de Serviços Penais enquanto atores imprescindíveis para a implantação desta Política Nacional, cabendo-lhes importante papel na concepção e execução de estratégias de mobilização social.

3 ESTRATÉGIAS

A concepção de comunicação aqui adotada, que diz respeito aos processos de mobilização social como estratégias de prevenção social à criminalidade e como medidas restaurativas e protetivas dos vínculos sociais das pessoas egressas do sistema prisional, dirigindo-se tanto para a sensibilização e articulação das organizações estatais e não-estatais que devem ser envolvidas na Política, como para os aspectos culturais de enfrentamento do estigma e das discriminações que afetam aquelas pessoas, exige a adoção de diferentes estratégias político-institucionais, voltadas para diferentes atores e com distintas e complementares finalidades. Um plano de comunicação desta Política deve, portanto, abranger ao menos quatro eixos, quais sejam:

- I. Sensibilização e informação para pré-egressos, por meio de rotinas e encaminhamentos com a gestão prisional;
- II. Sensibilização e articulação de redes estaduais e locais de atendimento;
- III. Difusão de informações em redes digitais e institucionais;
- IV. Estratégias de comunicação de massa e difusão de informações.

No sentido de promover esses processos de indução e mobilização para a Política, e considerando o papel do Depen para sua condução, a aplicação do conceito de *Mix Marketing* – os 4 Ps do marketing (McCarthy, 2008)⁵⁷, às estratégias de comunicação acima formuladas permite identificar os diferentes atores envolvidos e a finalidade de se estabelecer junto a cada um destes atores um fluxo de comunicação e articulação. Assim, apresenta-se na tabela abaixo um quadro representativo dos quatro pilares básicos de um plano de comunicação:

57 Os “4Ps do marketing” constituem uma ferramenta de planejamento, aplicação e controle das estratégias de influência do consumo, inicialmente desenvolvida por Jerome McCarthy, nos anos 1960, para o setor empresarial. A sigla refere-se a “preço”, “praça”, “produto” e “promoção”, termos que significam, respectivamente, “quanto custa”, “onde oferta”, “o que oferta” e “como oferta” determinado produto. Com o passar dos anos, esta ferramenta foi adaptada para os diferentes setores que exigem posicionamento estratégico, incluindo o setor público.

Tabela 9: Posicionamento estratégico de comunicação.

Posicionamento estratégico: a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional					
P	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Sociedade Civil organizada	População em geral
Praça (onde "ofertar" a Política):	União, estados e municípios	União, estados e municípios	VECs/VEPs, VEPMAS, TJs, CNJ, CNMP e Cortes Superiores	ONGs, movimentos sociais, Pastorais, organizações de classe, sindicatos, etc.	Mídias digitais e tradicionais; campanhas em equipamentos de execução das políticas públicas (escolas, CRAS/CREAS, postos de saúde, etc.)
Produto (o que "ofertar" da Política):	Subsídios técnicos para articulação entre órgãos, informações, planos de ação, desenvolvimento de conteúdos e cursos de formação	Agenda legislativa e referenciais de leis, decretos, portarias que possam ser adotadas em diferentes contextos	Referências de arranjos institucionais e parcerias em diferentes esferas, subsídios técnicos e informações, planos de ação, desenvolvimento de conteúdos e cursos	Subsídios técnicos e informações, planos de ação, desenvolvimento de conteúdos e cursos	Políticas e equipamentos públicos de caráter restaurativo, protetivo e preventivo, sensibilização e enfrentamento do estigma e formas de discriminação
Preço (custo/investimento):	Dotação orçamentária nas três instâncias de governo	Proposta de Legislação de incentivo à Política	Referências para fomento financeiro por meio de penas pecuniárias e outras receitas	Transferência de recursos por meio da definição prévia de modalidades	
Promoção (como "ofertar"):	Fomento financeiro e acompanhamento técnico para estados e municípios, modelo de arranjo institucional para execução da Política	Acervo de proposições, leis, decretos, portarias e normas; apoio técnico	Modelo de arranjo institucional para execução da Política	Fomento financeiro e acompanhamento técnico	Equipamentos e serviços de atenção às pessoas egressas instituídos por estados, municípios e organizações da sociedade civil

Fonte: elaboração própria.

O quadro acima apresenta os pilares básicos de um plano de comunicação que tem como ator principal o Departamento Penitenciário Nacional enquanto órgão de difusão, indução e fomento da Política Nacional. Arranjos complementares devem ser posteriormente elaborados, com vistas a densificar os papéis, responsabilidades e contribuições dos demais órgãos envolvidos nesta Política, o que, por seu turno, exige, uma vez mais, articulações previamente realizadas pelo Depen junto aos demais órgãos federais e aos entes federativos. Isto posto, um quadro esquemático dos eixos estratégicos e suas respectivas formas de abordagem contribui para que, nos momentos e formatos adequados, se estabeleçam os planos de comunicação decorrentes dos parâmetros aqui apresentados.

Tabela 10: Eixos de comunicação e formas de abordagem.

Eixo estratégico	Tipos de comunicação	Formas de abordagem
I - Sensibilização e informação para pré-egressos	Segmentada	Cursos de formação para servidores das políticas penais e parametrização de procedimentos
	Dirigida	Material informativo para pré-egressos e egressos
II - Sensibilização e articulação de redes	Segmentada	Guias de pactuação e oferta de cursos de formação para servidores das políticas públicas e demais instituições das redes (ONGs, Pastorais, etc.)
	Dirigida	Informativos impressos e digitais acerca dos direitos das pessoas egressas relativos a cada política pública (educação, saúde, assistência social, etc.)
III - Difusão de informações em redes digitais e institucionais	Segmentada	Campanhas voltadas para sensibilização de públicos específicos, como Defensoria e Ministério Público, agentes penitenciários, organizações profissionais, conselhos, sindicatos e associações patronais, etc.
	Dirigida	Realização de Seminários, Fóruns, Agendas Participativas, etc., em municípios e territórios,
IV - Estratégias de comunicação de massa e difusão de informações	De massa	Campanhas em veículos de comunicação de massa, cartazes e informativos para distribuição em equipamentos das redes públicas de saúde, educação, assistência social, etc.; campanhas em mídias digitais.

Fonte: elaboração própria.

Estes processos de comunicação, que têm como perspectiva a mobilização e articulação de diferentes atores que devem ser responsabilizados pela Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, devem tanto permitir a configuração das redes de atendimento, formando servidores e gestores para integração das políticas públicas, como criar mecanismos de difusão destas redes para enfrentamento da discriminação e do estigma que marca o processo de retomada do convívio em liberdade civil pelas pessoas egressas do sistema prisional.

Além disso, faz-se necessário investir na difusão da própria Política junto às pessoas egressas, seja para dar conhecimento das ações realizadas, seja para sensibilizar e mobilizar este público no sentido de superar possíveis receios que as pessoas egressas possam manifestar quanto a participação numa política que, eventualmente, seja coordenada pelo mesmo órgão de gestão prisional. A este respeito, merece destaque o relato de uma operadora das políticas de Direitos Humanos do Espírito Santo:

O que eu sinto é que, muitas vezes, quando a gente encaminha algum egresso que é atendido na SEDH para a política de egresso, ele fica com receio de ir a um equipamento que é coordenado pela mesma secretaria que o custodiava enquanto preso. Na SEDH eles se sentem mais à vontade para fazer as críticas; quando a gente encaminha para a SEJUS, muitas vezes eles ficam não querem ir. (B., servidora da SEDH/ES, setembro de 2017).

Esta percepção exige pensar, portanto, o próprio lugar da Política de Atenção às Pessoas Egressas, sendo necessário manter certa flexibilidade no que diz respeito aos arranjos organizacionais, de modo que cada estado possa avaliar e implementar a estrutura mais adequada, sem, contudo, eliminar a necessidade de instituição de um órgão de referência que seja responsável por dialogar tanto com a gestão prisional, quanto com as políticas públicas.

4 A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA E DOS SERVIÇOS

O processo de implantação desta Política deve ser coordenado, conforme já mencionado anteriormente, a partir de um esforço federativo cuja responsabilidade institucional cabe ao Departamento Penitenciário Nacional. Guiados pela Lei de Execução Penal, vários estados já possuem alguma iniciativa de atenção às pessoas egressas e, nos casos de São Paulo, Minas Gerais e, mais recentemente, Espírito Santo, estas iniciativas se estruturam em parâmetros institucionais que lhes dão maior sustentabilidade política e organizacional.

A avaliação das políticas penais foi tratada, no âmbito do Projeto BRA 14/011, pela consultoria especializada para elaboração da política nacional de diversidades no sistema penal. No documento “Diagnóstico sobre a implementação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) e Indicadores de Avaliação e Monitoramento” (DEPEN, 2017a), Joana Carvalho Costa, com base na literatura de avaliação de políticas, aponta que é necessário, de antemão, distinguir entre o monitoramento e a avaliação de uma política:

O monitoramento tem como finalidade viabilizar o gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas relacionadas com a implementação das políticas e programas (...) A avaliação afere, com base em dados levantados através do monitoramento e outras evidências, o desempenho de uma política, programa ou projeto de acordo com critérios pré-estabelecidos, como sejam: sua eficácia, eficiência, efetividade/impacto, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário, equidade, etc. (DEPEN, 2017a, p. 39).

Dessa forma, considerando que a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional encontra-se, neste momento, em fase de elaboração, cujos processos posteriores demandarão pactuações e planejamentos para implantação, cabe, por ora, identificar alguns parâmetros que devem incidir sobre dois objetos distintos, quais sejam, o próprio processo de instituição da política e a posterior medição acerca da importância por ela assumida no que diz respeito aos resultados e impactos de seus serviços junto aos públicos beneficiários.

Nesse sentido, compreende-se que o processo de implantação deve envolver:

- a) Divulgação da Política, com base nos subsídios de comunicação acima apresentados.
- b) Formulação de um plano de fomento e apoio técnico e financeiro para os estados e/ou municípios, mediante o estabelecimento de metas e objetivos.

Com base nesses parâmetros, a tabela a seguir apresenta alguns procedimentos para monitoramento do processo de implantação, tendo em vista um período inicial de três anos após a publicação oficial da Política:

Tabela 11: Procedimentos para implantação e monitoramento da Política.

Parâmetro	Atores	Processo	Ação	Critério de monitoramento
Divulgação da Política	DEPEN e Poder Executivo (estaduais e municipais)	Sensibilização e informação para pré-egressos, por meio de rotinas e encaminhamentos com a gestão prisional	Cursos de formação para servidores das políticas penais e parametrização de procedimentos	Inclusão na agenda de cursos da ESPEN
			Material informativo para pré-egressos e egressos	Protótipos de guias de referência, para produção de material, elaborados
		Sensibilização e articulação de redes	Guias de pactuação e oferta de cursos de formação para servidores das políticas públicas e demais instituições das redes (ONGs, Pastorais, etc.)	Inclusão na agenda das escolas de serviços penais estaduais
			Informativos impressos e digitais acerca dos direitos das pessoas egressas relativos a cada política pública (educação, saúde, assistência social, etc.)	Protótipos de guias de referência, para produção de material, elaborados
	Poderes Executivo e Judiciário	Difusão de informações em redes digitais e institucionais	Campanhas voltadas para sensibilização de públicos específicos, como Defensoria e Ministério Públicos, agentes penitenciários, organizações profissionais, conselhos, sindicatos e associações patronais, etc.	Protótipos de guias de referência, para campanhas, elaborados
			Realização de Seminários, Fóruns, Agendas Participativas, etc., em municípios e territórios,	Planejamento, para realização de eventos, elaborado
		Estratégias de comunicação de massa e difusão de informações	Campanhas em veículos de comunicação de massa, cartazes e informativos para distribuição em equipamentos das redes públicas de saúde, educação, assistência social, etc.; campanhas em mídias digitais.	Protótipos de guias de referência, para campanhas, elaborados

Parâmetro	Atores	Processo	Ação	Critério de monitoramento
Formulação de um plano de fomento e apoio técnico e financeiro	Depen	Planejamento para implantação da Política	Definição e pactuação de mecanismos de fomento e apoio técnico-financeiro	Estabelecimento de mecanismos de financiamento
				Dotação orçamentária
				Adesão dos estados e municípios
Implantação da estrutura organizacional da Política	Poder Executivo Estadual	Instituir o órgão executor da atenção ao egresso na unidade federativa	Definição do perfil e da estrutura do órgão	Órgão oficialmente instituído e com equipes designadas
	DEPEN, Poder Executivo Estadual e Poder Judiciário	Estruturar um equipamento público de atenção às pessoas egressas	Definir perfil, estrutura e alcance do equipamento	Instalação do equipamento e contratação de equipes
		Instituir um Conselho Gestor da Política	Definir perfil, estrutura, instituições e membros do Conselho	Conselho oficialmente instituído
		Promover processos de formação continuada das equipes e redes parceiras	Elaboração de calendário de cursos	Agendas da ESPEN e escolas estaduais de serviços penais

Fonte: elaboração própria.

No que tange à importância da Política no que diz respeito aos resultados e impactos de seus serviços junto aos públicos beneficiários, Joana Carvalho Costa aponta que:

Quando a variável "resultados", independentemente de sua modalidade, ganha centralidade no processo de avaliação, podem enunciar-se algumas questões tidas como essenciais:

a) que tipos de serviços ou benefícios os beneficiários da política ou programa estão recebendo?

b) em que medida os serviços ou benefícios realmente recebidos pelos beneficiários da política ou programas estão de acordo com as intenções originais dos formuladores?

- c) os beneficiários estão satisfeitos com os resultados atingidos pelo programa?
- d) os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados?
- e) como e porquê as políticas ou programas implementados geram resultados não esperados? (DEPEN, 2017a, p. 39).

Nesse sentido, importa retomar a perspectiva adotada no Modelo de Gestão da Política Prisional no que diz respeito aos processos de singularização da pena. No Princípio da Política Penal Nº 5, o documento ressalta:

Deverá ser garantido o respeito às diferenças (de sexo/gênero, raça/etnia, idade, origem, nacionalidade, religião e outras) e seu reconhecimento nos processos de promoção da cidadania, ao que contribui a adoção de procedimentos de singularização da pena e de matriciamento para oferta de assistências e serviços, considerando os sujeitos em função de suas trajetórias criminais e grupos de pertencimento e respeitando seus interesses. Nesse sentido, as ferramentas fundamentais de qualificação devem considerar as redes sociográficas de inserção dos sujeitos, a tipologia das condenações e a ênfase na construção de uma trajetória de progressão da pena, tendo como horizonte a retomada da liberdade civil (DEPEN, 2016, p. 48).

Seguindo este princípio, a metodologia de singularização da pena divide-se em três momentos, que são:

- a) um procedimento de inclusão no sistema prisional, que deve ser realizado por meio de entrevistas das equipes multidisciplinares, objetivado a elaboração de sociogramas das pessoas privadas de liberdade, por meio dos quais são mapeados a trajetória de vida dessas pessoas e suas interfaces com as diferentes esferas de sociabilidade;
- b) um processo de matriciamento a partir do sociograma, por meio do qual a pessoa privada de liberdade deve ser inserida num conjunto de atividades promovidas pelas políticas penais, segundo suas demandas e interesses;
- c) a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Individual, por meio do qual as equipes devem acompanhar o desenvolvimento das pessoas no que diz respeito às suas interações com as políticas, possibilitando-lhes melhores condições de retomada do convívio em liberdade civil.

Sendo assim, o principal indicador de efetividade desta Política deve ser obtido pelo índice de respostas dadas às demandas apresentadas pelas pessoas egressas. Ou seja: a efetividade da Política deve ser medida em função das demandas apresentadas e de sua capacidade de responder a elas, o que ressalta a importância da estrutura de gestão apresentada e da constituição das redes de serviços previstas.

Outro critério relevante, por seu turno, é o percentual de pessoas egressas que, encaminhadas pelas unidades prisionais, chegam ao equipamento de atenção. Por este motivo, o estabelecimento do fluxo de encaminhamento e, sobretudo, a realização de atividades voltadas para pré-egressos assume relevância na construção da efetividade da Política.



Parte V

PLANOS EDUCACIONAIS

Esta seção apresenta um conjunto de Planos de Ensino e de Aprendizagem para a oferta de cursos de formação para diferentes atores que atuam, direta ou indiretamente, com o atendimento a pessoas egressas das prisões no Brasil. Trata-se de um percurso formativo que tem por objetivo disseminar e incentivar junto a estes atores a adoção de práticas e metodologias de trabalho condizentes com o Modelo de Gestão para a Política Prisional, com a Matriz Curricular da Escola Nacional de Serviços Penais e com a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas dos Sistemas Prisionais, visando a garantia efetiva dos serviços penais, bem como a articulação entre a gestão prisional, os equipamentos e políticas de atenção às pessoas egressas e as políticas públicas.

Os cursos estão baseados na metodologia de desenvolvimento de competências, permitindo, em passos posteriores, o detalhamento das atividades formativas com foco nos saberes e fazeres profissionais que podem ser adotados como práticas e rotinas para a política em fase de elaboração.

Em seu conjunto, os Planos de Ensino e de Aprendizagem apresentam um percurso formativo de 342 horas que se distribuem em:

- 170 horas de cursos da base comum e voltados a promover a intersecção entre o Modelo de Gestão da Política Prisional e a Política de Atenção às Pessoas Egressas;
- 112 horas de curso específico da Política de Atenção, também de base comum, envolvendo gestores prisionais, profissionais desta Política e atores das demais políticas públicas, com vistas ao estabelecimento de fluxos de encaminhamento e acolhimento das pessoas egressas a partir de processos anteriores de preparação para a liberdade e de procedimentos de vinculação com os equipamentos de atenção às pessoas egressas;
- 60 horas de cursos da base específica, voltados para a mobilização social, envolvendo profissionais da Política de Atenção.

A principal inovação pretendida é o estabelecimento de referências nacionais para a formação de profissionais que atuam ou atuarão na Política, desenvolvendo as competências e habilidades necessárias para o atendimento direto a este público, para a mobilização de parceiros e apoiadores, para o estabelecimento de vínculos e fluxos entre a gestão prisional, os equipamentos de atenção às pessoas egressas e as políticas públicas e para a gestão desta Política.

Conforme descrito no Modelo de Gestão da Política Prisional, o percurso formativo para os serviços penais deve ser dividido em módulos, sendo que

Cada módulo de curso apresentado configura uma totalidade em si e pode ser oferecido separadamente, sem necessidade de haver uma sequência ou linearidade na oferta do conjunto total de módulos. Não obstante, cada módulo está relacionado aos demais em

razão dos pressupostos que os orientam, que são, por seu turno, os pressupostos presentes no conjunto de diretrizes e princípios do Modelo de Gestão (DEPEN, 2016, p. 346).

Além disso, o Modelo de Gestão ressalta que os módulos de aprendizagem foram concebidos para

permitir o desenvolvimento de competências profissionais que promovam o alinhamento entre os saberes constituídos, suas rotinas, agenciamentos e disputas cotidianas à perspectiva de transformação das condições já instituídas, tendo como horizonte e meta a implantação, nas práticas de gestão prisional, dos princípios e diretrizes estabelecidos para a modernização da política prisional (idem, p. 350).

A proposta de percurso formativo que será adiante apresentada seguirá, portanto, estes pressupostos, considerando ainda os parâmetros e indicativos contidos na Matriz Curricular da ESPEN.

1 PROCESSOS FORMATIVOS SEGUNDO O MODELO DE GESTÃO DA POLÍTICA PRISIONAL

Como mencionado anteriormente, os processos formativos apresentados no Modelo de Gestão da Política Prisional (DEPEN, 2016a) totalizam um percurso de 746 horas, que estão divididas em: a) os parâmetros conceituais que caracterizam o próprio modelo de gestão; b) os processos operacionais e as rotinas que caracterizam o dia a dia da gestão de estabelecimentos prisionais (DEPEN, 2016a, p. 349). O percurso formativo é dividido em módulos, sendo que

Cada módulo de curso apresentado configura uma totalidade em si e pode ser oferecido separadamente, sem necessidade de haver uma sequência ou linearidade na oferta do conjunto total de módulos. Não obstante, cada módulo está relacionado aos demais em razão dos pressupostos que os orientam, que são, por seu turno, os pressupostos presentes no conjunto de diretrizes e princípios do Modelo de Gestão (ibidem).

Além disso, o Modelo de Gestão ressalta que os módulos de aprendizagem foram concebidos para

permitir o desenvolvimento de competências profissionais que promovam o alinhamento entre os saberes constituídos, suas rotinas, agenciamentos e disputas cotidianas à perspectiva de transformação das condições já instituídas, tendo como horizonte e meta a implantação, nas práticas de gestão prisional, dos princípios e diretrizes estabelecidos para a modernização da política prisional (idem, p. 350).

A proposta de percurso formativo que será adiante apresentada seguirá, portanto, estes pressupostos, considerando ainda os parâmetros e indicativos contidos na Matriz Curricular da ESPEN.

2 A MATRIZ CURRICULAR DA ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS

Partindo dos Postulados Princípios e Diretrizes formulados para a Política Prisional (DEPEN, 2016), para a Política de Alternativas Penais (DEPEN, 2016a) e para a Política de Monitoração Eletrônica (DEPEN, 2016j), a Matriz Curricular da ESPEN

É um conjunto de referências e princípios gerais que devem possibilitar tanto uma base comum de trabalho para cada ação educativa, quanto, ao mesmo tempo, oferecer um lastro flexível que permita a reconstrução dos conteúdos, métodos e práticas em relação a cada realidade e demanda local (DEPEN, 2016m, p. 10).

Ela está organizada em quatro tópicos, quais sejam, princípios dos processos formativos, sujeitos destes processos, competências e habilidades e, por fim, itinerários formativos. Uma vez que os princípios se coadunam, conforme dito anteriormente, com aqueles contidos no Modelo de Gestão da Política Prisional, importa aqui compreender como a Matriz Curricular apresenta os sujeitos dos processos formativos e aponta os percursos necessários para o desenvolvimento de suas competências e habilidades.

Como sujeitos dos processos formativos, a Matriz Curricular aponta

todo e qualquer profissional que atue no campo dos serviços penais, independentemente de sua área ou posição hierárquica nas diferentes instituições, e a membros da comunidade ou integrantes de organizações que atuam na execução penal (DEPEN, 2016m, p. 26).

Este entendimento é especialmente importante para a Política de Atenção às Pessoas Egressas, uma vez que, conforme vem sendo apresentado, trata-se de uma política essencialmente intersetorial, que envolve não apenas o sistema prisional ou o Poder Executivo, mas também outras políticas públicas e os Poderes Judiciário e Legislativo – aquele no tocante aos encaminhamentos e condicionalidades das pessoas egressas, este no que diz respeito à produção legislativa que pode ser concebida para contribuir com os processos de retomada do convívio em liberdade civil pelas pessoas que deixam as prisões brasileiras.

No tocante às competências e habilidades profissionais, a Matriz Curricular as divide em torno de uma base formativa comum e uma específica, ressaltando que a base comum diz respeito a todo e qualquer profissional que atua na política penal, e a base específica refere-se a saberes e práticas especializados dos diferentes campos que compõem a própria política penal. Neste sentido, na base comum, de caráter geral,

é fundamental que todos os profissionais da área de serviços penais conheçam os postulados da política penal (...), e que incorporem em suas práticas cotidianas os princípios e diretrizes das políticas nas quais atuam (DEPEN, 2016m, p. 28).

Por seu turno, enquanto formação específica para o âmbito da gestão prisional, a Matriz destaca a importância do desenvolvimento de competências para que os profissionais possam

- Atuar nas diferentes instancias de gestão do sistema prisional, assegurando o cumprimento dos fluxos e procedimentos previstos em Lei, com ênfase na garantia de direitos, na promoção do protagonismo e da autonomia das pessoas privadas de liberdade, no desencarceramento e na intervenção penal mínima;
- Compreender a complexidade da relação entre os diferentes atores que fazem parte do sistema prisional, frisando a população prisional como sujeito dos processos;
- Operar os diversos setores da prisão de modo dinâmico e integrado, compreendendo-a como um local de passagem para as pessoas em privação de liberdade (idem, p. 29).

Ao considerar todos estes apontamentos, porém, faz-se importante observar que nem no Modelo de Gestão, nem na Matriz Curricular, estão especificados os processos formativos pertinentes à Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, razão pela qual torna-se ainda mais pertinente a elaboração do presente produto em consonância com os parâmetros apresentados por aqueles dois documentos de referência.

Os cursos a seguir apresentados, então, levam em consideração as divisões entre base comum e específica contidas na Matriz Curricular e o percurso formativo presente no Modelo de Gestão, fazendo com que a proposta aqui realizada esteja diretamente vinculada ao conjunto de proposições que integra o Projeto BRA 14/011.

Ressalte-se, por fim, que assim como no Modelo de Gestão (DEPEN, 2016), serão aqui apresentados os planos de ensino – contendo objetivos, público-alvo, competência desenvolvida no curso, recursos humanos e materiais necessários e carga horária – e planos de aprendizagem – contendo objetivos de aprendizagem, módulos temáticos e componentes curriculares, os quais devem, no momento de desenvolvimento e execução dos cursos, ser detalhados em planos de aula sob responsabilidade da ESPEN e dos docentes responsáveis.

3**BASE COMUM: INTERSECÇÃO ENTRE O MODELO DE GESTÃO E A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL****3.1. Cursos relacionados ao Modelo de Gestão da Política Prisional**

Considerando que esta Política estabelece, como um de seus eixos de articulação, a necessidade de criação de fluxo entre a gestão prisional e os equipamentos de atenção, insere-se dentre os cursos da base comum uma primeira linha de processos formativos relacionada aos procedimentos próprios das rotinas prisionais, retomando, portanto, dois cursos de formação previstos no Modelo de Gestão da Política Prisional, quais sejam, Organização de Rotinas para Custódia Baseadas em Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade e Gestão das Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade.

Plano de Curso de Formação Inicial e Continuada

CURSO Organização de Rotinas para Custódia baseadas em Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade

CARGA HORÁRIA: 90 horas

Novembro de 2015

JUSTIFICATIVA

No final de 2014, o Departamento Penitenciário Nacional deu início às atividades dos Grupos de Trabalho sobre “Gestão Prisional” e sobre “Aspectos Interdisciplinares da Política Penal”, com o objetivo de iniciar um diálogo com gestores e especialistas acerca da formulação de um modelo de gestão para a política prisional no Brasil.

Paralelamente, e cumprindo com seu papel de apoiar os estados no desenvolvimento e aprimoramento de suas políticas penal e de gestão prisional, algumas iniciativas foram realizadas com o intuito de desenvolver as competências e habilidades dos servidores penitenciários, com vistas à superação das atuais condições de trabalho e de encarceramento que vigem nas prisões brasileiras.

Dando continuidade a este processo, o Depen, em parceria com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, realizou, já em 2015, a contratação de consultoria especializada para o desenvolvimento de um modelo de gestão para a política prisional, modelo este que abrange, dentre outras questões, o desenvolvimento de processos formativos para os oficiais de serviços penais, compreendidos nesta categoria os agentes de segurança, técnicos e demais profissionais que atuam nos estabelecimentos penitenciários.

O curso que ora se apresenta faz parte deste esforço de melhoria do ambiente prisional, destinando-se à discussão e aprimoramento da execução das políticas e serviços de atendimento às pessoas em privação de liberdade, segundo os postulados, princípios e diretrizes estabelecidos no modelo de gestão que vem sendo fomentado pelo Departamento Penitenciário Nacional.

OBJETIVOS

Este curso de formação inicial e continuada possibilita ao participante refletir sobre as políticas e serviços de atendimento às pessoas em privação de liberdade, reconhecendo sua importância e promovendo sua centralidade no conjunto de ações da custódia prisional, de acordo com o modelo de gestão da política prisional desenvolvido pelo Departamento Penitenciário Nacional, cuja finalidade é transformar as condições históricas de insalubridade, precariedade e de violação da dignidade humana que marcam as prisões brasileiras, buscando delinear metodologias e práticas de gestão prisional que assegurem melhores condições de trabalho para os servidores dos sistemas penitenciários estaduais e federal, ao mesmo tempo em que privilegiem o empoderamento dos sujeitos encarcerados como autores dos processos de ressignificação de suas trajetórias pessoais e coletivas, responsabilizando estados e União para a efetiva garantia dos serviços penais, para a defesa e promoção dos direitos humanos, para que sejam assegurados o respeito à dignidade e a garantia da vida das pessoas em privação de liberdade e fomentando ações e estratégias de redução dos índices de encarceramento.

PÚBLICO-ALVO

Servidores dos sistemas penitenciários federal e estaduais; gestores de políticas públicas intersetoriais; representantes de organizações e movimentos da sociedade civil que interagem com as prisões.

COMPETÊNCIAS

Este curso contribui para o desenvolvimento das seguintes competências:

1. Identificar os diferentes atores envolvidos na execução da política prisional, aprimorando os arranjos institucionais de garantia das políticas e serviços de custódia prisional, com vistas a garantir o cumprimento da Lei e a preparação dos sujeitos para o retorno ao convívio em liberdade.
2. Assegurar o equilíbrio entre as assistências e serviços da custódia prisional e as ações de segurança e disciplina, promovendo as adequações operacionais necessárias à efetiva execução das políticas públicas e sociais, de modo a superar a primazia dos traços punitivistas que marcam a gestão prisional.

O desenvolvimento destas competências dar-se-á por meio das seguintes ações profissionais (objetivos de aprendizagem):

1. Compreender o caráter multidimensional e intersetorial das prisões, identificando atores

- e arranjos institucionais para a promoção das políticas e serviços de custódia prisional;
2. Identificar os obstáculos e limitações de ordem cultural, operacional e estrutural para execução das políticas e serviços de custódia prisional, produzindo diagnósticos e planos de melhoria destas condições;
 3. Elaborar projetos de reorganização das rotinas de horários, de utilização dos espaços e de distribuição da população prisional, garantindo, a todas as pessoas privadas de liberdade, o acesso a todos os direitos, assistências, serviços, políticas e programas legal e institucionalmente previstos;
 4. Elaborar planos individuais de desenvolvimento para as pessoas privadas de liberdade, estabelecendo prioridades, formas de participação nas atividades ofertadas, indicadores de desenvolvimento pessoal e mecanismos de acompanhamento para fins de progressão de pena.

ESTRATÉGIAS DE APRENDIZAGEM

Além de dinâmicas em grupo, exercícios de construção coletiva, exposições dialogadas, leitura de textos, exibição de vídeos e simulações de situações típicas das rotinas prisionais, este curso deve proporcionar a aprendizagem de conceitos e técnicas de elaboração de diagnósticos, de planos de intervenção e de projetos de ação, por meio da simulação de desenvolvimento destes produtos e experimentação prática em ambientes de aprendizagem. Deve ainda proporcionar o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e intervenção operacional, para uso em processos de reorganização das práticas e rotinas de custódia prisional.

INSTALAÇÕES, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DIDÁTICOS

- I. Sala de aula ou sala adaptada para atividades didáticas
- II. Equipamentos audiovisuais (datashow, caixa de som)
- III. Lousa e giz ou quadro branco e canetas

PERFIL DOCENTE

Profissional de nível superior, com experiência em mediação de processos de aprendizagem com grupos de adultos, formação em serviço e conhecimentos de rotinas prisionais. Este profissional deverá receber formação prévia acerca do modelo de gestão do Depen, devendo estar alinhado, profissional e conceitualmente, com os princípios e diretrizes propostos por este modelo. Exige-se também conhecimentos em técnicas de elaboração de diagnósticos e projetos de ação.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

ASHOKA - Empreendedores Sociais e McKinsey & Company. Empreendimentos sociais sustentáveis. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, 2001.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm. Acesso em agosto de 2015.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL E PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. Modelo de Gestão para a política prisional: Produto 08 da Consultoria Nacional Especializada para Formulação de Modelo de Gestão para a Política Prisional. MELO, Felipe Athayde Lins de. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016.

MAIA, Clarissa Nunes; NETO, Fábio de Sá; COSTA, Marcos; BRETAS, Marcos Luiz. História das Prisões no Brasil, Volume 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

MARINO, Eduardo. Manual de avaliação de projetos sociais. São Paulo: Saraiva, 2003.

ONU - Organização das Nações Unidas. Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1955. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-da-Justi%C3%A7a.-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Prisioneiros-e-Detidos.-Prote%C3%A7%C3%A3o-contra-a-Tortura-Maus-tratos-e-Desaparecimento/regras-minimas-para-o-tratamento-dos-reclusos.html>. Acesso em agosto de 2015.

_____. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules). Viena: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_e_V1503585.pdf. Acesso em agosto de 2015.

TORO, José Bernardo e WERNECK, Nisia Maria Duarte. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: UNESCO Brasil, 1996. Disponível em: <http://www.compreender.com.br/gestao/files/biblioteca/5b1eeb01411d764ed1046eea1b92be10.pdf> Acesso em setembro de 2015.

Plano de Aprendizagem

CURSO **Organização de Rotinas para Custódia baseadas em Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade**

CARGA HORÁRIA: 90 horas

Novembro de 2015

COMPETÊNCIAS

Identificar os diferentes atores envolvidos na execução da política prisional, aprimorando os arranjos institucionais de garantia das políticas e serviços de custódia prisional, com vistas a garantir o cumprimento da Lei e a preparação dos sujeitos para o retorno ao convívio em liberdade.

Objetivo de aprendizagem: Compreender o caráter multidimensional e intersetorial das prisões, identificando atores e arranjos institucionais para a promoção das políticas e serviços de custódia prisional.

Tempo total: 28 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
O lugar da prisão nas sociedades contemporâneas	História e transformação das prisões; Prisões no Brasil: história, características e arranjos institucionais; A política penal e seus reflexos no encarceramento massivo	Depen, 2016. Maia, 2009	4 horas	
O(s) sistema(s) prisional(is) no Brasil	O Depen e o Sistema Penitenciário Federal O Depen e os sistemas penitenciários estaduais; A Lei de Execução Penal, as finalidades da pena e os papéis das prisões	Depen, 2016. LEP, 1984.	12 horas	

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Políticas penais e políticas sociais	Intersetorialidade e promoção de políticas públicas e sociais no interior das prisões brasileiras; Os arranjos institucionais em nível Federal para promoção de políticas intersetoriais; Os arranjos institucionais em nível estadual para promoção de políticas intersetoriais	Depen, 2016.	8 horas	
Órgãos de controle e participação social	Papel e importância dos sistemas de controle: Ouvidorias e Corregedorias nos sistemas prisionais; Papel e importância da participação da sociedade civil	Depen, 2016	4 horas	

COMPETÊNCIAS

Assegurar o equilíbrio entre as assistências e serviços da custódia prisional e as ações de segurança e disciplina, promovendo as adequações operacionais necessárias à efetiva execução das políticas públicas e sociais, de modo a superar a primazia dos traços punitivistas que marcam a gestão prisional.

Objetivo de aprendizagem: Identificar os obstáculos e limitações de ordem cultural, operacional e estrutural para execução das políticas e serviços de custódia prisional, produzindo diagnósticos e planos de melhoria destas condições.

Tempo total: 16 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Macrocontexto para modernização das políticas penais	Cenário internacional: experiências de promoção dos direitos e desencarceramento; As regras de Mandela e as proposições para tratamento humanitário	Depen, 2016.	4 horas	
Ambientes seguros	Um conceito de segurança baseado na promoção dos direitos, políticas e assistências	Depen, 2016	2 horas	

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Diagnóstico situacional	Como realizar a identificação de ativos e obstáculos para a implementação de um novo modelo de gestão; Elaboração de matriz de fortalezas e oportunidades, fragilidades e ameaças	Ashoka e McKinsey, 2001. Cohen e Franco, 2002. Marino, 2003.	6 horas	
Perspectivas institucionais	Elaboração de visão de futuro e objetivos estratégicos para intervenções operacionais	Depen, 2016 Ashoka e McKinsey, 2001. Cohen e Franco, 2002. Marino, 2003.	4 horas	

Objetivo de aprendizagem: Elaborar projetos de reorganização das rotinas de horários, de utilização dos espaços e de distribuição da população prisional, garantindo, a todas as pessoas privadas de liberdade, o acesso a todos os direitos, assistências, serviços, políticas e programas legal e institucionalmente previstos.

Tempo total: 40 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Mobilização de atores	Incentivo à participação como estratégia de mobilização de diferentes atores; Processos de escuta e de construção coletiva	Depen, 2016.	6 horas	
Fluxos e rotinas	Planejamento operacional baseado na promoção dos direitos e assistências; Elaboração de fluxogramas; Desenho de rotinas e escalas de controle; Modelos de organograma circular com foco nas ações	Depen, 2016	16 horas	

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Elaboração de projetos institucionais	Conceito de projeto; Descrição dos atores envolvidos; Objetivos e resultados esperados; Estratégias e etapas de execução; Definição de equipes	Ashoka e McKinsey, 2001. Marino, 2003. Depen, 2016	16 horas	
Comunicação	Formas e estratégias para comunicação dos projetos	Ashoka e McKinsey, 2001.	2 horas	

Objetivo de aprendizagem: Elaborar planos de individuais de desenvolvimento para as pessoas privadas de liberdade, estabelecendo prioridades, formas de participação nas atividades ofertadas, indicadores de desenvolvimento pessoal e mecanismos de acompanhamento para fins de progressão de pena.

Tempo total: 6 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Planos individuais de desenvolvimento	Instrumental-padrão	Depen, 2016	6 horas	

Plano de Curso de Formação Inicial e Continuada

CURSO Gestão das Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade

CARGA HORÁRIA: 80 horas

Novembro de 2015

JUSTIFICATIVA

No final de 2014, o Departamento Penitenciário Nacional deu início às atividades dos Grupos de Trabalho sobre “Gestão Prisional” e sobre “Aspectos Interdisciplinares da Política Penal” com o objetivo de iniciar um diálogo com gestores e especialistas acerca da formulação de um modelo de gestão para a política prisional no Brasil.

Paralelamente, e cumprindo com seu papel de apoiar os estados no desenvolvimento e aprimoramento de suas políticas penal e de gestão prisional, algumas iniciativas foram realizadas com o intuito de desenvolver as competências e habilidades dos servidores penitenciários, com vistas à superação das atuais condições de trabalho e de encarceramento que vigem nas prisões brasileiras.

Dando continuidade a este processo, o Depen, em parceria com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, realizou, já em 2015, a contratação de consultoria especializada para o desenvolvimento de um modelo de gestão para a política prisional, modelo este que abrange, dentre outras questões, o desenvolvimento de processos formativos para os oficiais de serviços penais, compreendidos nesta categoria os agentes de segurança, técnicos e demais profissionais que atuam nos estabelecimentos penitenciários.

O curso que ora se apresenta faz parte deste esforço de melhoria do ambiente prisional, destinando-se à discussão e aprimoramento da execução das políticas e serviços oferecidos às pessoas em privação de liberdade, segundo os postulados, princípios e diretrizes estabelecidos no modelo de gestão desenvolvido pelo Departamento Penitenciário Nacional..

OBJETIVOS

Este curso de formação inicial e continuada possibilita ao participante desenvolver competências para a gestão das políticas e serviços realizados no interior das prisões, aprimorando as condições para sua oferta e garantindo a efetividade destas ações como estratégia de preparação para liberdade dos sujeitos custodiados, de acordo com o modelo de gestão da política prisional que vem sendo desenvolvido e incentivado pelo Departamento Penitenciário Nacional, cuja finalidade é transformar as condições históricas de insalubridade, precariedade e de violação da dignidade humana que marcam as prisões brasileiras, buscando delinear metodologias e práticas de gestão prisional que assegurem melhores condições de trabalho para os servidores dos sistemas penitenciários estaduais e federal, ao mesmo tempo em que privilegiem o empoderamento dos sujeitos encarcerados como autores dos processos de ressignificação de suas trajetórias pessoais e coletivas, responsabilizando estados e União para a efetiva garantia dos serviços penais, para a defesa e promoção dos direitos humanos, para que sejam assegurados o respeito à dignidade e a garantia da vida das pessoas em privação de liberdade e fomentando ações e estratégias de redução dos índices de encarceramento.

PÚBLICO-ALVO

Servidores dos sistemas penitenciários federal e estaduais; gestores de políticas públicas intersetoriais; representantes de organizações e movimentos da sociedade civil que interagem com as prisões.

COMPETÊNCIAS

Este curso contribui para o desenvolvimento da seguinte competência:

1. Promover políticas e serviços para as pessoas privadas de liberdade, articulando os diferentes atores e órgãos responsáveis pela oferta destes serviços, com vistas a garantir o cumprimento da Lei e a preparação dos sujeitos para o retorno ao convívio em liberdade.

O desenvolvimento desta competência dar-se-á por meio das seguintes ações profissionais (objetivos de aprendizagem):

1. Compreender as diversas políticas setoriais que interagem com a política prisional, promovendo sua oferta no interior dos estabelecimentos penais;
2. Gerenciar a execução das políticas e serviços, organizando sua oferta no interior dos estabelecimentos penais e garantindo a inclusão, os registros e a alimentação de dados referentes à participação das pessoas privadas de liberdade nas diferentes atividades realizadas.

ESTRATÉGIAS DE APRENDIZAGEM

Além de dinâmicas em grupo, exercícios de construção coletiva, exposições dialogadas, leitura de textos, exibição de vídeos e simulações de situações típicas das rotinas prisionais, este curso deve proporcionar a interação entre gestores penitenciários e os demais atores e órgãos responsáveis pela execução das políticas e pela oferta dos serviços que compõem o campo do tratamento penitenciário.

INSTALAÇÕES, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DIDÁTICOS

- I. Sala de aula ou sala adaptada para atividades didáticas
- II. Equipamentos audiovisuais (datashow, caixa de som)
- III. Lousa e giz ou quadro branco e canetas

PERFIL DOCENTE

Profissional de nível superior, com experiência em mediação de processos de aprendizagem com grupos de adultos, formação em serviço e conhecimentos de rotinas prisionais. Este profissional deverá receber formação prévia acerca do modelo de gestão do Depen, devendo estar alinhado, profissional e conceitualmente, com os princípios e diretrizes propostos por este modelo. Exige-se também conhecimentos das políticas e serviços de tratamento penitenciário.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL E PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. Modelo de Gestão para a Política Prisional. MELO, Felipe Athayde Lins de. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016.

KULLER, José Antonio e RODRIGO, Natália de Fátima. Uma metodologia de desenvolvimento de competências. Base Tecnológica do Senac: a. Revista de Educação Profissional, Rio de Janeiro, v. 38, nº 1, jan/abr 2012.

BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA

- BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm. Acesso em agosto de 2015.
- BRASIL. Resolução CNE/MEC Nº 02, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação a Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos Estabelecimentos Penais. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em setembro de 2015.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, que institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Coordenação de Saúde no Sistema Prisional. Legislação em saúde no sistema prisional. Campo Grande, MS: Fiocruz Pantanal; Brasília: Ministério da Saúde, 2014. (1)
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Coordenação de Saúde no Sistema Prisional. Serviço de Avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei. Campo Grande, MS: Fiocruz Pantanal; Brasília: Ministério da Saúde, 2014. (2)
- BRASIL. Governo Federal. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A aplicação de penas e medidas alternativas. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Acordo de cooperação técnica Depen/Anoreg-BR/RECIVIL, de 06 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/acordo-de-cooperacao-assinado.pdf>. Acesso em setembro de 2015. (1)
- BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 210, DE 16 DE JANEIRO DE 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/>

politica-penal/politicas-2/mulheres-1/anexos-projeto-mulheres/portaria-interministerial-210-2014.pdf. Acesso em setembro de 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. RESOLUÇÃO Nº- 3, DE 1º DE JUNHO DE 2012. Recomendação sobre o uso de algemas. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/mulheres-1/anexos-projeto-mulheres/resolucao-no-03-de-1o-de-junho-de-2012.pdf>. Acesso em setembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2004.

MELO, Felipe Athayde Lins de. Inflexões paradoxais: disputas e negociações na oferta de educação nas prisões de São Paulo. REVEDUC - Revista Eletrônica de Educação. V. 7, nº 3, 2013. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/614/297>. Acesso em setembro de 2015.

ONOFRE, E. M. C. O espaço da prisão e suas práticas educativas. Enfoques e perspectivas contemporâneas. São Paulo: EdUFSCar, 2011.

SÁ, Augusto Alvino de; BRAGA, Ana Gabriela Mendes; BRETAN, Maria Emilia Accioli Nobre e CALDERONI, Vivian (org). GDUCC: Grupo de Diálogo Universidade-Cárcere-Comunidade: uma experiência de integração entre a sociedade e o cárcere. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

Plano de Aprendizagem

CURSO **Gestão das Políticas e Serviços de Atendimento às Pessoas Privadas de Liberdade**

CARGA HORÁRIA: 80 horas

Novembro de 2015

COMPETÊNCIA

Promover políticas e serviços para as pessoas privadas de liberdade, articulando os diferentes atores e órgãos responsáveis pela oferta destes serviços, com vistas a garantir o cumprimento da Lei e a preparação dos sujeitos para o retorno ao convívio em liberdade.

Objetivo de aprendizagem: Compreender as diversas políticas setoriais que interagem com a política prisional, promovendo sua oferta no interior dos estabelecimentos penais.

Tempo total: 60 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Direito à Educação	O papel da educação nas prisões; A recente história da oferta de educação nas prisões; Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação em Estabelecimentos Penitenciários; Pressupostos e modelos: a educação de jovens e adultos como referência para a oferta de educação escolar nos estabelecimentos prisionais; Possibilidades e articulações: alternativas de integração entre escolas e projetos de educação não-escolar; Reconhecimento e diversidade: a produção de cultura pela população prisional; O papel da leitura e as estratégias para seu incentivo	Onofre, 2011. Melo, 2013. Brasil, 2010.	12 horas	
Direito à saúde	O Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário; A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional; Ações e serviços de saúde mental; O atendimento para HIV/AIDS e co-infecções; Tratamento para dependências químicas	Brasil, 2014. Brasil, 2014 (1). Brasil, 2014 (2)	12 horas	

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Trabalho e geração de renda	O papel do trabalho para as pessoas em privação de liberdade estruturas, serviços e práticas laborais nos sistemas penitenciários; O papel dos gestores na captação de vagas de trabalho; O papel e as oportunidades para a iniciativa privada; Formas e estratégias para capacitação profissional; Financiamento das políticas de trabalho para o sistema prisional; A fiscalização do trabalho nos sistemas penitenciários	LEP, 1984. Depen, 2016	12 horas	

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
A assistência social	A Política Nacional de Assistência Social e as redes de atendimento social; Possibilidades de articulação entre os sistemas penitenciários, Estados e municípios; A importância da documentação civil e as estratégias para emissão de documentos para as pessoas em privação de liberdade	Brasil, 2004. Brasil, 2015 (1).	4 horas	
A integração sociedade e prisão	Conselhos da Comunidade: papel e contribuições; Outras experiências de participação social	Sá, 2013.	4 horas	
Tratamento humanitário	O reconhecimento e a igual dignidade entre todos; Respeito às diversidades; Visita íntima	Depen, 2016	16 horas	

Objetivo de aprendizagem: Gerenciar a execução das políticas e serviços, organizando sua oferta no interior dos estabelecimentos penais e garantindo a inclusão, os registros e a alimentação de dados referentes à participação das pessoas privadas de liberdade nas diferentes atividades realizadas.

Tempo total: 20 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Fluxos e procedimentos em educação	Matrículas, registros, transferências e desligamentos de alunos; Exames de elevação de escolaridade; Programas de acesso ao ensino superior; Remição de pena	Depen, 2016	4 horas	
Fluxos e procedimentos em saúde	Pactuações entre Governo Federal, Estados e municípios; Equipes de Atenção Básica Prisional; Articulação com a Rede de Atenção à Saúde; Financiamento da saúde em prisões		4 horas	
Fluxos e procedimentos do trabalho	Mecanismos de registro e remição; Orientações e procedimentos na captação de vagas; Gestão dos recursos financeiros; Remuneração dos trabalhadores presos		4 horas	

Fluxos e procedimentos na assistência social	Redes de assistência, CREAS, CRAS e Conselhos Municipais; Direitos das crianças e adolescentes filhos de pessoas privadas de liberdade; Auxílio-reclusão	Depen, 2016	4 horas	
Prontuários e registros das assistências realizadas	SISDEPEN	Depen, 2016	4 horas	

3.2. Curso relacionado à Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional – base comum

Nesta segunda linha de formação estão inseridos os cursos que, também da base comum, dedicam-se especificamente à abordagem da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional.

MODALIDADE

FORMAÇÃO GERAL

Plano de Curso de Formação Inicial e Continuada

CURSO Introdução à Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional

CARGA HORÁRIA: 112 horas

Novembro de 2017

JUSTIFICATIVA

O Projeto BRA 14/011, intitulado Projeto de Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil, tem proporcionado o desenvolvimento de diversas diretrizes com relação às várias frentes que compõem a gestão prisional, dentre as quais se insere uma Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional.

No escopo desta Política está inserido, além de outros esforços, o desenvolvimento de processos formativos para diferentes sujeitos que com ela interagem, seja no interior das prisões, aí incluindo oficiais de serviços penais e outros profissionais que adentram os ambientes prisionais, seja nas políticas públicas e sociais que são legalmente previstas no conjunto de direitos de cidadania que devem ser garantidos para todo e qualquer cidadão.

O curso que ora se apresenta faz parte deste esforço de melhoria da política prisional, destinando-se à discussão e implantação da Política Nacional de atenção às pessoas egressas que vem sendo fomentada pelo Departamento Penitenciário Nacional, processo este que envolve, necessariamente, a formação dos servidores dos diferentes entes federativos.

OBJETIVOS

Este curso de formação inicial e continuada possibilita ao participante tomar contato com o modelo de Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional desenvolvido e incentivado pelo Departamento Penitenciário Nacional, tendo como objetivo criar as condições técnicas e operacionais para sua implantação nos diversos entes federativos, a partir da metodologia e práticas estabelecidas nos documentos de referência resultantes da Consultoria Nacional desenvolvida no âmbito do Projeto BRA 14/011, visando assegurar o cumprimento dos postulados, princípios e diretrizes estabelecidos, bem como implantar os fluxos de serviços e garantias de atendimento articulado entre os estabelecimentos prisionais, os equipamentos de atenção e as políticas públicas e sociais, responsabilizando estados e União para a efetiva garantia dos serviços penais, para a defesa e promoção dos direitos humanos, para que sejam assegurados o respeito à dignidade e a garantia da vida das pessoas em privação de liberdade e egressas dos sistemas prisionais, e fomentando ações e estratégias de redução dos índices de encarceramento.

PÚBLICO-ALVO

Servidores dos sistemas penitenciários federal e estaduais; gestores de políticas públicas intersetoriais; representantes de organizações e movimentos da sociedade civil que interagem com as prisões.

COMPETÊNCIAS

Este curso contribui para o desenvolvimento da(s) seguinte(s) competência(s):

1. Executar, nos níveis gerencial e operacional da política prisional brasileira, os postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, estabelecendo fluxos e métodos de articulação entre os estabelecimentos prisionais, os equipamentos de atenção às pessoas egressas e as políticas públicas e sociais, a fim de assegurar os direitos e o acesso a estas políticas públicas para as pessoas em privação de liberdade e egressas das prisões.

O desenvolvimento desta(s) competência(s) dar-se-á por meio das seguintes ações profissionais (objetivos de aprendizagem):

1. Identificar os postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, articulando-os com a gestão prisional.
2. Operar as ações de preparação para a liberdade, articulando-a com procedimentos de soltura/desligamento e encaminhamento das pessoas egressas para os equipamentos de atenção.

ESTRATÉGIAS DE APRENDIZAGEM

As estratégias de aprendizagem envolvem vivências ambientadas nos diferentes espaços da prisão, dinâmicas em grupo, exercícios de construção coletiva, exposições dialogadas e leitura de textos.

INSTALAÇÕES, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DIDÁTICOS

- I. Utilização de diferentes espaços do ambiente prisional, tais como portarias, corredores, cozinha, salas de aula, oficinas de trabalho e pavilhões/alojamentos habitacionais;
- II. Equipamentos audiovisuais (datashow, caixa de som)

PERFIL DOCENTE

Profissional de nível superior, com experiência em mediação de processos de aprendizagem com grupos de adultos, formação em serviço e conhecimentos de rotinas prisionais. Este profissional deverá receber formação prévia acerca do modelo de gestão e da Política Nacional do Depen, devendo estar alinhado, profissional e conceitualmente, com os princípios e diretrizes propostos nestes documentos.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA⁵⁸

BRASIL. Presidência da República. Gabinete da Presidência. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil / Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm. Acesso em agosto de 2015.

⁵⁸ As referências aqui apresentadas são aquelas que devem ser utilizadas nos processos de desenvolvimento dos planos de aula, momento em que novas referências, sobretudo àquelas ligadas aos componentes curriculares, deverão ser acrescentadas.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional. Elaboração de Felipe Athayde Lins de Melo. Brasília: DEPEN, 2018.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Modelo de Gestão da Política Prisional. Elaboração de Felipe Athayde Lins de Melo. Brasília: DEPEN, 2016.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Revisão da Matriz Curricular da Escola Nacional de Serviços Penais. Elaboração de Felipe da Silva Freitas. Brasília: DEPEN, 2016m.

MAIA, Clarissa Nunes; NETO, Fábio de Sá; COSTA, Marcos; BRETAS, Marcos Luiz. História das Prisões no Brasil, Volume 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

ONU - Organização das Nações Unidas. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules). Viena: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_e_V1503585.pdf. Acesso em agosto de 2015.

Plano de Aprendizagem

CURSO **Introdução à Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional**

CARGA HORÁRIA: 112 horas

Novembro de 2017

COMPETÊNCIA

Executar, nos níveis gerencial e operacional da política prisional brasileira, os postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, estabelecendo fluxos e métodos de articulação entre os estabelecimentos prisionais, os equipamentos de atenção às pessoas egressas e as políticas públicas e sociais, a fim de assegurar os direitos e o acesso a estas políticas públicas para as pessoas em privação de liberdade e egressas das prisões.

Objetivo de aprendizagem: Reconhecer as relações entre o encarceramento massivo e a questão social na contemporaneidade, identificando os aspectos histórico-sociais que marcam a política prisional e a preocupação com o egresso nas políticas penais.

Tempo total: 40 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Penas e prisões	História das penas e das prisões; Sociologia da punição e dinâmicas do encarceramento no Brasil atual; O encarceramento no mundo, a posição brasileira e as experiências internacionais de desencarceramento	Maia, 2009 Depen, 2016 Brasil, 2015	12 horas	
O cenário internacional e a humanização das penas e das prisões	As Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos e As Regras de Mandela	ONU, 2015	4 horas	
Privação de liberdade no Brasil: modelo institucional e jurídico	Lei de Execuções Penais; O modelo jurídico e institucional da execução penal no Brasil; Papel, atribuições e atuação do Departamento Penitenciário Nacional	Brasil, 1984 Depen, 2016	8 horas	
Referências para a política nacional de atenção às pessoas egressas	Direitos e documentos de referência; A transversalidade das políticas sociais no atendimento à pessoa egressa; Configuração dos serviços existentes; O atendimento à pessoa egressa como política social	Depen, 2018.	12 horas	

Objetivo de aprendizagem: Identificar os postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, articulando-os com a gestão prisional.

Tempo total: 24 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
O modelo de gestão para a política prisional	Postulados Princípios Diretrizes	Depen, 2016.	12 horas	
A Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa	Postulados Princípios Diretrizes	Depen, 2018.	12 horas	

Objetivo de aprendizagem: Operar as ações de preparação para a liberdade, articulando-a com procedimentos de soltura/desligamento e encaminhamento das pessoas egressas para os equipamentos de atenção.

Tempo total: 48 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Programa de Preparação para a Liberdade	Mapeamento de obstáculos e oportunidades; A dinâmica do cotidiano da unidade prisional: planejando atividades de preparação para a liberdade (grupos de reflexão, orientações individuais, projetos temáticos, etc.)	Depen, 2018	12 horas	

Deveres da administração penitenciária	Papel dos profissionais penitenciários na Política de Atenção; O Plano de Desenvolvimento Individual: atualização e sociogramas de saída; Registros de informações e encaminhamentos para a Política de Atenção	Depen, 2018	12 horas	
Relações e parcerias com a Política de Atenção e Rede Social do Município/Estado	Fluxos e interfaces entre equipamento de atenção e unidades prisionais; Mapeamento da rede de políticas; O papel da sociedade civil	Depen, 2018	12 horas	
Gestão de conflitos	Processos e práticas de mediação e restauração de conflitos	Depen, 2018		

4

CURSO RELACIONADO À POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL – BASE ESPECÍFICA

Como curso da base específica e direcionado exclusivamente para os profissionais da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, propõe-se uma formação direcionada aos processos de mobilização social e formação de parcerias, com vistas ao estabelecimento das redes locais de atendimento.

MODALIDADE

FORMAÇÃO GERAL

Plano de Curso de Formação Inicial e Continuada

CURSO

Modelo Colaborativo e de Participação

CARGA HORÁRIA: 60 horas

Novembro de 2017

JUSTIFICATIVA

A Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional no Brasil tem por fundamento e método a articulação de diversas políticas públicas e sociais e o incentivo à participação da sociedade civil nos processos de retomada do convívio em liberdade civil para as pessoas que vivenciaram o encarceramento, constituindo-se como uma política de garantia de direitos e de promoção da dignidade humana.

Nesse sentido, o arranjo político-institucional e a arquitetura de funcionamento desta Política propõem a integração entre a gestão prisional, o atendimento às pessoas egressas e a mobilização

de outros atores da esfera pública, estatal ou da sociedade civil, como estratégia de inserção das pessoas egressas em políticas e ações de promoção do convívio, de emancipação e de participação no mundo público.

Voltado para profissionais da Política de Atenção, este destina-se a possibilitar o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos e competências voltados à mobilização social e formação de parcerias, apresentando-se como estratégico para a formação de redes de atendimento.

OBJETIVOS

Este curso de formação inicial e continuada tem como objetivo formar os profissionais da Política de Atenção às Pessoas Egressas do sistema prisional para a realização de processos colaborativos e de mobilização social, a fim de efetivar a articulação de redes de atendimento voltadas ao público beneficiário desta Política.

PÚBLICO-ALVO

Gestores e profissionais da Política de Atenção às Pessoas Egressas do sistema prisional.

COMPETÊNCIAS

Este curso contribui para o desenvolvimento da(s) seguinte(s) competência(s):

1. Identificar, propor e articular soluções colaborativas para a estruturação de redes de atendimento às pessoas egressas, por meio do mapeamento de demandas e oportunidades e da mobilização de parcerias estatais e da sociedade civil, a fim de garantir os direitos de cidadania para o público beneficiário desta Política.

O desenvolvimento destas competências dar-se-á por meio das seguintes ações profissionais (objetivos de aprendizagem):

1. Elaborar um diagnóstico situacional e mapa de ativos sociais, mobilizando parceiros e configurando uma rede de atendimento.

ESTRATÉGIAS DE APRENDIZAGEM

As estratégias de aprendizagem envolvem dinâmicas em grupo, exercícios de construção coletiva, exposições dialogadas e leitura de textos.

INSTALAÇÕES, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DIDÁTICOS

- I. Sala de aula ou sala adaptada para atividades didáticas
- II. Equipamentos audiovisuais (datashow, caixa de som)
- III. Lousa e giz ou quadro branco e canetas

PERFIL DOCENTE

Profissional de nível superior, com experiência em mediação de processos de aprendizagem com grupos de adultos, formação em serviço e conhecimentos de rotinas prisionais. Este profissional deverá receber formação prévia acerca da Política de Atenção do Depen, devendo estar alinhado, profissional e conceitualmente, com os princípios e diretrizes propostos nesta Política.

BIBLIOGRAFIA

- ASHOKA. Empreendimentos sociais sustentáveis. São Paulo: Peirópolis, 2001.
- BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm. Acesso em agosto de 2015.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional. Elaboração de Felipe Athayde Lins de Melo. Brasília: DEPEN, 2018.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Modelo de Gestão da Política Prisional. Elaboração de Felipe Athayde Lins de Melo. Brasília: DEPEN, 2016.
- ONU - Organização das Nações Unidas. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules). Viena: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_e_V1503585.pdf. Acesso em agosto de 2015.
- PAULA e SILVA, Antônio Luiz. Utilizando o planejamento como ferramenta de aprendizagem. São Paulo: Instituto Fonte, 2000.
- TORO, José Bernardo e WERNECK, Nisia Maria Duarte. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: UNESCO Brasil, 1996. Disponível em: <http://www.compreender.com.br/gestao/files/biblioteca/5b1eeb01411d764ed1046eea1b92be10.pdf> Acesso em setembro de 2015.

Plano de Aprendizagem

CURSO

Modelo Colaborativo e de Participação

CARGA HORÁRIA: 60 horas

Novembro de 2017

COMPETÊNCIAS

Identificar, propor e articular soluções colaborativas para a estruturação de redes de atendimento às pessoas egressas, por meio do mapeamento de demandas e oportunidades e da mobilização de parcerias estatais e da sociedade civil, a fim de garantir os direitos de cidadania para o público beneficiário desta Política.

Objetivo de aprendizagem: Elaborar um diagnóstico situacional e mapa de ativos sociais, permitindo a configuração de uma rede de atendimento.

Tempo total: 60 horas

MÓDULOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	MATERIAL DE REFERÊNCIA	CARGA HORÁRIA	DOCENTE
Macrocontexto para modernização das políticas penais	Cenário internacional: experiências de promoção dos direitos; As regras de Mandela e as proposições para tratamento humanitário	ONU, 2015 Depen, 2016	4 horas	
Políticas penais e políticas sociais	Intersetorialidade e promoção de políticas públicas e sociais no interior das prisões brasileiras	Depen, 2016 Depen, 2018	8 horas	
Órgãos de controle e participação social	Papel e importância dos sistemas de controle: Ouvidorias e Corregedorias nos sistemas prisionais; Papel e importância da participação da sociedade civil	Depen, 2016	4 horas	
Diagnóstico situacional	O que é um mapa de ativos; Identificando ativos locais	Ashoka, 2001. Paula e Silva, 2000.	4 horas	
Planejamento para constituição de redes de atendimento	Passo a passo de um planejamento: da definição de missão ao estabelecimento de metas e atividades	Ashoka, 2001. Paula e Silva, 2000.	16 horas	
Modelo colaborativo	Princípios e valores Um novo olhar sobre a participação; Construção de formas de interação e participação	Toro e Werneck, 1996.	12 horas	
Mobilização e participação das pessoas privadas de liberdade	Reunindo pessoas; Compartilhando valores; O papel e as formas da mediação; Vínculo e confiança; Organizando a colaboração; Criando um plano de ação	Curitiba, 2002 Toro e Werneck, 1996.	12 horas	

BIBLIOGRAFIA

- AGAMBEM, Giorgio. Homo Sacer – O poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte. Editora da ULMG, 2002.
- ALMEIDA, Candido Mendes de. Contribuição do Brasil: sessões e resoluções da conferência penal e penitenciária realizada no Rio de Janeiro em junho 1930. Imprensa: Rio de Janeiro, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1933.
- ALVES, Ygor Diego Delgado & CAMARGO, Adriano de. Pedagogia do Comprometimento. Metodologia de trabalho socioeducativo com população em situação de rua por meio do esporte. São Paulo: Todas as Musas, 2015.
- BANCO DA PROVIDÊNCIA. Relatório de Resultados em Metas e Transformação Social. Rio de Janeiro: Banco da Providência, 2016.
- BEIRAS, Iñaki Rivera. Lineamientos garantistas para una transformación radical y reduccionista de la cárcel (una visión desde Espanha). Revista Delito y sociedad: revista de ciencias sociales. Nº 14. Universidad de La Rioja, 2000.
- BAPTISTA, Nilo. Pena Pública e escravismo. Capítulo Criminológico. v. 34 n.3 Maracaibo sep. 2006. Disponível em: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-95982006000300001&lng=es&nrm=i. Acesso em: 12/04/2016.
- BARATTA, Alessandro. Cárcel y estado social. Problemas de legitimación em el estado social. OLIVAS, Enrique (org.). Madrid: Editorial Trotta, 1991.
- BATISTA, Vera Malaguti. Depois do Grande Encarceramento. In. Depois do grande encarceramento, seminário / organização. ABRAMOVAY, Pedro Vieira BATISTA, Vera Malaguti. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- BECCARIA, Cesare. De los delitos e delas penas, octava reimpression. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- BEIRAS, Iñaki. Lineamientos garantistas para una transformación radical y reduccionista de la cárcel. Disponível em: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20120608_03.pdf. Acesso em: 21/04/2016.

- BEHRING, Elaine E SANTOS, Silvana Mara de Moraes. Questão social e direitos. In: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2010
- BRASIL. Decreto nº 16.751/1924. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16665-6-maio-1924-505793-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02/04/2016.
- Decreto nº 2.848/1940. Institui o Código Penal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16665-6-maio-1924-505793-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02/04/2016.
- Lei nº 1.431/1951. Altera os arts. 63 do Código Penal e 725 do Código de Processo Penal e dá outras providências. Disponível em <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/42/1951/1431.htm>. Acesso em 15/03/2016
- Lei nº 6.416/1977. Altera dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Penal, da Lei das Contravenções Penais, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6416.htm. Acesso em 15/03/2016
- Constituição da República Federativa do Brasil. 1988
- Levantamento Nacional de informações penitenciárias /2014 <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>
- BRASIL. Presidência da República. Gabinete da Presidência. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil / Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: Presidência da República, 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB SUAS 2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2005.
- BREDOW, Suleima Gomes. Cooperativismo social e egressos do sistema prisional: realidade ou utopia. Análise da experiência da Cooperativa Mista Social de Trabalhadores João de Barro. Revista Sociologia Jurídica. Número 04, jan – jun de 2007.
- BRITTO, Lemos. Patronato Lima Drumond. In: Jornal Correio do Povo, Porto Alegre, 16 de outubro de 1955.

- CASARA, Rubens e PRADO, Geraldo. Dispositivos penais desencarceradores: o óbice hermenêutico. In: ABRAMOVAY, Pedro Vieira e BATISTA, Vera Malagutti (orgs). Depois do grande encarceramento. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2010.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social. Petrópolis, Vozes, 1999.
- CUNHA, Manuela Ivonne. Entre o bairro e a prisão: tráfico e trajectos. Lisboa: Fim de Século, 2002.
- CNPCP - Conselho Nacional de política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 4 /2001. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/saude-mental/resolucoes/resolucao-cncpcp-n-4-de-2014>. Acesso em 04/04/2016.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório das Demandas dos Grupos Populacionais Específicos em Situação de Privação de Liberdade. Elaboração de Joana Carvalho Costa. Brasília: DEPEN, 2017.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Diagnóstico sobre a implementação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) e Indicadores de Avaliação e Monitoramento. Elaboração de Joana Carvalho Costa. Brasília: DEPEN, 2017a.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Modelo de Gestão da Política Prisional. Elaboração de Felipe Athayde Lins de Melo. Brasília: DEPEN, 2016.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Modelo de gestão de alternativas penais. Elaboração de Fabiana Leite. Brasília: DEPEN, 2016a.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório das atividades educacionais no sistema prisional. Elaboração de Helil Bruzadelli Pereira da Silva. Brasília: DEPEN, 2016b.

- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre estruturas e serviços de atenção básica para a atenção à saúde da pessoa privada de liberdade no sistema prisional. Elaboração de Railander Quintão de Figueiredo. Brasília: DEPEN, 2016c.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre Políticas e Estratégias de Cuidado aos Dependentes de Drogas no Brasil, na América Latina e Caribe apontando os Processos Terapêuticos Utilizados. Elaboração de Joana Carvalho Costa. Brasília: DEPEN, 2016d.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre as atividades e práticas das políticas de Assistência Social acessíveis e cabíveis às pessoas privadas de liberdade no sistema prisional no país. Elaboração de Juliana Garcia Peres Murad. Brasília: DEPEN, 2016e.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Subsídios para Desenvolvimento da Política Nacional de Fomento ao Trabalho no Sistema Prisional. Elaboração de Franco de Matos. Brasília: DEPEN, 2016f.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre a execução do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec no Sistema Prisional. Elaboração de Helil Bruzadelli Pereira da Silva. Brasília: DEPEN, 2016g.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Proposta conceitual para o fomento ao trabalho no sistema prisional. Elaboração de Franco de Matos. Brasília: DEPEN, 2016h.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Proposta conceitual para os serviços de Assistência Social no sistema prisional. Elaboração de por Juliana Garcia Peres Murad. Brasília: DEPEN, 2016i.

- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Modelo de Gestão da Monitoração Eletrônica. Elaboração de Izabella Lacerda Pimenta. Brasília: DEPEN, 2016j.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Diagnóstico das Escolas Estaduais de Serviços Penais. Elaboração de Luciana Silva Garcia. Brasília: DEPEN, 2016k.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório das atividades educacionais no sistema prisional. Elaboração de Helil Bruzadelli Pereira da Silva. Brasília: DEPEN, 2016l.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Revisão da Matriz Curricular da Escola Nacional de Serviços Penais. Elaboração de Felipe da Silva Freitas. Brasília: DEPEN, 2016m.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Infopen – Junho de 2014. Brasília: DEPEN, 2015.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. Fronteiras de Tensão. Política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Editora UNESP. CEM: CEBRAP, 2011.
- FERREIRA-DEUSADO. Ensino carcerário e o congresso penitenciário internacional de São Petesburgo. Lisboa, Imprensa Nacional, 1891.
- FERREIRA, Angelita Rangel. Crime – Prisão – Crime: O círculo vicioso da pobreza e a reincidência no crime. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2010.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- O Patronato e a vigilância dos liberados condicionais. In: O Patronato. Revista de intercambio e estudos sociais e penitenciários n 1. Porto Alegre, 1949.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Petrópolis: Vozes, 1986.
- GOFFMAN. Erving. Manicômios, prisões e conventos. São Paulo: Editora Perspectiva, 1974.

- _____. Estigma. Notas sobre a identidade deteriorada. Rio de Janeiro: GUANABARA KOOGAN, 1988.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2011.
- HERRERA FLORES, Joaquim. De habitaciones propias y otros espacios negados. Bilbao: Universidade de Deusto, 2005.
- IAMAMOTO, Marilda V. O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1999.
- IPEA. Reincidência Criminal no Brasil – Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro 2015. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/572bba385357_003379ffeb4c9aa1f0d9.pdf. Acesso em 14/04/2016
- ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. 15 propostas de atuação dos municípios na justiça criminal. São Paulo: Rede de Justiça Criminal, 2017.
- LIMA, Renato Sérgio de. SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. In: Revista Sociedade e Estado. V. 30. Nº 1. Janeiro/Abril 2015.
- MADEIRA, L. M. Trajetórias de homens infames. Políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- MCCARTHY, Jerome. Basic Marketing: A Marketing Strategy Planning Approach. New York: McGraw-Hill Professional, 2008.
- MELO, Felipe Athayde Lins de. As prisões de São Paulo: Estado e mundo do crime na gestão da reintegração social. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2014.
- MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. Cárcel y Fábrica: Los Orígenes del sistema penitenciário (siglos XVI – XIX). España: Siglo Vintiuno Editores, 1987

- MENEGHETTI, Sylvia Bojunga. Comunicação e marketing: fazendo a diferença no dia a dia de organizações da sociedade civil. São Paulo: Fonte, 2001.
- MICHAELIS. Dicionário de Português on-line. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em 17/04/2016
- OLIVEIRA, Adriana Cristina Dias e MELO, Felipe Athayde Lins de. Relato do Projeto "Um dia, vivi a ilusão de que ser homem bastaria". In: Anais Eletrônicos da XI Semana da Mulher. XI Semana da Mulher: mulheres, gênero e violência. Visões nacionais e internacionais. Marília, SP: UNESP, 2013. Disponível em <http://www.inscricoes.fmb.unesp.br/publicacao.asp?codTrabalho=Nzk5NQ==>. Acesso em novembro de 2017.
- ONU 2015. Regras de Mandela. Disponível em: <http://ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/NelsonMandelaRules.pdf>. Acesso em: 30/03/2016
- PEREIRA, Potyara A P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo, Editora Cortez 2009.
- _____ A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção dos pobres no Brasil. Brasília, Thesaurus, 1996.
- PIMENTA, Izabella Lacerda. Dos acessos ao "mundo do trabalho" – uma etnografia sobre os processos de construção institucional de presos e egressos no Rio de Janeiro (Brasil) e em Ottawa (Canadá). Niterói: UFF, 2014.
- ROCHA, Dámaso. O patronato e a vigilância dos liberados condicionais. In: Revista o Patronato nº 1. Porto Alegre, Patronato Lima Drumond, 1949.
- SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça e Segurança Pública e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Guia de Prevenção Social às Violências e Criminalidades. Elaboração de Cássia Reis Donato. Brasília: SENASP, 2016.
- UN – UNITED NATION. Economic and Social Council. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules). Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. 24^a Session. Viena, 18 – 22 May 2015. E/CN.15/2015/L.6/Rev.1.

WACQUANT, Loïc. As prisões da Miséria. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1999.

WOLFF, Maria Palma. Evolução do Sistema Penitenciário no RS. História: Debates e Tendências, volume 4, nº2. Passo Fundo, 2003.

_____ A condição do egresso no Rio Grande do Sul. Depen/MJ

– IAJ - Instituto de Acesso à Justiça. Porto Alegre, 2005.

_____ Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável? In: Fundamentos e análises sobre os conselhos de comunidade. Brasília, Ministério da Justiça/Depen/Ospem 2011.

_____ Direitos Sociais: fundamentos e políticas de implementação. Coleção Para Entender Direito. São Paulo, Estúdio Editores, 2015.

VALVERDE MOLINA, Jesús. La cárcel y sus consecuencias. Madri: Editora Popular, S.A., 1997.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Serviço Social e interdisciplinaridade; o exemplo da saúde mental. In Serviço Social e Sociedade nº 54. São Paulo, Cortez, 1997.

ZARRARONI, Eugenio R. Sistema Penales y Derechos Humanos en América Latina – Informe final. Buenos Aires, Ediciones Dapalma, 1986.

_____ Sentido y justificación de la pena. In: Jornadas sobre sistema penitenciário y derechos humanos. Buenos Aires, Editorial del Puerto, 1997.

Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. In: Estudos sediciosos, nº 4 ano 2. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, 1997.

APÊNDICE

RESOLUÇÃO Nº 307, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019.

Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos da Constituição Federal de 1988, e sua adesão a Tratados e Acordos Internacionais de Direitos Humanos (arts. 1º e 5º, § 3º);

CONSIDERANDO que cabe ao Conselho Nacional de Justiça a fiscalização e a normatização dos atos praticados pelo Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da CF);

CONSIDERANDO as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela), que dispõem sobre a reintegração de egressos, devendo as autoridades competentes oferecer assistência, educação, documentação, formação profissional, trabalho, inclusive com a existência de instituições capazes de prestar acompanhamento pós-soltura (Regras nºs 04, 88, 90, 106, 107 e 108);

CONSIDERANDO as Regras das Nações Unidas que estabelecem parâmetros e medidas de tratamento humanitário para mulheres em privação de liberdade e egressas das prisões (Regras de Bangkok);

CONSIDERANDO a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, especialmente seus dispositivos que garantem o direito à vida e à integridade pessoal, bem como à individualização da pena,

com foco na readaptação social, vedando tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (arts. 4º e 5º do Pacto de San José da Costa Rica);

CONSIDERANDO a Convenção Internacional de Todas as Formas de Discriminação Racial, especialmente no tocante à importância de ações de discriminação positiva que tenham como objetivo único assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos o igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais;

CONSIDERANDO que compete aos órgãos da execução penal, dentre os quais o juízo da execução, a implementação de medidas que propiciem a reinserção social da pessoa privada de liberdade (art. 1º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal);

CONSIDERANDO o disposto na Lei de Execução Penal referente à assistência social e obtenção de trabalho com finalidade de reinserção social de egressos (arts. 26, 27, 70, 78, 79, 93 e 94);

CONSIDERANDO o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, no julgamento da ADPF nº 347/DF, bem como o quanto decidido na ADPF nº 186/DF, que reconheceu a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, como ações que privilegiam o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República;

CONSIDERANDO as diretrizes deste Conselho para ações de reinserção social de pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema penitenciário e em cumprimento de medidas e penas alternativas (Resolução CNJ nº 96/2009);

CONSIDERANDO a necessidade de sistematização das ações que visam à reinserção social de pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema penitenciário e em cumprimento de medidas e penas alternativas;

CONSIDERANDO o quadro nacional de insuficiência dos serviços e iniciativas de atenção às pessoas egressas do sistema penitenciário, o que contribui para as altas taxas de encarceramento reiteradamente identificadas nos Relatórios do Levantamento de Informações Penitenciárias – Infopen, do Departamento Penitenciário Nacional;

CONSIDERANDO o reconhecimento da necessidade de qualificar o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas privadas de liberdade e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, prevista na Resolução Conjunta CNASCNPCP nº 1, de 7 de novembro de 2018;

CONSIDERANDO as diretrizes estabelecidas de atendimento às mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do Sistema Prisional, previstas na Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, instituída pela Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014;

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Procedimento de Ato Normativo nº 0009618-32.2019.2.00.0000, na 302ª Sessão Ordinária, realizada em 17 de dezembro de 2019;

RESOLVE:

Art. 1º Instituir a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação.

Art. 2º As ações de atenção às pessoas egressas do sistema prisional serão centralizadas, no âmbito do Poder Judiciário, nos Escritórios Sociais, em articulação com o Poder Executivo.

§ 1º Os Escritórios Sociais poderão estabelecer parcerias e outras formas de cooperação com iniciativas já existentes de atenção às pessoas egressas, no âmbito do Poder Executivo ou da sociedade civil organizada.

§ 2º As ações em curso no âmbito do Projeto “Começar de Novo”, previstas na Resolução CNJ no 96, de 27 de outubro de 2009, serão prioritariamente conduzidas por intermédio de Escritórios Sociais, atualizando suas diretrizes conforme o disposto nesta Resolução.

Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

I – Escritório Social: equipamento público de gestão compartilhada entre os Poderes Judiciário e Executivo, responsável por realizar acolhimento e encaminhamentos das pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas públicas existentes, articulando uma política intersetorial e interinstitucional de inclusão social que se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e municipais, sistemas e atores da sociedade civil, conforme Manual de Implementação anexo a esta Resolução;

II – Egressa: a pessoa que, após qualquer período de permanência no sistema penitenciário, mesmo em caráter provisório, necessite de algum atendimento no âmbito das políticas públicas em decorrência de sua institucionalização; e

III – Pré-egressa: a pessoa que ainda se encontre em cumprimento de pena privativa de liberdade, no período de seis meses que antecede a sua soltura da unidade prisional prevista, ainda que em virtude de progressão de regime ou de livramento condicional.

Art. 4º São princípios da Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário:

I – a singularização do atendimento, visando à garantia de direitos fundamentais e ao acompanhamento das pessoas egressas e pré-egressas para facilitar o acesso a serviços públicos de assistência, saúde, educação, renda, trabalho, habitação, lazer e cultura;

II – a coordenação compartilhada, entre os Poderes Judiciário e Executivo, incluindo as Secretarias Estaduais e Municipais competentes;

III – a adesão voluntária das pessoas egressas;

IV – a privacidade e o sigilo nos atendimentos;

V – a promoção da igualdade racial e de gênero; e

VI – o acolhimento e acompanhamento das pessoas egressas por equipes multidisciplinares, responsáveis pela articulação das redes de políticas sociais, estando integrado a redes amplas de atendimento, assistência social e saúde.

Art. 5º São diretrizes da Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário:

I – a articulação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, por meio das políticas públicas da área social, especialmente no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Único de Saúde, voltada prioritariamente para a identificação de demandas e proposição de respostas para o público atendido;

II – a integração, por meio dos Escritórios Sociais, entre políticas públicas, atores da execução penal e redes de organizações da sociedade civil, com vistas ao acolhimento e atendimento das demandas e necessidades das pessoas egressas e seus familiares;

III – a interlocução e atuação conjunta entre Poder Judiciário, equipes psicossociais ou multidisciplinares dos estabelecimentos prisionais, e equipes dos Escritórios Sociais;

IV – a articulação de ações de preparação para a liberdade das pessoas pré-egressas;

V – a sensibilização e articulação com empregadores públicos – da administração direta e indireta – e privados, para fins de oferta de trabalho às pessoas egressas;

VI – a produção e publicização de dados de pesquisas, relatórios, estatísticas, informativos, entre outros documentos, resguardando dados pessoais das pessoas atendidas; e

VII – o desenvolvimento de ações afirmativas para promoção da igualdade racial no âmbito das iniciativas do escritório social, especialmente no fomento às cotas raciais nas políticas de geração de emprego e renda.

Art. 6º O Conselho Nacional de Justiça fomentará a implantação dos Escritórios Sociais a partir de Acordos de Cooperação envolvendo Poder Judiciário, Poderes Executivos Estaduais, Municipais e Organizações da Sociedade Civil.

Art. 7º Os Tribunais de Justiça poderão celebrar parcerias para implantação da política de egressos no âmbito da sua jurisdição, com encaminhamento de cópia do instrumento ao Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º O Escritório Social será implementado com a participação das Redes de Políticas Sociais, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário, pelo órgão gestor da Administração Penitenciária Estadual, Secretarias Estaduais ou Municipais responsáveis por políticas de Assistência Social, Saúde, Trabalho, Habitação, Educação, Cultura, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Políticas para Mulheres, e pelas entidades públicas e privadas, inclusive Patronatos, Conselhos da Comunidade, Conselho Penitenciário, Federações Empresariais, Universidades e Instituições de Ensino Fundamen-

tal, Médio e Técnico-Profissionalizantes, bem como Organizações da Sociedade Civil.

§ 2º Caberá ao Poder Judiciário, por meio do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF, o fomento e o apoio à sustentabilidade do Escritório Social, auxiliando o Poder Executivo na gestão, encaminhamento do público, atendimento e articulação, tendo como finalidade:

I – garantir que o primeiro atendimento à pessoa egressa ocorra em espaço adequado nas dependências do Fórum, assegurando o encaminhamento de adesão voluntária para o Escritório Social;

II – garantir a plenitude dos serviços para todas as pessoas egressas, com base em programas de singularização do atendimento que permitam desde acolhimento, encaminhamentos institucionais, não obrigatórios, para as redes de políticas sociais e acompanhamento até o final do período de prova;

III – realizar campanhas de comunicação voltadas à informação da população quanto ao caráter, objetivo, efetividade e necessidade do Escritório Social, visando à inclusão social das pessoas egressas e a redução da superpopulação carcerária;

IV – viabilizar projetos e intervenções interdisciplinares junto às organizações da sociedade civil, objetivando fomentar políticas de equidade racial e de gênero, bem como erradicar violências, processos de marginalização e de criminalização das pessoas egressas, difundindo práticas democráticas de prevenção e de administração de conflitos;

V – possibilitar a implantação de sistemas de informações que estabeleçam um fluxo contínuo de dados entre os Poderes Executivo e Judiciário, racionalizando a execução penal e assegurando o sigilo e proteção dos dados das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional;

VI – informar aos gestores prisionais, via ferramenta de alerta no Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU, a relação de pessoas privadas de liberdade que mensalmente alcançam o lapso para o estágio de pré-egressas;

VII – estimular a inserção da Política de Atenção às Pessoas Egressas nos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, além de prever sua institucionalização na estrutura do órgão gestor da administração penitenciária; e

VIII – apoiar, articular, implementar e fiscalizar o cumprimento do Decreto no 9.450, de 24 de julho de 2018, que instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – PNAT.

Art. 8º A Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, centralizada nos Escritórios Sociais, destina-se à inclusão das pessoas egressas nas políticas públicas disponíveis, com destaque para as seguintes áreas, dentre outras:

I – demandas emergenciais como saúde, alimentação, vestuário, acolhimento provisório ou transporte;

II – atendimento e acompanhamento socioassistencial, inclusive inserção em Programas de Transferências de Renda e outros benefícios, programas e projetos;

III – habitação;

IV – trabalho, renda e qualificação profissional;

V – assistência jurídica e emissão de documentos;

VI – escolarização formal e não formal e atividades de educação não escolar;

VII – desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural, principalmente para o público jovem; e

VIII – identificação, acolhimento e atendimento de demandas específicas, por meio da formação de redes de instituições parceiras especializadas em temáticas relacionadas às mulheres egressas, população LGBTQ, situações de discriminação racial, de gênero ou orientação sexual, estrangeiros e indígenas, pessoas com deficiências ou com transtornos mentais e pessoas que fazem uso abusivo de álcool ou outras substâncias psicoativas.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto neste artigo, poderão ser estabelecidas parcerias com órgãos públicos, instituições de ensino, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e outras instituições que atuem nas áreas dos incisos I a VIII.

Art. 9º São insumos considerados necessários no momento de soltura da pessoa privada de liberdade:

I – documentação civil;

II – vale-transporte ou equivalente, garantindo o retorno ao local de sua residência anterior, inclusive se em outro município na mesma ou em distinta Unidade da Federação;

III – vestuário que não exponha a condição de pessoa egressa;

IV – insumos emergenciais (alimentação e água potável suficiente para o período de deslocamento entre o local de soltura/desligamento e o destino informado); e

V – material informativo com orientações sobre serviços públicos disponíveis, inclusive quanto ao Escritório Social.

§ 1º Quando a soltura ou desligamento ocorrer em sede do Poder Judiciário, a partir de decisões exaradas em audiência ou outro ato judicial, caberá ao tribunal zelar pelo fornecimento dos insumos mencionados.

§ 2º Quando a soltura ou desligamento ocorrer em estabelecimento prisional, caberá ao Juízo da Execução fiscalizar o fornecimento dos insumos mencionados.

Art. 10. Os Escritórios Sociais deverão ter acesso aos prontuários, físicos ou digitais, das pessoas pré-egressas, a fim de permitir um fluxo contínuo de produção de dados e informações acerca da garantia de direitos, resguardando o sigilo e a proteção dos dados pessoais.

§ 1º Os Escritórios Sociais poderão encaminhar ao Poder Judiciário informações estatísticas periódicas sobre atendimentos e encaminhamentos realizados, sendo vedado o fornecimento de informações individualizadas de pessoas atendidas, em virtude da natureza dos serviços e do sigilo dos atendimentos.

§ 2º É garantido o acesso da pessoa atendida, e de seu representante legal, aos respectivos prontuários.

§ 3º Os Escritórios Sociais poderão solicitar aos estabelecimentos prisionais as informações das pessoas atendidas necessárias ao referenciamento à rede de saúde.

Art. 11. Na contratação de serviços, os órgãos do Poder Judiciário deverão observar o emprego de mão de obra formada por pessoas egressas do sistema prisional pela empresa contratada, na seguinte proporção:

I – quatro por cento das vagas, quando a execução do contrato demandar cinquenta ou menos funcionários;

II – cinco por cento das vagas, quando a execução do contrato demandar cinquenta e um a oitenta funcionários; ou

III – seis por cento das vagas, quando a execução do contrato demandar mais de oitenta funcionários.

§ 1º A efetiva contratação do percentual indicado nos incisos I a III do *caput* será exigida da proponente vencedora quando da assinatura do contrato.

§ 2º O percentual descrito deverá ser respeitado durante toda a execução do contrato, cabendo ao Poder Judiciário fiscalizar seu cumprimento.

§ 3º Caberá ao Escritório Social o cadastramento das pessoas egressas para oportunidades de trabalho e qualificação profissional, gestão do banco de currículos, orientação de candidatos, sensibilização e comunicação com as empresas licitadas, encaminhamento para as vagas e acompanhamento da execução dos respectivos contratos.

§ 4º Na ausência do Escritório Social, as equipes multidisciplinares das Varas de Execução Penal serão responsáveis pelas atividades descritas no parágrafo anterior.

§ 5º Para os fins do presente artigo, considera-se pessoa egressa:

I – a definitivamente liberada, independentemente do tempo em que se encontre em liberdade;

II – a pessoa em cumprimento de pena em meio aberto, em qualquer regime;

III – a pessoa em livramento condicional; e

IV – a pessoa que permaneceu presa cautelarmente, ainda que absolvida ou condenada a pena não privativa de liberdade.

Art. 12. O Conselho Nacional de Justiça poderá reconhecer as boas práticas de atenção às pessoas egressas por meio de certificação a ser definida por ato da Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 13. O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça elaborará e colocará à disposição pública, em até noventa dias após a aprovação desta Resolução, Manual contendo as

possíveis modelagens, estratégias de implantação dos Escritórios Sociais em consonância com as realidades locais, orientações para a mobilização comunitária, composição do quadro de profissionais e suas funções, bem como os fluxos e metodologias de funcionamento

Art. 14. O art. 28 da Resolução no 251, de 4 de setembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 28.

§ 1º O Portal de Consulta Pública disponibilizará informações estatísticas e agregadas, resguardando os dados pessoais, restritos ou sigilosos;

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor noventa dias após sua publicação.

Ministro DIAS TOFFOLI

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO DIAS TOFFOLI

30/12/2019 16:41:30

<https://www.cnj.jus.br:443/pjecnj/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 3842209



FICHA TÉCNICA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

Juizes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Antonio Carlos de Castro Neves Tavares; Carlos Gustavo Vianna Direito; Fernando Pessoa da Silveira Mello

Equipe

Victor Martins Pimenta; Ricardo de Lins e Horta; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Anália Fernandes de Barros; Auristelia Sousa Paes Landino; Bruno Gomes Faria; Camilo Pinho da Silva; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Helen dos Santos Reis; Joseane Soares da Costa Oliveira; Kamilla Pereira; Karla Marcovecchio Pati; Karoline Alves Gomes; Larissa Lima de Matos; Liana Lisboa Correia; Lino Comelli Junior; Luana Alves de Santana; Luana Gonçalves Barreto; Luiz Victor do Espírito Santo Silva; Marcus Vinicius Barbosa Ciqueira; Melina Machado Miranda; Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa; Nayara Teixeira Magalhães; Rayssa Oliveira Santana; Renata Chiarinelli Laurino; Rennel Barbosa de Oliveira; Rogério Gonçalves de Oliveira; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thaís Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; Wesley Oliveira Cavalcante

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Unidade de Gestão de Projetos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Camila Fracalacci; Fernanda Evangelista; Jenieri Polacchini; Mayara Sena; Polliana Andrade e Alencar

Equipe Técnica

Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Amanda Pacheco Santos; Anália Fernandes de Barros; André Zanetic; Beatriz de Moraes Rodrigues; Débora Neto Zampier; Iuri de Castro Tôres; Lucas Pelucio Ferreira; Luciana da Silva Melo; Marcela Moraes; Marília Mundim da Costa; Mário Henrique Ditticio; Sérgio Peçanha da Silva Coletto; Tatiany dos Santos Fonseca

Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Rafael Barreto Souza; Izabella Lacerda Pimenta; André José da Silva Lima; Ednilson Couto de Jesus Junior; Julianne Melo dos Santos

Eixo 2

Claudio Augusto Vieira; Fernanda Machado Givisiez; Eduarda Lorena de Almeida; Solange Pinto Xavier

Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Juliana Garcia Peres Murad; Sandra Regina Cabral de Andrade

Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Ana Teresa Iamarino; Hely Firmino de Sousa; Rodrigo Cerdeira; Alexandra Luciana Costa; Alisson Alves Martins; Ana Virgínia Cardoso; Anderson Paradelas; Celena Regina Soeiro de Moraes Souza; Cledson Alves Junior; Cristiano Nascimento Pena; Daniel Medeiros Rocha; Felipe Carolino Machado; Filipe Amado Vieira; Flavia Franco Silveira; Gustavo José da Silva Costa; Joenio Marques da Costa; Karen

Medeiros Chaves; Keli Rodrigues de Andrade; Marcel Phillipe Silva e Fonseca; Maria Emanuelli Caselli Pacheco Miraglio; Rafael Marconi Ramos; Roberto Marinho Amado; Roger Araújo; Rose Marie Botelho Azevedo Santana; Thais Barbosa Passos; Valter dos Santos Soares; Vilma Margarida Gabriel Falcone; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho; Wesley Oliveira Cavalcante; Yuri Menezes dos Anjos Bispo

Coordenações Estaduais

Ana Pereira (PB); Arine Martins (RO); Carlos José Pinheiro Teixeira (ES); Christiane Russomano Freire (SC); Cláudia Gouveia (MA); Daniela Rodrigues (RN); Fernanda Almeida (PA); Flávia Saldanha Kroetz (PR); Gustavo Bernardes (RR); Isabel Oliveira (RS); Isabela Rocha Tsuji Cunha (SE); Jackeline Freire Florêncio (PE); Juliana Marques Resende (MS); Lucas Pereira de Miranda (MG); Mariana Leiras (TO); Mayesse Silva Parizi (BA); Nadja Furtado Bortolotti (CE); Natália Vilar Pinto Ribeiro (MT); Pâmela Villela (AC); Paula Jardim (RJ); Ricardo Peres da Costa (AM); Rogério Duarte Guedes (AP); Vânia Vicente (AL); Vanessa Rosa Bastos da Silva (GO); Wellington Pantaleão (DF)

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC: Elena Abbati

Coordenador da Unidade de Estado de Direito: Nívio Caixeta Nascimento

Equipe

Marina Lacerda e Silva; Nara Denilse de Araujo; Vinícius Assis Couto; Ana Maria Cobucci; Daniela Carneiro de Faria; Denise de Souza Costa; Elisa de Sousa Ribeiro Pinchemel; Igo Gabriel dos Santos Ribeiro; Livia Zanatta Ribeiro; Luiza Meira Bastos; Pedro Lemos da Cruz; Thays Marcelle Raposo Pascoal; Viviane Pereira Valadares Felix

Consultorias Estaduais em Audiência de Custódia

Acássio Pereira De Souza (CE); Ana Carolina Guerra Alves Pekny (SP); Ariane Gontijo Lopes (MG); Carolina Costa Ferreira (DF); Carolina Santos Pitanga De Azevedo (MT); Cesar Gustavo Moraes Ramos (TO); Cristina Gross Villanova (RS); Cristina Leite Lopes Cardoso (RR); Daniela Dora Eilberg (PA); Daniela Marques das Mercês Silva (AC); Gabriela Guimarães Machado (MS); Jamile dos Santos Carvalho (BA); João Paulo dos Santos Diogo (RN); João Vitor Freitas Duarte Abreu (AP); Laís Gorski (PR); Luanna Marley de Oliveira e Silva (AM); Luciana Simas Chaves de Moraes (RJ); Luciano Nunes Ribeiro (RO); Lucilene Mol Roberto (DF); Lucineia Rocha Oliveira (SE); Luis Gustavo Cardoso (SC); Manuela Abath Valença (PE); Maressa Aires de Proença (MA); Olímpio de Moraes Rocha (PB); Rafael Silva West (AL); Regina Cláudia Barroso Cavalcante (PI); Victor Neiva e Oliveira (GO)

Consultorias Especializadas

Ana Claudia Nery Camuri Nunes; Cecília Nunes Froemming; Dillyane de Sousa Ribeiro; Felipe da Silva Freitas; Phillipe de Freitas Campos; Helena Fonseca Rodrigues; José Fernando da Silva; Leon de Souza Lobo Garcia; Maíra Rocha Machado; Maria Palma Wolff; Natália Ribeiro; Natasha Brusaferro Riquelme Elbas Neri; Pedro Roberto da Silva Pereira; Suzann Flavia Cordeiro de Lima; Raquel da Cruz Lima; Silvia Souza; Thais Regina Pavez

Ex-Colaboradores

DMF/CNJ

Ane Ferrari Ramos Cajado; Gabriela de Angelis de Souza Penaloza; Lucy Arakaki Felix Bertoni; Rossilany Marques Mota; Túlio Roberto de Moraes Dantas

PNUD/UNODC

David Anthony G. Alves; Dayana Rosa Duarte Moraes; Fernanda Calderaro Silva; Gabriela Lacerda; João Marcos de Oliveira; Luana Natielle Basílio e Silva; Luiz Scudeller; Marcus Rito; Marília Falcão Campos Cavalcanti; Michele Duarte Silva; Noelle Resende; Tania Pinc; Thais Lemos Duarte; Thayara Castelo Branco

SÉRIE JUSTIÇA PRESENTE

Produtos de conhecimento editados na Série Justiça Presente

PORTA DE ENTRADA (EIXO 1)

Coleção Alternativas Penais

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade
- Guia de Formação em Alternativas Penais V – Medidas Protetivas de Urgência e Demais Ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil

Coleção Monitoração Eletrônica

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça

Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais
- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais

SISTEMA SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade (Internação e Semiliberdade) – Caderno I
- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros

CIDADANIA (EIXO 3)

Coleção Política para Pessoas Egressas

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais

Coleção Política Prisional

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões

SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO (EIXO 4)

- Guia Online com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU

GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)

- Manual Resolução 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II

Justiça,
Presente



