

TRABALHO CARCERÁRIO E REINserÇÃO SOCIAL

PRISONER WORK AND SOCIAL REINTEGRATION

*Ariane Patrícia Gonçalves*¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. População Alvo. 3. Do produto. 4. Do papel do Ministério Público. 5. Replicabilidade. 6. Riscos e desafios. 7. Considerações finais e resultados. 8. Documentos básicos.

RESUMO: Cuida-se de apresentação de projeto o qual tem como fim o fomento ao trabalho formal de reeducandos. Essa ação se concretizou por meio atuação conjunta, coordenada e sistêmica entre a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP) e Prefeitura de Sanclerlândia, fomentada por iniciativa da Promotoria de Justiça da Comarca de Sanclerlândia. O projeto atende, concomitantemente, à remissão de penas e reintegração social dos presos.

PALAVRAS-CHAVE: Reinserção social. Políticas públicas.

ABSTRACT: This paper presents a project whose purpose is to promote the formal work of inmates. This action was carried out through joint, coordinated and systemic action between the General Directorate of Penitentiary Administration (DGAP) and Sanclerlândia City Hall, promoted by the initiative of the Public Prosecutor's Office of the District of Sanclerlândia. The project concomitantly addresses the remission of sentences and social reintegration of prisoners.

KEY-WORDS: Social reintegration. Public policy.

Goiânia – 2023

¹ Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestranda em Direito e Políticas Públicas pelo Programada de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. *E-mail*: ariane.goncalves@mpgo.mp.br.

1. O problema

Trata-se de iniciativa projetada sob a inspiração do modelo de Ministério Público Resolutivo, negociador e indutor de políticas públicas e que atua de forma integrada e em rede com os demais atores da área alvo de intervenção.

Nesse diapasão, este projeto tem como finalidade o fomento ao trabalho formal de reeducandos que cumprem pena na Unidade Prisional de Sanclerlândia/GO. Tal fomento está sendo concretizado por meio da atuação conjunta, coordenada e sistêmica entre a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP) e Prefeitura de Sanclerlândia. Essa iniciativa foi provocada e estimulada pela Promotoria de Justiça da Comarca de Sanclerlândia. Ao final, o projeto atende, concomitantemente, à remição de penas e reintegração social dos presos.

As tratativas iniciaram-se em 2020 em razão da percepção profissional da autora - que atua como Promotora de Justiça de atribuição plena na Comarca de Sanclerlândia – GO² - sobre a usual dificuldade de reeducandos e egressos em se reinserirem na sociedade e no mercado de trabalho.

O reconhecimento dessa marginalização é circunstância legitimadora da intervenção do Ministério Público, cujas ações devem ir ao encontro da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como da erradicação da marginalização, elementos esses componentes de seu objetivo institucional, o qual coincide com os objetivos fundamentais da República (art. 3º da Constituição Federal).

Retomando-se o relato do caso concreto, a reorganização administrativa das penitenciárias estaduais ocorrida em 2019 aprofundou as dificuldades de reintegração social, o que intensificou a necessidade do presente projeto.

No ano de 2019, o Estado de Goiás aprovou a Lei Estadual nº 19.962, a qual introduziu alterações na estrutura básica e complementar da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária, passando a prever expressamente a competência do Diretor-Geral de Administração Penitenciária em gerir a classificação, implantação e

² Comarca composta por três municípios e que conta com aproximadamente 12.000 habitantes.

movimentação dos reeducandos (vide artigo 8º, inciso XXVI), fato que resultou na regionalização de presídios.

Como consequência, a regionalização do sistema carcerário no Estado de Goiás resultou na extinção de diversas unidades prisionais próximas a Sanclerlândia (Novo Brasil, Itapirapuã e Mossâmedes) e, em paralelo, provocou a absorção dessa população carcerária pela unidade sanclerlandense.

Com o retorno à normalidade do cumprimento do regime semiaberto em 2021³ (após longo período de suspensão, por medida de enfrentamento à COVID-19), notou-se alto índice de descumprimento deste regime, principalmente por aqueles provenientes das unidades prisionais extintas em outros municípios.

Nota-se, o **problema** foi agravado pela extinção de diversas unidades prisionais, o que culminou na transferência de presos para presídios regionalizados.

Devido a essa reforma administrativa, a Unidade Prisional de Sanclerlândia tornou-se unidade regional⁴, inserida na 2ª Coordenação Regional Prisional⁵, passando a receber detentos de municípios circunvizinhos.

Como resultado, houve notável aumento de descumprimento do regime semiaberto, e incremento dos relatos de obstáculos em seu cumprimento, notadamente pelos detentos que residem em outros municípios.

Tais reeducandos passaram a relatar dificuldades em deixar, diariamente, suas cidades, locais onde, por vezes, contavam com atividade laboral e rede de apoio familiar. Não raro, passavam a priorizar seus trabalhos em seus municípios, em detrimento do cumprimento de pena.

Paralelamente a isso, apesar de a Lei de Execução Penal prever *que a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado*, não há no Estado de Goiás, nem havia na Comarca de Sanclerlândia, nenhum projeto, programa ou plano formalizado para absorção de mão de obra de reeducandos da execução penal.

³ De acordo com a Portaria nº 14, de 2021, da Comarca de Sanclerlândia, o regime semiaberto é cumprido no formato de pernoite, com recolhimento às 20h e saída às 6h do dia seguinte.

⁴ <https://www.policiapenal.go.gov.br/aceso-a-informacao/unidades-da-dgap>. Acesso em 12 de dezembro de 2022.

⁵ A 2ª CRP é composta pelos seguintes municípios: Araçu, Araguapaz, Aruanã, Britânia, Buriti de Goiás, Córrego do Ouro, Faina, Fazenda Nova, Goiás, Guaraíta, Heitorai, Inhumas, Itaberaí, Itaguari, Itaguaru, Itapirapuã, Itapuranga, Itauçu, Jaraguá, Jesúpolis, Jussara, Matrinchã, Mossâmedes, Mozarlândia, Mundo Novo, Nova Crixás, Novo Brasil, Sanclerlândia, Santa Fé de Goiás, Santa Rosa de Goiás, São Miguel do Araguaia, Taquaral de Goiás, Petrolina de Goiás, São Francisco de Goiás, Carmo do Rio Verde, Bonópolis, Uruana, Montes Claros de Goiás, Jaupaci e Crixás.

De posse do conhecimento a respeito dessa particularidade, a autora entendeu necessário que houvesse intervenção local (focalizada) na realidade social, para solução desse problema específico, qual seja, dificuldade de reinserção de presidiários ao mercado formal de trabalho e conseqüente baixa adesão ao regime semiaberto, especialmente por presos provenientes de outros municípios, circunstância agravada pela nova divisão administrativa do sistema carcerário.

2. População alvo

Ancorada na Lei de Execução Penal, segundo a qual *a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado*, a Promotoria de Justiça de Sanclerlândia buscou solução coordenada junto à Prefeitura de Sanclerlândia. A escolha por um órgão público se deu em razão da notória dificuldade da iniciativa privada em empregar presidiários, como se verifica em pesquisas empíricas recentes⁶:

Considerações Finais O preconceito é o maior desafio que os egressos enfrentam, e que leva as empresas a não contratarem essas pessoas, muitas vezes, amparadas pelas políticas internas das organizações. Sem educação, qualificação e quebra de paradigmas não é possível diminuir o índice de reincidência ao crime. O sistema prisional brasileiro não foi criado para ressocializar o apenado, pois não oferece educação efetiva, como está disposto na LEP, mas foi criado e continua existindo a fim de reprimir e punir as pessoas que cometem crimes. A reinserção de egressos no mercado de trabalho é um esforço conjunto da sociedade, que envolve mudanças na estrutura do sistema prisional, quebra de paradigmas sociais, esforço do reeducando e abertura de mercado pelas empresas, sempre conjunta com a atuação do Estado na defesa e promoção dos interesses desses ex-detentos, que são cidadãos como outras pessoas que não foram condenadas pela prática de crimes.

⁶ Anais do 8º Congresso Brasileiro de Ciências Sociais e Humanas em Saúde. A CONTRATAÇÃO DE EX-DETENTOS NO MERCADO DE TRABALHO: DIFICULDADES E DESAFIOS Beatriz Soares Marques, Stefany Vieira Jacob, Karin de Andrade Barbosa, Vol 1, 2019 – 121955 - Comunicação Breve.

Parte do público-alvo são reeducandos que cumprem o regime semiaberto na Unidade Prisional da Comarca de Sanclerlândia, especialmente aqueles provenientes de outros municípios, e que não contam com rede de apoio no município e, por isso, encontram maiores dificuldades em encontrar emprego, seja formal ou informal.

Outra parte do público alvo, por uma questão de isonomia, são aqueles que cumprem o regime aberto e livramento condicional e que passaram por encarceramento, os quais, em razão do estigma, também têm dificuldades em obter atividade laboral lícita.

3. Do produto

Em fase inicial, a Promotoria de Justiça de Sanclerlândia interveio extrajudicialmente por uma Notícia de Fato⁷, com finalidade de levantamentos iniciais. Primeiramente, provocou a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP) e a Prefeitura de Sanclerlândia para se manifestarem, respectivamente, sobre a existência de interessados em trabalho na prefeitura e sobre a quantidade de vagas disponíveis.

Com a resposta de ambos, a Promotoria de Justiça envidou esforços para celebrar um Protocolo de Intenções entre Ministério Público, DGAP e Prefeitura de Sanclerlândia, com a devida segregação provisória de funções, atribuindo a cada qual suas tarefas e ações, delineando-se um **projeto e o comprometimento das instituições**.

De acordo com Maria Tereza Cotta⁸, *O projeto é a unidade mínima de destinação de recursos, que, por meio de um conjunto integrado de atividades, pretende transformar uma parcela da realidade, suprimindo uma carência ou alterando uma situação-problema.*

Como medida inicial, caberia à Prefeitura disponibilizar vagas de trabalho aos reeducandos e, quanto à administração penitenciária, caberia fazer a seleção criteriosa e profissional dos reeducandos que prestariam serviços à Prefeitura de Sanclerlândia, mediante cadastro e triagem de interessados.

Após a assinatura do Protocolo de Intenções por todos os envolvidos (Ministério Público, DGAP e prefeitura), este documento foi remetido à Procuradoria Setorial vinculada à administração penitenciária em junho de 2021, a qual, em resposta, informou a viabilidade

⁷ Resolução nº 9/2018 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás.

Art. 2º Notícia de fato é qualquer demanda submetida à apreciação dos membros do Ministério Público, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal aquela obtida com a realização de atendimentos, o recebimento de notícias, documentos, representações ou requerimentos dirigidos à atividade-fim do Ministério Público.

⁸ COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. Revista dos Serviço Público, v.49, n 2, 1998.

jurídica da parceria, tendo em vista que os municípios são parte integrante do Sistema Único de Segurança Pública, cabendo a eles, assim como aos Estados, a implementação de programas de segurança pública, nos termos da Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

No mesmo ato, a Procuradoria Setorial informou que o instrumento juridicamente adequado à formalização dessa colaboração mútua seria um Termo de Cooperação, voltado às hipóteses em que não há transferência de recursos, manifestando-se favoravelmente à sua realização em 14 de julho de 2021.

Em outubro de 2021, a Promotoria de Justiça de Sanclerlândia foi comunicada da publicação do Termo de Cooperação nº 11/2021 – DGAP, celebrado entre a Prefeitura de Sanclerlândia e o Estado de Goiás.

Nesse **produto**, foi prevista a disponibilização de até 40 (quarenta) vagas de trabalho pela prefeitura, que desempenharão atividades de limpeza, construção e reforma de obra, pintura, jardinagem e demais demandas da prefeitura.

Desde então, a Promotoria de Sanclerlândia manteve em trâmite o Procedimento Administrativo nº 202000386816, agora voltado ao acompanhamento da implementação do Termo de Cooperação nº 11/2021 – DGAP. O motivo principal da manutenção desse acompanhamento foi a inércia de ambas as instituições signatárias, situação que demonstrou a necessidade de que a política fosse monitorada pelo Ministério Público.

Como ato provocador inicial, a Promotoria de Justiça teve de emitir ofícios à Unidade Prisional e à Prefeitura de Sanclerlândia, solicitando a ambas que fizessem o encaminhamento dos reeducandos selecionados ao trabalho formal perante a municipalidade.

4. Do papel do Ministério Público

De acordo com Marcelo Pedroso Goulart⁹:

Ao assumir o compromisso-dever de construir e defender, nos limites de sua missão institucional, a democracia de massas projetada na Constituição da República, o Ministério Público passa a figurar no cenário nacional como agente da vontade política transformadora. Na guerra de posição que se trava no seio da sociedade civil, cabe-lhe realizar a grande política, isto é, intervir

⁹ Goulart, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes editores, p. 116.

na realidade por meio de ações político-jurídicas que promovam a mudança na ordem social, objetivando uma ordem superior.

É fundamental que o Ministério Público exerça suas atribuições voltado para a efetivação de direitos sociais, por meio de diagnósticos decorrentes da observação direta de necessidades locais.

Com isso quer-se dizer que esta instituição deve fazer o uso constitucionalmente adequado de seu *poder de agenda*, termo utilizado por Maria Tereza Sadek em Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 08/09/2008¹⁰:

Ademais, o Ministério Público goza de uma vantagem absolutamente extraordinária: o poder de agenda. Para apreender o significado desta qualidade, bastaria um contraste com o Poder Judiciário, que não possui controle de sua agenda, nem na mesma dimensão nem no mesmo grau. Para atuar, o Poder Judiciário tem que ser provocado. Em princípio, trata-se de uma instituição passiva. O Ministério Público, diferentemente das demais instituições do sistema de Justiça, tem controle da agenda, ou seja, pode definir o que vai fazer, como vai fazer e quando vai fazer; ao que dará prioridade e ao que não dará prioridade.

O exercício dessa prática, no campo das políticas públicas, reverte-se tanto em aprimoramento institucional, quanto em efetivação de direitos sociais à comunidade. Essa estratégia de definição de problemas que merecem enfrentamento aproximam o Ministério Público da comunidade, garantindo sua legitimidade constitucional.

5. Replicabilidade

Cabe esclarecer que a autora iniciou as tratativas sem nenhum plano ou roteiro de atuação prévios. Contudo, após a obtenção do **Termo de Cooperação**, foi possível o estabelecimento de um roteiro com orientações mínimas para que outros membros possam trilhar o mesmo caminho e obter o mesmo resultado.

¹⁰ Disponível em < <https://core.ac.uk/download/pdf/16015932.pdf>>. Acesso em 12 de dez. 2022.

Inicialmente, sugere-se a instauração de um procedimento administrativo¹¹ (PA) para acompanhar a definição de agenda, criação, implementação e avaliação de projeto consistente na atuação conjunta, coordenada e sistêmica entre a qualquer órgão de Administração Penitenciária e qualquer Poder Executivo municipal, com finalidade de possibilitar que reeducandos tenham oportunidade de emprego, geração de renda e remição de pena.

Instaurado o procedimento, com delimitação de seu objeto em portaria, a Promotoria de Justiça encaminhará ofício à Unidade Prisional solicitando que apresente diagnóstico sobre a existência de interesse em vagas de trabalho. Os interessados podem ser provenientes de Sanclerlândia ou de outros municípios. Nesse caso, evitar-se-iam os deslocamentos diários da unidade prisional aos municípios de origem.

Concomitantemente, a Promotoria de Justiça deverá encaminhar ofício à prefeitura do município onde estiver localizada a unidade prisional, solicitando que informe a demanda de trabalho.

Com as respostas positivas das duas instituições, a Promotoria de Justiça deverá encaminhar à prefeitura e à Superintendência de Reintegração Social e Cidadania da DGAP (no caso específico de Goiás) uma minuta de Protocolo de Intenções, a fim de obter a assinatura desses órgãos e demarcar, de forma inicial e preliminar, os compromissos e atribuições.

Por fim, na etapa final do ciclo e após a obtenção do Termo de Cooperação, a Promotoria de Justiça poderá manter o Procedimento Administrativo, como estratégia para impulsionar a implementação do referido acordo.

6. Riscos e desafios

Foram observadas lacunas na atuação das instituições signatárias do Termo de Cooperação Técnica, as quais podem ser minimizadas, mitigadas ou evitadas com o acompanhamento da implementação do acordo.

Portanto, como etapa final, o(a) Promotor(a) de Justiça poderá manter em tramitação o Procedimento Administrativo, como estratégia para estimular a implementação da parceria entre DGAP e Prefeitura.

¹¹ Resolução nº 09/2018 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás. Art. 39. O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a:
(...)
II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições.

Na Comarca de Sanclerlândia, ambos os signatários permaneceram inertes após a publicação do referido documento, o que pode ser justificado pelo desconhecimento sobre os procedimentos de triagem e encaminhamento dos reeducandos pela DGAP e da contratação pela prefeitura.

Outro desafio no início da implementação foi a inércia da DGAP em nomear um gestor ao Termo de Cooperação Técnica, apesar de configurar uma das cláusulas do acordo, o que foi formalmente solicitado pela Promotoria de Justiça.

Em suma, a experiência demonstrou que o projeto tem potencial para solução de um problema específico, mas há deficiências na atuação da DGAP e da Prefeitura de Sanclerlândia, as quais podem ser contornadas e corrigidas pela atuação fiscalizatória do Ministério Público.

7. Considerações finais e Resultados

As tratativas para a assinatura da parceria começaram no final de 2020. Em junho de 2021 foi firmado o Protocolo de Intenções entre a Promotoria, a unidade prisional e prefeitura, que resultou, em outubro de 2021, na celebração do Termo de Cooperação Técnica entre os dois últimos, viabilizado pela Procuradoria Geral do Estado de Goiás.

Trata-se de resultado concreto e perene e possibilita que reeducandos tenham oportunidade de emprego, geração de renda e remição de pena.

8. Documentos básicos

Segue abaixo a lista de documentos básicos necessários para que se trilhe o caminho procedimental para a obtenção do Termo de Cooperação Técnica entre Prefeitura e o departamento de administração penitenciária:

- **Portaria de Instauração de Procedimento Administrativo.**
- **Ofícios iniciais à prefeitura e à unidade prisional, a fim de prospectar demanda**
- **Protocolo de Intenções (MP, DGAP e Prefeitura local)**
- **Parecer ADSET n° 16.467 n° 241/2021 (favorável)**
- **Termo de Cooperação Técnica entre DGAP e Prefeitura de Sanclerlândia**

- **Ofícios da Unidade Prisional de Sanclerlândia encaminhando reeducando à prefeitura**