ISSN: 2594-6153

A mudança do paradigma social: o papel do Estado na ressocialização da população em cárcere por meio de políticas públicas direcionadas no Programa Pró-Egresso

Arthur Miguel Ferreira Lawand

Programa de Pós-Graduação em Direito
Email: alawand@hotmail.com

Resumo: O presente artigo almeja, de forma resumida, delinear a função do Direito na articulação de políticas públicas em prol da reinserção social da população carcerária no mercado de trabalho. Nesta arena, abordar-se-á o Programa PRÓ-EGRESSO do Estado de São Paulo, elaborado durante na gestão do então Governador José Serra e instituído pelo Decreto nº 55.126, de 7 de dezembro de 2009, como um paradigma político na promoção à condição de cidadania, redução da vulnerabilidade social e consequentemente do índice de reincidência criminal. Trata-se de um Programa de Inserção de Egressos do sistema penitenciário à atividade laboral no âmbito do Estado de São Paulo.Buscar-se-á por meio destes pressupostos a compreensão pelo Estado sobre o papel na reintegração dos egressos, bem como na identificaçãodos problemas jurídicos enfrentados pelo programa, serão abordados o papel do Governo e da Sociedade como implementadores desta política pública na remediação dos problemas deste arcabouço social.
Palavras-chave: Políticas Públicas, Trabalho Penitenciário, Programa Estadual de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário – PRÓ-EGRESSO, Normatização, Objetivos, Limites, Efetividade.

The change in the social paradigm: the role of the State in the resocialization of the population in prison through public policies directed at the Pro-Egress Program

Abstract: This article aims to outline the role of law in the articulation of public policies for social reintegration of the prison population in the labor market. In this arena, will be addressed he PRO-EGRESSO Program of the State of São Paulo, developed in Jose Serra management and established by Decree No.55 126, of December 7, 2009, as a political paradigm in promoting the condition of citizenship, in reducing social vulnerability and, consequently, the criminal recidivism rate. This is Insertion Program of the population in prison system to the labor activity in the State of São Paulo. It will look through these assumptions understanding by the State on the role in the reintegration and the identification of the legal problems faced by the program, will be addressed the role of government and society as implementers of this public policy in the remediation of problems this social framework.

Keywords: Public Policy, Work Prison, State Support Program Egress of Prisons-PRO- egress, Legislative Source, Objectives, Limits, Effectiveness.

Introdução

Um dos grandes desafios na arena das políticas públicas é a reinserção depresos em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário no mercado de trabalho. Este caminho, ainda que embrionário, é um desafio urgente aos gestores públicos junto a sociedade.

Notadamente, o sistema penitenciário, especialmente o paulista, encontra-se colapsado pelo quantitativo de detentos nos últimos anos[2]. À margem do estigma de masmorras, dentre outros fatores, por falta de recursos humanos e financeiros, o Estado, desde o Iluminismo, busca a transmutação do setor social improdutivo verificado pela cunhada “sinistra festa de punir”[3] com

ISSN: 2594-6153

o tradicional encarceramento em unidades prisionais para uma organização institucional no fomento de mão de obra à sociedade.

O presente artigo se propõe a delinear o papel do Estado na política pública desenvolvida para o sistema penitenciário paulista, em especial ao que fora levado a efeito no programa Estadual de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário – PRÓ-EGRESSO.

Trata-se de um dos programas de grande repercussão na área, inclusive servindo de paradigma para normatização em outros Estados e Municípios, resultado da conjunção de esforços entre a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) e da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho (SERT) do Estado de São Paulo. A partir de uma analise normativa da política pública implementada pelo PRÓ-EGRESSO, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e recepção da Lei de Execuções Penais – Lei nº. 7.210/84, o presente artigo delineará de forma muito resumida os mecanismos de formulação do referido programa governamental, bem como sua efetividade na execução do programa.

Programa de Inserção de Egressos do Sistema Penitenciário no Mercado de Trabalho - Pró-Egresso

Em vista dos direitos fundamentais encartados na Constituição Federal de 1988, o Programa Estadual de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário– PRÓ- EGRESSO assossiou esforços entre a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), por meio da Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania (CRSC), a Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho (SERT). Afora isso, mas ainda com relação, na arena do tormentoso e inevitável retorno do reeducando ao convívio social, pode-se considerar como fonte de inspiração ao PRÓ-EGRESSO a campanha "Começar de Novo"[4], desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça, compondo-se de um conjunto de ações voltadas à sensibilização de órgãos públicos e da sociedade civil com o propósito de coordenar, em âmbito nacional, as propostas de trabalho e de cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema carcerário, de modo a concretizar ações de cidadania e promover redução da reincidência. Vale carrear no presente artigo as vertentes deste desenho institucional, quais sejam: i) realizar campanha de mobilização para a criação de uma rede de cidadania em favor da ressocialização;ii) estabelecer parcerias com associações de classe patronais, organizações civis e gestores públicos, para apoiar as ações de reinserção; iii) implementar iniciativas que propiciem o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, para o cumprimento de sua principal atribuição legal – reintegração social da pessoa encarcerada ou submetida a medidas e penas alternativas; iv) integrar os serviços sociais nos Estados para seleção dos beneficiários do projeto; v) Criar um banco de oportunidades de trabalho, educação e

ISSN: 2594-6153

capacitação profissional; vi) Acompanhar os indicadores e as metas de reinserção. Assim, no contexto principal do papel estatal de atuação em questões sociais, surge o Decreto nº. 55.126, de 7 de dezembro de 2009, assinado pelo então Governador José Serra, que instituiu o programa PRÓ-EGRESSO no Estado de São Paulo. Nas palavras deste gestor, esta política pública partiu de uma premissa fundamental, qual seja, a crença na possibilidade de recuperação das pessoas. Neste sentido, à época proferiu os seguintes dizeres: "*Esse é um bem que a gente faz para as pessoas e um bem para a sociedade, porque nós vamos diminuir a taxa de reincidência ao crime*". Em verdade, o conteúdo do programa não margeia a benemerência, haja vista o manancial impositivo de obrigações expressas na Constituição Federal, mormente em seu art. 5º, §2º, bem como na Lei de Execuções Penais nº 7.210/84, nos artigos 10, 25, 26, 27 e 78.

Nota-se que, o programa em questão tem por fim encaminhar egressos do sistema penitenciário paulista ao mercado de trabalho e na qualificação profissional dos sentenciados que cumprem pena em unidades prisionais de regime semiaberto, de egressos e de pessoas em cumprimento de penas ou medidas alternativas. O texto em destaque evidencia o principal objetivo do PRÓ-EGRESSO, qual seja, estimular a inclusão de recursos humanos na sociedade e no mercado de trabalho com egressos das unidades prisionais paulistas, inclusive, por meio de outros programas da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho, como o Emprega São Paulo e o Programa Estadual de Qualificação Profissional (PEQ). Ademais, um importante componente a ser estudado nesta política pública com beneficiários específicos, é a identificação do público-alvo deste programa, a saber:i) egressos do sistema penitenciário: o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento e o liberado condicional, durante o período de prova; ii) liberados definitivos lato sensu: cumpriram pena e estão em liberdade há mais de um ano;iii) em situação especial de cumprimento de pena: casos como os de detentos que cumprem pena em regime semiaberto ou aberto, foram beneficiados pela suspensão condicional da pena e foram condenados a penas alternativas;iv) anistiados, agraciados, indultados, perdoados judicialmente: aqueles cuja punibilidade foi declarada extinta; vi) adolescentes que estejam cumprindo ou já cumpriram medida sócio-educativa na Fundação Casa.

Considerando que, o público-alvo em análise tem como características comuns a baixa ou nenhuma renda, a pouca escolaridade e famílias extensas, cabe ao Estado, enquanto instituição das instituições (ROMANO, 2006, p.34), a necessidade de atuação no dever de fomentar a empregabilidade desta renegada classe a fim de realizar a ordem e a justiça (BILLIER, MARYOLI, 2005, p.312).

Objetivos do programa PRÓ-EGRESSO: A Resolução SAP - 110, de 1º/8/2014 Institui, na

ISSN: 2594-6153

Secretaria da Administração Penitenciária, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania (CRSC), o "Programa Estadual de Capacitação, Aperfeiçoamento e Empregabilidade – PCAE". Insta salientar que, o programa institucional tem como objetivos: i) promover de forma coordenada atividades de capacitação, aperfeiçoamento e empregabilidade voltadas aos pré-egressos, egressos do Sistema Penitenciário do Estado deSão Paulo, aos apenados com penas e medidas alternativas à prisão, em especial a prestação de serviços à comunidade, e seus familiares;ii) incentivar, apoiar e implantar projetos e ações voltados à capacitação profissional, ao aperfeiçoamento e a empregabilidade nos estabelecimentos penitenciários e unidades de atendimento de reintegração social;iii) buscar e formalizar convênios, parceiras e termos de cooperação técnica com entidades públicas, empresas privadas e organizações da sociedade civil com objetivo de propiciar qualificação profissional e/ou inserção no mercado de trabalho;iv) disponibilizar aos estabelecimentos penitenciários, assim como às Unidades de Atendimento de Reintegração Social do Estado de São Paulo, quando houver previsão e recursos, auxílio visando adequar, estruturar e equipar os espaços físicos destinados à implantação e execução das ações do programa; v) prestar suporte técnico aos estabelecimentos penitenciários e às Unidades de Atendimento de Reintegração Social em subsídio à implantação e execução de ações e projetos para capacitação e geração de emprego, trabalho e renda; vi) subsidiar a construção de mecanismos qualitativos e quantitativos, para acompanhamento e avaliação do desenvolvimento e o aproveitamento da população beneficiada pelas iniciativas do programa;vii) monitorar e avaliar o programa por meio de indicadores qualitativos e quantitativos estabelecidos pela Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania;viii) fomentar a realização de pesquisas, estudos e levantamentos estatísticos referentes à capacitação, aperfeiçoamento e empregabilidade, visando contribuir para o intercâmbio de boas práticas. O principal objetivo é estimular a inclusão na sociedade e mercado detrabalho de egressos das penitenciárias paulistas e da Fundação Casa, por meio de programas parceiros da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, como o Emprega São Paulo (intermediação de mão de obra) e o Programa Estadual de Qualificação Profissional (PEQ).

Política de atuação – Efetividade/dados referenciais

De acordo com este programa, com fulcro nos ditames do Decreto instituidor nº. 55.126 de 7 de dezembro de 2009, alterado pelo ulterior Decreto nº. 56.290 de 15 de outubro de 2010, para consecução de seus objetivos os órgãos estaduais poderão exigir que 5% do número total de vagas das empresas vencedoras das licitações de obras e serviços seja destinado aos egressos, da seguinte forma: i) 5% (cinco por cento) das vagas para um contingente mínimo de 20 (vinte) trabalhadores;ii) 1 (uma) vaga, quando omínimo de trabalhadores for 6 (seis) e o máximo 20 (vinte). No que tange a obra ou serviço que necessite para sua realização até 5 (cinco) trabalhadores será facultativa a contratação de que cuida o PRÓ-EGRESSO. Ressalte-se que os órgãos da Administração Pública que aderirem ao programa devem firmar uma carta de compromisso, com expressa disposição em contratar os beneficiários desta política pública.

ISSN: 2594-6153

Neste ponto, necessário se faz a crítica quanto à pouca efetividade desta política pública para alocação do público-alvo do PRÓ-EGRESSO, percebida por um mero recorte quantitativo de recursos humanos nas referidas Pastas estaduais, tendo em vista o reduzido número de funcionários ativos com qualificação, bem como na baixa institucionalização e da escassez de empregos decorrentes de crises econômicas vivenciadas no país e no mundo. Assim sendo, dentro de uma dimensão quantitativa na aferição da efetividade do programa, apresentam-se os dados oficiais referentes à qualificação profissional e empregabilidade de presos do regime semiaberto, quais sejam: Ano/ Capacitação e empregabilidade em regime semiaberto

- 2010 a 2019 - 67.253
- 2021 – 1.530

Críticas e considerações finais

Um dos pontos de críticos que aponta-se nesta política pública é a inércia do Estado durante anos na omissão do implemento de normas exequíveis em vista da normatização programática, consubstanciada na Constituição Federal de 1988, bemcomo nos artigos 10, 25, 26 e 27da Lei de Execuções Penais nº 7.210/84. Uma explicação possível para esta inação estatal é a ausência de interesse político em assuntos penitenciários, eis que este público-alvo não pode, em sua grande parte no regime fechado, exercer a principal moeda de troca neste jogo de poder, qual seja, o voto. Mais ainda, o fomento de ações neste segmento não tem o condão de proporcionar um bom *marketing*, elemento crucial do processo eleitoral, tendo em vista a gradual predominância da razão mercadológica em detrimento as garantias sociais.

Neste sentido, cumpre notar, segundo Salo de Carvalho [9], as lições de Hayek e Friedman, gestores do modelo da crítica social, os quais entendem que as possibilidades de arcar com os compromissos do Estado providência seriam irreais. Por outro lado, para o discurso liberal, o estado de bem-estar tornara-se uma quimera,vez que é incapaz de cumprir suas promessas de segurança, situação que se verifica com o aumento progressivo de egressos, praticamente inimpregáveis, do sistema penitenciário. Cabe assim ao Estado aperfeiçoar o programa, especialmente, no que tange a participação da sociedade na contratação de egressos, quiçá por incentivo e benefícios fiscais, a fim de concretizar os objetivos desenhados no PRÓ-EGRESSO.

Em adição, considerando as características desta política pública, ora explanadas no corpo deste artigo, vislumbra-se a necessidade de criação de parcerias com organizações da sociedade civil, tais como a Pastoral, Ong, Oscip, dentre outras, em prolda promoção de meios para o resgate da cidadania dos egressos. Por derradeiro, finda-se com o pensamento romaniano,o qual registra que seria metafisico imaginar o homem isolado, vivendo em estado de natureza antes de

ISSN: 2594-6153

se estabelecer o direito que regulará sua conduta social, postulando necessariamente um ordenamento jurídico que o constitua e o regule, notadamente, os direitos sociais de uma classe vulnerável e hipossuficiente como a população carcerária.

Referências

1. Alexy, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso daSilva. São Paulo: Malheiros, 2008.
2. BILLIER, Jean-Casien; Maryioli, A.. *História da filosofia do direito*. Barueri: manole, 2005.
3. BUCCI, Maria P. Dallari. *O conceito de política pública em direito "In" Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.), SP: Saraiva, 2006.
4._____. Fundamentos para um Teoria Jurídica das Políticas Públicas. SP:Saraiva, 2013.
5._____. As políticas e o direito administrativo. *Revista trimestral de Direito Público*. n.13. p. 134-144. São Paulo: Malheiros, 1996.
6. Crettiez, Xavier. As formas da violência. Tradução de Lara Christiana de Malimpensa e Mariana Paolozzi Sérvulo da Cunha. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
7. Hauriou, M.. *A Teoria da Instituição e da Fundação. Ensaio de Vitalismo Social.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.
8. Macedo Junior, Ronaldo Porto. *O conceito de direito social e racionalidade em conflito: Ewald contra Hayek. In Ensaios de Teoria do Direito*. SP: Saraiva, cap 2, 2013, pp. 57-107.
9. RAMOS, Elival da Silva. Controle jurisdicional de políticas públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1998. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Vol. 102. P.327-356. São Paulo: USP, 2007.
10. Santi R., O Ordenamento Jurídico. Tradução de Arno Dal Ri Jr.Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.
11.Sítio eletrônico da Secretaria da Administração Penitenciária. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br> Acesso em 05 de julho de 2022.
12. Sítio eletrônico da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho. Disponível em: <http://www.emprego.sp.gov.br> Acesso em 05 de julho de 2022.