

Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões

SÉRIE JUSTIÇA PRESENTE | COLEÇÃO POLÍTICA PRISIONAL



SÉRIE JUSTIÇA PRESENTE
COLEÇÃO POLÍTICA PRISIONAL

**Diagnóstico de
Arranjos Institucionais
e Proposta de
Protocolos para
Execução de Políticas
Públicas em Prisões**





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

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823g

Brasil. Conselho Nacional de Justiça.

Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

Inclui bibliografia.

132 p. : fots., tabs., graf., mapas. (Série Justiça Presente. Coleção política prisional).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-88014-55-4

ISBN 978-65-88014-07-3 (Coleção)

1. Política prisional. 2. Política penal. 3. Diagnósticos e protocolos em prisões. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Departamento Penitenciário Nacional. 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, Pollyanna Bezerra Lima Alves, Sandra Regina Cabral de Andrade, Juliana Garcia Peres Murad, Melina Machado Miranda, Christiane Russomano Freire, Flávia Saldanha Kroetz

Supervisão: Melina Machado Miranda e Valdirene Daufemback

Apoio: Comunicação Justiça Presente

Projeto gráfico: Sense Design & Comunicação

Revisão: Orientse

Fotos: Capa, pg 19, pg 25 e pg 89 - Unsplash; pg 9 - Lucas Castor/Agência CNJ

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 da Série Justiça Presente trazem temáticas afeitas ao programa envolvendo o sistema penal, como audiência de custódia, alternativas penais, monitoração eletrônica, política prisional, atenção às pessoas egressas do sistema prisional, sistema eletrônico; e o sistema socioeducativo, consolidando políticas públicas e fornecendo rico material para capacitações e sensibilização de atores.

É animador perceber o potencial transformador 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.

Esta publicação tem como objetivo contribuir para o diálogo e a cooperação entre os Poderes Executivo e Judiciário e propõe alternativas e instrumentos de inovação na execução das penas privativas de liberdade, tendo sempre como fio condutor o respeito à legalidade e aos compromissos internacionalmente firmados de garantia da vida e da dignidade humana.

Os conteúdos aqui apresentados permitirão aos juízos de execução, juízes corregedores, Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário dos Tribunais de Justiça de todo o país, e a toda a magistratura encontrar caminhos para fortalecer e aprimorar seu trabalho em prol da justiça brasileira, bem como estabelecer pontes como o Poder Executivo e a sociedade civil para avançar na construção das políticas públicas em prisões, como apontam os protocolos que compõem a última parte da publicação.

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
I. Introdução	10
II. Contexto	14
III. Nota metodológica	16
Parte I - Marcos conceituais para as políticas públicas em prisões	19
I. Regras de Nelson Mandela, Regras de Bangkok e outros tratados e dispositivos internacionais	20
II. Interseccionalidade de Gênero e Raça na Execução de Políticas Públicas em Prisões	23
Parte II - Dados obtidos e análises	25
I. A administração penitenciária	26
1. Gestão do sistema penitenciário	26
2. Processos de formação e aprendizagem na administração penitenciária	31
3. Órgãos de controle na administração penitenciária	36
II. Atores e arranjos institucionais para a garantia de direitos	39
1. Procedimentos para ingresso de pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais	40
2. Assistência à saúde	44
3. Política de educação em prisões	48
4. Política de trabalho em prisões	56
5. Atividades culturais	61
6. Assistência material	63
7. Assistência Social em prisões	68
8. Assistência religiosa	73
9. Política para mulheres e diversidades	78
10. O exercício do controle e as técnicas de gestão prisional	85
Parte III - Propostas de aprimoramento dos arranjos institucionais e protocolos para atuação do Poder Judiciário	89
I. Propostas direcionadas ao aprimoramento da estrutura organizacional da política prisional	90
1. Órgãos gestores da administração penitenciária	90
2. Processos de formação e aprendizagem na administração penitenciária	92
3. Ouvidorias e Corregedorias	93
II. Propostas para melhoria dos arranjos institucionais voltados à garantia de direitos e protocolos de atuação do Poder Judiciário	95

1. Procedimentos para ingresso de pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais	95
2. Saúde	97
3. Educação	99
4. Trabalho	101
5. Cultura	103
6. Assistência Material	105
7. Assistência social	107
8. Assistência religiosa	110
9. Mulheres e diversidades	112
10. Controle e técnicas de gestão	115

Apontamentos Finais **118**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **121**

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, MAPAS E QUADROS

Figura 1: Diagrama do modelo de configuração dos arranjos de execução da política prisional.	12
Gráfico 1: <i>Status</i> dos órgãos gestores na administração estatal	29
Gráfico 2: Órgãos gestores da administração penitenciária – 2016	30
Gráfico 3: Classificação dos órgãos gestores conforme “sistema de pertencimento”	30
Gráfico 4: Periodicidade dos cursos de formação de servidores penais	34
Gráfico 5: Forma de ocupação do cargo de ouvidor	38
Gráfico 6: Critérios que são considerados no momento de inclusão das pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penitenciários	42
Gráfico 7: Práticas de inclusão nos estabelecimentos prisionais	43
Gráfico 8: Existência de Plano de Ação para a PNAISP por estado	46
Gráfico 9: Existência de Serviços de Avaliação e Acompanhamento em saúde mental	47
Gráfico 10: Mecanismos de certificação de alunos/as do sistema prisional	51
Gráfico 11: Existência de Grupo Gestor do Plano Estadual de Educação em prisões	51
Gráfico 12: Projeto político-pedagógico próprio para o sistema prisional	54
Gráfico 13: Existência de programa de formação para docentes	54
Gráfico 14: Gestão dos ambientes e rotinas escolares nas unidades prisionais	55
Gráfico 15: Existência de programa de incentivo à leitura	56

Gráfico 16: Existência de grupos gestores de planos estaduais de trabalho para pessoas em privação de liberdade	58
Gráfico 17: Existência de regulamentação dos horários das atividades laborais	60
Gráfico 18: Existência de atividades culturais e planos estaduais de cultura	62
Gráfico 19: Integração entre atividades culturais e escolares	62
Gráfico 20: Assistência material – fornecimento de refeições	66
Gráfico 21: Assistência material – fornecimento de <i>kits</i> de vestuário	66
Gráfico 22: Uso de uniformes em estabelecimentos prisionais	68
Gráfico 23: Disponibilidade de assistentes sociais na totalidade de estabelecimentos prisionais por estado	70
Gráfico 24: Arranjos institucionais para oferta do serviço social em prisões	71
Gráfico 25: Sistemáticas e normas de comunicação com familiares	73
Gráfico 26: Presença das matrizes religiosas nas unidades prisionais por estado	76
Gráfico 27: Local para guarda de materiais religioso, por estados	77
Gráfico 28: Estados que executam políticas para mulheres em privação de liberdade	80
Gráfico 29: Elaboração da PNAMPE, por estado	80
Gráfico 30: Metas da PNAMPE em execução nos estados	82
Gráfico 31: Grupos que os estados identificam em políticas de diversidades	84
Gráfico 32: Estados que adotaram o uso de nome social por pessoas privadas de liberdade e/ou seus visitantes	85
Gráfico 33: Equipes de intervenção, escolta e transporte de pessoas privadas de liberdade nos estados	86
Mapa 1: Órgãos gestores da administração penitenciária – 2019	28
Mapa 2: Existência de Ouvidorias do Sistema Prisional, por estado	37
Mapa 3: Estados que formularam o Plano Estadual de Educação em Prisões	50
Mapa 4: Existência de plano estadual de trabalho para as pessoas privadas de liberdade, por estado	59
Mapa 5: Constituição do Comitê Gestor da PNAMPE, por estado	81
Quadro 1: Órgãos gestores por estado	27
Quadro 2: Composição dos grupos gestores da educação em prisões por estado	53



INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Em novembro de 2018, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinaram o projeto de cooperação técnica internacional BRA/18/019 – Fortalecimento do Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo. O projeto tem como objetivo desenvolver ferramentas e estratégias com foco no fortalecimento do monitoramento e da fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo, com ênfase na redução da superlotação e superpopulação nesses sistemas. Nesse sentido, o projeto visa posicionar o CNJ como ator central na resolução da crise nos sistemas prisional e socioeducativo, considerando as particularidades de cada um.

As ações aqui previstas contemplam a realização de estudos, avaliações e planos, bem como a criação de mecanismos e instrumentos que potencializam a implantação, a disseminação e a sustentação de capacidades técnicas, conceituais e operativas voltadas ao aperfeiçoamento das políticas penais e de medidas socioeducativas no país. O projeto valoriza, ainda, o trabalho interinstitucional entre os Poderes Judiciário e Executivo, de forma a fomentar a disseminação das metodologias e sustentabilidade das ações desenvolvidas no âmbito do projeto, mesmo após seu encerramento.

Para tanto, o programa articula-se nos seguintes eixos de trabalho:

- i. estratégia para a redução da Superlotação e Superpopulação carcerária no Brasil desenvolvida e implantada.
- ii. estratégia para controle do quantitativo de adolescentes em privação de liberdade desenvolvida e implantada.
- iii. subsídios para a promoção da cidadania e garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade no Sistema Prisional e Socioeducativo desenvolvidos.
- iv. projeto Penas Inteligentes, contemplando a disseminação nacional do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), implantado e avaliado.
- v. gestão eficiente e gestão do conhecimento do projeto realizadas.

No escopo do Eixo 3, por seu turno, as ações estão divididas em três frentes principais, quais sejam:

- i. políticas de cidadania e garantia de direitos, compreendendo o conjunto de políticas públicas que devem ser asseguradas às pessoas privadas de liberdade.
- ii. política de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, voltada ao fomento de *escritórios sociais*, ao aprimoramento de outras iniciativas existentes e formação de redes de organizações da sociedade civil, com vistas à implantação de uma política nacional.
- iii. aprimoramento dos mecanismos de participação e controle social, incluindo sistemas e órgãos de inspeção.

O presente documento insere-se no conjunto das ações levadas a cabo no escopo das políticas de cidadania e garantia de direitos, consistindo num Diagnóstico dos Arranjos Institucionais existentes em cada estado e em Proposta de Protocolos para a Execução das Políticas Públicas em Prisões que devem estar articuladas para assegurar a oferta das assistências previstas pela Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984).

Conquanto essa legislação seja anterior à Constituição Brasileira de 1988, reconhece-se nela o princípio da garantia de direitos aos sujeitos privados de liberdade, o que exige pensar em políticas intersetoriais e interinstitucionais que envolvem não apenas um leque de atores estatais, mas também a participação da sociedade civil – como, aliás, foi consolidado pela Constituição Cidadã. Sendo assim, realizou-se um diagnóstico com a finalidade, inicialmente, de compreender os arranjos institucionais por meio dos quais os órgãos gestores das políticas prisionais nos estados estão articulados com outros atores, mediante um conjunto de questões que abarcam as seguintes áreas:

Parte I: Informações institucionais: gestão do sistema penitenciário

Parte II: Informações operacionais: gestão de atividades no sistema penitenciário

Escopo A: Inclusão/triagem/classificação

Escopo B: Assistência Judiciária

Escopo C: Assistência à Saúde

Escopo D: Assistência Educacional e Incentivo à leitura

Escopo E: Trabalho e Qualificação Profissional

Escopo F: Atividades de Cultura e Esporte

Escopo G: Assistência Material

Escopo H: Assistência Social e Vínculo familiar

Escopo I: Assistência Religiosa

Escopo J: Apoio ao Egresso e Familiar de pessoas presas

Escopo K: Políticas para Mulheres

Escopo M: Diversidades

Escopo N: Tratamento Humanitário

Escopo O: Participação e Controle Social¹

¹ Neste relatório, alguns escopos categorizados no instrumento de coleta de dados foram reunidos para fins de análise e descrição, caso dos escopos K e M; outros, foram deixados de fora da análise, uma vez que são objeto de outras ações no âmbito do Justiça Presente, especialmente o escopo B, que integram as ações relacionadas aos mutirões eletrônicos, e o escopo J, presente nos esforços para o fomento de uma Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional.

Longe de querer adentrar nas formas de execução das políticas, em seu cotidiano, o instrumento de diagnóstico buscou compreender a arquitetura que caracteriza os arranjos institucionais de tal execução, tendo como premissa a finalidade de que os atores institucionais previstos legalmente devem atuar no sentido estrito do respeito aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade (BEIRAS, 2000). A figura abaixo representa o modelo de análise que subsidia a metodologia de organização deste documento:

Figura 1: Diagrama do modelo de configuração dos arranjos de execução da política prisional.



Fonte: Elaboração dos/as autores/as.

O modelo indica que a configuração do sistema prisional brasileiro se dá a partir da legislação, tratados e demais normativas que postulam suas finalidades e diretrizes. Esse arranjo normativo, por sua vez, deve incidir na configuração dos arranjos institucionais, por meio dos quais o Estado brasileiro busca cumprir aquelas finalidades e diretrizes. De cada arranjo institucional, que envolve a articulação de diversos atores institucionais, dos diferentes Poderes, e os instrumentos legais que os vinculam, decorrem as estruturas de execução da política prisional, que são instituídas como modelos organizacionais daqueles arranjos institucionais – órgãos gestores, carreiras, estrutura administrativa e financeira - e por meio dos quais são executadas as ações num nível operacional, incluindo os procedimentos instituídos e suas formas de controle.

Sendo assim, os arranjos institucionais deveriam ser concebidos e implantados com vistas a essa garantia, o que, de antemão, parece prejudicado quando o próprio Supremo Tribunal Fede-

ral (STF) reconhece, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 do Distrito Federal, um “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional brasileiro.

O instrumento de diagnóstico pretendeu, portanto, identificar em que medida os estados federativos brasileiros estão organizados e dispõem das condições necessárias para fazer cumprir os preceitos legais e para enfrentar as exigências implícitas a um modelo punitivo que é, em si, a expressão máxima da contradição que caracteriza o Direito Penal.

A partir dessa identificação, porém, um novo objetivo apresenta-se, a saber, a proposição de estratégias de aprimoramento da gestão prisional, aqui considerando tanto as responsabilidades e atribuições do Poder Executivo, enquanto esfera responsável pela administração penitenciária, como também os deveres do Judiciário, na medida em que o modelo político-jurídico do sistema de justiça criminal brasileiro também lhe imputa responsabilidades diretamente implicadas nos modos de operar e gerir a política prisional no país.

Sendo assim, este documento está organizado da seguinte maneira: na primeira parte são apresentadas duas linhas de sustentação conceitual das análises e recomendações nele encontradas, quais sejam, os regramentos internacionais das Nações Unidas e a interseccionalidade dos marcadores de identidade, em especial raça e gênero, compreendidos como elementos estruturantes da política prisional brasileira. Na sequência, os dados coletados junto a 26 entes federativos são apresentados, descritos e analisados, dividindo-os em 10 seções, que perfazem o ciclo da gestão de estabelecimentos prisionais, desde o ingresso das pessoas privadas de liberdade. Nesta parte, cada seção é composta de uma introdução ao tópico, contextualizando a previsão legal que o normatiza para, na sequência, descrever os dados coletados. Em seguida, faz-se uma análise desses dados, incluindo uma abordagem crítica e, a depender de cada caso, comparação com dados obtidos de outras fontes, explicitando-as. Na parte 3, então, são apresentadas as recomendações para aprimoramento dos arranjos institucionais existentes, contendo propostas para o Executivo e para o Judiciário.

A sistemática de organização deste documento cumpre, assim, uma função complementar, qual seja, a de subsidiar novas formulações normativas pelo Conselho Nacional de Justiça que tenham como finalidade aprimorar os mecanismos e instrumentos de inspeção penitenciária, considerando, especialmente, a previsão da Resolução CNJ nº 214, de 15 de dezembro de 2015, que estabelece as atribuições dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Medidas Socioeducativas (GMFs) para este fim, além das resoluções que tratam de grupos específicos que se encontrem em privação de liberdade, como populações indígenas, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexo (LGBTI+) e outros.

Tal como a prisão *em si*, a gestão prisional brasileira é marcada por inúmeras contradições, das quais dá mostras o próprio quadro nacional de configuração dos órgãos gestores da administração penitenciária.

Segundo a Lei de Execução Penal – Lei nº 7.210/1984, a gestão prisional deve ser coordenada por um órgão nacional – o Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com funções de supervisão, inspeção/fiscalização, apoio técnico e colaboração com os entes federativos, a quem cabe, efetivamente, a responsabilidade pela gestão prisional, uma vez que são os estados as instâncias responsáveis por “supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais” (art. 74)², locais, por excelência, do cumprimento das penas privativas de liberdade.

Para os estados, a LEP estabelece que “a legislação local poderá criar Departamento Penitenciário ou órgão similar, com as atribuições que estabelecer” (art. 73).

Desde sua promulgação, no bojo do processo de redemocratização brasileira, até a segunda década do século XXI, a LEP passou por diversas revisões, incorporando preocupações referentes à garantia de direitos para públicos específicos³, propostas de aprimoramento da gestão de procedimentos e normas⁴, mecanismos de reforço das práticas disciplinares⁵ e, ainda, propostas explícitas de endurecimento penal.⁶ Também nesse período, o Brasil observou um incremento expressivo de seu aparato⁷ e de seu contingente⁸ prisional, saltando de cerca de 230 mil pessoas presas na virada

2 Embora previsto no art. 72 da LEP, apenas em 2003 foi anunciado o início de implantação de um “sistema penitenciário federal”, cuja primeira unidade viria a ser inaugurada em Catanduvas/PR no ano de 2006, motivo pelo qual foi publicada a Resolução nº 502, de 9 de maio de 2006, do Conselho da Justiça Federal, estabelecendo procedimentos de inclusão e transferência de pessoas presas para aquela e outras unidades que viriam a ser, posteriormente, construídas. No ano de 2020, o Brasil conta com cinco penitenciárias federais, a saber: Catanduvas/PR (inaugurada em 2006), Campo Grande/MS (2006), Porto Velho/RO (2009), Mossoró/RN (2009) e Brasília/DF (2018).

3 Tal como a Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009, que estabelece condições específicas para a privação de liberdade de mulheres mães e assistência aos filhos recém-nascidos.

4 A Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, cria, entre outros aspectos, parâmetros para os processos de normas para inclusão no Regime Disciplinar Diferenciado.

5 Como contido na Lei nº 12.654, de 28 de maio de 2012, que prevê a obrigatoriedade de coleta de material genético para identificação criminal.

6 Entre outros aspectos de endurecimento da execução da pena, a Lei nº 13.964/2019 estabelece novos prazos para a progressão de regime, praticamente inviabilizando, para diversos tipos criminais, o acesso ao regime progressivo da pena implantado no início da República.

7 Considera-se o “aparato prisional” como o conjunto formado pelos estabelecimentos de privação de liberdade e seu órgão gestor estadual.

8 Como descrito em Melo (2020, p. 25), “dados do Infopen no ano 2000 apontam a existência de 893 estabelecimentos penais, com um total de 135.710 vagas. Esta contagem, porém, inclui 462 cadeias públicas ou estabelecimentos similares, os quais, sendo subordinados à gestão da Polícia Civil, deveriam servir apenas para a custódia temporária das pessoas detidas sem condenação, mas que, no entanto, custodiava naquele ano 57.775 pessoas, que ocupavam um total de 27.109 vagas. Já em dezembro de 2014, o número de estabelecimentos prisionais saltou para 1436 unidades, que totalizavam 371.884 vagas, sendo que destas, pouco mais de 37 mil vagas estavam em carceragens de delegacias ou similares”.

para os anos 2000 (INFOPEN, 2015), para um contingente superior a 750 mil pessoas, num período inferior a duas décadas (INFOPEN, 2019), o que coloca o país, atualmente, no terceiro lugar mundial no número de pessoas encarceradas.

Por seu turno, o caráter genérico da LEP ao estabelecer a tipologia dos órgãos gestores estaduais permitiu, ao longo dos anos, uma multiplicidade de entes administrativos que, por sua própria natureza difusa, dificulta ou quase que impede a efetiva coordenação de uma política prisional nacional, tal como prevista no rol de atribuições do Departamento Penitenciário Nacional.

Nesse cenário, o fomento, a indução, o financiamento, o apoio técnico e a supervisão/inspeção de políticas de abrangência nacional tornam-se de difícil viabilidade, o que contribui, inclusive, para os baixos índices de execução que, ano após ano, são obtidos no tocante aos recursos financeiros que são transferidos via Fundo Penitenciário (Funpen) ou mediante outros mecanismos de repasse.

Da mesma forma, é baixo o nível de profissionalização no âmbito das políticas penais⁹ e, especialmente no tocante à política prisional, o que se observa é uma ênfase quase que exclusiva na criação de quadros voltados à “segurança”¹⁰, predominantemente compreendida como exercício do controle, da disciplina e da contenção da “massa carcerária”.

Assim, ao mesmo tempo em que inexistente no Brasil uma carreira própria de servidores penais¹¹, o crescimento exponencial do aparato prisional apenas vem reforçando a criação de quadros de agentes penitenciários – com suas diversas nomenclaturas correlatas – em detrimento das funções assistenciais e administrativas que a gestão prisional exigiria e, ainda mais, em descaso com a criação de carreiras para as demais políticas penais, nas quais predominam o imprevisto e a alocação circunstancial de profissionais e recursos.¹²

9 Compreende-se como políticas penais um conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve, além das medidas de privação de liberdade em diferentes regimes, as audiências de custódia, as alternativas penais, os serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, conforme abordado em Melo e Daufemback (2018).

10 Uma análise sobre os ordenamentos que ao longo da história das prisões no Brasil configuraram o aparato prisional nacional pode ser encontrada em MELO, 2020. Em resumo, a obra aborda a emergência da gestão prisional no Brasil a partir de jogos de forças entre atores, instituições e perspectivas relacionadas aos ordenamentos da “Justiça” e da “Segurança”, em que a construção do Direito se dá em paralelo, e sob influência, de sua violação, justificada pela necessidade de produzir/reproduzir a prisão enquanto instituição de controle de segmentos populacionais.

11 Em dezembro de 2019, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 14/2016, com o objetivo de alterar o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital, equiparando os agentes penitenciários aos membros das demais polícias. Numa análise bastante preliminar, longe de constituir uma carreira de servidores prisionais, a EC, que ainda precisa ser regulamentada em lei, reforça a fragmentação dos quadros federativos, uma vez que cada nova “força policial” permanecerá vinculada ao órgão gestor dos presídios estaduais, o que não necessariamente gera articulação institucional e operacional com as demais forças policiais. Num cenário pouco otimista, a polícia penal tende a ser a força policial de menor prestígio no conjunto das demais corporações.

12 No caso da política de alternativas penais, em que pese, como demonstram Pimenta e Leite (2018), os avanços obtidos no tocante ao desenvolvimento de metodologias próprias para a responsabilização penal em substituição ao encarceramento e na implantação das Centrais Integradas de Alternativas Penais, não existem carreiras próprias de servidores para esta política, nem processos seletivos específicos – exceto em casos pontuais de formalização de convênios – nem processos formativos consolidados enquanto áreas de conhecimento, de modo que os saberes e as práticas que vão constituindo o “campo” decorrem, sobretudo, da experimentação e da iniciativa

Por outro lado, as principais inovações observadas na política prisional decorrem de sua interface com o surgimento e a consolidação dos grupos criminais, o que levou as administrações estaduais e federal a investirem na especialização de grupos específicos de intervenção penitenciária (MELO, 2020), com formação militarizada e uso de técnicas ostensivas de contenção das pessoas privadas de liberdade – conforme se verá adiante.

Em consequência, o cenário nacional apresenta um quadro bastante difuso das carreiras penitenciárias, com padrões variados de contratação, formas e critérios de acesso distintos, sem clareza quanto à formação básica e continuada exigida e, em geral, sem definição de planos de cargos e carreiras e de formas de ocupação dos cargos de chefia e direção.

Num cenário como este, ganham relevo algumas questões relacionadas à garantia dos direitos legalmente previstos para as pessoas privadas de liberdade: quais são os órgãos gestores da administração penitenciária e como estão constituídos? Como as administrações penitenciárias estão organizadas para fazer valer aqueles direitos? Que atores são mobilizados e que arranjos institucionais configuram entre si para executar as diversas políticas públicas necessárias àquela garantia?

Foi com o intuito de compreender estas questões que o Eixo 3 – Políticas de Cidadania e Garantia de Direitos, do Programa Justiça Presente, realizou o presente Diagnóstico, cujos resultados são apresentados neste documento.

A publicação que ora se apresenta vem ao encontro do importante trabalho realizado pelos GMFs e demais atores do Poder Judiciário, apresentando estratégias e alternativas de diálogo interinstitucional para enfatizar a garantia de direitos às pessoas privadas de liberdade no que tange às políticas de públicas em unidades prisionais, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e demais locais de privação de liberdade.

NOTA METODOLÓGICA

A descrição dos procedimentos metodológicos aplicados na pesquisa *Nacional para Coleta de Dados sobre Rotinas, Normas, Atores e Arranjos Institucionais das Políticas Prisionais Estaduais* envolve: método da coleta, fontes de dados e técnicas adotadas para a elaboração de tabelas e gráficos.

A realização do diagnóstico de arranjos institucionais para execução de políticas públicas em prisões contou com a participação de 26 unidades federativas (25 estados e o Distrito Federal), ex-

espontânea de “servidores-militantes” da área.

certuando-se o estado de São Paulo, que não participou da pesquisa por não possuir, à época de sua realização, uma coordenação estadual do programa Justiça Presente.¹³

A metodologia utilizada foi aplicação de questionário enviado pela Coordenação Nacional do Eixo 3, via *e-mail*, para as coordenações estaduais.

A coleta de dados foi realizada a partir de um questionário em formato Word¹⁴ que os coordenadores estaduais receberam. Cada coordenação ficou responsável pela coleta de dados e pela escolha da melhor estratégia para realizá-la, já que a aplicação do questionário dependia do contexto local, do conhecimento das atividades que caracterizam cada área pesquisada e da abertura dos setores responsáveis para fornecimento das informações.

O período da pesquisa foi de três meses (junho, julho e agosto de 2019), sendo que, após o encerramento do prazo, os questionários preenchidos foram enviados por *e-mail* para a Coordenação do Eixo 3, por dois formatos: arquivo digital Word com respostas digitadas e arquivo de imagem escaneada do preenchimento feito de próprio punho.

O formulário da pesquisa é composto por 19 páginas e 81 perguntas, além da parte inicial com informações de identificação.¹⁵ Tal instrumento divide-se em duas partes, sendo a Parte I, com uma única seção, destinada à coleta das informações da gestão do sistema penitenciário, e a Parte II, composta por 14 seções, voltada às informações acerca dos arranjos para oferta das políticas públicas em prisões.

Trata-se de um instrumento semiestruturado, contando com questões em sua maioria fechadas, com opções de respostas prontas para marcar, mas que também contou com algumas perguntas descritivas, feitas para complementar/especificar uma anterior.

As variáveis fechadas permitem aos informantes escolherem uma ou mais opções de resposta; são, portanto, questões mais objetivas e que podem ser respondidas mais rapidamente. As análises dos dados de variáveis objetivas são menos complexas e propiciam que os resultados sejam exibidos em forma de gráficos e tabelas.

As variáveis descritivas permitem ao entrevistado escrever e detalhar no campo da resposta aquilo que considera importante, proporcionando maior liberdade para relatar o contexto local. O método de análise de uma variável descritiva é mais complexo e exaustivo, pois exige um exame mais detalhado das características individuais das unidades de análise. Por outro lado, nesse tipo de questão, é possível maior imersão na unidade de análise, percebendo suas especificidades.

13 O Programa Justiça Presente tem como um dos seus principais diferenciais o diálogo contínuo com os atores locais e o desenho de planos executivos adaptados às necessidades das Unidades da Federação (UF) que partem do plano nacional de ação. A maior evidência de que o programa prioriza a construção de soluções conjuntas é a alocação de 27 coordenadores estaduais e 27 consultores em audiência de custódia em todas as UFs.

14 Word é uma ferramenta que integra o pacote Office da Microsoft desde 1997, e sua função é o processamento de textos. Portanto, o Word é utilizado para escrever/editar textos com qualquer finalidade: acadêmica, profissional, criativa etc.

15 Nome do Estado, nome do entrevistado, data da aplicação e nome, cargo e instituição do entrevistado.

O instrumento do diagnóstico foi considerado bastante completo por seus aplicadores, com muitas questões e destinado a compreender ao máximo os arranjos para execução das políticas em unidades prisionais do Brasil. Devido ao fato de o formulário da pesquisa ter sido feito na ferramenta Word, os questionários preenchidos foram enviados em dois formatos (Word e imagem), tornando necessário transferir as respostas dos 26 questionários para o programa Excel,¹⁶ a fim de iniciar as análises dos dados, originando um Dicionário de Dados¹⁷ que, na sequência, foi transformando em banco de dados.

Após inserir todas as respostas no Excel em formato de banco de dados, foi possível começar a tabulação das informações e, assim, elaborar as tabelas e os gráficos. A representação das respostas foi realizada em dois *softwares* (Excel e RStudio¹⁸). No *software* Excel, foram elaboradas as tabelas e, a partir do software RStudio, foram elaborados os gráficos. O primeiro programa permite formatar (tamanho fonte e cores) as tabelas conforme a escolha do indivíduo, enquanto a vantagem de utilizar o RStudio é que ele permite automatizar a criação dos gráficos, permitindo, a partir de uma programação, elaborar vários gráficos de uma vez só.

Por fim, o método utilizado para analisar os dados foi descritivo, com representação gráfica dos resultados baseada na frequência.

16 Excel ou Microsoft Excel é um aplicativo de criação de planilhas eletrônicas, criado pela Microsoft em 1987.

17 O Dicionário de Dados é o conjunto informações utilizados na descrição das informações no banco de dados. As informações são dispostas com o seu respectivo significado para apresentar uma descrição textual da estrutura lógica e física do banco de dados, por exemplo, descrição da variável, descrição das categorias e o código da variável. O Dicionário de Dados é um ponto de partida, a partir do qual é possível se reconstruir o contexto em que a informação foi coletada, aperfeiçoando a qualidade das análises construídas a partir dos dados coletados.

18 RStudio é um software livre de ambiente de desenvolvimento integrado para R, uma linguagem de programação para gráficos e cálculos estatísticos.



Parte I

MARCOS CONCEITUAIS
PARA AS POLÍTICAS
PÚBLICAS EM PRISÕES

1 REGRAS DE NELSON MANDELA, REGRAS DE BANGKOK E OUTROS TRATADOS E DISPOSITIVOS INTERNACIONAIS

Para além da Constituição Federal de 1988, da Lei de Execução Penal e das demais leis e normas infralegais adotadas no âmbito nacional, o presente documento também faz referência às disposições constantes das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, atualmente conhecidas como Regras de Nelson Mandela.

As Regras surgem em documento originalmente adotado em 1955,¹⁹ durante o Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção ao Crime e o Tratamento de Infratores²⁰ e elenca padrões mínimos universalmente reconhecidos para a gestão de locais de privação de liberdade e para o tratamento de pessoas presas, passando a ser observado pelos Estados na elaboração de leis, políticas e práticas penitenciárias no mundo todo. Mais do que isso, as Regras foram reconhecidas como parâmetro mundial e principal fonte para a estruturação de mecanismos de monitoramento e inspeção do tratamento conferido a pessoas presas.

Em 2011, a Assembleia Geral das Nações Unidas determinou a criação de um Grupo Intergovernamental de Especialistas para revisar as Regras Mínimas, sob a supervisão do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), e com a participação da sociedade civil e de outras agências da ONU²¹. Entre os parâmetros fixados pela Assembleia Geral para o processo de revisão, destaca-se a determinação de que quaisquer alterações nas Regras não poderiam reduzir os padrões mínimos já existentes,²² ou seja, a fim de evitar retrocessos ou limitações de direitos e garantias no tratamento de presos, as novas proposições somente seriam admitidas se viessem a ampliar ou melhorar as Regras Mínimas, de modo a conferir maior proteção às pessoas privadas de liberdade.

O Grupo de Especialistas concluiu o processo de revisão durante o quarto encontro, realizado em março de 2015, na África do Sul, e recomendou que as Regras passassem a ser referidas como

19 Posteriormente aprovado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) por meio da Resolução nº 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957, e da Resolução nº 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977.

20 Desde 2005, os congressos passaram a ser realizados sob o nome Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal. Os eventos acontecem a cada cinco anos e têm por objetivo: (i) possibilitar a troca de informações entre Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais e indivíduos de diferentes profissões e saberes; (ii) incentivar o intercâmbio sobre pesquisa, legislação e desenvolvimento de políticas públicas; e (iii) permitir a identificação de tendências e questões emergentes em matéria de prevenção ao crime e justiça criminal. A 14ª edição do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, que seria realizada em abril de 2020 em Quioto, no Japão, foi adiada em virtude da pandemia do coronavírus (Covid-19).

21 UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010*. A/RES/65/230, 1 April 2011.

22 UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2014*. A/RES/69/192, 26 January 2015.

Regras de Nelson Mandela, a fim de honrar a memória e o legado do ex-presidente da África do Sul, Nelson Rolihlahla Mandela,²³ que “passou 27 anos na prisão no curso de sua luta por direitos humanos globais, igualdade, democracia e a promoção de uma cultura de paz”.²⁴

As Regras Revisadas foram endossadas pela Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal em maio de 2015,²⁵ e, por meio da Resolução 70/175, de 17 de dezembro de 2015, a Assembleia-Geral das Nações Unidas adotou a versão revisada das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, agora oficialmente referidas como Regras de Nelson Mandela.²⁶

O documento inclui as seguintes áreas temáticas revisadas para a gestão de locais de privação de liberdade e o tratamento de presos: i) respeito à dignidade e valores inerentes aos seres humanos; ii) reconhecimento de grupos vulneráveis e atenção a necessidades específicas; iii) serviços médicos e de saúde; iv) restrições, medidas disciplinares e sanções; v) investigação de mortes em custódia, bem como de qualquer sinal ou alegação de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante; vi) direito à assistência jurídica; vii) denúncias e inspeções externas; e viii) capacitação de pessoal para implementação das Regras. Além disso, houve revisão de terminologias defasadas e inclusão de perspectivas de gênero ao longo do documento.

A primeira parte das Regras diz respeito à administração geral dos estabelecimentos prisionais e, portanto, aplica-se a todos os presos, criminais ou civis, em prisão preventiva ou com condenação transitada em julgado, bem como a pessoas em cumprimento de medida de segurança. A segunda parte trata de categorias especiais: pessoas condenadas, presos com transtornos mentais ou problemas de saúde, presos provisórios e presos civis.²⁷

A análise das políticas criminais e da gestão dos espaços de privação de liberdade ultrapassa, portanto, a legislação nacional e deve ser compreendida à luz dos parâmetros mínimos estabelecidos pelas Regras de Nelson Mandela. Trata-se de documento que reflete o consenso da comunidade internacional acerca dos padrões mínimos a serem observados pelos Estados no tratamento conferido às pessoas privadas de liberdade. É importante consignar, por fim, a ativa e importante participação do Brasil nos processos de negociação e adoção de tais parâmetros por meio da revisão das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos.

23 UNITED NATIONS. *Economic and Social Council. Report on the meeting of the Expert Group on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners held in Cape Town, South Africa, from 2 to 5 March 2015*. E/CN.15/2015/17, 9 March 2015.

24 UNITED NATIONS. *Economic and Social Council. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules)*. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. 24th Session. Vienna, 18-22 May 2015. E/CN.15/2015/L.6/Rev. 1, para 6 (tradução livre).

25 *Ibid.*

26 UNITED NATIONS. *General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015*. A/RES/70/175, 8 January 2016.

27 Regras de Nelson Mandela, Observação Preliminar 3.

Além das Regras de Nelson Mandela, deve-se destacar, também no arcabouço jurídico internacional, as Regras de Bangkok – Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras.

Isso porque, historicamente, conforme disposto pelo então Presidente deste Conselho Nacional de Justiça, Ilmo. Ministro Ricardo Lewandowski, em sua carta de apresentação da tradução – elaborada por este Conselho Nacional de Justiça – das Regras de Bangkok,²⁸ a ótica masculina tem sido tomada como regra para o contexto prisional, com prevalência de serviços e políticas penais direcionados para homens, deixando, em segundo plano, as diversidades que compreendem a realidade prisional feminina, que se relacionam com sua raça e etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, nacionalidade, situação de gestação e maternidade, entre tantas outras nuances.²⁹ O principal marco normativo internacional a abordar essa problemática, portanto, são as chamadas Regras de Bangkok.

Uma resposta penal qualitativa para pessoas privadas de liberdade deve assegurar uma resposta centrada nas especificidades de gênero. Nesse sentido, são estabelecidas regras de registro, saúde, ambiência, entre outros aspectos que levam em consideração as necessidades das mulheres privadas de liberdade. É importante destacar ainda que a normativa preconiza a utilização de medidas não privativas de liberdade para este público, vindo a complementar também outro importante dispositivo internacional; qual seja, as Regras Mínimas das Nações Unidas sobre Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio).

Finalmente, o documento que ora se apresenta também faz referência a outras normas e tratados internacionais, bem como documentos de apoio produzidos pelas Nações Unidas e demais organizações internacionais e nacionais, com a finalidade de subsidiar a análise dos arranjos institucionais e das políticas públicas em prisões e auxiliar a elaboração de proposições para o aprimoramento da gestão prisional e da atuação do Poder Judiciário na fiscalização dessas políticas.

28 *Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras*. Brasília: CNJ, 2016.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecd40afbb74.pdf>.

29 *Idem, ibidem*.

INTERSECCIONALIDADE DE GÊNERO E RAÇA NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PRISÕES

O Brasil é marcado por profundas desigualdades sociais que estão enraizadas e naturalizadas na sociedade, de tal forma que marcadores sociais, principalmente de raça e gênero, são determinantes no processo de seletividade penal, expressando o racismo institucional, estrutural, o machismo, os estigmas, as discriminações, as desigualdades de acessos, renda, oportunidades. Sendo assim, a interseccionalidade³⁰ é uma forma de visibilizar as interações dos marcadores sociais e as múltiplas desvantagens que atingem as pessoas privadas de liberdade, atuando como uma lupa que deve ser considerada na produção de ações das políticas prisionais, a fim de que as pessoas privadas de liberdade possam exercer seus direitos, construindo possibilidades para enfrentar as causas e os efeitos dos processos de criminalização, discriminação, exclusão, violências, buscando estratégias de reconhecimento social e de fortalecimento do protagonismo, cidadania e equidade.

A construção histórica dos lugares ocupados por determinados grupos sociais, como é o caso das pessoas privadas de liberdade, legitima os discursos que justificam as violências e desigualdades, inviabilizando suas vozes.

Portanto, as políticas públicas em prisões devem potencializar o lugar de falar e ser ouvido daqueles que foram historicamente calados e marginalizados, possibilitando, a partir da potência presente em cada uma das políticas, espaços de construção de narrativas próprias e de ações afirmativas de raça e gênero. Assim, é fundamental contar com profissionais que compreendam os diversos marcadores sociais e construam espaços dialógicos, reconhecendo a importância de produzir pluralidades de vozes e reconstruções.

30 O conceito de interseccionalidade diz respeito às inter-relações das várias formas de diferenciação social, empírica e historicamente construídas, que geram relações de subalternização e vulnerabilização, articulando categorias de gênero, raça, sexualidade e outros marcadores sociais. Para uma abordagem do assunto, ver BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu* (26), p. 329-376, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cpa/n26/30396.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.



Parte II

DADOS OBTIDOS E
ANÁLISES

A ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

1. Gestão do sistema penitenciário

Conforme descrito anteriormente, o quadro geral da administração penitenciária no Brasil apresenta grande variedade no tocante aos órgãos gestores e às carreiras de servidores penais, diversidade esta decorrente tanto do texto legal que os normatiza, quanto do processo histórico de configuração do aparato prisional brasileiro.

Com relação às informações institucionais, o presente diagnóstico buscou conhecer:

- i. quais são os órgãos gestores da administração penitenciária nos estados.
- ii. qual seu status administrativo.
- iii. que outros órgãos/instâncias das políticas penais existem em sua estrutura administrativa, especialmente escolas de serviços penais (ou correlatas), ouvidorias e corregedorias do sistema prisional, bem como os mecanismos de ocupação desses cargos, quando existentes.
- iv. se existe ou não unidade prisional específica para o ingresso de pessoas privadas de liberdade no sistema (Centros de Triagem e Classificação, ou correlatos).

Os resultados gerais, bem como sua análise, são apresentados nos gráficos e quadros a seguir.

Quadro 1: Órgãos gestores por estado.

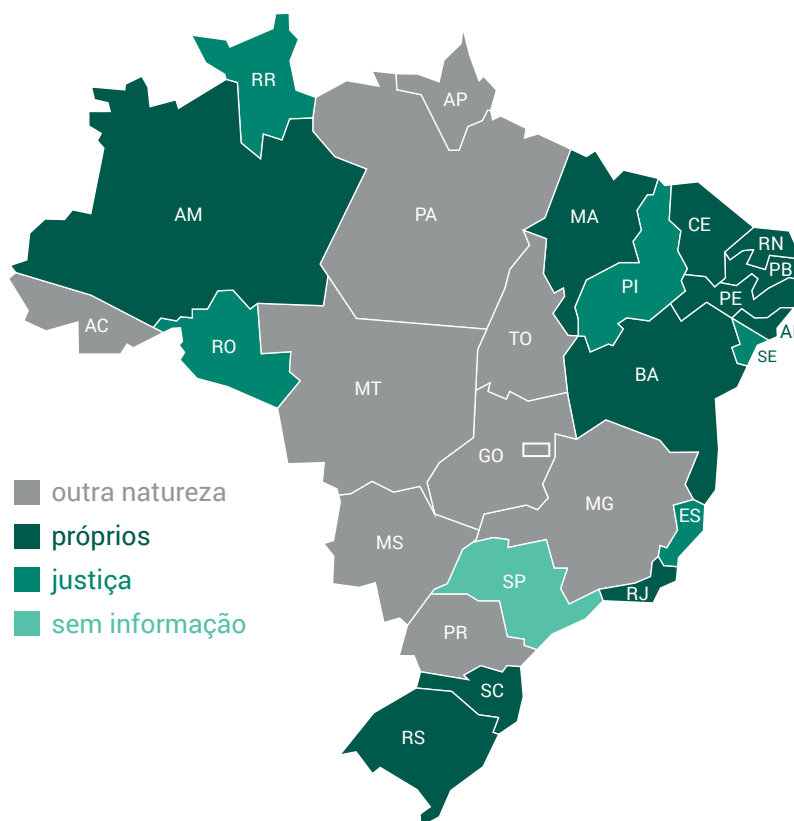
Estado	Nome do órgão gestor
Acre	Instituto de Administração Penitenciária – IAPEN
Alagoas	Secretaria de Ressocialização e Integração Social – SERIS
Amapá	Instituto de Administração Penitenciária – IAPEN
Amazonas	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária
Bahia	Secretaria Estadual de Administração Penitenciária e Ressocialização
Ceará	Secretaria de Administração Penitenciária
Distrito Federal	Subsecretaria do Sistema Penitenciário – SESIPE
Espírito Santo	Secretaria de Estado da Justiça
Goiás	Diretoria Geral de Administração Penitenciária – DGAP
Maranhão	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
Mato Grosso	Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária
Mato Grosso do Sul	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário
Minas Gerais	Departamento Penitenciário de Minas Gerais – DEPEN MG
Pará	Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará – SUSIPE
Paraíba	Secretaria de Administração Penitenciária
Paraná	Departamento Penitenciário do Estado do Paraná
Pernambuco	Secretaria de Ressocialização – SERES
Piauí	Secretaria de Estado de Justiça
Rio de Janeiro	Secretaria de Administração Penitenciária
Rio Grande do Norte	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária – SEAP
Rio Grande do Sul	Secretaria de Administração Penitenciária
Rondônia	Secretaria de Justiça
Roraima	Secretaria de Justiça e Cidadania
Santa Catarina	Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa
Sergipe	Secretaria de Estado da Justiça e Defesa do Consumidor
Tocantins	Superintendência de Administração dos Sistemas Penitenciário e Prisional

Fonte: Justiça Presente, 2020.

Ao observar o quadro 1, é possível perceber, para além daquela diversidade de tipos organizacionais que já fora mencionada, outros aspectos institucionais que merecem ser ressaltados diante dos dados obtidos.

À primeira vista, nota-se pelo levantamento que, na maior parte dos estados (21), existem órgãos específicos para a gestão prisional, sendo 11 secretarias próprias e 10 órgãos de outra natureza (institutos, agência, subsecretarias ou superintendências), além de cinco estados em que a administração penitenciária está sob responsabilidade de Secretarias de Justiça – que podem ou não administrar outras políticas – como representado no mapa 1 a seguir.

Mapa 1: Órgãos gestores da administração penitenciária – 2019.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Este olhar inicial, no entanto, pode ser depurado. Assim, uma interpretação possível dos dados coletados diz respeito à caracterização dos órgãos gestores da administração penitenciária nos estados segundo o *status* que ocupam na estrutura administrativa dos governos, considerando

órgãos autônomos (especialmente, secretarias próprias para a administração penitenciária), órgãos vinculados ou órgãos subordinados,³¹ como representado no gráfico a seguir:

Gráfico 1: *Status* dos órgãos gestores na administração estatal.



Fonte: *Justiça Presente*, 2020.

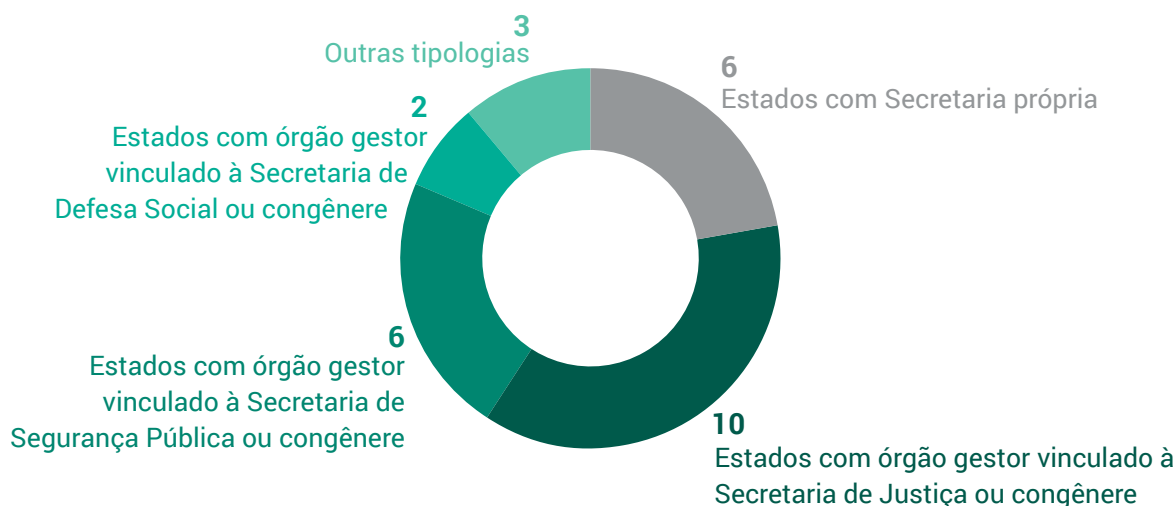
Nessa perspectiva, o levantamento realizado para este diagnóstico apresenta um dado relevante, a saber, a predominância de órgãos gestores específicos para a administração penitenciária. Este dado destaca-se, sobretudo, quando comparado com outros levantamentos semelhantes anteriormente realizados.

Assim, em documento publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional, em 2016, verifica-se que

ao passo que em 18 estados a gestão prisional está inscrita a outras Pastas, apenas 06 estados possuem uma Secretaria própria para administrar esta política, havendo outros três com estrutura híbrida (caracterizadas como agências ou institutos autônomos, o que não necessariamente lhes confere estatuto de Secretaria) (DEPEN, 2016, p. 169).

31 Para fins metodológicos, consideram-se órgãos vinculados aqueles que, embora ligados a alguma instância institucionalmente superior (vinculação hierárquica), possuem autonomia administrativa e financeira; por órgãos subordinados, compreende-se aqueles que estão hierárquica, financeira e administrativamente ligados a uma instância superior.

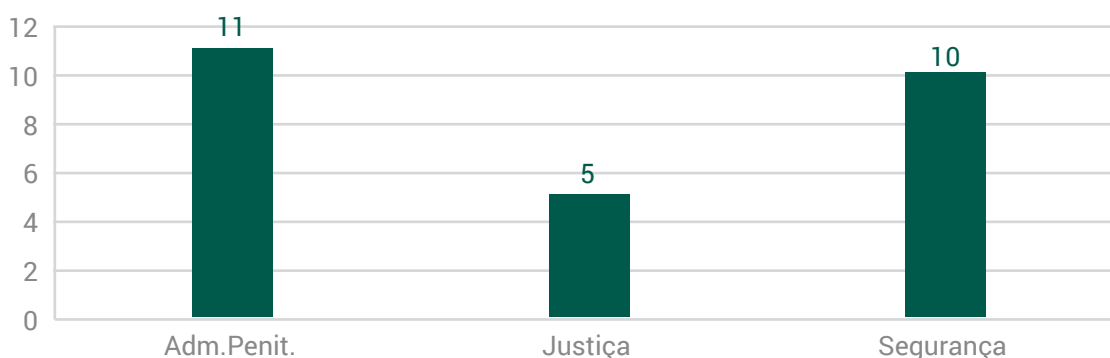
Gráfico 2: Órgãos gestores da administração penitenciária – 2016.



Fonte: Depen, 2016, p. 169.

Além disso, é possível atentar para outro componente importante da gestão prisional, qual seja, a identificação dos órgãos gestores conforme o “sistema” ao qual se vinculam, que podem ser classificados em: Administração Penitenciária, Justiça e Segurança Pública, conforme o próximo gráfico:

Gráfico 3: Classificação dos órgãos gestores conforme “sistema de pertencimento”.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Ao comparar o gráfico acima com a planilha 1, percebe-se que, dos 10 estados em que há órgãos específicos de natureza mista – vinculados ou subordinados –, estes estão todos ligados a Secretarias de Segurança Pública ou correlatas. Desse modo, considerando o critério de “sistemas de pertencimento”, tem-se uma ligeira predominância da administração penitenciária (11 estados), seguido do sistema de segurança pública (10 estados) e do sistema de justiça e administração de políticas correlacionadas (5 estados):

Por seu turno, no caso dos cinco estados em que a administração penitenciária está sob responsabilidade de Secretarias de Justiça, em dois (Piauí e Rondônia), tais Secretarias possuem como atribuição exclusiva a administração penitenciária – o que lhes confere um *status* de órgão específico e autônomo da gestão prisional, ao passo que, em outros três (Espírito Santo, Roraima e Sergipe), as Secretarias de Justiça acumulam a responsabilidade pela gestão de outras políticas (de cidadania, de direitos do consumidor, de direitos humanos, etc.).

A identificação desses “sistemas de pertencimento” importa, sobretudo, para que se possa compreender os princípios e modos de operação que norteiam a administração penitenciária nos estados. Nesse sentido, verifica-se, mesmo nos entes federativos que já instituíram órgãos próprios para a gestão prisional, forte influência das políticas de segurança, o que reforça a ênfase nas técnicas de controle e contenção das pessoas privadas de liberdade que marca a política penitenciária brasileira.

Essas características concorrem para que ainda haja a presença de profissionais oriundos ou pertencentes às corporações policiais à frente da gestão prisional nos estados ou em estabelecimentos prisionais, além de ser comum, também, a presença das polícias no exercício de funções de custódia, vigilância, escolta e transporte das pessoas privadas de liberdade. De modo complementar, essa baixa especialização da gestão prisional dificulta o aporte de recursos específicos no orçamento dos estados, subordinando as demandas da administração penitenciária às prioridades da segurança pública, especialmente no tocante à aquisição de armamentos, viaturas policiais e contratação de pessoal para as corporações policiais.

Nota-se, portanto, que o perfil dos órgãos gestores, considerado pelos diferentes critérios acima destacados, exerce influência direta nos arranjos institucionais para execução das políticas públicas em prisões, uma vez que a composição destes órgãos, o histórico de sua institucionalização e o sistema de pertencimento em que se inserem serão determinantes das diferentes configurações que os dados aqui relatados informam.

Por outro lado, as questões referentes aos demais órgãos das políticas penais em cada estado – ouvidorias, corregedorias e escolas de formação – reforçam as contradições entre a implantação desses órgãos e instâncias e sua instrumentalização para a predominância dos aspectos de disciplina, controle e punição, que são historicamente operacionalizados em contraposição à garantia de direitos e promoção da “reintegração social” das pessoas privadas de liberdade, conforme se verá adiante.

2. Processos de formação e aprendizagem na administração penitenciária

1. Os funcionários devem possuir um padrão adequado de educação e receber as condições e os meios para exercerem suas funções de forma profissional.

2. Antes de tomarem posse, os funcionários devem receber treinamento em suas tarefas gerais e específicas, que deve refletir as melhores práticas modernas, baseadas em dados empíricos, das ciências penais. Apenas os candidatos que forem aprovados nas provas teóricas e práticas ao final do treinamento devem ser admitidos no serviço prisional.

3. A administração prisional deve garantir a capacitação contínua por meio de cursos de treinamento em serviço, com o objetivo de manter e aperfeiçoar o conhecimento e a capacidade profissional de seus funcionários, depois de tomarem posse e durante sua carreira (REGRAS DE NELSON MANDELA, Regra 75).

Os estudos sobre a temática da formação dos servidores penais,³² especialmente dos agentes penitenciários – e terminologias congêneres –, sinalizam, em comum, a importância da realização tanto da formação prévia ao exercício das funções, quanto de processos continuados que permitam não somente a atualização das habilidades e competências, mas também o enfrentamento dos processos de institucionalização e prisionização que, para além dos efeitos sobre as pessoas presas, incorrem também sobre esses profissionais.

No presente diagnóstico, buscou-se identificar em quais estados há escolas de serviços penais – com suas múltiplas denominações – e que tipo de formação é oferecida para os servidores, considerando formação inicial – anterior ao exercício das funções – e continuada. O questionário utilizado, em decorrência das condições metodológicas para sua aplicação, não aprofundou uma análise qualitativa a respeito dos cursos oferecidos, restringindo o levantamento à periodicidade – declarada – com que os estados oferecem seus cursos de formação, muito embora tenha sido solicitado que se indicasse os principais temas trabalhados nos cursos de atualização.

À questão “existe Escola Penitenciária”, 24 estados responderam que sim, excetuando-se apenas os estados da Bahia e Roraima. Este dado, contudo, precisa ser problematizado por outras fontes de informações a respeito do tema.

Em 2016, no escopo de Acordo de Cooperação firmado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Departamento Penitenciário Nacional, Projeto BRA 14/011, apresentou-se o “Diagnóstico das Escolas Estaduais de Serviços Penais”, elaborado pela consultora Luciana Silva Garcia. Garcia organiza o diagnóstico em cinco eixos, a saber: i) identificação da escola; ii) objetivos, missão e atribuições da escola; iii) estrutura da escola; iv) gestão da escola; e v) processos educacionais desenvolvidos pela escola (DEPEN, 2016, p. 6). No tocante à estrutura das escolas (eixo III), a autora ressalta que

32 Por exemplo, BRAGA; SILVA; FREIRE, s/d; CHIES *et al.*, 2005; MORAES, 2013; SABAINI, 2012; TAETS, 2012, entre outros.

somente a escola de São Paulo indicou dispor de equipamentos específicos. As demais escolas têm parceria (formais e informais) com polícias militar e civil e corpo de bombeiros para realização das atividades. Ainda sobre estrutura, todas as escolas indicaram que foram beneficiadas com a parceria com o Depen³³ que teve por objeto a estruturação ou reestruturação das escolas, com exceção do Rio de Janeiro que informou não ter recebido doações (DEPEN, 2016, p. 49).

A baixa capacidade de planejamento e operação dessas escolas para a realização de processos formativos evidencia-se também nos resultados que Garcia obteve com relação ao Eixo V de seu relatório, os processos educacionais desenvolvidos. A este respeito, além do relatório, deve-se destacar que a “falta de orçamento próprio é uma realidade da maioria das escolas, com exceção do Paraná, São Paulo e Tocantins, o que influencia diretamente a execução do plano anual de capacitação” (DEPEN, 2016, p. 49), merece atenção a informação de que

no campo das parcerias para as ações de capacitação, a interlocução com as polícias civil e militar é predominante em todas as escolas, o que indica uma forte presença dos conhecimentos do campo da Segurança Pública na educação para serviços penais (DEPEN, 2016, p. 51).

Dessa forma, o funcionamento das escolas de serviços penais soma-se à característica predominante dos órgãos gestores da administração penitenciária para reprodução de saberes e práticas oriundos da Segurança, o que é corroborado pelo estudo coordenado por Braga, Silva e Freire (s/d), no qual se destaca que

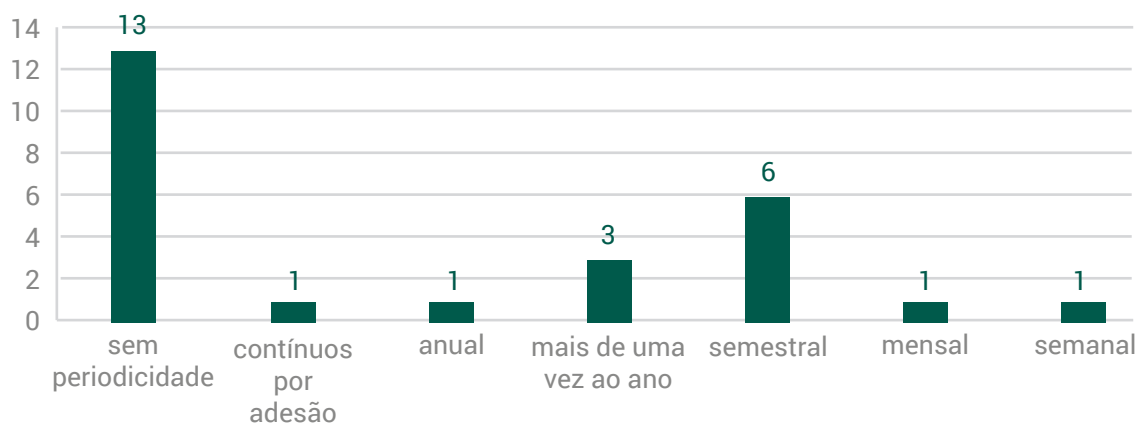
alocar a gestão dos serviços prisionais no âmbito da gestão da segurança pública tem significado uma submissão desta área do sistema de justiça criminal às lógicas policiais e militarizadas, o que se produz em detrimento dos saberes e práticas pertinentes às especificidades da questão penitenciária (BRAGA; SILVA; FREIRE, s/d, p. 106 – III).

Por seu turno, com relação à questão sobre com qual periodicidade as escolas oferecem formação aos servidores penais encontrou-se, no presente diagnóstico, um cenário que, embora reproduza a diversidade das demais questões, demonstra uma característica comum à maior parte dos lugares, qual seja, a falta de planejamento efetivo para elaboração e execução de projetos político-pedagógicos próprios para os processos de formação.

Os resultados a essa questão estão representados no gráfico a seguir:

33 A este respeito, importa destacar o fomento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional para estruturação das escolas estaduais, especialmente na primeira década dos anos 2000, o que resultou na criação de boa parte das escolas hoje existentes. Para mais informações sobre esse assunto, ver Melo (2018, capítulo IV, seção II).

Gráfico 4: Periodicidade dos cursos de formação de servidores penais.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Percebe-se que a metade dos estados (13) informa não possuir periodicidade programada para a oferta de cursos, ao passo que, na outra metade, as respostas variam entre “semanal” – o que, obviamente, aponta para alguma inconsistência na resposta – a anual, destacando-se o número de estados que informam oferecer formação “semestral”. A esse respeito, o questionário não permitiu compreender se tais cursos são oferecidos semestralmente para todos os servidores – fato que, empiricamente, parece inviável – ou se, a cada semestre (ou em quaisquer outros períodos), as escolas oferecem cursos aleatórios que podem ou não ser frequentados pelos/as alunos/as interessados/as.

Uma pista para melhor compreender essas respostas, porém, é dada pelo diagnóstico realizado por Garcia, ao informar “que a ausência de reflexões sistematizadas sobre a natureza da escola de serviços penais, que devem ser transformadas no projeto político-pedagógico, faz com que a escola seja uma mera organizadora de cursos e capacitações de acordo com as necessidades momentâneas da carreira” (DEPEN, 2016, p. 51), o que permite inferir que a periodicidade informada decorre dos arranjos pontuais e esporádicos que possibilitam às escolas, ao menos a maioria delas, ofertar seus cursos, sem que, necessariamente, tais atividades estejam relacionadas a um projeto político-pedagógico previamente elaborado.

Este quadro de quase improvisado, ademais, é reforçado quando se observam os arranjos institucionais que são alinhavados para que as escolas de serviços penais possam realizar suas precárias atividades, sobretudo porque, em geral, as escolas, mesmo que criadas na estrutura dos órgãos de gestão da administração penitenciária, não possuem recursos próprios para execução dos processos formativos, o que faz com que as equipes de dirigentes e eventuais servidores dessas escolas dediquem boa parte de seu tempo a captar parceiros pontuais que possam suprir as demandas pela oferta de cursos e a escassez de docentes e infraestrutura para realização das atividades, resultando que, na maioria das vezes, os processos formativos sejam realizados por instituições integrantes dos sistemas de segurança pública.

A hipótese da realização de atividades sem um planejamento político-pedagógico efetivo se reafirma no registro dos cursos predominantemente oferecidos. A esse respeito, Garcia³⁴ já destacara que

Os temas de capacitação mais solicitados pelos servidores são de natureza operacional em praticamente todas as escolas ouvidas, com destaque para cursos sobre armamento, munição e tiro, escolta armada e direção defensiva e evasiva. A escola do Rio Grande do Sul observou que as capacitações daquela natureza são as mais solicitadas porque os servidores do sistema penitenciário do estado são em sua maioria da área de Segurança Pública. O Rio de Janeiro indicou que os temas das capacitações são variados e são escolhidos de acordo com uma pesquisa realizada junto às unidades prisionais e administrativas do sistema penitenciário do estado. A escola do Pará informou que em 2016 decidiu por não ofertar cursos sobre procedimentos táticos-operacionais, dando ênfase a cursos sobre valores atitudinais dos servidores; assim, o principal curso ofertado esse ano aborda a responsabilidade administrativa e penal do servidor penitenciário (DEPEN, 2016, p. 41-42).

Resultado semelhante também foi obtido no presente Diagnóstico, no qual, de um total de 132 respostas a respeito dos temas recorrentes para as formações realizadas, a maior parte diz respeito a procedimentos gerais e operacionais da custódia prisional, conforme representado na tabela a seguir.

Tabela 1: Principais temas oferecidos para qualificação dos servidores penais.

Descreva os principais temas trabalhados nos cursos de atualização:	
Gestão Penitenciária	38
Procedimentos operacionais	32
Escolta, vigilância e armamento	16
Direitos humanos e promoção da liberdade (princípios e teóricos)	14
Políticas públicas e assistências (gestão e execução de políticas)	9
Inteligência penitenciária	6
Procedimentos administrativos	5
Aspectos comportamentais de servidores	5
Gestão, segurança e tecnologia da informação	4
Políticas de meio aberto	3
Total	132

Fonte: Justiça Presente, 2020.

34 DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Diagnóstico das escolas de serviços penais. Elaboração de Luciana Silva Garcia. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016.

Observa-se que as questões relacionadas à gestão prisional, em que se inserem temas gerais da administração penitenciária, como direito e execução penal e fundamentos da pena, por exemplo, ocupam o primeiro lugar no quantitativo de cursos realizados, se considerado o item isolado.

Porém, quando observados os temas que se relacionam ao convívio cotidiano entre agentes estatais e pessoas privadas de liberdade, sobressaem os temas relacionados às táticas de controle e vigilância, as quais surgem tanto no item “procedimentos operacionais”, em que se inserem, por exemplo, rotinas de movimentação e de revistas, quanto no item “escolta, vigilância e armamento”, de modo que, somadas essas duas categorias, os resultados ora obtidos se assemelham àqueles já encontrados por Garcia (DEPEN, 2016).

Evidencia-se, portanto, que os arranjos institucionais constituídos são estruturantes do perfil de formação realizada, o que implica a reprodução dos saberes oriundos das práticas policiais para a gestão da política prisional.

Assim, os processos formativos pouco se dirigem à gestão e execução das assistências (saúde, educação, assistência social, assistência religiosa, entre outras), tampouco abordam as ações transversais – como gênero e raça – que caracterizam o perfil da população prisional brasileira.

3. Órgãos de controle na administração penitenciária

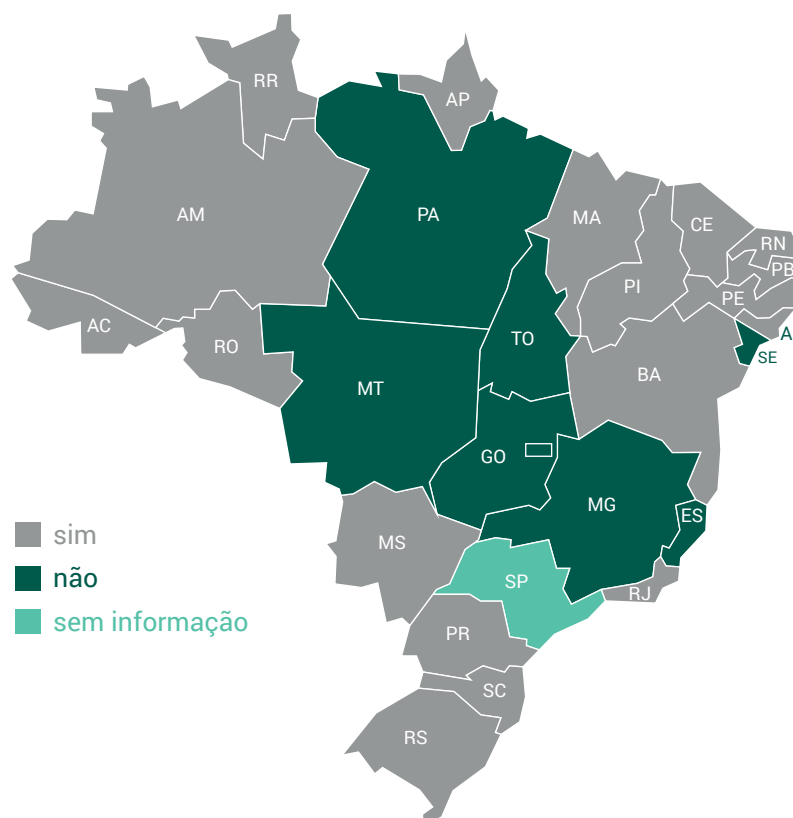
Como destacam as Regras de Nelson Mandela, se a formação inicial e continuada dos servidores é condição primordial para o exercício profissional das atividades nas políticas penais, a existência de órgãos de escuta das pessoas privadas de liberdade e de fiscalização, controle e correição daquelas atividades é indispensável para minimizar a obscuridade que caracteriza o interior das grades e muralhas que cercam as prisões.

Por esse motivo, buscou-se identificar os estados em que há ouvidorias e corregedorias do sistema prisional, diferenciando-as em relação à existência de órgãos gerais das Administrações Públicas, além de registrar os mecanismos de ocupação dos cargos de liderança desses órgãos.

No tocante à existência de Ouvidorias, oito estados informaram não possuir este órgão, em contraposição a outros 18 entes federativos³⁵, conforme mapa a seguir.

35 É importante registrar um agradecimento ao ex-ouvidor do Sistema Penitenciário de Minas Gerais, Marcelo José Gonçalves da Costa, que colaborou para que a análise da presente seção se tornasse possível.

Mapa 2: Existência de Ouvidorias do Sistema Prisional, por estado.



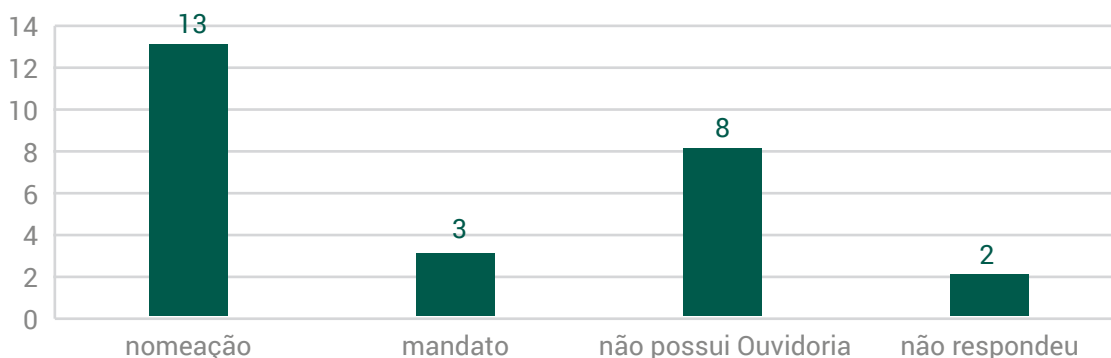
Fonte: Justiça Presente, 2020.

Não obstante, chama atenção o modelo predominante de composição e gestão desses órgãos que as caracterizam, seguindo a categorização oferecida por Lyra (2011), como *órgãos de governo*:

Suas principais características são as seguintes: 1) criação de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada, sem participação do colegiado máximo da instituição; 2) nomeação do titular por livre escolha da autoridade fiscalizada; 3) atuação predominantemente voltada para a busca da eficácia e da modernização administrativa (LYRA, 2011, p. 162).

Essas características ficam evidentes no gráfico a seguir, que representa a forma de ocupação dos cargos de ouvidores:

Gráfico 5: Forma de ocupação do cargo de ouvidor.



Fonte: *Justiça Presente*, 2020.

Nota-se pelo gráfico que, em apenas três estados, os ouvidores são designados para o cumprimento de mandatos, ao passo que, na maioria das unidades federativas (13), a ocupação do cargo de ouvidor se dá por meio de nomeação dos titulares dos órgãos que devem ser fiscalizados, sejam Secretários de Estado, nos casos em que a ouvidoria é própria do sistema penitenciário ou ligada ao órgão gestor deste sistema, sejam governadores, nos casos em que se trata de ouvidoria geral do Estado.

Ouvidorias com tal perfil, destaca Lyra, conformam um paradigma “modernizador” da Administração Pública, com baixa autonomia fiscalizatória e atuação voltada, predominantemente, para modernização e eficácia do serviço público, cujas atividades são voltadas para o cumprimento efetivo das diretrizes governamentais, o que, por sua vez, faz com que a eficiência do órgão dependa, “exclusivamente, de condições subjetivas de seu titular (independência, entrosamento governamental, etc.)” (LYRA, 2011, p. 163).

Um paradigma de ouvidorias públicas que se diferenciaria desse modelo modernizador seria aquele que Lyra denomina “democrático popular”, no qual a ocupação do cargo de Ouvidor decorreria de um processo de mobilização e escolha popular, com a instituição de mandato para o exercício do cargo, prevalecendo o princípio da autonomia e a “preocupação com a justiça e a cidadania – sem deixar de investir na busca da eficácia” (LYRA, 2011, p. 164).

Em tal formato, organizações relacionadas à pauta específica de cada ouvidoria escolheriam, entre diversos candidatos, aquele que ocuparia o mandato, cabendo ao chefe do Poder afeto à temática – seja o Executivo, seja o Legislativo ou Judiciário – dar posse e garantir as condições de cumprimento do mandato.

Tal paradigma, por sua vez, não caracteriza as ouvidorias dos estados que, nesse diagnóstico, declararam haver mandatos para os cargos dos ouvidores. No caso do Piauí, por exemplo, o cargo de ouvidor é escolhido pelo governador de estado a partir de lista tríplice elaborada pelos integrantes

que compõem a própria ouvidoria, os quais são designados pela Secretaria de Justiça (órgão gestor do sistema penitenciário), Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Conselho de Direitos Humanos.³⁶

Situação semelhante pode ser visualizada em dois estados que informaram haver mandatos (PB e RJ), nos quais se observa um modelo híbrido em que se “mesclam, na sua concretude, aspectos da vertente modernizante e da democrática, embora haja predominância de uma delas” (LYRA, 2011, 166) – a primeira representada pela baixa incidência popular para a definição da estrutura da ouvidoria e da escolha de seus ocupantes, a segunda pela relativa autonomia concedida pelo mandato e pela participação de organizações afetas à temática na indicação dos postulantes ao cargo de ouvidor.

Um cenário parecido a este das ouvidorias, por sua vez, é encontrado no que diz respeito à existência de corregedorias do sistema prisional, em que, conquanto 18 estados informem possuir estas instâncias, em 17 destes a ocupação do cargo de corregedor se dá por nomeação da autoridade superior (secretário ou governador), que detém o controle administrativo sobre o cargo, podendo nomear e exonerar seu ocupante a qualquer tempo.

Se considerarmos que ambos os órgãos são fundamentais para o exercício do controle social e estatal sobre as funções penitenciárias, dando transparência ao cotidiano da gestão prisional, o cenário encontrado revela mais um componente que contribui para as reiteradas manifestações da tragédia prisional brasileira e do “estado de coisas inconstitucional” que caracteriza nossas prisões, o que demonstra, também para este item, que os arranjos institucionais estão voltados para a reprodução das práticas de controle e da restrição da participação social na política prisional.

ATORES E ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GARANTIA DE DIREITOS

Todos os presos devem ser tratados com respeito, devido a seu valor e dignidade inerentes ao ser humano. Nenhum preso deverá ser submetido a tortura ou tratamentos ou sanções cruéis, desumanos ou degradantes e deverá ser protegido de tais atos, não sendo estes justificáveis em qualquer circunstância. A segurança dos presos, dos servidores prisionais, dos prestadores de serviço e dos visitantes deve ser sempre assegurada (REGRAS DE NELSON MANDELA, Regra 1).

36 Conforme Lei Complementar nº 141, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/14597>. Acesso em: 15 jan. 2020.

A legislação da execução penal brasileira, promulgada em meio ao processo de redemocratização política do país, acolheu como norte principiológico os parâmetros internacionais de reconhecimento e respeito aos Direitos Humanos, compreendidos como universais e indissociáveis à vida de cada indivíduo, incluindo aqueles que são alcançados pelo sistema de justiça criminal, como reafirmaram as Regras de Nelson Mandela.

Nesta segunda parte, serão analisados os dados referentes aos arranjos institucionais para garantia da oferta das assistências previstas na Lei de Execução Penal (LEP), considerando, ainda, os avanços normativos e organizacionais que lhe são posteriores, tendo em vista, sobretudo, que boa parte da legislação que regulamenta as políticas públicas e sociais brasileiras são posteriores à LEP, uma vez que são decorrentes da Constituição Brasileira de 1988.

O ponto de partida para a análise aqui empreendida é a própria Lei de Execução Penal e, nesta, o princípio de individualização da pena que deveria ser assegurado tanto pelo Poder Judiciário, no que diz respeito à imposição das penas e de sua execução, quanto pelo Poder Executivo, no que diz respeito à composição de forças para sua garantia e à implantação de modelos de gestão que lhe viabilizassem.

1. Procedimentos para ingresso de pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais

Um primeiro elemento da gestão prisional a ser considerado na perspectiva da garantia de direitos diz respeito ao ingresso das pessoas no regime de privação de liberdade. Se ao Poder Judiciário cabe a aplicação da privação de liberdade como *ultima ratio*, a individualização da pena no tocante à dosimetria das medidas aplicadas e definição do regime de punição, assim como a fiscalização de seu cumprimento, à administração penitenciária deveria caber a função primordial de implantar estruturas e mecanismos para, desde o momento de recepção das pessoas no sistema prisional, atuar com vistas àquela individualização.

No entanto, é de conhecimento público o fracasso das prisões brasileiras em adotar a individualização da pena como princípio para a concepção e operacionalização de seus mecanismos de gestão. Esta percepção geral, por sua vez, é corroborada no presente diagnóstico quando são observadas as práticas organizacionais da administração penitenciária e os fundamentos que as sustentam.

Preliminarmente, deve-se observar que as regras de classificação e separação não se aplicam exclusivamente a presos condenados, mas também a presos provisórios, havendo, inclusive, necessidade de separação entre essas duas categorias. Logo, quando se fala em procedimentos de ingresso e triagem, deve-se prever a individualização e singularização da pena transitada em julgado e, também, a classificação para fins de adequado cumprimento de prisão provisória.

A importância da individualização no tratamento e na adoção de procedimentos de classificação e ingresso das pessoas presas (condenadas ou provisórias) foi devidamente refletida nas Regras de Nelson Mandela, ao estabelecerem que “as administrações prisionais devem ter em conta as necessidades individuais dos reclusos, particularmente daqueles em situação de maior vulnerabilidade” (Regra 2), e que os programas e serviços de assistências “devem ser facultados de acordo com as necessidades individuais de tratamento dos presos” (Regra 4).

Nesse passo, as Regras de Nelson Mandela incluem procedimentos de classificação, separação, ingresso e alojamento das pessoas presas, que deverão considerar as características e trajetórias individuais, reforçando o princípio da individualização como estratégia de prevenção de violações e garantia de direitos dentro das unidades, bem como de preparação para a liberdade. Além disso, as Regras de Nelson Mandela e as Regras de Bangkok especificam alguns critérios para separação de presos com base em sexo, idade, antecedentes criminais, razões da prisão e medidas necessárias para sua aplicação. Assim como a Lei de Execução Penal, tais Regras estabelecem a separação entre presos preventivos e presos condenados, critério sabidamente pouco adotado para a inclusão no sistema prisional brasileiro.

Mais do que a mera separação de presos com base em fatores como idade, gênero e motivo da prisão, a classificação das pessoas privadas de liberdade “implica uma avaliação estruturada e individualizada dos riscos e necessidades de cada preso para auxiliar na tomada de decisões quanto à sua colocação e intervenções mais apropriadas”.³⁷ Além disso, um processo de classificação devidamente planejado e gerenciado pode ter impactos positivos na gestão prisional, na proteção dos direitos humanos, na individualização dos casos e no uso adequado de recursos públicos na gestão de locais de privação de liberdade.

Os artigos 82 e 84 da Lei de Execução Penal estabelecem critérios específicos para a separação das pessoas privadas de liberdade, com previsão expressa de separação entre presos condenados e provisórios. Ainda, há previsão legal de separação dos presos temporários (artigo 3º da Lei nº 7.960/1989) e dos presos por dívida de prestação alimentícia (artigo 528, §4º, do Código de Processo Civil), não podendo compartilhar os espaços de privação de liberdade alocados aos demais presos.

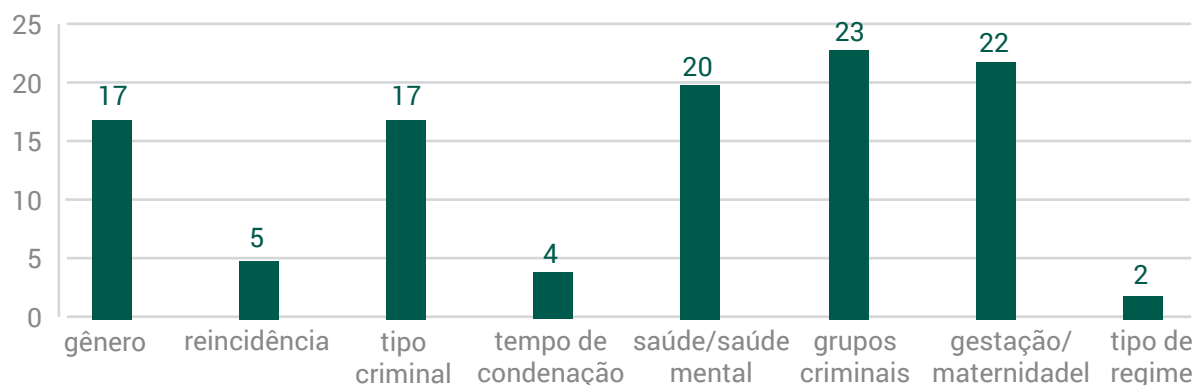
Os critérios de separação também incluem o tipo penal (crimes hediondos ou equiparados, ou crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa) e, em relação aos presos condenados, a reincidência pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa. O artigo 82 da LEP prevê, ainda, que as mulheres e as pessoas maiores de 60 anos de idade deverão ser recolhidas em estabelecimentos próprios e adequados à sua condição pessoal. Além disso, há previsão de segregação em local próprio daqueles presos que tiverem sua integridade física, moral ou psicológica ameaçada pela convivência com demais presos, nos termos do §4º do artigo 84 da LEP. Tal segregação não poderá configurar qualquer tipo de punição ou confinamento solitário.

37 UNODC. Handbook on the Classification of Prisoners. *Criminal Justice Handbook Series*. New York, May 2020. p. vii.

Em que pese todo esse arranjo normativo, o Brasil não logrou compor arranjos institucionais que o transformem em estruturas administrativas adequadas ao encarceramento das pessoas alcançadas pelo sistema de justiça criminal.

Dessa forma, quando são identificados os critérios utilizados pelos diferentes estados para inclusão de pessoas em estabelecimentos penitenciários, os principais indicadores apontados são aqueles de identificação geral, de saúde – com peso significativo para a separação de pessoas em medida de segurança/saúde mental –, gênero e o pertencimento a grupos criminais, sendo que este último ocupa o topo das preocupações das gestões:

Gráfico 6: Critérios que são considerados no momento de inclusão das pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penitenciários.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Observa-se que, contrariando o dispositivo legal e os conhecimentos acumulados ao longo do tempo a respeito de medidas efetivas para a justa administração dos estabelecimentos penitenciários (COYLE, 2002), a separação das pessoas privadas de liberdade por primariedade *versus* reincidência, por regimes de privação e por tempo de condenação, por exemplo, são pouco consideradas como critérios para a inclusão no sistema prisional.

Por seu turno, o pertencimento a grupos criminais, embora não seja previsto como critério para separação e classificação de presos na Lei de Execução Penal, é adotado por 23 unidades federativas.

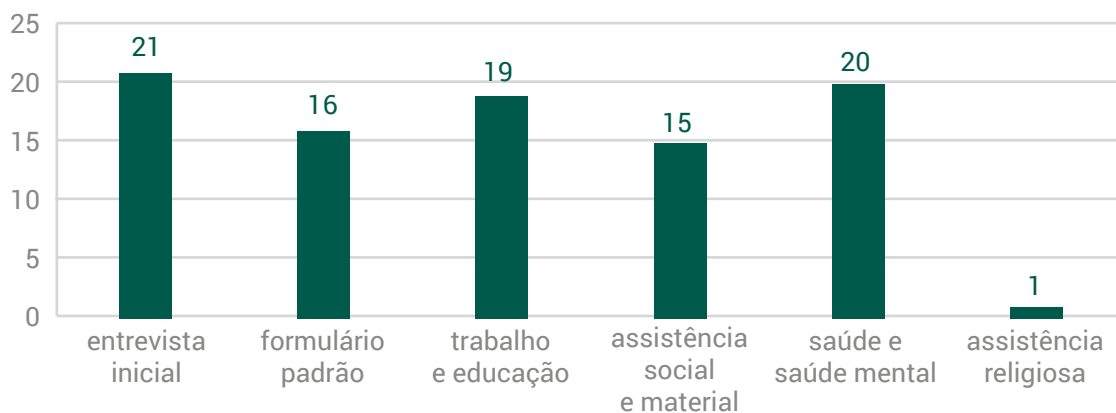
Além disso, chama atenção as respostas dadas ao critério “tipo criminal”. Este, ao que parece, não ficou claro para entrevistadores e entrevistados, pois, conquanto ele se refira à separação das pessoas conforme os diferentes artigos que tipificam os crimes, o índice de respostas afirmativas quanto a sua utilização na separação das pessoas não condiz com aquilo que se observa nas prisões brasileiras, nas quais, sabidamente, não há separação por este critério, o que se evidencia, inclusive, pela baixa influência do critério “reincidência” como indicador de classificação/separação das pessoas privadas de liberdade.

A este respeito, aliás, vale dizer que os estados que apontaram utilizar tal critério o fazem apenas em unidades de tipo específico, como APACs³⁸ ou modelos congêneres. Desse modo, ao que parece, o critério “tipo criminal” foi considerado como adjacente ao pertencimento a grupos criminais.

Por outro lado, surge como resposta positiva a existência, em 19 estados, de unidades específicas para o ingresso de pessoas privadas de liberdade no sistema prisional. Nestes, “a porta de entrada” do sistema se dá por meio de unidades de triagem, nas quais, em que pese o alto fluxo de pessoas gerado pelo encarceramento massivo, são aplicados alguns instrumentos de classificação. Ademais, também chamam atenção as informações referentes à questão que buscou identificar as práticas realizadas pelos estabelecimentos penitenciários no momento de inclusão das pessoas privadas de liberdade.

Conforme indica o gráfico a seguir, em boa parte dos estados, há procedimentos para entrevista inicial de inclusão em unidades prisionais num prazo de até 30 dias após a chegada de cada pessoa, bem como a identificação de demandas por trabalho, saúde e educação:

Gráfico 7: Práticas de inclusão nos estabelecimentos prisionais.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

É importante apontar, no entanto, que tais procedimentos não recobrem a totalidade dos estabelecimentos prisionais e a resposta genérica sobre quais práticas são realizadas pode significar desde sua realização em unidades de perfil específico, até a existência de diretriz oficial para sua execução em território estadual.

O que sobressai das informações acima, todavia, é a característica autocentrada da gestão prisional na previsão e execução dos procedimentos de ingresso, os quais são compreendidos como

38 APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, uma entidade jurídica sem fins lucrativos, com o objetivo de auxiliar a Justiça na execução da pena, recuperando o preso, protegendo a sociedade socorrendo as vítimas e promovendo a Justiça restaurativa.

aspectos prioritários para a “segurança penitenciária”, com pouca contribuição para o planejamento e execução das assistências, o que demandaria, por outro lado, arranjos institucionais mais efetivos com outros órgãos gestores das políticas públicas.

2. Assistência à saúde

A abordagem da Lei de Execução Penal é generalista em relação às questões de saúde e saúde mental.

SEÇÃO III: Da Assistência à Saúde

Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

§ 1º. (Vetado).

§ 2º. Quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para prover a assistência médica necessária, esta será prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento.

§ 3º. Será assegurado acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido.

A partir da Constituição Federal de 1988, a saúde tornou-se direito a ser assegurado universal e integralmente, sendo regulamentado pela Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990, nas quais se asseguram os princípios éticos do Sistema Único de Saúde – SUS (a universalidade, a integralidade, a igualdade) e também seus princípios normativos (descentralização e participação social na gestão e monitoramento das políticas de saúde).

Embora sustentado por um princípio de universalidade que inclui toda a população ao SUS, em relação às pessoas privadas de liberdade, a garantia deste direito depara-se, desde então, com dificuldades referentes à institucionalização do SUS nos estabelecimentos prisionais, com impacto direto no acesso dessa população à política de saúde.

Visando dar resposta a essa questão, as Portarias Interministeriais (Saúde e Justiça) nº 668/2002 e nº 1.777/2003 instituíram o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário

(PNSSP), vigente de 2002 a 2013, sendo substituídas, em 2014, pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP).

A PNAISP, Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, objetiva garantir o acesso permanente e ordenado da população custodiada ao SUS, por meio da articulação da política prisional à política de saúde e da integração de seus equipamentos e serviços, de tal forma que toda unidade prisional passa a ser uma referência da Rede de Atenção à Saúde, possibilitando, assim, o matriciamento e a implementação das diversas estratégias do SUS.

Quanto à saúde mental, a Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei nº 10216/2011), que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais, imprimiu uma nova direção ao modelo socioassistencial em saúde mental, no sentido da desinstitucionalização e da atenção extra-hospitalar e comunitária, voltado à proteção e aos direitos da pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, objetivando a substituição gradativa dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCPT). A condição de imputabilidade (total ou parcial) é uma das diversidades apresentadas no sistema prisional, referente à população que está em medida de segurança nos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTPs) ou nas alas para tratamento psiquiátrico (ATPs).

Também no tocante à política de saúde, outro assunto apresenta-se: trata-se do cuidado e atendimento das pessoas que, em cumprimento de pena privativa de liberdade ou em medida de segurança, apresentam danos decorrentes do uso de álcool e outras drogas.

Conforme apontado no gráfico 6 (Critérios que são considerados no momento de inclusão das pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penitenciários), 20 dos 26 estados aqui analisados apontaram considerar os aspectos de saúde como marcadores para a distribuição de pessoas ingressantes nos diversos ambientes dos estabelecimentos prisionais. No entanto, o que se percebe empiricamente é que, além de não estar alinhada com os protocolos do Ministério da Saúde e do Departamento Penitenciário Nacional, tal consideração recai sobre alguns aspectos do campo da saúde, especialmente a identificação de doenças preexistentes (sobretudo aquelas infectocontagiosas, por vezes identificadas sem a realização de testagens), tabagismo e uso de substâncias psicoativas.

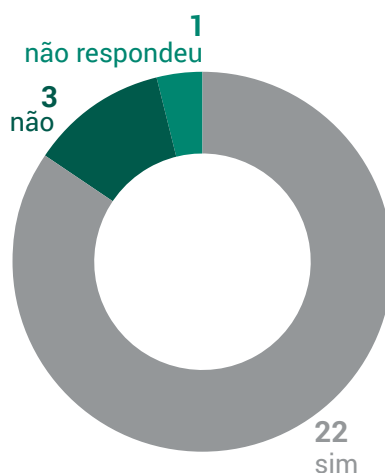
Ao buscar induzir a adesão dos estados e fomentar a disseminação e consolidação da PNAISP, desde 2006, o Depen tem aparelhado as Unidades Básicas de Saúde no sistema prisional brasileiro. Dessa forma, foram aparelhadas 937 unidades, sendo que em 43 foi priorizado o recorte de gênero, com o aparelhamento de Centros de Referência à Saúde Materno Infantil.

Assim, conforme aponta Nota Técnica nº 23/2020/COS/CGCAP/DIRPP/DEPEN/ MJ, ainda que todos os estados tenham aderido formalmente à PNAISP, sua cobertura não é homogênea em todo o país: ao passo que o Distrito Federal, Pernambuco e Mato Grosso do Sul apresentam alta cobertura, o mesmo não se mostra, por exemplo, em Amapá, Sergipe e Paraíba. Além disso, a Política ainda não está presente em todos os estabelecimentos prisionais, uma vez que, dos 927 municípios onde se encontram distribuídas as 1.412 unidades, apenas 441 aderiram à PNAISP.

No presente levantamento, buscou-se conhecer, tão somente, como os estados se organizaram para compor os atores e arranjos necessários à instituição da PNAISP em âmbito estadual, não se aprofundando, aqui, como tais arranjos permitiram – ou não – avançar na implantação de unidades básicas de saúde em prisões, na habilitação de equipes, na definição de fluxos e métodos para os atendimentos de média e de alta complexidade ou para a criação de estratégias permanentes de vigilância sanitária e epidemiológica.

Assim, considerando que a implementação da PNAISP nos estados e municípios prevê a necessidade de criação de um Grupo Condutor Estadual e a elaboração do Plano de Ação, a fim de que os entes federativos possam instituir suas políticas locais e habilitar as equipes de saúde junto à Política Nacional, obtendo repasses orçamentários do Ministério da Saúde, formulou-se a questão “O estado possui um Plano de Ação para a Política Nacional de Atenção Integrada à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP)?”, sendo as respostas representadas pelo gráfico a seguir:

Gráfico 8: Existência de Plano de Ação para a PNAISP por estado.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

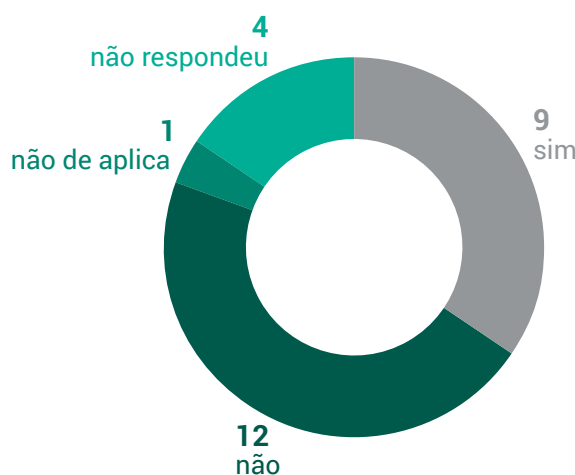
Nota-se que 22 estados responderam positivamente, sendo que três estados informaram ainda não possuir este plano e um estado não forneceu resposta. Dos 22 estados que elaboraram o Plano, porém, três informaram não ter instituído o Grupo Condutor, de modo que a execução da política – que inclui sua habilitação junto ao Ministério da Saúde, a captação de recursos federais e habilitação/designação de equipes – encontra-se prejudicada.

Do exposto, pode-se concluir que, conquanto o segmento da saúde tenha logrado construir um arranjo normativo e institucional de abrangência nacional para instituir uma Política de Saúde para as pessoas em privação de liberdade, tais arranjos não resultaram em mobilização e organi-

zação efetiva dos entes federativos para sua implantação, de modo que o quadro dos serviços de saúde em prisões permanece bastante precarizado, o que resulta em reiterados índices de altíssima incidência de doenças nos ambientes prisionais.

Ademais, a questão torna-se ainda mais preocupante quando se atenta para os arranjos voltados à saúde mental, como demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 9: Existência de Serviços de Avaliação e Acompanhamento em saúde mental.



Fonte: *Justiça Presente*, 2020.

Observa-se que conquanto o Ministério da Saúde tenha publicado a Portaria nº 94, de janeiro de 2014, instituindo o serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, no âmbito do SUS, e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) tenha regulamentado tal norma por meio da Resolução nº 01, de fevereiro de 2014, estabelecendo a necessidade de elaboração das estratégias estaduais de atenção à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei – apenas nove estados informaram, no presente levantamento, possuir uma comissão de trabalho específica, vinculada ao Grupo Condutor Estadual da PNAISP, para acompanhamento deste serviço. Ou seja, mesmo havendo um arranjo normativo e institucional de abrangência nacional, uma vez mais, a falta de mobilização e organização dos entes federativos resulta na baixa viabilidade de implantação daquela Política, restando aos estabelecimentos prisionais a organização local e precarizada de alternativas para o atendimento à saúde das pessoas privadas de liberdade.

Finalmente, a saúde apoia-se na concepção de bem-estar físico, mental e social, superando, portanto, a prerrogativa de que a saúde se dará a partir da ausência de doenças e ou infecções. Apesar dos avanços trazidos pela PNAISP, as condições de insalubridade, a superpopulação, a falta de água e de alimentação inadequada não permitem que o tratamento de saúde seja realizado em sua integralidade.

3. Política de educação em prisões

A Constituição Federal (1988) dispõe que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205). No que cabe ao dever estatal, a educação será efetivada pela garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive aos que não tiveram acesso na idade própria (art. 208), situação da maioria das pessoas privadas de liberdade. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) estabelece objetivos, diretrizes e responsabilidades dos entes federados para o alcance do direito à educação previsto constitucionalmente, ao passo que a Lei de Execução Penal assegura a educação como um dos direitos das pessoas privadas de liberdade, reconhecendo, inclusive, o direito à remição de pena pelo estudo (Lei nº 12.433/2011). Assim, tem-se, em âmbito mundial, a compreensão de que a educação é um direito humano subjetivo de acesso universal, que, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), compõe aspecto fundamental para o exercício de todos os demais direitos.

Tal qual a política de saúde para as pessoas privadas de liberdade, também a educação em prisões se encontra em estágio avançado de regulação normativa, muito embora não exista uma “política nacional” de educação que seja equivalente à PNAISP em termos dos arranjos normativo e institucional propostos.

Todavia, desde a publicação das *Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação a Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos Estabelecimentos Penais*, em maio de 2010, a organização da política educacional em prisões ganhou outros instrumentos normativos importantes, além de mecanismos nacionais de fomento, fruto de ações articuladas entre o Departamento Penitenciário Nacional – Ministério da Justiça e o Ministério da Educação (BRASIL, 2011).

Este arranjo normativo, portanto, é composto pela Resolução nº 3, de 11 de março de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), e pela Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010, do Conselho Nacional de Educação/Ministério da Educação (MEC), por meio das quais são estabelecidos os parâmetros para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. O Decreto nº 7.626/2011, por fim, instituiu o Plano Estratégico de Educação no sistema prisional.

Entre os aspectos principais destes instrumentos, o art. 3º das Diretrizes Nacionais, estabelece que:

Art. 3º. A oferta de educação para jovens e adultos em estabelecimentos penais obedecerá às seguintes orientações:

- I – é atribuição do órgão responsável pela educação nos Estados e no Distrito Federal (Secretaria de Educação ou órgão equivalente) e deverá ser realizada em articulação com os órgãos responsáveis pela sua administra-*

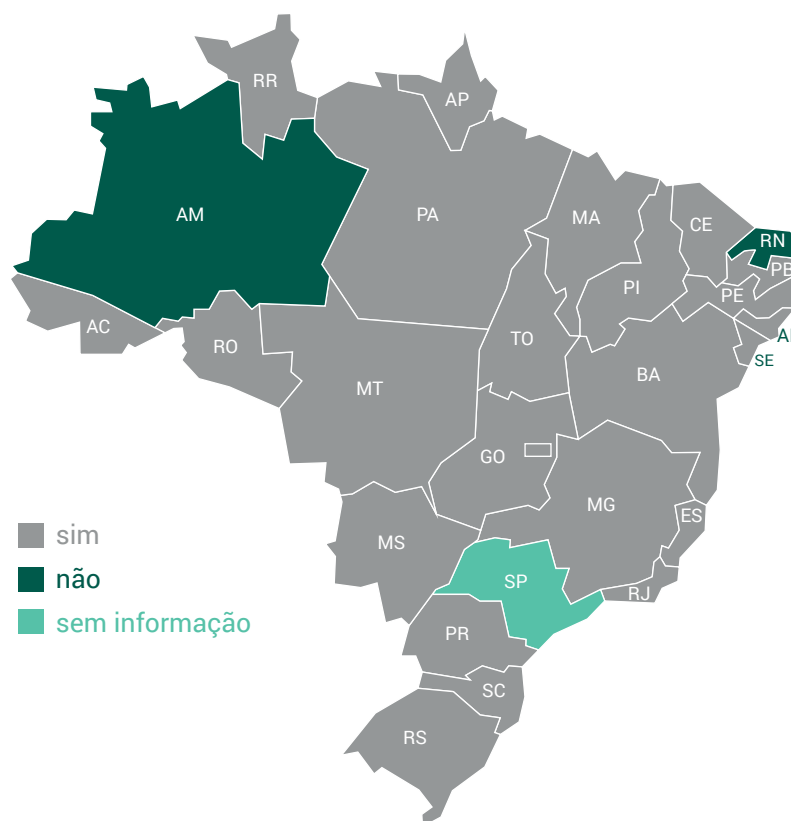
ção penitenciária, exceto nas penitenciárias federais, cujos programas educacionais estarão sob a responsabilidade do Ministério da Educação em articulação com o Ministério da Justiça, que poderá celebrar convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios;

- II – será financiada com as fontes de recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, entre as quais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), destinados à modalidade de Educação de Jovens e Adultos e, de forma complementar, com outras fontes estaduais e federais;*
- III – estará associada às ações complementares de cultura, esporte, inclusão digital, educação profissional, fomento à leitura e a programas de implantação, recuperação e manutenção de bibliotecas destinadas ao atendimento à população privada de liberdade, inclusive as ações de valorização dos profissionais que trabalham nesses espaços;*
- IV – promoverá o envolvimento da comunidade e dos familiares dos indivíduos em situação de privação de liberdade e preverá atendimento diferenciado de acordo com as especificidades de cada medida e/ou regime prisional, considerando as necessidades de inclusão e acessibilidade, bem como as peculiaridades de gênero, raça e etnia, credo, idade e condição social da população atendida;*
- V – poderá ser realizada mediante vinculação a unidades educacionais e a programas que funcionam fora dos estabelecimentos penais;*
- VI – desenvolverá políticas de elevação de escolaridade associada à qualificação profissional, articulando-as, também, de maneira intersetorial, a políticas e programas destinados a jovens e adultos;*
- VII – contemplará o atendimento em todos os turnos;*
- VIII – será organizada de modo a atender às peculiaridades de tempo, espaço e rotatividade da população carcerária levando em consideração a flexibilidade prevista no art. 23 da Lei nº 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 2010, grifos nossos).*

As questões deste Diagnóstico buscaram, a partir do arcabouço previsto nas Diretrizes Nacionais, identificar como os estados se organizaram para instituir políticas específicas de educação em prisões, considerando as particularidades de espaço-tempo e de perfil do público, bem como as possibilidades legais de adaptação curricular, de financiamento e de integração com outras políticas.

Assim, o primeiro item identificado foi a existência ou não do Plano Estadual de Educação para as Pessoas Privadas de Liberdade, conforme exigência do Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (BRASIL, 2011), como requisito para que os estados pudessem acessar recursos próprios do Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP):

Mapa 3: Estados que formularam o Plano Estadual de Educação em Prisões.

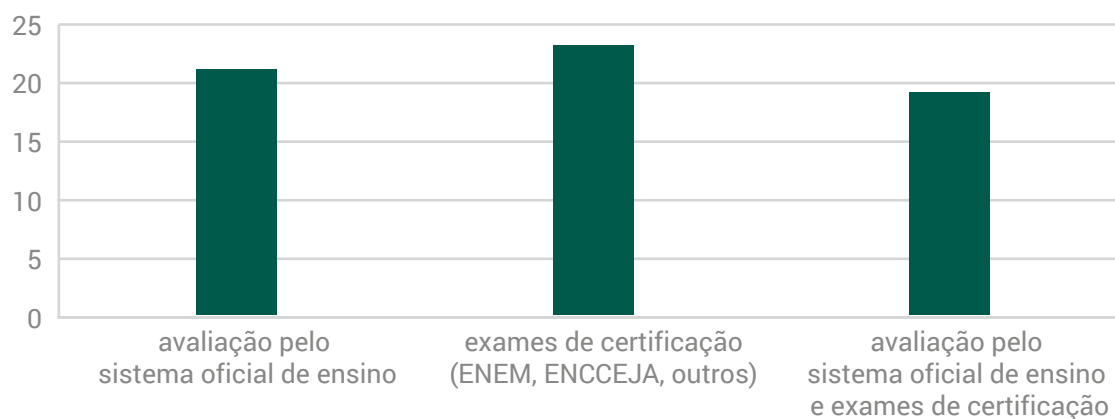


Fonte: Justiça Presente, 2020.

Nota-se que apenas dois estados (Amazonas e Rio Grande do Norte) deram resposta negativa, o que mostra significativo avanço ao menos no que tange à articulação entre os órgãos gestores da administração penitenciária e da educação para elaboração de arranjos institucionais de garantia do direito à educação.

A articulação entre estes órgãos evidencia-se, também, nas respostas aos itens “matrícula” e “certificação” dos/as alunos/as: no primeiro caso, importa registrar que quase a totalidade dos estados (25) respondeu sim à questão “Os/as alunos/as do sistema penitenciário estão matriculados/as na rede oficial de educação do Estado?”, havendo apenas um estado que não forneceu resposta; no segundo, tem-se que, em 21 entes federativos, a certificação dos/as alunos/as é fornecida pelo próprio sistema oficial de ensino, independentemente de haver certificação complementar por meio de exames nacionais, conforme gráfico a seguir.

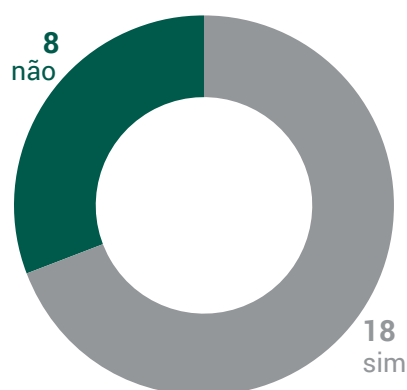
Gráfico 10: Mecanismos de certificação de alunos/as do sistema prisional.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

No entanto, a articulação entre os órgãos da educação e os da administração penitenciária não se mostra igualmente efetiva quando são observados os mecanismos por meio dos quais aqueles arranjos institucionais podem se desdobrar em estruturas de gestão e de execução da política. Assim, enquanto decorrência do Plano Estadual de Educação, os entes federativos devem instituir Grupos Gestores deste plano, mas a pergunta que buscou identificar a existência destes grupos encontrou-se resposta menos promissora:

Gráfico 11: Existência de Grupo Gestor do Plano Estadual de Educação em prisões.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Da mesma forma, aqueles arranjos institucionais não parecem se consolidar em termos de avanços pedagógicos para a oferta da educação em prisões, uma vez que os resultados não são satisfatórios quando analisadas as questões que buscaram identificar estes aspectos pedagógicos.

Primeiramente, conquanto boa parte dos estados informe a existência dos Grupos Gestores, a composição destes é, quase que exclusivamente, formada por membros do próprio Poder Executivo, sem representatividade que permita avançar em termos de envolvimento da comunidade e dos familiares ou em diferenciações conforme o regime e as condições de privação de liberdade, ambas condições previstas nas *Diretrizes Nacionais*. A tabela a seguir ilustra essa baixa heterogeneidade de representação:

Quadro 2: Composição dos grupos gestores da educação em prisões por estado.

Estado	Qual sua composição (órgãos a que estão vinculados)?
Acre	Somente Executivo
Alagoas	Não se aplica
Amapá	Não se aplica
Amazonas	Não se aplica
Bahia	Somente Executivo
Ceará	Somente Executivo
Distrito Federal	Somente Executivo
Espírito Santo	Somente Executivo
Goiás	Não se aplica
Maranhão	Somente Executivo
Mato Grosso	Somente Executivo
Mato Grosso do Sul	Não se aplica
Minas Gerais	Não se aplica
Pará	Executivos estaduais e municipais
Paraíba	Somente Executivo
Paraná	Somente Executivo
Pernambuco	Somente Executivo
Piauí	Somente Executivo
Rio de Janeiro	Executivo e sociedade civil
Rio Grande do Norte	Somente Executivo
Rio Grande do Sul	Somente Executivo
Rondônia	Não respondeu
Roraima	Somente Executivo
Santa Catarina	Não se aplica
Sergipe	Não respondeu
Tocantins	Não se aplica

Fonte: Justiça Presente, 2020.

Além disso, observa-se que a metade dos estados brasileiros não avançou no sentido de elaborar um projeto político-pedagógico específico para a educação em prisões, o que permitiria cumprir com a perspectiva de atender às peculiaridades de tempo, espaço e rotatividade da população carcerária, como preveem as *Diretrizes Nacionais* e como se observa no gráfico a seguir:

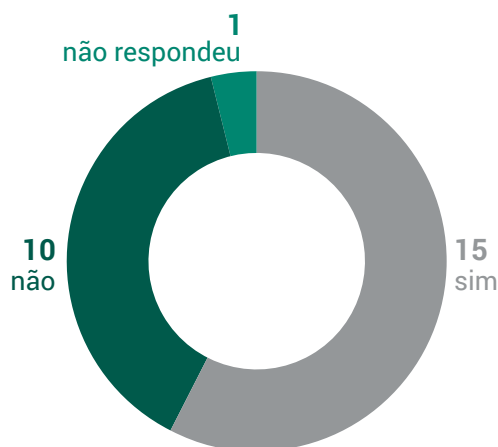
Gráfico 12: Projeto político-pedagógico próprio para o sistema prisional.



Fonte: *Justiça Presente*, 2020

De acordo com o Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2001, um dos objetivos da educação prisional é promover a formação e capacitação dos profissionais envolvidos na implementação do ensino nos estabelecimentos penais.³⁹ Entretanto, outro aspecto que denota a baixa especialização dos programas educacionais voltados às pessoas em privação de liberdade é a formação docente, item ao qual boa parte dos estados informou não realizar nenhum tipo de processo formativo específico:

Gráfico 13: Existência de programa de formação para docentes.

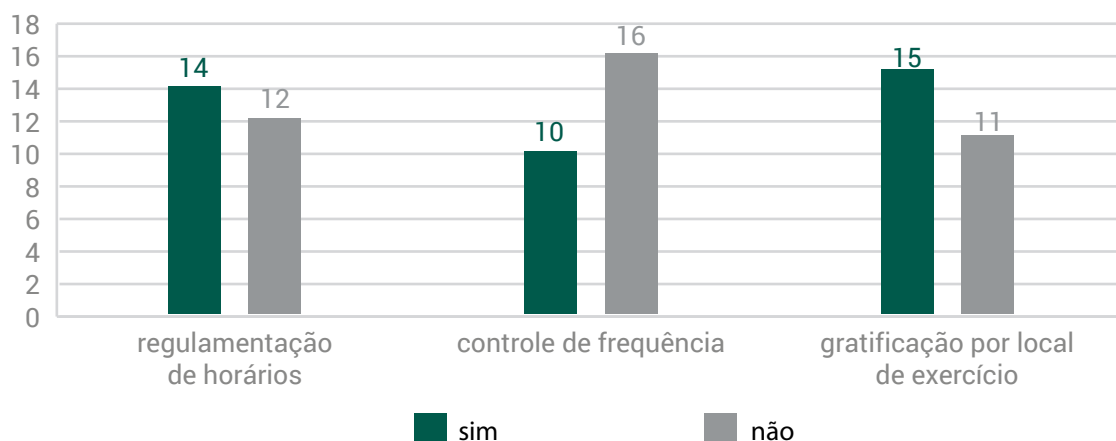


Fonte: *Justiça Presente*, 2020.

39 Decreto nº 7626, de 24 de novembro de 2001.

Por fim, verificam-se fragilidades também na organização de aspectos do cotidiano da oferta de educação em prisões:

Gráfico 14: Gestão dos ambientes e rotinas escolares nas unidades prisionais.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

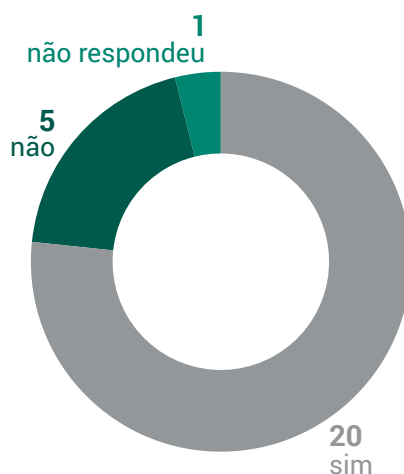
O que se nota pelo gráfico acima é, primeiramente, a baixa regulamentação dos horários de aula: 14 estados informaram possuir algum tipo de regulamentação, em geral, portarias do órgão gestor da administração penitenciária, enquanto 12 estados não possuem nenhuma regulamentação. Essa baixa regulamentação representa, em geral, que as atividades escolares não cumprem a carga horária mínima estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação para os diversos segmentos educacionais.

O segundo aspecto que o gráfico apresenta a precariedade dos mecanismos de controle de frequência de docentes e alunos, uma vez que 16 estados informam que é o órgão gestor da educação que faz esse controle, a distância. Sabe-se que os ambientes prisionais são locais de constantes violações de direitos, como já reconheceu o próprio STF na ADPF nº 347/2015, ao se ter o controle de frequência dos horários de aulas e de exercício efetivo da docência sem verificação *in loco* da presença e dos horários efetivamente cumpridos em jornada diária, o que se percebe empiricamente é que essa carga horária dificilmente é realizada nos estabelecimentos prisionais, cujas rotinas de movimentação interna prejudicam o efetivo cumprimento da jornada docente.

Por fim, nota-se que, em 11 estados, o corpo docente não recebe nenhum tipo de adicional por local de exercício. Ao considerar que, em geral, as unidades prisionais estão instaladas em localidades de difícil acesso, a ausência de mecanismos de incentivo à atividade docente tende a dificultar a mobilização e o interesse de quadro qualificado, sendo a docência em prisões, muitas vezes, exercida por profissionais sem habilitação adequada ou estagiários sem supervisão.

Para além da educação escolar, buscou-se também identificar em que medida os estados apoiam ou fomentam as atividades previstas na Recomendação CNJ nº 044/2013,⁴⁰ que dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição de pena pelo estudo e estabelece critérios para admissão pela leitura.

Gráfico 15: Existência de programa de incentivo à leitura.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

A resposta mostrou-se bastante positiva, sobretudo porque mesmo os estados que informaram não possuir um programa específico de incentivo adotam a remição pela leitura, por meio de projetos e iniciativas pontuais.⁴¹ Por outro lado, questões como alcance do benefício da remição e programa de composição e atualização de acervos bibliográficos ainda apresentam grande fragilidade.

4. Política de trabalho em prisões

Em fevereiro de 2020, o Departamento Penitenciário Nacional divulgou, na forma de Painel Interativo, os dados do novo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, referentes a junho de 2019. Nesse levantamento, os dados indicaram que 19,28% da população prisional encontravam-se envolvidos em algum tipo de atividade laboral.

40 Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1907>. Acesso em: 17 fev. 2020.

41 Em fevereiro de 2020, por iniciativa da Fundação Observatório do Livro e da Leitura, em parceria com o CNJ e Depen, foi realizada a 1ª Jornada de Leitura no Cárcere. Em formato 100% *on-line* e transmitida pelo CNJ, a Jornada obteve alcance nacional, com mais de 2.500 pessoas acompanhando, em tempo real, sua programação. O evento permitiu dar visibilidade às diversas iniciativas existentes, além de discutir gargalos para o avanço dos projetos de fomento à leitura e de universalização do instrumento da remição de pena pela leitura. Informações sobre a Jornada estão disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/jornada-leitura-no-carcere-reune-2-500-participantes-em-todo-o-pais/>. Acesso em: 17 fev. 2020.

Os arranjos normativos e institucionais que preveem a estruturação de uma política de trabalho para as pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional são mais recentes que aqueles voltados à saúde e educação e, ainda, carecem de instrumentos que permitam não apenas ampliar seu alcance, mas, sobretudo, instituir mecanismos que alavanquem as ações laborais para além da mera ocupação ou acesso à remição de pena.

Entre as normativas existentes, o Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018, dispõe sobre a Política Nacional de Trabalho no Âmbito do Sistema Prisional (PNAT), *voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional*, propondo que sejam firmados “convênios ou instrumentos de cooperação técnica da União com o Poder Judiciário, Ministério Público, organismos internacionais, federações sindicais, sindicatos, organizações da sociedade civil e outras entidades e empresas privadas” (BRASIL, 2018, art. 3º). Ou seja, indica que sejam formulados arranjos intersetoriais que assegurem, para além da mera ocupação, a dignidade humana e a oportunidade de desenvolvimento pessoal, social e profissional das pessoas envolvidas.

Essa perspectiva coaduna-se com aquilo que alertara, numa análise das políticas de trabalho para as pessoas privadas de liberdade, o prof. dr. Franco de Matos (DEPEN, 2016b), ao ressaltar que

a garantia do direito ao trabalho ao público do Sistema Prisional demanda 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, 2016b, p. 6).

Regulamentando o decreto, a Portaria Interministerial nº 3, de 24 de julho de 2018, dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e dos Direitos Humanos, estabelece os procedimentos para a contratação de mão de obra de pessoas presas e egressas e os instrumentos de fiscalização para seu cumprimento. Tanto a portaria, quanto o decreto destinam-se às empresas que firmam contratos de fornecimento de serviços à Administração Pública Federal, sendo critério de elegibilidade para concorrência em editais a indicação das cotas para contratação de mão de obra oriunda do sistema prisional.

Ao propor arranjos institucionais para esta política, porém, os marcos normativos são bastante genéricos; ao passo que o decreto menciona as formas de cooperação supracitadas, a portaria estabelece ao Departamento Penitenciário Nacional o papel de articular com os órgãos gestores da política prisional nos estados a inclusão das pessoas presas e egressas num “sistema de intermediação de mão de obra” (BRASIL, 2018a, art. 4º). Desconhecido o que seria esse sistema de intermediação, desconhece-se, também, os mecanismos de efetivação da política.

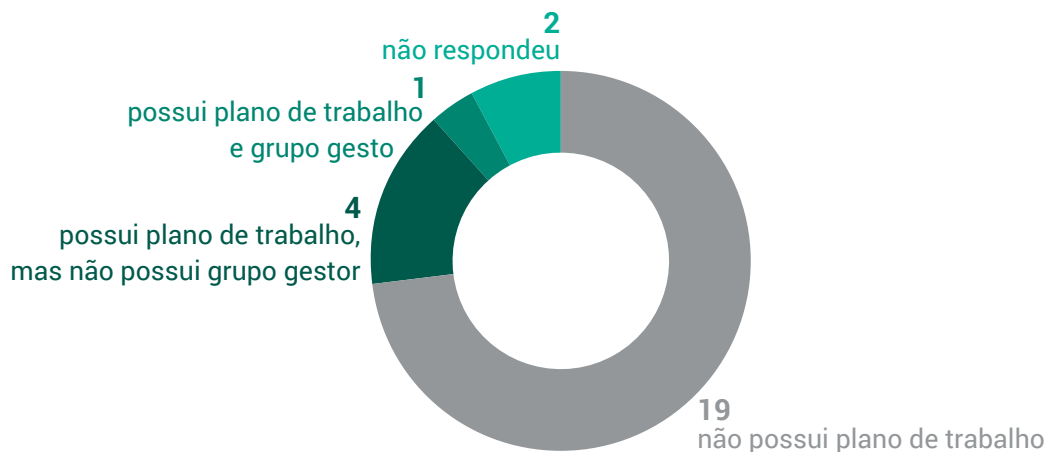
Assim, o que se percebe empiricamente é que os arranjos normativos e os desenhos institucionais deles decorrentes não lograram configurar estruturas efetivas de cooperação interinstitucional

e intersetorial que resultem em ações efetivas de captação e gestão de vagas, de acompanhamento e orientação das pessoas contratadas, de sensibilização dos órgãos contratantes e de fiscalização para seu cumprimento. Tampouco há mecanismos estruturantes de fomento à empregabilidade privada, sendo que as ações existentes se encontram, em sua maioria, vinculadas aos princípios e formatos previstos na Lei de Execução Penal, cujo enfoque privilegia o fomento ao trabalho como atividade disciplinar.

Buscou-se compreender, neste diagnóstico, quais são os arranjos institucionais voltados à promoção e qualificação do trabalho em prisões, tendo como ponto de apoio, para além do questionário que subsidiou este documento, um levantamento suplementar elaborado no âmbito do Programa Justiça Presente acerca das políticas de inserção produtiva executadas pelos estados.⁴²

Primeiramente, observa-se que a demanda apresentada por Franco de Matos acerca da importância de configurar arranjos institucionais de coordenação intra e intergovernamental permanece atual, como demonstra o gráfico a seguir, a respeito da configuração de grupos gestores para planos estaduais de trabalho:

Gráfico 16: Existência de grupos gestores de planos estaduais de trabalho para pessoas em privação de liberdade.

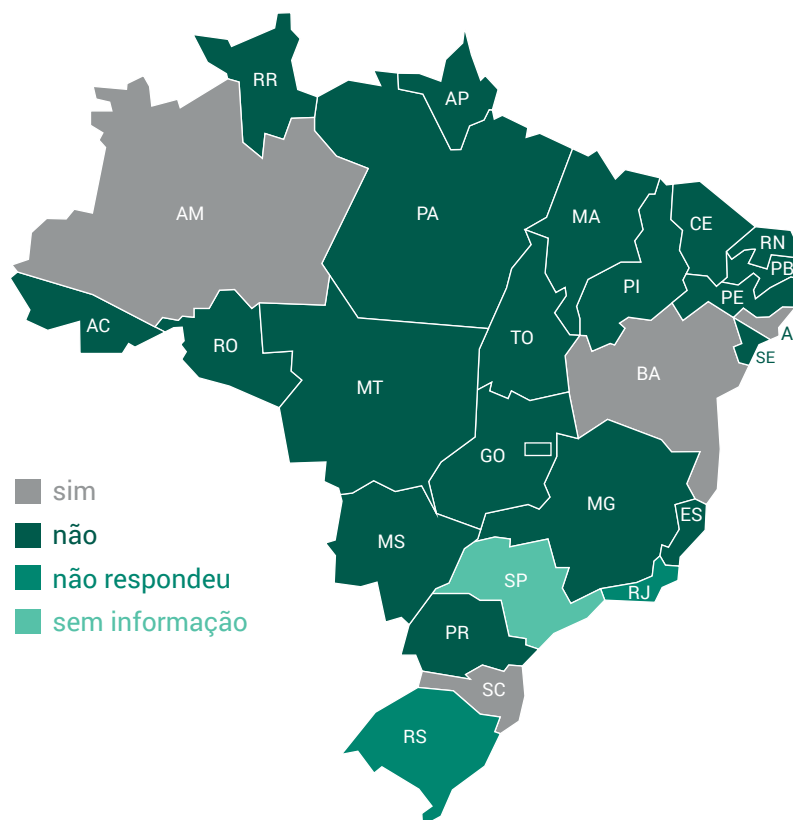


Fonte: Justiça Presente, 2020.

42 Este levantamento consistiu em identificar quais estados possuem algum tipo de normativa (lei, decreto, portaria) que regularmente ou incentive a contratação de pessoas presas e egressas pelo Poder Público ou iniciativa privada. Para tanto, além de consulta às páginas oficiais dos órgãos gestores na internet, solicitou-se que as coordenações estaduais do Justiça Presente informassem à coordenação nacional a existência de tais normativas. A sistematização inicial dessas informações foi realizada por Michele Duarte Silva, que ocupou a coordenação estadual no Distrito Federal no período de abril a outubro de 2019 e a quem fica registrado o agradecimento da coordenação nacional.

Percebe-se que apenas um estado⁴³ informou possuir uma instância para gestão de uma política de fomento ao trabalho. Os resultados a tal questão, por sua vez, decorrem de outra ausência, qual seja, a inexistência de diretrizes e parâmetros oficiais de fomento e organização, em âmbito estadual, das ações voltadas ao trabalho das pessoas privadas de liberdade. Questionados sobre a existência de um plano estadual voltado à empregabilidade das pessoas presas, conforme previsto no artigo 8º do Decreto nº 9.450, a maioria dos estados informou possuir ações executadas a partir dos estabelecimentos prisionais, sem uma coordenação sistematizada, como indica o mapa a seguir:

Mapa 4: Existência de plano estadual de trabalho para as pessoas privadas de liberdade, por estado.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

A fragilidade de organização das ações laborais é reforçada pela gestão do cotidiano, como se percebe no gráfico a seguir, em que a maior parte dos estados informa não possuir nenhum regramento específico acerca dos horários de funcionamento das atividades:

43 Trata-se de Santa Catarina, estado que vem sendo apontado como referência no fomento ao trabalho em prisões cujas regulamentações têm servido como parâmetros de difusão para outros estados, conforme informações na página oficial do Departamento Penitenciário Nacional. A este respeito, ver <http://depen.gov.br/DEPEN/politica-nacional-de-trabalho-prisonal/politica-nacional-de-trabalho-prisonal>.

Gráfico 17: Existência de regulamentação dos horários das atividades laborais.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

O que resulta dessa baixa regulamentação do cotidiano é que, no dia a dia das unidades prisionais, as atividades laborais “sufocam” o funcionamento das demais assistências, de modo que ficam dificultados os acessos das pessoas privadas de liberdade à assistência social, às atividades religiosas, culturais e, especialmente, à assistência educacional, impedindo, na maior parte das unidades prisionais, que a mesma pessoa tenha acesso à educação e ao trabalho.

Por outro lado, as iniciativas de geração de trabalho e renda são, na maior parte das vezes, levadas a cabo por meio de arranjos locais e articulações realizadas por direções e servidores das unidades prisionais, o que resulta em oferta de trabalho precarizado e que pouco oferece em termos de qualificação profissional das pessoas privadas de liberdade. Assim, a baixa regulamentação também contribui para:

- i. que a oferta de trabalho nem sempre assegure as devidas garantias, como remuneração mínima de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo, proteção à segurança e à higiene do trabalhador, carga horária conforme preconizada na LEP,⁴⁴ folga aos domingos e feriados;
- ii. a superintensificação do trabalho resultante de um desequilíbrio entre as exigências de produção, velocidade de execução e necessidade de descanso;
- iii. a falta de alinhamento entre a finalidade produtiva, a qualificação profissional e a preparação dos pré-egressos ao mercado de trabalho;
- iv. a restrição no número de vagas de trabalho nos estabelecimentos prisionais;

⁴⁴ De acordo com a Lei de Execuções Penais, o trabalho deve ser não inferior a 6 horas e não superior a 8 horas de trabalho e poderá ser atribuído horário especial de trabalho aos presos designados para serviços de conservação e manutenção do estabelecimento prisional.

- v. as limitações relacionadas à diversidade da oferta, considerando, principalmente, as especificidades das pessoas com deficiência física, intelectual, idosos, pessoas com transtornos mentais e, também, aos diversos interesses; e
- vi. a falta de critérios transparentes para toda a comunidade carcerária sobre o acesso e admissão ao trabalho, entre outros.

5. Atividades culturais

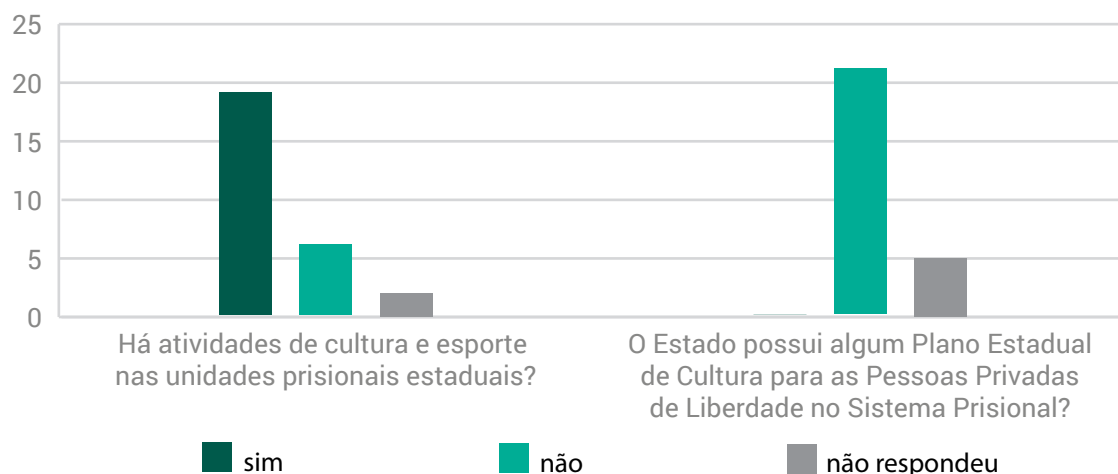
A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 217, dispõe sobre o dever do Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, o acesso às fontes da cultura nacional e o apoio e incentivo à valorização e difusão das manifestações culturais. Assim, em que pese a LEP ser omissa no tocante à política cultural para as pessoas privadas de liberdade, o Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Lei nº 12.343/2010, reafirma que é direito de todos o acesso à arte e à cultura.

Em geral, o artesanato e a leitura são as atividades culturais de maior expressão nos estabelecimentos prisionais, que incluem ainda artes visuais, música, teatro, audiovisual, *hip hop*, arte digital, capoeira, leitura, livro, entre outras.

Na prática, porém, percebe-se que as atividades culturais são ações realizadas, em geral, por autoiniciativa e organização das próprias pessoas privadas de liberdade. Como tais, essas atividades ocorrem de forma espontânea nos ambientes de convívio e têm por finalidade principal a ocupação do tempo e a formação de laços de solidariedade entre as pessoas presas, além do reconhecimento ou incentivo a talentos manifestos nas relações do dia a dia. São atividades, na maioria das vezes, invisíveis à administração penitenciária e pouco consideradas pelas direções dos estabelecimentos prisionais como ações que possam ser incorporadas nas rotinas de gestão.

Essa característica transparece nas respostas às questões “Há atividades de cultura e esporte nas unidades prisionais?” e “O estado possui algum Plano Estadual de Cultura para as Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional?”

Gráfico 18: Existência de atividades culturais e planos estaduais de cultura.

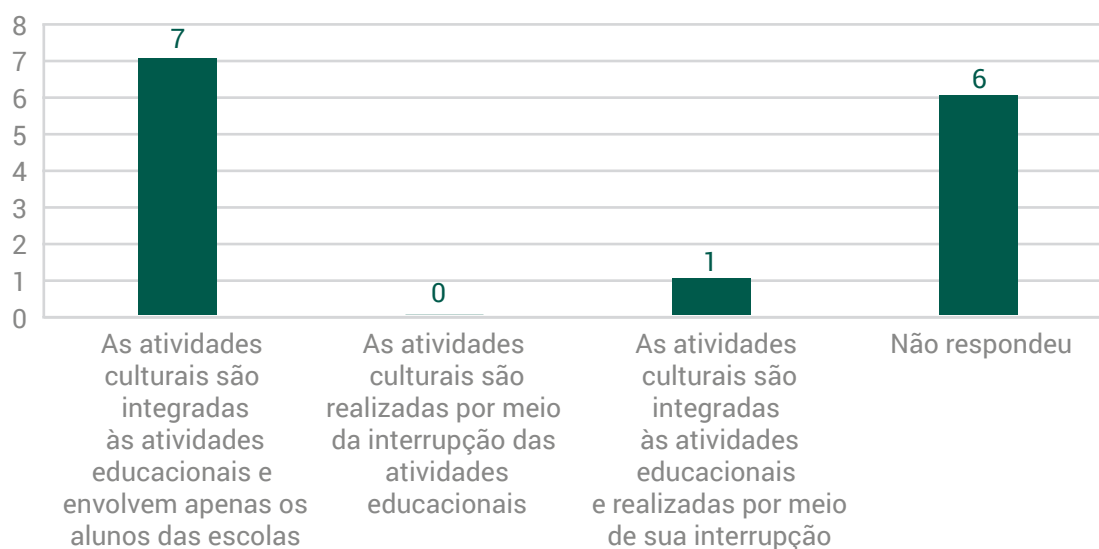


Fonte: Justiça Presente, 2020.

Nota-se que, ao passo que 19 estados responderam “sim” à primeira questão, 21 disseram “não” à segunda. Ou seja, embora reconheçam a existência dessas atividades, os órgãos gestores informam possuir baixa incidência sobre sua oferta e organização.

Por outro lado, como demonstra o gráfico a seguir, observa-se um esforço ainda incipiente de integração dessas atividades com os currículos escolares, de modo que sete estados informaram integrar suas atividades de cultura às atividades escolares:

Gráfico 19: Integração entre atividades culturais e escolares.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Observa-se que se, por um lado, tal integração valoriza e diversifica os currículos, por outro, contribui para que o alcance das atividades culturais formalmente organizadas seja bastante irrisório, restringindo-se às pessoas privadas de liberdade que estão matriculadas nas atividades educacionais.

Isso contribui sobremaneira para o baixo alcance dessas atividades para efeito de remição de pena: assim verifica-se que apenas 3,63% do total das pessoas presas têm acesso a políticas de remição de pena por meio de atividades de leitura e esporte, e 2,32% realizam atividades educacionais complementares, o que equivale, respectivamente, a 34,42% e 22,03% do total de pessoas envolvidas em atividades educacionais, segundo os dados do Infopen, 2019.⁴⁵

Este baixo alcance, por sua vez, torna evidente outra característica das prisões brasileiras já bastante identificada na literatura da área, qual seja, a escassez de espaços para a oferta de atividades de educação, cultura e trabalho, criando concorrência entre as diversas assistências pela utilização dos espaços existentes.

6. Assistência material

SEÇÃO II: Da Assistência Material

Art. 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.

Art. 13. O estabelecimento disporá de instalações e serviços que atendam aos presos nas suas necessidades pessoais, além de locais destinados à venda de produtos e objetos permitidos e não fornecidos pela Administração (BRASIL, Lei 7.210/84).

A Lei de Execução Penal é bastante sucinta no que diz respeito a descrever as assistências e garantias que devem ser asseguradas pelo Estado brasileiro às pessoas selecionadas por seu sistema de justiça criminal. Dessa forma, conquanto a LEP incorpore uma perspectiva de promoção de direitos, a previsão legal em relação à assistência material resume-se aos dois artigos acima transcritos, o que reforça a importância de não os tomar de modo isolado de um cenário mais amplo dos direitos e das políticas públicas.

⁴⁵ Informação extraída da base de dados aberta do Infopen 2019 e sistematizada pela equipe do Eixo 3 do Programa Justiça Presente. A base está disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/bases-de-dados/bases-de-dados>. Acesso em: 17 fev. 2020.

Mais recentemente, o Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias, mediante a Resolução nº 4, de 5 de outubro de 2017,⁴⁶ dispôs sobre os padrões mínimos para assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade, estabelecendo parâmetros para o fornecimento de insumos de higiene (*kit* de limpeza e de asseio respeitando as especificidades de gênero) e vestuário (roupas limpas/uniformes, respeitando as diferenças de gênero, e *kit* de enxoval para bebê/criança) que devem ser entregues no momento de ingresso das pessoas nos estabelecimentos prisionais. A norma prevê também uma sugestão de itens que devem ser entregues na saída da unidade prisional (*kit* enxoval para pessoas egressas, respeitando as diferenças de gênero, e *kits* de asseio pessoal).

Em relação às tratativas internacionais sobre o tema, diferentes documentos, estudos e tratados de que o país é signatário abordam sobre a necessidade de alimentação adequada, acomodação digna, condições de higiene e salubridade que preservem as condições de saúde física e mental, vestimentas de acordo com a orientação sexual, identidade de gênero, gestação e clima. Além disso, apontam para a necessidade de integração num conjunto mais amplo de assistências.

As Regras de Nelson Mandela dispõem especificamente sobre a necessidade de assistência material no que se refere à satisfação das exigências de higiene nos locais destinados aos presos, como áreas comuns e seus alojamentos, levando em conta o clima, o espaço mínimo e a ventilação (Regra 10); a disponibilidade de instalações sanitárias adequadas e dignas (Regra 12); banho, considerando a adequação ao clima e hábitos culturais/regionais quanto a sua frequência (Regra 13); as condições de limpeza e conservação dos locais frequentados pelos internos (Regra 14); a adequação e a disponibilidade das roupas para a manutenção de boa saúde, impedindo qualquer situação humilhante ou degradante, sendo mantidas limpas e em bom estado – inclusive em relação às peças íntimas (Regra 17); a aquisição dos meios necessários para que as pessoas privadas de liberdade preservem sua higiene pessoal (Regra 18); a garantia de vestuário adaptado ao clima e às necessidades, sendo mantidos limpos (Regra 19); a disponibilidade, para cada pessoa privada de liberdade, de alimentação em quantidade/qualidade suficiente, bem preparada e em horas determinadas e a disponibilidade e acesso à água potável para suprimento de suas necessidades (Regra 20).

Por sua vez, a “Declaração de Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção às Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas”, publicado em 2011 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), também reforça a necessidade de provimento da assistência material no âmbito prisional em seus princípios XI – especificando parâmetros para oferta de alimentação e água potável e XII –, abordando especialmente sobre alojamento, condições de higiene e vestuário.

Ademais, as Regras de Bangkok ainda dispõem que a acomodação de mulheres presas deverá conter instalações e materiais exigidos para satisfazer as necessidades de higiene específicas das mulheres, incluindo absorventes higiênicos gratuitos e um suprimento regular de água disponível

46 Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/resolucoes/2017/Resoluon4de05deoutubrode2017AssistenciaMaterialL.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.

para cuidados pessoais das mulheres e crianças, em particular mulheres que realizam tarefas na cozinha e mulheres gestantes, lactantes ou durante o período da menstruação (Regra 5).

A assistência material com olhar cuidadoso para as especificidades de gênero é fundamental, pois está implicada diretamente na manutenção da vida e da saúde para proteção e integridade da pessoa humana. A assistência material trata-se de uma assistência primária, relacionada apenas aos itens básicos de sobrevivência orgânica e ao convívio social. Apesar de sua importância, é uma assistência pouco visibilizada, talvez devido a uma interdição cultural decorrente da pecha social conservadora⁴⁷ de que a pessoa privada de liberdade não pode usufruir de condições adequadas para sobrevivência. Trata-se, sobretudo, de uma abordagem legal que evita maiores conflitos com um ideário segundo o qual o Estado assegura às pessoas privadas de liberdade “casa, comida e roupa lavada”, o que não é garantido para “as pessoas de bem”.

Por certo, todo esse ideário influencia na importância que é conferida à assistência material no âmbito prisional, havendo uma banalização sobre a situação de desassistência que as pessoas privadas de liberdade vivem, situação que é reforçada pelo discurso moral de não serem merecedoras de proteção social. Não são poucos os documentos que registram a escassez no fornecimento dos itens de assistência material;⁴⁸ também são encontrados estudos⁴⁹ que apontam a importância ocupada pelas famílias das pessoas privadas de liberdade para o fornecimento de itens básicos de sobrevivência, dada a hipossuficiência do atendimento estatal.

É importante, porém, ressaltar os efeitos que essa responsabilização veladamente imposta sobre as famílias podem ter, principalmente considerando que são, em sua maioria, de baixa renda e, em muitos casos, são também usuárias de programa de transferência de renda (Bolsa Família, entre outros). A privação de liberdade de um ou mais membros da família pode colaborar com o aumento da vulnerabilidade e risco de seus membros. Isso ocorre por uma série de fatores, entre eles a redução da renda familiar ou perda da renda do(s) membro(s) preso(s) e/ou pela demanda de prover os recursos materiais à(s) pessoa(s) privada(s) de liberdade; a exposição das pessoas/membro da família às exigências de grupos criminais; a fragilização dos vínculos familiares provenientes da dificuldade das famílias em acompanhar o(s) membro(s) privado(s) de liberdade.

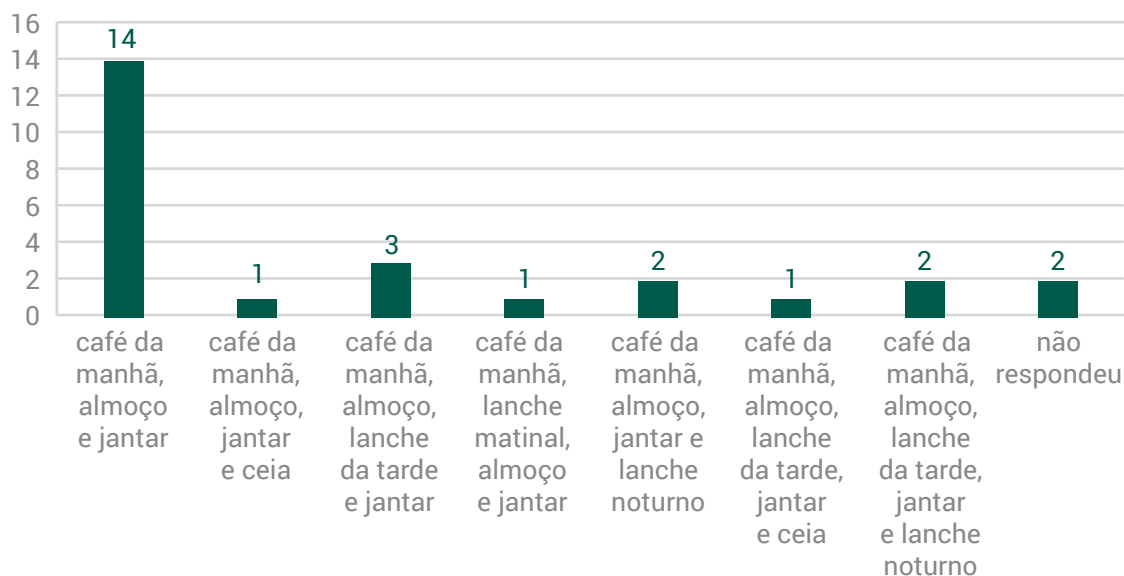
Considerando que a escassez da assistência material nas prisões já é de conhecimento geral, para este relatório buscou-se identificar quais os itens os estados alegam fornecer. Primeiramente, buscou-se identificar o fornecimento de refeições:

47 Desse modo, aquele reconhecido como criminoso é entendido como mau em essência (MOREIRA; FULTON; UZIEL; BICALHO, 2010), responsável por todos os males da sociedade, devendo, por isso, ser punido não somente pelo crime que cometeu, mas também por todo o mal do qual é causador. Seguindo a mesma linha, Rauter (2007) argumenta que a disparidade social, reforçada pelos meios de comunicação em massa, produz um ressentimento que impede a formação de laços de solidariedade e aflora a busca por um culpado, momento em que os mecanismos em ação na prisão entram em cena para produzir um “bode expiatório” (RANGEL; BICALHO, 2016, p. 442). Acesso em: 19 fev. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-294X2016000400415&script=sci_arttext.

48 Ver, por exemplo, os relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, disponíveis em <http://pfdc.pgr.mpf.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnpc/pg>. Acesso em: 19 fev. 2020.

49 Sobre esse assunto, Silvestre (2012); Godoy (2015); Melo (2018).

Gráfico 20: Assistência material – fornecimento de refeições.

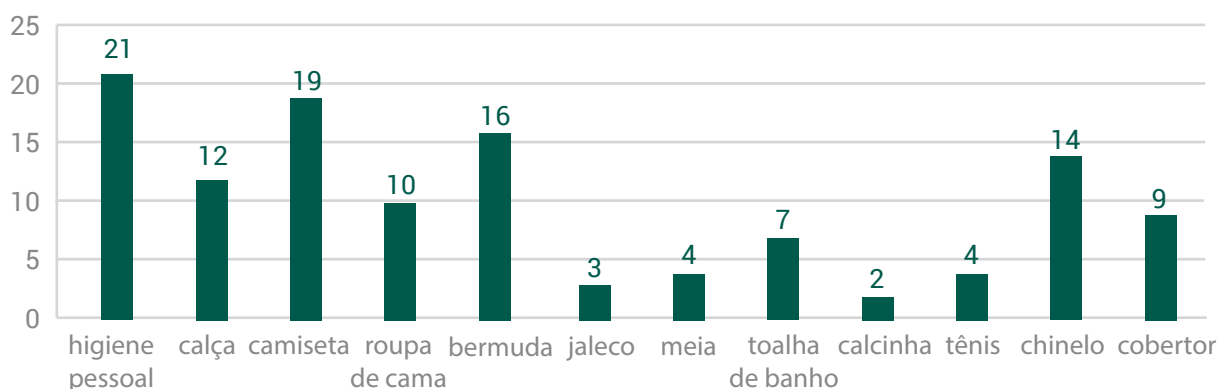


Fonte: Justiça Presente, 2020.

Observa-se que esporadicamente se encontram estados em que são entregues algo além de café da manhã, almoço e jantar, o que faz com que outros alimentos ou sejam fornecidos pelas famílias, ou sejam adquiridos em cantinas e lojinhas mantidas por diferentes instituições no interior das unidades prisionais, o que favorece a oportunidade de extorsões e comércios ilícitos de diversas ordens.

No tocante ao fornecimento de *kits* de básicos de vestuário, os gráficos apontam que a maior parte dos entes federativos provêm assistência básica, muito embora não se tenha buscado, neste diagnóstico, averiguar quantidades ou frequência de tal fornecimento:

Gráfico 21: Assistência material – fornecimento de *kits* de vestuário.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Entretanto, os dados coletados permitem identificar que os itens fornecidos são aqueles que caracterizam um *kit* de uniforme, reafirmando um movimento já observado empiricamente, qual seja, o crescimento do número de estados que, sob o argumento de padronizar os procedimentos de “segurança”, adotando o uso de uniformes como estratégia de “identificação da massa carcerária”, o fazem como uma tática mais ampla de indiferenciação e anulação de subjetividades entre as pessoas privadas de liberdade.

Segundo Foucault, as pessoas privadas de liberdade são submetidas ao regramento disciplinar prisional, em um processo constante de assujeitamento. Isso vai ao encontro da instituição total analisada por Goffman,⁵⁰ que descreve a disciplina atuando sutilmente, regulando todas as esferas da vida do interno e agindo no sentido de *anular* o indivíduo, num processo que ele chamou de “mortificação do eu” (BRAGA, 2008).⁵¹

A massificação da uniformização incide na pessoa privada de liberdade como forma preliminar de alteração de suas referências anteriores e da imposição das regras institucionais. Sendo assim, sua finalidade está ligada à necessidade do sistema por controle e submissão e como um prenúncio da sua inserção à cultura prisional, ao processo de aprisionamento e da perda de sua autonomia.

Assim, a uniformização obrigatória compõe um dos rituais de ingresso ao sistema prisional, dando início ao processo de despojamento da identidade anterior para a construção da identidade do(a) preso(a).

Com base nessa hipótese teórica, perguntou-se aos estados que adotam o uso de uniformes se estes são utilizados permanentemente, ou seja, em todos os ambientes e por todo o tempo, ou se são utilizados apenas em áreas de circulação e espaços de execução das assistências, como estratégia de diferenciação com o corpo funcional. O gráfico a seguir aponta as respostas obtidas:

50 É bastante conhecida a analítica de Goffman (1999; 2010) acerca dos processos de “mortificação do eu” promovidos pelas instituições totais. Embora não seja o caso de tomar as manifestações fenomênicas aqui descritas – isto é, os modos como se organizam as prisões brasileiras – como reprodução empírica daqueles processos, tampouco de considerar que as prisões no Brasil sejam exemplares das “instituições totais” descritas pelo autor, compreende-se que a padronização de sujeitos por meio de vestimentas indistintas faz parte de um procedimento típico de sua conformação, o que caracteriza a hipótese aqui aventada.

51 BRAGA, Ana Gabriela Mendes. *A identidade do preso e as leis do cárcere*. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. DOI:10.11606/D.2.2008.tde-26112008-073857. Acesso em: 3 jun. 2020.

Gráfico 22: Uso de uniformes em estabelecimentos prisionais.



Fonte: *Justiça Presente*, 2020.

O que se percebe pelas respostas coletadas é que os uniformes são fornecidos não apenas para a circulação das pessoas privadas de liberdade por áreas comuns de interação com os agentes estatais – como setores escolares, oficinas de trabalho, áreas administrativas, como informado na coluna “em áreas de circulação” –, mas, na maioria dos estados, como vestimenta única a que as pessoas têm direito, tal qual informa a coluna “uso permanentemente” do gráfico acima.

Reforça-se, portanto, aquela hipótese inicial e nos estabelecimentos prisionais em que vige tal regra, impõe-se, como condição adicional ao cumprimento da privação de liberdade, a privação da individualidade do modo de se vestir e de se representar perante o/a outro/a, passo fundamental para aquela “mortificação do eu” que alertara Goffman.

7. Assistência Social em prisões

A Constituição Federal estabeleceu a assistência social como direito social e dever do Estado, preconizando, no art. 203, sua prestação a quem dela necessitar, não tendo caráter contributivo. Esse *status* constitucional gerou uma série de desdobramentos orientados para concretização e aprimoramento dessa garantia: a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993, a Política Nacional de Assistência Social, em 2004, a Norma Operacional Básica (Suas) em 2005, consolidando o Sistema Único da Assistência Social e a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, estabelecendo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, entre outros normativos.

A assistência social, enquanto política pública pactuada nos valores de democracia, participação e controle social, buscou seu reconhecimento como direito do cidadão e dever do Estado rompendo com a lógica patrimonialista, personalista, clientelista, assistencialista, autoritária e associa-

da ao primeiro damismo e construiu, ao longo de décadas, um arcabouço conceitual, metodológico, de gestão, profissionalização, monitoramento e avaliação que orienta todo o aparato de equipamentos, serviços, programas, projetos e benefícios nos três níveis de gestão organizado num Sistema Único, cujos princípios estão declarados na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), no capítulo II, art. 4º:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

A partir de tais princípios, é imprescindível instituir arranjos institucionais que permitam superar o distanciamento e, até mesmo, um impasse entre a política social e a política penal (CARDOSO, 2009 *apud* DEPEN, 2016), aproximação essa, por sua vez, que já logrou produzir alguns arranjos normativos específicos, com a proposição de mecanismos para sua implantação, com destaques para:

- i. a inserção de um campo específico no Cadastro Único (CadÚnico) para identificação de famílias “com membros presos no sistema carcerário”;
- ii. a elaboração de proposta de Política Nacional de Assistência Social no Sistema Prisional, no âmbito do Projeto BRA 14/011 – Cooperação entre o Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
- iii. a Resolução nº 2, do CNPCP, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre o encaminhamento de cópia de auto de prisão em flagrante delito de mulheres grávidas, lactantes e com filhos até 12 anos incompletos ou deficientes para o Centro de Referência em Assistência Social ou entidade equivalente, a fim de apoiar o HC coletivo às mulheres presas grávidas e mães de crianças com até 12 anos de idade;⁵²
- iv. a elaboração do documento “Atenção às famílias de Mulheres Grávidas, lactantes e com filhas/os até 12 anos incompletos ou com deficiência privados de liberdade”;⁵³ e

52 Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19245088/do1-2017-08-18-resolucao-n-2-de-8-de-agosto-de-2017-19244990. Acesso em: 16 jul. 2020.

53 Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf. Acesso em: 6 jul. 2020.

- v. a Resolução Conjunta nº 1, do CNPCP e Conselho Nacional de Assistência Social, de 7 de novembro de 2018, que qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social.⁵⁴

No âmbito prisional, por sua vez, o arranjo normativo que o sustenta permite inferir que a assistência social deve atuar como eixo articulador das demais assistências e políticas (DEPEN, 2016a), uma vez que a Lei de Execução Penal lhe atribui a finalidade de “amparar o preso e o interno e prepará-los para o retorno à liberdade” (art. 22), cabendo-lhe as tarefas de conhecer as pessoas privadas de liberdade, relatar seus problemas e dificuldades, acompanhá-las, orientá-las e promover o contato com familiares, além de providenciar a obtenção de documentos pessoais.

Para o presente relatório, buscou-se conhecer o alcance geral do setor de assistência social em prisões por ente federativo, bem como a forma por meio da qual os estados estão organizados para assegurar sua prestação. Uma questão inicial diz respeito à disponibilidade de assistentes sociais nos estabelecimentos prisionais:

Gráfico 23: Disponibilidade de assistentes sociais na totalidade de estabelecimentos prisionais por estado.



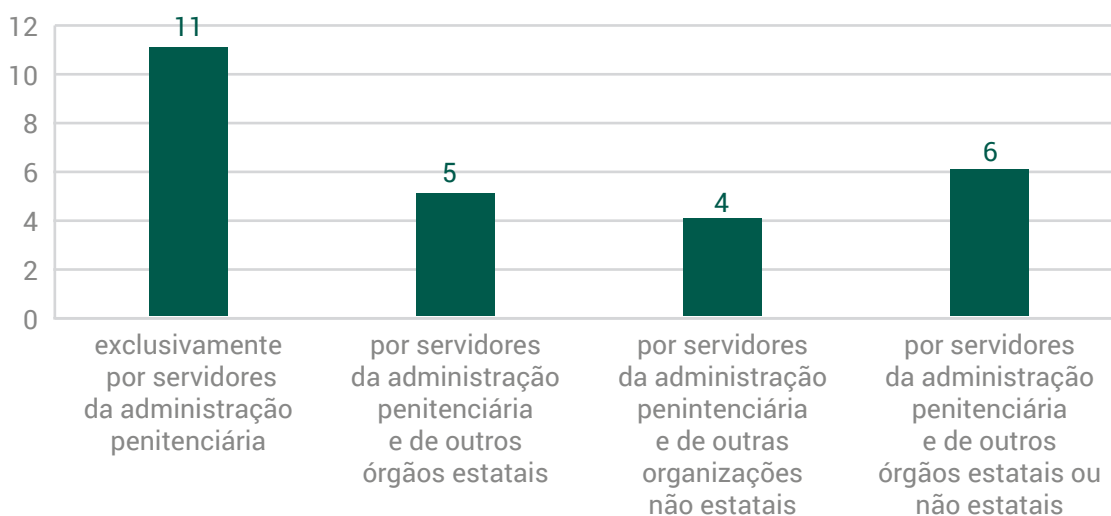
Fonte: Justiça Presente, 2020.

Nota-se que, em quase metade dos estados, sequer existe quadro de profissionais para todos os estabelecimentos, o que já sinaliza a fragilidade na garantia desse direito. Dessa forma, a assistência social prestada acaba sendo delimitada pelos inúmeros entraves institucionais, como restrições de profissionais habilitados, de uma equipe mínima interdisciplinar, de espaço físico adequado, de recursos materiais e da falta de um projeto de trabalho que objetive e fortaleça a intersetorialidade com o Suas, a relação com as demais assistências e o fortalecimento das famílias.

54 Disponível em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49740886/do1-2018-11-12-resolucao-conjunta-n-1-de-7-de-novembro-de-2018-49740585. Acesso em: 16 jul. 2020.

Por esse motivo, buscou-se saber, também, se há arranjos institucionais que permitam aos estados compor o quadro de profissionais que atuam no setor de assistência social por meio de parcerias com outros órgãos:

Gráfico 24: Arranjos institucionais para oferta do serviço social em prisões.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

O cenário nacional identificado é bastante preocupante, uma vez que aquele quadro de insuficiência se dá mesmo com vários estados (15) buscando compor parcerias com outros órgãos públicos ou organizações não estatais, o que indica que a escassez das ações do setor decorre não apenas da já mencionada prioridade para contratação de agentes de segurança, mas também de questões gerenciais e operacionais que impactam na oferta da assistência social.

A esse respeito, dados apresentados no *Modelo de Gestão da Política Prisional*, apontam que “a ausência de sala para atendimento específico do serviço social abrange cerca de 70% dos estabelecimentos prisionais” (DEPEN, 2016a, p. 135) no Brasil, o que 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. Bastante comum, por exemplo, são a realização de atendimentos em parlatórios ou salas sem isolamento, em que o sigilo da conversa entre assistente social e pessoa privada de liberdade fica comprometido (ibidem).

A necessidade de estrutura para o atendimento, não somente de uma sala, mas de telefone, internet e outros meios de comunicação para o contato com as famílias, com os gestores e com a

rede socioassistencial, a disponibilidade de transporte para realização de visitas domiciliares, para busca ativa das famílias, contatos com a Rede, entre outros recursos, também são imprescindíveis para qualificar a assistência social no âmbito prisional.

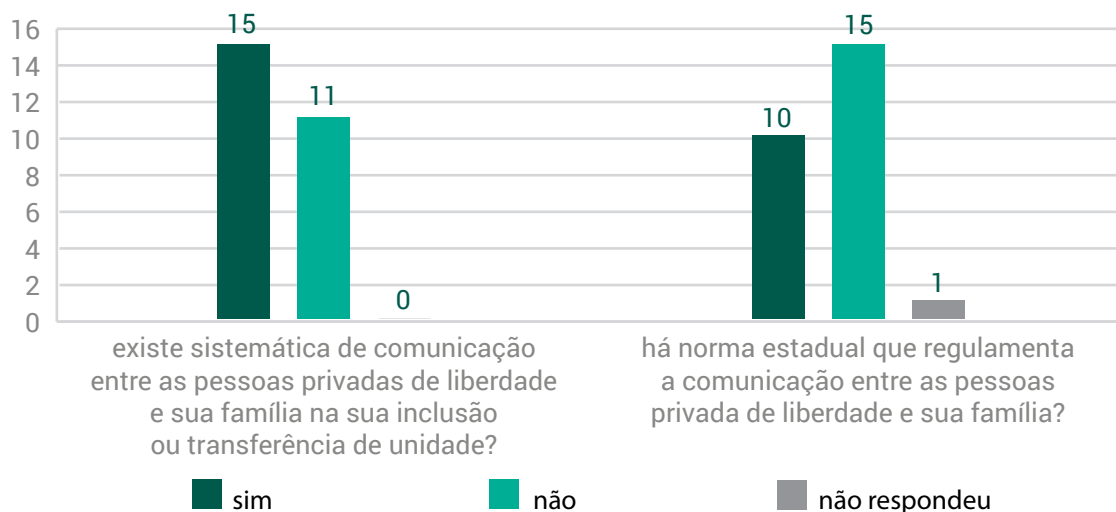
O mesmo documento relata outro fator preponderante para a escassez da assistência social, a saber, as limitações trazidas por um recorte de gênero no quadro funcional das profissões penais:

*[H]á uma relação diretamente oposta na ocupação por gênero entre as funções de agentes de custódia – ligadas à visão de segurança baseada exclusivamente na contenção – e o exercício do serviço social, tradicionalmente visto como ocupação feminina. Em visitas realizadas a diversos estabelecimentos de diferentes estados, pôde-se observar diversas implicações deste recorte de gênero que implicam no cotidiano de trabalho da maioria – feminina – do corpo de assistentes sociais, sobre a qual incorrerá uma série de restrições, que vão desde a circulação pelos ambientes prisionais, até a impossibilidade de encontros reservados com os homens em privação de liberdade – o que é manifesto tanto como um cuidado com a segurança e integridade das profissionais, como enquanto um risco de envolvimento íntimo entre a profissional e os custodiados. Tendo sua circulação restrita pelos ambientes prisionais, sendo em efetivo insuficiente para o cumprimento das funções previstas pela Lei de Execução Penal e propostas nas normativas e orientações internacionais, [...], o serviço social em prisões ficará, na maior parte dos casos, restrito à busca de aproximação ou reconstrução de vínculos entre as pessoas privadas de liberdade e membros de suas famílias. Depara-se então com outra deficiência, a saber, a adequação dos estabelecimentos prisionais para oferecer, de forma digna, a oportunidade para esta aproximação ou reconstrução de vínculos (**idem**, p. 136).*

Assim, conquanto fique, na maior parte dos casos, restrito a atividades de aproximação/vinculação familiar, a área, de modo geral, se encontra comprometida por outras dinâmicas próprias da gestão prisional, como a gestão das cartas, avisos, assistência religiosa, assistência material, entre outros. A assistência social, como um campo inespecífico (SPOSATI, 2004), do “faz de tudo” (COUTO *et al.*, 2013), inclusive na instituição prisional, é herança do assistencialismo e tal legado dificulta ainda mais – somadas às outras ausências e limitações já descritas – o planejamento e a execução de um trabalho que tenha como estratégia principal a intersetorialidade para a provisão da proteção social pelo reconhecimento das pessoas privadas de liberdade e de suas famílias enquanto usuários do Suas. Assim, as tradicionais formas de prestação da assistência social no âmbito prisional demandam reelaboração dos objetivos, de suas ações, de suas estruturas e estratégias de atuação.

Tendo-se questionado os estados a respeito dos procedimentos e normas para tais atividades, as respostas também não foram alentadoras, como indicam os gráficos a seguir:

Gráfico 25: Sistemáticas e normas de comunicação com familiares.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Como se observa no gráfico, boa parte dos estados informa não regulamentar e não prever um padrão de comunicação entre as pessoas presas e seus familiares, de modo que não é incomum que as famílias fiquem sem notícias e sequer saibam onde se encontram os seus membros que estão privados de liberdade.

Percebe-se, portanto, que longe de ocupar a centralidade nos processos de individualização da pena e criação e estratégias de vinculação das pessoas privadas de liberdade com as estruturas de proteção social externas à prisão, promovendo ações de preparação para a liberdade e reintegração social, a assistência social em prisões acaba prejudicada por uma série de fatores que a fazem ocupar uma das mais subalternas posições em termos de incidência junto aos públicos com os quais deveria interagir, especialmente as pessoas em privação de liberdade e seus familiares.

8. Assistência religiosa

A Constituição Federal (art. 5, VI e VII) consagrou a liberdade religiosa e o direito à assistência religiosa que já se fizera presente no art. 24 da Lei de Execução Penal, sendo complementada por um conjunto de normas nacionais e internacionais⁵⁵ que regulam o direito da pessoa privada de liberda-

55 Por exemplo, a Resolução nº 8, de 9 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) estabelece diretrizes para a assistência religiosa; ademais, as Regras de Nelson Mandela (Regras 2, 66 e 104); o art. 12 do Tratado Internacional Pacto de São José da Costa Rica, da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e os Princípios e Boas Práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2008).

de em relação à participação aos cultos e reuniões, a posse de livros religiosos, a mudança de crença e religião, demandando pluralidade religiosa e local apropriado para sua realização. A assistência religiosa refere-se a um direito positivo do Estado frente aos seus cidadãos, reconhecendo o aspecto da alteridade do ser humano e a valorização e respeito a todas as formas de confissão e crença.

A diversidade religiosa e o sincretismo são evidentes no Brasil e o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2010 apontou que, entre as quase 191 milhões de pessoas residentes no país naquele ano, apenas algo em torno de 15 milhões haviam se declarado como “sem religião”.⁵⁶ Por seu turno, o Censo registrou mais de 40 religiões, sendo predominante a Igreja Católica Apostólica Romana, muito embora, a partir da década de 1990, venha crescendo o número de adeptos de outras matrizes. Nessa perspectiva, a pesquisa apontou para o aumento dos seguidores de religiões evangélicas, passando de 15,4% da população total no ano 2000 para 22,2% em 2010, um crescimento de 6,8 pontos percentuais nos últimos dez anos (IBGE, 2010). A tabela a seguir, extraída do Mapa das Religiões, apresenta as 25 religiões mais populares do Brasil à época em que foram captados estes dados:

56 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9749&t=-destaques>. Acesso em: 9 mar. 2020.

Tabela 3: Participação religiosa no Brasil – total e por gênero.

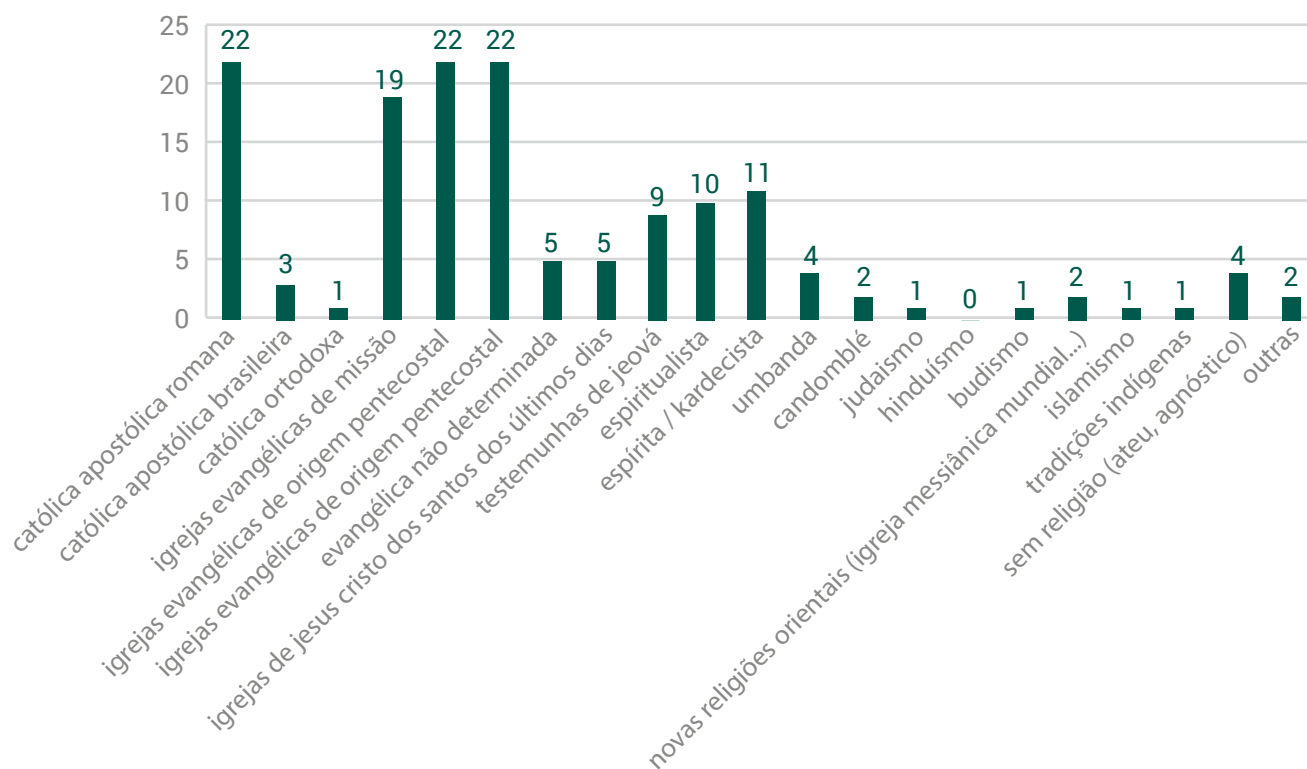
Participação Religiosa Total e por gênero %						
		Total		Homens		Mulheres
Católica Apostólica Romana	1	67.84	1	68.32	1	67.38
Igreja Evangélica Assembléia de Deus	2	5.77	2	5.27	2	6.25
Evangélica Sem Vínculo Institucional	3	2.54	3	2.51	3	2.56
Igreja Evangélica Batista	4	2.03	4	1.79	4	2.25
Espírita, Kardecista	5	1.59	6	1.29	5	1.88
Igreja Congregacional Cristã no Brasil	6	1.49	5	1.40	6	1.58
Outras Igrejas Evangélicas Pentecostais	7	1.26	8	1.12	7	1.40
Igreja Universal do Reino de Deus	8	1.05	9	0.81	8	1.27
Religiosidade Não Determinada / Mal Definida	9	1.03	7	1.19	10	0.89
Igreja Evangelho Quadrangular	10	0.89	11	0.75	9	1.03
Igreja Evangélica Adventista do Sétimo Dia	11	0.81	10	0.76	11	0.87
Testemunha de Jeová	12	0.67	12	0.57	12	0.77
Igreja Evangélica Deus é Amor	13	0.55	15	0.43	13	0.66
Igrejas Luteranas	14	0.54	13	0.53	15	0.54
Igreja Evangélica Comunidade Evangélica	15	0.48	16	0.40	14	0.56
Católica Apostólica Brasileira	16	0.47	14	0.48	16	0.47
Igreja Evangélica Presbiteriana	17	0.36	17	0.34	18	0.37
Outros Evangélicos	18	0.32	18	0.26	17	0.38
Religiosidade Cristã Sem Vínculo Institucional	19	0.30	19	0.26	19	0.33
Evangélica Pentecostal Sem Vínculo Institucional	20	0.27	20	0.24	20	0.31
Umbanda	21	0.21	21	0.17	21	0.25
Igreja Evangélica Pentecostal Maranata	22	0.21	22	0.17	22	0.25
Igreja Evangélica Metodista	23	0.16	24	0.15	23	0.17
Igreja Assembléia de Deus Madureira	24	0.15	27	0.13	24	0.16
Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias / Mormons	25	0.14	25	0.14	25	0.14

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da POF 2008 – 2009 / IBGE

Essa diversidade, contudo, não se reproduz na maior parte dos estados brasileiros, onde, em geral, são encontradas apenas as manifestações e práticas católicas e evangélicas. No intuito de verificar a presença das religiões nos estados, para esse diagnóstico, buscou-se saber que matrizes são encontradas nas unidades prisionais.

Conforme se verifica no gráfico a seguir, as manifestações religiosas mais encontradas nas prisões brasileiras foram a religião Católica Apostólica Romana e as diversas matrizes evangélicas, ao passo que outras designações, mesmo que tenham representação no total de praticantes apresentado pelo IBGE e FGV, são subrepresentadas no total de estados que identificam sua presença:

Gráfico 26: Presença das matrizes religiosas nas unidades prisionais por estado.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Assim, em que pese a garantia constitucional e a previsão da própria Lei de Execução Penal no que diz respeito ao direito ao culto e à liberdade de crença, o que se observa no interior dos estabelecimentos prisionais é uma exacerbada restrição a esse direito, restando privilegiado o acesso aos cultos e rituais de origem cristã e, nessa vertente, sendo explícita a predominância das matrizes católica e evangélicas.

Essa situação fora identificada no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Penitenciário,⁵⁷ de 2009, que apontou para várias violações referentes à assistência religiosa nos estabelecimentos prisionais, entre elas, a falta de espaço próprio, o proselitismo religioso, a falta de pluralidade religiosa e de crenças, a revista vexatória dos representantes religiosos. O relatório mostrou também a ausência de diversidade religiosa, constatando a prevalência das denominações evangélicas e da Pastoral Carcerária Católica nos estabelecimentos prisionais visitados. Como estratégia para enfrentamento desse quadro, o relatório propõe a criação de espaços para a prática religiosa dentro da arquitetura prisional, pois a configuração atual de espaço onde é realizada a assistência religiosa implica uma limitação da atuação e, até mesmo, em um risco para os voluntários (CPI do Sistema Carcerário, 2009, p. 241).

Além disso, alguns outros fatores ajudam a compreender a predominância das matrizes católica e evangélicas. Em termos normativos, a própria LEP impõe restrições aos cultos não cristãos, ao assegurar, em seu art. 24, que às pessoas praticantes de cultos e rituais religiosos deverá ser garantida “a posse de livros de instrução religiosa”. Como em diversas outras religiões, os ritos se dão por meio de uma infinidade de utensílios e estes, muitas vezes, são vistos como objetos de risco para a segurança, há diversos impedimentos impostos ao seu uso. Esse componente evidencia-se na informação abaixo, que destaca o local onde é permitida a guarda de pertences religiosos:

Gráfico 27: Local para guarda de materiais religioso, por estados.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

O que se detém do gráfico acima é que, em termos operacionais, o uso e a posse de objetos de cultos são impedidos pela própria inexistência de locais específicos para sua guarda, sendo que nas celas é permitida apenas a presença de livros religiosos, em geral bíblias, evangelhos e livros kardecistas.

57 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. – (Série ação parlamentar, n. 384). Ver em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cpi-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

Por outro lado, há restrições culturais que são impostas a muitos rituais considerados inadequados aos ambientes prisionais, especialmente aqueles de origem africana e indígena, que encontram resistência entre as próprias pessoas privadas de liberdade.

Por seu turno, há de destacar os esforços ostensivos que são realizados pelas religiões pentecostais e neopentecostais, os quais têm sido identificados como fatores determinantes não somente para o crescimento dessas religiões nos estabelecimentos prisionais, no contexto mais amplo da população brasileira. Para que a assistência religiosa não se transforme em campo de disputa, é preciso que a oferta esteja ancorada na diversidade e na pluralidade.

9. Política para mulheres e diversidades

O processo de aprisionamento resulta em um aprofundamento das desigualdades e vulnerabilidades, o que pode ser ainda mais intenso em relação aos grupos que apresentam especificidades,⁵⁸ havendo dificuldade na visibilização de suas demandas e particularidades, principalmente considerando que a privação de liberdade é um espaço que historicamente se apresentou como predominantemente masculino.

Em 2014, por meio da Portaria Interministerial nº 210, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República instituíram a *Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)*, buscando qualificar aspectos da Lei de Execução Penal por meio de um conjunto de diretrizes, objetivos e metas que reconheçam as especificidades do encarceramento feminino, seja no tocante aos fatores que promovem o aumento do número de mulheres presas, seja no que diz respeito às condições.

Já no ano de 2020, o Departamento Penitenciário Nacional, por meio da Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos (DIAMGE), tratou na Nota Técnica nº17/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ sobre os procedimentos e recomendações em relação à custódia de mulheres no sistema prisional, incluindo, em especial: a identificação das mulheres mães de crianças e adolescentes, sobretudo as mães de crianças até 12 anos de idade; o registro sobre a localização dos filhos; a informação, mediante ofício, sobre situação dos filhos menores de idade à Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar da localidade de residência informada, Defensoria Pública do Estado e

58 *O Handbook on prisoners with special needs* (UNOCD, 2009), elenca oito grupos vulneráveis: 1. Pessoas presas com transtornos mentais. 2. Pessoas presas com deficiência. 3. Pessoas presas com doenças terminais. 4. Pessoas presas condenadas à pena de morte. 5. Minorias étnico-raciais e indígenas. 6. Estrangeiros; 7. População LGBT; 8. Pessoas Idosas; o documento *Vulnerable groups of prisoners* indica 12 grupos vulneráveis, acrescentando mulheres, adolescentes, pessoas com risco de suicídio e pessoas em uso de drogas; por sua vez, um estudo realizado pelo Instituto de Direitos Humanos do Chile identificou como grupos vulneráveis: estrangeiros, povos indígenas e população não heterossexual (DEPEN, 2016e).

à Vara de Execuções Criminais ou Vara de Execuções Penais; informações sobre a situação de saúde das mulheres e sobre a condição ou possibilidade de gravidez ou da condição de puérpera; informações sobre a saúde dos filhos, realizando procedimentos específicos.

Tais recomendações, por sua vez, corroboram a Resolução do CNJ nº 252, de 4 de setembro de 2018, que dispõe sobre princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade. Nesse documento, uma das diretrizes (art. 2º III) é o respeito em relação aos filhos. Ademais, a Resolução nº 04/2009, do CNPCP, dispõe sobre a estada, a permanência e o posterior encaminhamento de filhas(os) das mulheres encarceradas, garantindo a permanência de crianças, no mínimo, até um ano e meio junto as suas mães (art. 2º). Para isso, o art. 5º dispõe que os estabelecimentos penais deverão garantir espaço de berçário acompanhado das mães, com banheiros, espaço para lazer e área descoberta e alimentação adequada à criança conforme idade e necessidades (art. 7º).

Já o Estatuto da Primeira Infância (Lei nº13.257/2016), no seu art. 19, § 10, delega ao poder público a garantia à gestante e à mulher privadas de liberdade com filho na primeira infância a ambiência que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde para o acolhimento do filho, em articulação com o sistema de ensino, visando ao desenvolvimento integral da criança. Por fim, a Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018, altera o art. 318 do CPP, prevendo o direito à prisão domiciliar para presas preventivas grávidas ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência (art. 318-A e art. 318-B).

Ao longo dos anos após sua publicação, a implantação da Pnampe vem sendo incentivada e monitorada pelo Departamento Penitenciário Nacional e outros órgãos parceiros, sobretudo por meio do acompanhamento do *status* de execução das seis metas previstas, a saber:

- i. criação e reformulação de banco de dados em âmbito estadual e nacional sobre o sistema prisional, com dados específicos sobre o encarceramento feminino e as políticas prisionais voltadas para mulheres.
- ii. promoção dos direitos fundamentais no âmbito das políticas prisionais para mulheres.
- iii. adequação da estrutura física dos estabelecimentos prisionais às especificidades do encarceramento feminino.
- iv. promoção de ações voltadas à segurança e gestão prisional.
- v. processos formativos de servidores/as, voltados às especificidades da custódia de mulheres privadas de liberdade e relações de gênero.
- vi. ações voltadas às mulheres pré-egressas e egressas das prisões.

No levantamento que originou este diagnóstico, buscou-se identificar como os entes federativos estão respondendo a estas metas e à implantação da Pnampe, destacando, primeiramente, se os estados reconhecem realizar, mesmo que em termos gerais, alguma política específica para o

encarceramento feminino. Os resultados, representados no gráfico adiante, são mostra⁵⁹ da precariedade⁶⁰ que ainda orienta a política prisional no que tange às questões de gênero:

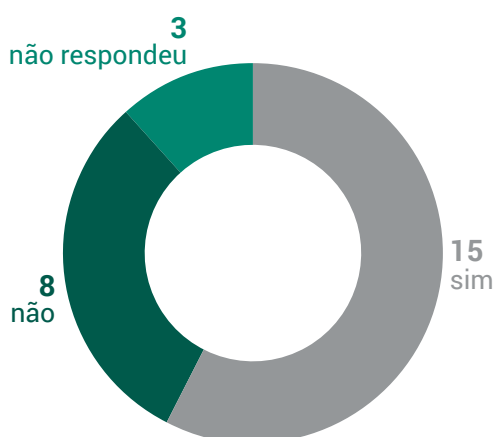
Gráfico 28: Estados que executam políticas para mulheres em privação de liberdade.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Além de sinalizar a inexistência de qualquer ação específica para o encarceramento feminino em ao menos cinco estados, a precariedade representada no gráfico acima se complementa pelas respostas à questão seguinte, qual seja, a elaboração da PNAMPE pelos estados, conforme preconizado pela Portaria Interministerial nº 210/2014:

Gráfico 29: Elaboração da PNAMPE, por estado.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

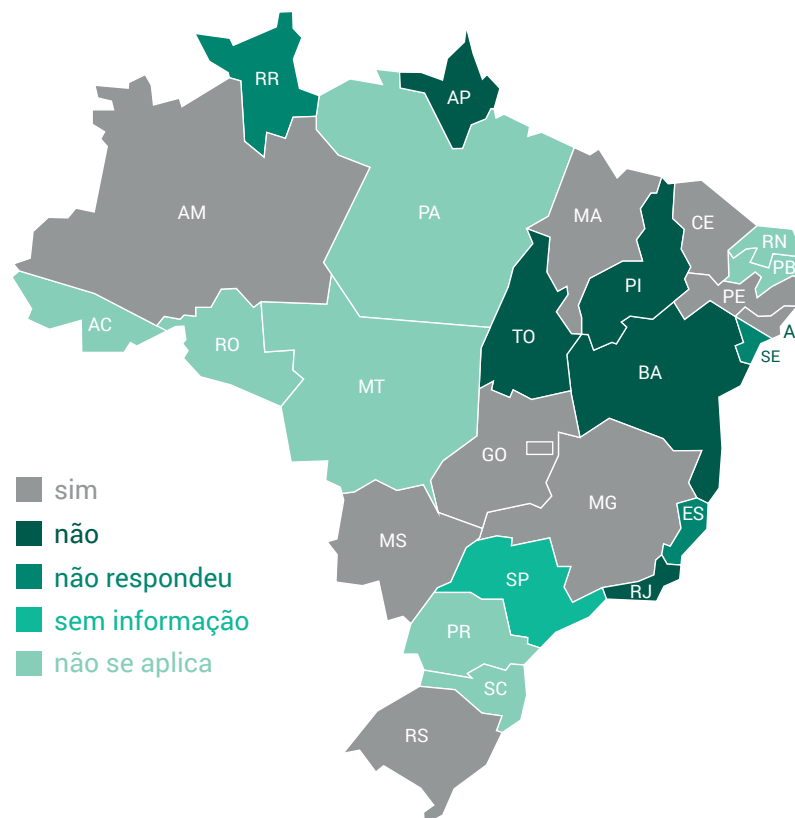
59 Em 2007, um caso exemplar chamou atenção do país para o descaso com o encarceramento feminino. Em Abaetetuba, interior do Pará, uma garota de 15 anos passou 26 dias presa numa cela com aproximadamente 30 homens, tendo sido vítima de estupros e tortura em série. Sobre este caso, ver, por exemplo, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1828880-garota-que-ficou-presa-com-30-homens-no-para-leva-vida-desprotegida.shtml>. Acesso em: 11 mar. 2020.

60 Precariedade que resulta, sem dúvidas, das heranças patriarcais e misóginas que orientam o comportamento médio da população brasileira e as políticas públicas implantadas a partir dessas heranças.

Vê-se que, aos estados (8) que informaram não possuir nenhuma política para mulheres, somam-se outros (3) estados que não deram início à implantação da Pnampe. Em conjunto, o que os gráficos revelam é, além da baixa preocupação em considerar as distinções para o encarceramento feminino, um descaso em implantar ações que vão além da mera separação de celas.

Primeiramente, entre os estados que informaram ter iniciado a implantação da Política, um terço revela não ter constituído seu grupo gestor, instância fundamental para garantir representatividade e diversidade de atores na definição de estratégias, como se observa no mapa a seguir.

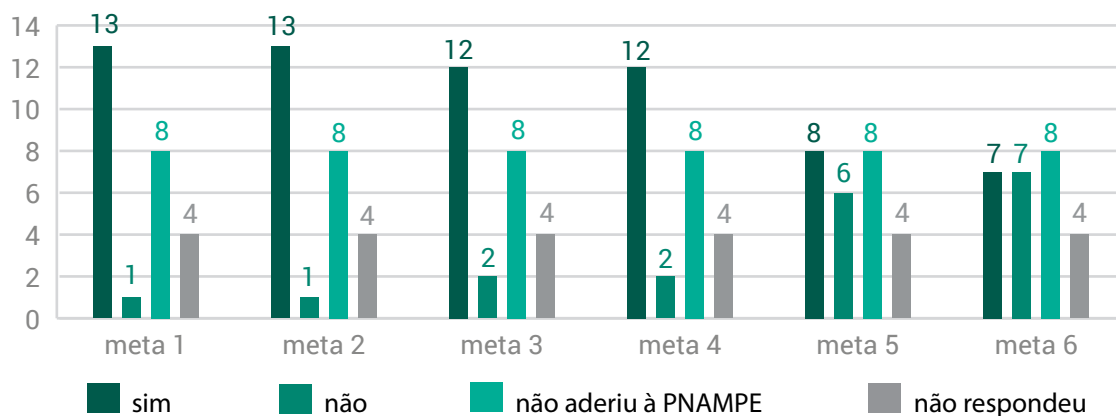
Mapa 5: Constituição do Comitê Gestor da Pnampe, por estado.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Por outro lado, a execução das metas da Pnampe não atinge nem a metade dos estados brasileiros, mostrando que há fragilidade no processo de implantação desta política, como indica o gráfico a seguir:

Gráfico 30: Metas da PNAMPE em execução nos estados.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Nota-se, pelas metas em execução, uma fragilidade adicional do processo de implantação da PNAMPE, que se soma à informação acerca da inexistência do grupo gestor da política na maioria dos estados: as metas em execução são aquelas que podem ser mais facilmente realizadas por iniciativa exclusiva dos órgãos gestores da administração penitenciária, reforçando a baixa interlocução desses órgãos com outras instâncias da Administração Pública e com a sociedade civil, de modo que os arranjos institucionais constituídos para a execução da PNAMPE se mostram, também, precários.

Situação semelhante se nota quando é questionada a existência de políticas de diversidades para atenção a grupos populacionais específicos. Estes, segundo diversos normativos internacionais e nacionais, incluem grupos populacionais, tais como pessoas estrangeiras/migrantes, pessoas indígenas, pessoas idosas, pessoas pertencentes à população LGBTI+, pessoas com deficiência(s), entre outros. Trata-se assim de grupos que devem ter suas especificidades respeitadas e seus direitos garantidos no sistema penitenciário, sobretudo porque as rotinas da gestão prisional tendem a tornar ainda mais cruel a custódia desses grupos, que comumente são alvos de violência e invisibilidades que acabam por segregá-los e distanciá-los ainda mais do usufruto de seus direitos.

No âmbito internacional, os Princípios de Yogyakarta pelas Nações Unidas em 2007 dispõem sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, e, no que tange ao sistema prisional, estabelecem: o direito de não sofrer privação arbitrária da liberdade (princípio 7); o direito a julgamento justo (princípio 8); o direito a tratamento humano durante a detenção (princípio 9); o direito de não sofrer tortura e tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante (princípio 10).

Com relação à população LGBTI+, seu direito à visita íntima nas prisões brasileiras só foi reconhecido em 2011, com a Resolução nº 4, de 29 de junho 2011, do CNPCP e a Resolução Conjunta nº 1, de 15 de abril de 2014, do CNPCP e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promo-

ção dos Direitos de LGBT (CNCN/LGBT). Nesta foram estabelecidos parâmetros de acolhimento da população LGBT em privação de liberdade, dando o direito ao nome social e a ser encaminhada para unidade prisional de acordo com sua identidade de gênero, podendo optar pelo vestiário compatível com a identidade de gênero e o uso de cabelos compridos, além da observância do acesso à atenção à saúde, ao tratamento hormonal, ao acesso à educação e a necessidade de promover o aprimoramento e capacitação dos atores do sistema prisional para esse tema.

Mais recentemente o DEPEN publicou duas Notas Técnicas⁶¹ voltadas a promover a garantia desses direitos previstos à população LGBTI+: a Nota Técnica nº 7/2020/DIAMGE/CGCAP/ DIRPP/ DEPEN/MJ dispõe sobre a população LGBTI no sistema prisional e faz recomendações em relação aos procedimentos de porta de entrada, acessos a objetos, materiais e manutenção dos cabelos, revista pessoal, revista pessoal em visitantes, acesso a população LGBTI à saúde, ao trabalho, à educação, à assistência social, à assistência religiosa e sobre a necessária capacitação dos servidores.

No que tange ao conceito de etnia que deve estar contemplado nas políticas de diversidade, seu entendimento está relacionado, em especial, à população indígena, quilombola ou remanescentes de quilombo, cigana e de comunidades tradicionais. Trata-se de grupo bastante invisibilizado tanto junto aos operadores de direito, como no sistema carcerário (BAINES *apud* DEPEN, 2016e). Entre as especificidades que precisam ser visibilizadas aos indígenas, estão: a religiosidade, os hábitos alimentares, a linguagem e as repercussões que o encarceramento tem em relação ao seu grupo e comunidade de procedência.

Em termos normativos, além do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que dispõe sobre a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), abordando a incidência dos sistemas de justiça criminal junto aos Povos Indígenas e Tribais (art. 9 e art. 10), a recente Nota Técnica do Depen acerca do tratamento de indígenas encarcerados⁶² (dez./2019) traz recomendações no âmbito da execução penal e do sistema prisional brasileiro para adoção do correto tratamento e de procedimentos quanto à custódia de pessoas indígenas, respeitando suas especificidades. Por sua vez, a Resolução CNJ nº 287, de 25 de junho de 2019,⁶³ estabelece procedimentos em relação ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, visando definir diretrizes para os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário.

Com relação aos indicadores raciais, importa destacar a vigência dos seguintes marcos legais: art. nº 8, da Declaração Internacional dos Direitos Humanos; a Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata – Conferência de Durban; a Con-

61 Consulta Pública – Nota Técnica: tratamento público LGBTI (dez./2019); a Nota Técnica: Tratamento da População LGBTI no sistema prisional (mar./2020).

62 Nota Técnica nº 53/2019/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/NotaTcnicaIndgenas.pdf>.

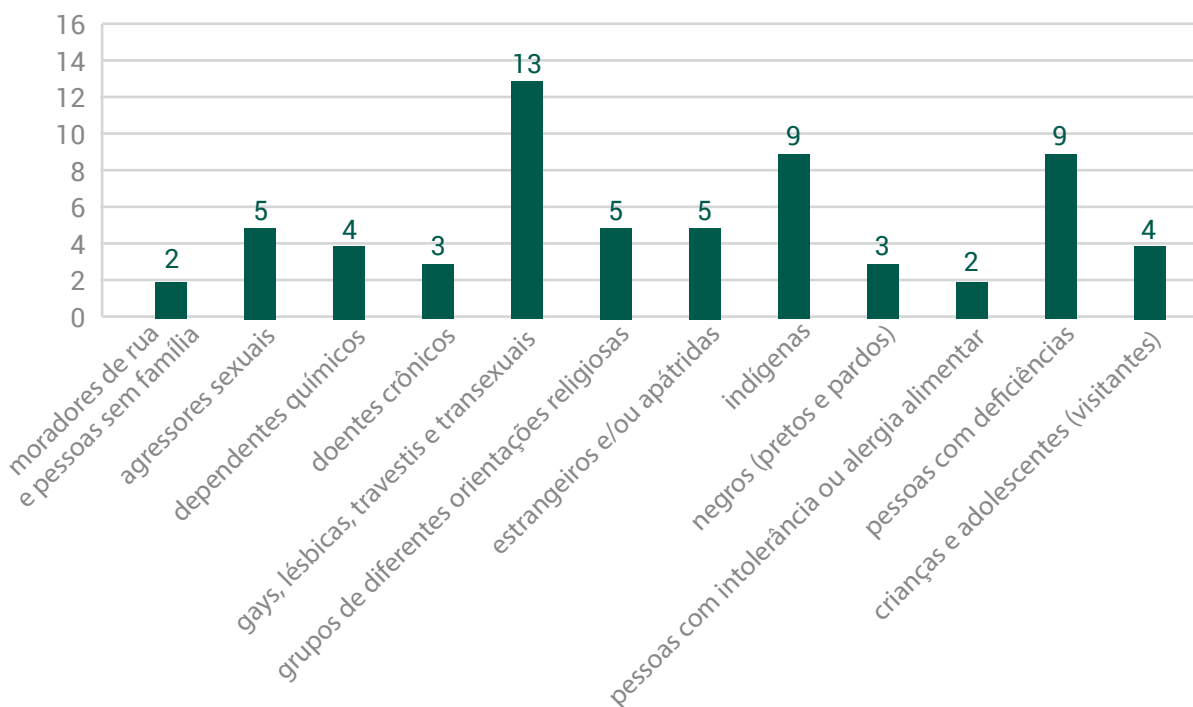
63 Manual Resolução nº 287/2019 CNJ.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual-Resolu%C3%A7%C3%A3o-287-2019-CNJ.pdf>

venção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Resolução nº 2.106, de 1965, da Assembleia das Nações Unidas e ratificada pelo Brasil em 1968; a Lei nº 7.716/89, que estabelece os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor,⁶⁴ e o Decreto Federal nº 8.136/2013, que aprovou o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir).

Buscando identificar se e como os estados brasileiros se atentam à necessidade de implantar e executar políticas de diversidade, este diagnóstico perguntou, primeiramente, quais grupos as gestões prisionais compreendem como pertencentes a estas políticas. Conforme gráfico a seguir, percebe-se que ainda são poucos os estados que estão atentos à temática e, mesmo no tocante a categorias já consolidadas de grupos que demandam políticas específicas, uma minoria dos entes federativos informa possuir alguma ação já implantada:

Gráfico 31: Grupos que os estados identificam em políticas de diversidades.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

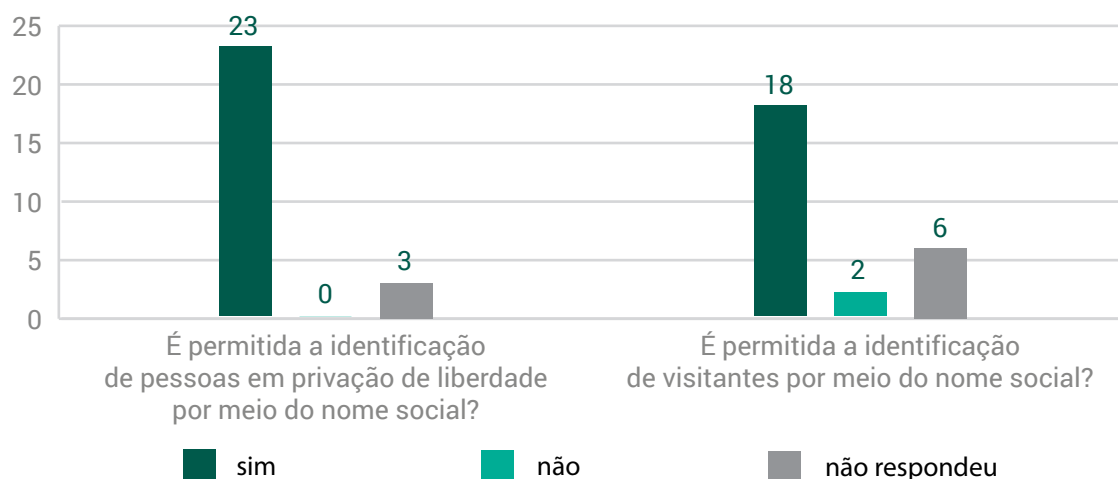
Conforme demonstrado no nesse gráfico, os grupos que os Estados identificaram como pertencentes às políticas de diversidades foram: grupo *gays*, lésbicas, travestis e transexuais(13), seguido dos indígenas (9) e pessoas com deficiência (9). Nota-se que apenas três estados indicaram a questão racial como incorporada na política de diversidade – o que aponta para invisibilidade dessa questão no âmbito prisional.

64 Alterada pelas Leis nº 8.081, de 1990, e nº 9.459, de 1997.

Diante desses resultados, faz-se importante destacar outro paralelo: o gráfico 6 deste documento apontou que 23 estados consideram como critério de inclusão das pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos prisionais o pertencimento a grupos criminais, ao passo que outros 22 declararam observar critério de gestação/maternidade, 20 de saúde/saúde mental e 17 consideram o critério de gênero. Pois bem: cruzando as informações entre os gráficos percebe-se que a separação desses grupos se dá, quase que exclusivamente, em função da necessidade de manter certo controle sob a distribuição das pessoas pelos ambientes de convívio, mas não em decorrência de prover direitos e assegurar o cumprimento da pena em condições de dignidade.

Por fim, verificou-se que a construção normativa do direito à população LGBTI+ resultou em singelo, mas não desimportante, avanço, a saber, o direito ao uso de nome social pelas pessoas privadas de liberdade e/ou seus visitantes, como demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 32: Estados que adotaram o uso de nome social por pessoas privadas de liberdade e/ou seus visitantes.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

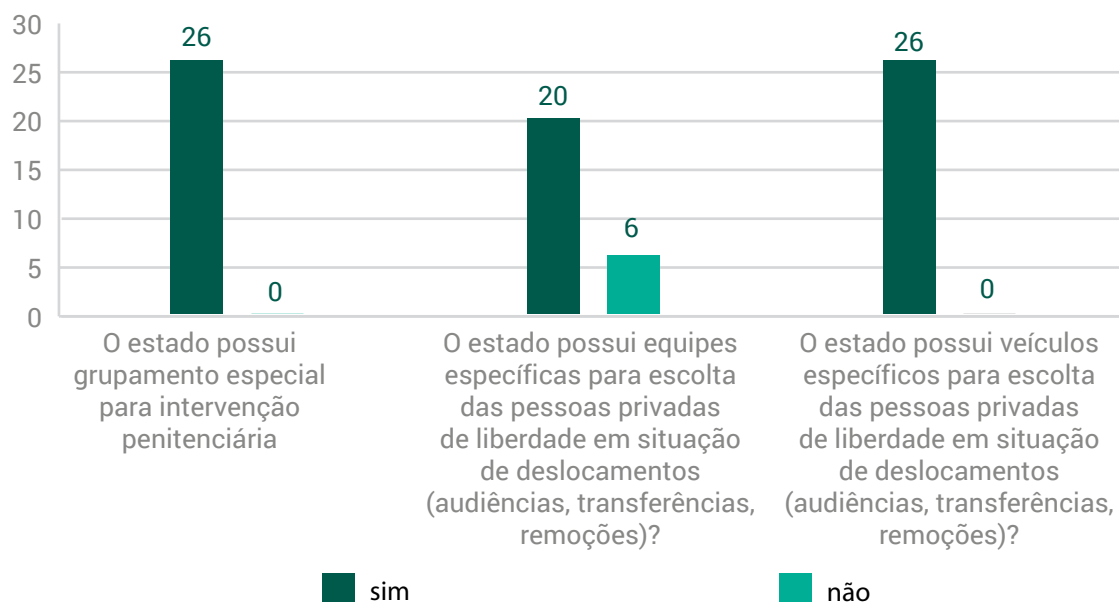
10. O exercício do controle e as técnicas de gestão prisional

Se o conjunto de políticas públicas em prisões apresenta um quadro de bastante precariedade no que se refere aos arranjos institucionais para sua execução, o mesmo não se pode dizer das técnicas empregadas para o exercício do controle em prisões. Assim, em que pese a potente bibliografia que destaca o papel dos grupos criminais na regulação das relações nas unidades prisionais (TAETS, 2012; DIAS, 2013; GODOI, 2015; BONDI, 2017; LOURENÇO, 2017; MELO, 2018, 2014), sobressai na coleta de

informações acerca dos arranjos instituídos para o exercício do controle a percepção de que todos os entes federativos buscaram reforçar suas capacidades de contenção, vigilância e uso da força.

Nessa perspectiva, algumas ações surgidas da experiência paulista (SILVESTRE, 2012; MELO, 2020) tornaram-se referência nacional e passaram a ser adotadas em todo o território nacional, com destaque para a criação de grupamentos especiais de intervenção tática – hoje existentes nos 27 estados da Federação – e para a implantação de infraestrutura própria de escolta e transporte de pessoas privadas de liberdade, conforme aponta o gráfico a seguir:

Gráfico 33: Equipes de intervenção, escolta e transporte de pessoas privadas de liberdade nos estados.



Fonte: Justiça Presente, 2020.

Nota-se, portanto, que o investimento principal em termos de inovação para a gestão prisional se dá na formulação de estratégias e arranjos institucionais voltados ao controle, à contenção e punição das pessoas privadas de liberdade, o que se mostrou bastante explícito pela criação, por meio da Emenda Constitucional nº 14/2016, das polícias penais.

Por outro lado, os arranjos normativos internacionais apontam para a necessidade de que o controle e a contenção das pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais não ultrapassem os limites legais, incorrendo em formas de tratamento desumano, cruel ou tortura. A Regra nº 1 das Regras de Nelson Mandela ressalta que “nenhum recluso deverá ser submetido à tortura ou outras penas ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e deverá ser protegido de tais atos, não sendo estes justificáveis em qualquer circunstância”.

Há, de fato, inequívoca proibição no âmbito internacional quanto à prática de tortura,⁶⁵ proibição esta que encontra, ademais, respaldo legal no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 5º, inciso III, da Constituição Federal dispõe que “ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante”; e o inciso XLVII do mesmo dispositivo constitucional proíbe a aplicação de penas cruéis.

Esse argumento possui especial relevância na análise e regulamentação da atuação dos grupos táticos e especiais. Em alguns estados da Federação, constatou-se a multiplicação de denúncias de violações reiteradas e práticas abusivas por esses grupos, sempre sob a justificativa estatal de necessidade de enrijecimento dos protocolos para fins de segurança e controle.

65 Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.



Parte III

PROPOSTAS DE
APRIMORAMENTO DOS
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E
PROTÓCOLOS PARA ATUAÇÃO
DO PODER JUDICIÁRIO

Como produto do Diagnóstico dos Arranjos Institucionais propõe-se, nesta terceira parte, um conjunto de estratégias de aprimoramento da gestão prisional, que envolve recomendações para atuação do Poder Judiciário no âmbito da execução penal, especialmente destinadas aos Grupos de Monitoramento e Fiscalização - GMFs e tendo como finalidade assegurar a oferta das assistências previstas pela Lei de Execução Penal.

I PROPOSTAS DIRECIONADAS AO APRIMORAMENTO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍTICA PRISIONAL

1. Órgãos gestores da administração penitenciária

O aprimoramento da política prisional brasileira passa pelo reconhecimento das especificidades que a caracterizam, dentre elas a necessidade de distinção com relação a outras políticas que, conquanto possuam interface com as políticas penais, não devem ser vistas como sobredeterminantes dos arranjos institucionais, organizacionais e operativos que marcam a gestão prisional.

Nesse sentido, compreende-se que as políticas penais são um campo de intersecção com as políticas de justiça criminal, de segurança pública e as demais políticas públicas, exigindo, portanto, a configuração de arranjos institucionais que permitam aprimorar as estruturas de execução da política prisional no que diz respeito a todas estas áreas, ou seja, com possibilidade de avanço em:

- i) despenalização, aprimorando os mecanismos de responsabilização penal pelo Judiciário e de acompanhamento da execução das penas por todos os órgãos do sistema de justiça criminal, com a finalidade de reduzir os índices de ingresso em prisões, de prevenir e enfrentar a tortura, as rupturas familiares e comunitárias, os maus tratos e as penas degradantes e de promover o desencarceramento responsável;
- ii) descriminalização, alterando os mecanismos de integração entre a política prisional e as políticas de segurança pública, com vistas, sobretudo, a estabelecer ações de prevenção à criminalização de determinados grupos populacionais, sobretudo aqueles marcados pelos estigmas que circundam raça e gênero;
- iii) desprisonalização, aperfeiçoando os mecanismos de execução das políticas públicas em prisões, com vistas ao cumprimento efetivo das assistências previstas pela Lei

de Execução Penal e à priorização de rotinas e procedimentos voltados à garantia de direitos e à segurança dinâmica dos estabelecimentos.

Na presente seção será dada ênfase a essa terceira dimensão, tendo em vista a apresentação de recomendações e estratégias que se dirigem àquilo que Beiras (2019) designa como “um programa de serviços públicos para a reintegração social”.

Para tanto, um dos aspectos centrais a serem discutidos e reavaliados diz respeito aos órgãos gestores da administração penitenciária. Como visto na Parte I deste documento, o Brasil apresenta grande diversidade no tocante aos órgãos que, nos estados, são responsáveis pela gestão prisional, havendo desde secretarias que se ocupam de outras políticas, passando por autarquias, órgãos vinculados ou subordinados e chegando, mais recentemente, às secretarias específicas. Tal cenário, como já mencionado, não apenas dificulta a indução de políticas de abrangência nacional, mas também a instituição de sistemas cooperativos de gestão e de estratégias compartilhadas entre as unidades federativas para superar as mazelas que caracterizam o “estado de coisas inconstitucional”.

Dessa forma, uma proposta para fazer avançar aquela terceira dimensão acima elencada é a instituição, em cada um dos entes federados, de um órgão gestor autônomo e específico para a administração penitenciária, de modo a garantir a independência administrativa, financeira, estratégica e operacional para todo o ciclo de gestão das políticas penais, incluindo os procedimentos e rotinas dos estabelecimentos prisionais e suas interfaces com os demais sistemas e atores da execução penal.

Para tanto, é indispensável que tais órgãos autônomos sejam dotados de estruturas próprias de concepção, planejamento, execução, monitoramento e execução da política prisional, por meio das quais sejam assegurados os mecanismos de administração dos estabelecimentos prisionais a partir de uma perspectiva de equipamentos públicos da política prisional, sobre o qual incida o conjunto das demais políticas públicas necessárias ao cumprimento das assistências previstas na Lei de Execução Penal.

Assume-se, portanto, uma perspectiva intersetorial e interinstitucional da gestão prisional, na qual o órgão gestor autônomo, dotado das carreiras e serviços penais, se responsabiliza pela administração penitenciária, ou seja, pelo conjunto de regramentos e procedimentos de gestão prisional, no qual se inclui a garantia das condições para a efetiva execução das políticas públicas pelos órgãos que lhe são responsáveis. Assim, torna-se possível avançar na configuração de arranjos institucionais de garantia de direitos que permitam à administração penitenciária exercer as funções que lhe são específicas e próprias dos conhecimentos, saberes e práticas do campo prisional, ao passo que aos demais órgãos – estatais e da sociedade civil – cumpre efetivar as políticas de cidadania para as pessoas em privação de liberdade, favorecendo, assim, uma dinâmica de execução do trabalho cooperativa e complementar que se torna mais efetiva, inclusive, do ponto de vista da segurança pública.

A instituição destes órgãos autônomos, porém, é apenas parte da estratégia de consolidação das políticas penais como campo específico das políticas públicas.

Ademais, cabe ressaltar a importância de regulamentação das carreiras de servidores penais, que não se resumem, vale lembrar, à polícia penal, como também a configuração das ouvidorias, corregedorias e escolas próprias de formação, assegurando processos educativos adequados aos servidores, além do controle e da participação social na execução penal. No bojo desta regulamentação, deve-se prever mecanismos de ascensão e ocupação dos cargos de direção, liderança e chefia a partir de critérios de aprimoramento, formação profissional e desempenho no exercício das diversas funções que caracterizam a gestão prisional⁶⁶, sendo indispensável, ainda, o estabelecimento dos mecanismos e instrumentos de controle social sobre esses cargos.

A proposta visa, portanto, garantir a especificidade da administração penitenciária como área distinta das funções policiais e/ou judiciais, e superar a tradicional ocupação de cargos de liderança por quadros profissionais oriundos destas outras carreiras.

Por seu turno, o fortalecimento dos processos formativos próprios para a gestão prisional e, principalmente, dos mecanismos de participação e controle social, tem como finalidade evitar o insulamento das carreiras penais e o recrudescimento das práticas obscuras que marcam a política prisional brasileira, conforme ver-se-á a seguir.

2. Processos de formação e aprendizagem na administração penitenciária

Viu-se na parte I deste documento que os processos de formação de servidores para as políticas penais e prisionais ainda carecem de estruturas organizacionais e de recursos próprios, de modo que se possa sistematizar, difundir e aprimorar os conhecimentos, saberes e práticas que lhe são característicos. Por outro lado, é sabido que a produção destes conhecimentos tem avançado nas duas últimas décadas⁶⁷, o que torna urgente a necessidade de instituir Escolas e processos formativos para os serviços penais, superando o estágio de dependência para a formação de servidores que a gestão prisional ainda possui face, sobretudo, às corporações policiais.

Como alguns dos pressupostos importantes para os processos de formação e aprendizagem na administração penitenciária, estão:

- i. a autonomia financeira das Escolas Penitenciárias como condição para a construção de projetos pedagógicos voltados à formação e à capacitação multidisciplinar e permanente;

66 Para uma sugestão de descritivo de funções, critérios e formas de ocupação de cargos na gestão prisional, ver DEPEN, 2016a.

67 Ver, por exemplo, LOURENÇO, Luiz Cláudio e ALVAREZ, Marcos César. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 84, 2/2017 (publicada em abril de 2018), pp. 216-236.

- ii. a construção de projetos políticos pedagógicos capazes de orientar e estruturar planos de trabalho a serem executados com periodicidade definidas por seus servidores;
- iii. a recepção da Matriz Curricular elaborada pelo DEPEN - Escola Nacional de Serviços Penais, como diretriz orientadora para todas as atividades formativas nas Escolas Penitenciárias Estaduais, somado a módulos complementares em consonância com as demandas locais;
- iv. o estímulo a um corpo docente multidisciplinar que combine saberes inerentes à atividade profissional dos serviços penitenciários com os saberes acadêmicos. A interdisciplinaridade dos saberes poderá constituir uma ferramenta importante para a superação da tradicional prevalência da formação dos servidores prisionais pelas instituições de segurança pública, buscando incentivo a uma formação que contemple a *expertise* produzida pelas Universidades e Institutos Federais; e
- v. o estímulo e financiamento em plataformas de ensino à distância voltadas à realização de cursos de formação de curta e média duração envolvendo temas específicos, tais como saúde prisional, noções básicas de proteção social e cidadania, noções básicas de gestão prisional, raça e gênero, diversidades, informática, entre outros.

Conforme já apresentado no Diagnóstico, destaca-se que a reprodução dos saberes oriundos de outras corporações para a gestão da política prisional tampouco aborda os marcadores de gênero e raça que impactam o perfil da população prisional brasileira e cuja abordagem crítica é fundamental para que o alcance daquelas dimensões de transformação das políticas penais acima mencionadas.

3. Ouvidorias e Corregedorias

O papel da Ouvidoria do Sistema Penitenciário é receber, registrar, apurar e enviar respostas às reclamações, denúncias e sugestões relativas às questões penitenciárias, relacionadas aos custodiados e aos servidores. Para isso, realiza visitas técnicas em unidades prisionais e penitenciárias e elabora relatórios técnicos, a fim de contribuir com a gestão e propor ações.

Além de dotar os órgãos gestores da administração penitenciária de Ouvidorias próprias para o sistema prisional, destaca-se a importância de avançar no sentido de:

- i. instituir as Ouvidorias externas e autônomas, de caráter democrático, com mandatários eleitos para o exercício de mandatos, em votação que envolva os órgãos do sistema de justiça criminal e as instituições da sociedade civil afetas à temática prisional;

- ii. dotar as Ouvidorias de estruturas financeira, física, material e humana para o exercício de suas funções;
- iii. diversificar os mecanismos de contato entre o órgão, as pessoas privadas de liberdade, seus familiares, associações e outras organizações relacionadas à temática, incluindo números de telefones que assegurem o sigilo de informantes, canais digitais e contatos pessoais;
- iv. estabelecer procedimentos e instituir técnicas de *compliance*, garantindo a confiabilidade e a segurança dos mecanismos de denúncia e apuração de fatos, preservando-se o sigilo de informantes, denunciantes e acusados, o direito ao contraditório e à ampla defesa em processos de investigação de denúncias, garantindo os registros de informações para aperfeiçoamento institucional e a segurança de dados pessoais de denunciantes e denunciados.

Recomendações semelhantes cabem às Corregedorias do sistema penitenciário, as quais possuem como atribuições (CF, 1988, art.41, parágrafo 1º, inciso II) buscar prevenir e apurar as irregularidades praticadas por servidores no âmbito administrativo, sendo que sua ação pode ser motivada a partir de notícias divulgadas na imprensa, respeitando indícios de autoria ou materialidade da prática de ilícitos administrativos, ou quando do recebimento de denúncias, inclusive anônimas, bem como de representações formuladas e encaminhadas por cidadãos, agentes públicos ou autoridades em geral.

Para ambos os órgãos (Ouvidorias e Corregedorias), deve-se buscar a realização de processos formativos específicos e continuados de seus servidores, sendo possível, ainda, avançar na adoção de práticas restaurativas de administração de conflitos.

II PROPOSTAS PARA MELHORIA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS VOLTADOS À GARANTIA DE DIREITOS E PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

1. Procedimentos para ingresso de pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais

O aprimoramento da política prisional brasileira passa pelo reconhecimento de que a privação de liberdade não é razão para a suspensão de outros direitos que não aqueles previstos no arranjo legal-normativo que define as penas e suas formas de execução.

Nesse sentido, é fundamental que ao decidir pela privação de liberdade em estabelecimentos prisionais, Judiciário e Executivo assegurem que os direitos sejam observados e garantidos desde o momento de ingresso das pessoas condenadas ou recolhidas provisória ou preventivamente, evitando-se exposição indevida e a submissão a situações de risco sob a custódia do Estado, seja no transporte até o estabelecimento, seja em sua chegada e na realização dos procedimentos de admissão.

Especial atenção deve ser dada às pessoas em situações de vulnerabilidades acrescidas, tais como idosos e pessoas com deficiência, migrantes, indígenas, mulheres e LGBTI+.

No tocante aos procedimentos de ingresso em estabelecimentos prisionais, portanto, devem ser observadas as seguintes recomendações:



Poder Executivo

- Buscar alternativas para efetivar a separação de presos provisórios e condenados e a efetivação da individualização no momento do ingresso no sistema prisional, por meio de entrevista inicial e aplicação de instrumento padrão de classificação e individualização;
- Promover arranjos institucionais inter-setoriais que fomentem (i) a implantação de procedimentos de matrícula com Secretarias responsáveis pelas demais políticas públicas (ii) o fortalecimento das ações de saúde, saúde mental (sofrimento psíquico, transtornos mentais e tratamento ao uso abusivo de álcool e outras drogas), incluindo a realização de testagens e *screenings* específicos para detecção de doenças altamente transmissíveis para a comunidade carcerária, doenças e comorbidades que demandarão cuidados específicos ou medicações que deverão ser continuadas ou iniciadas de imediato;
- Assegurar o direito ao uso do nome social, devendo seu reconhecimento ser feito exclusivamente por meio de autodeclaração.



Poder Judiciário

- Priorizar penas não privativas de liberdade, em especial às mulheres mães de crianças com até 12 anos e pessoas com deficiência, indígenas, idosos, pessoas com transtorno mental, uso abusivo de álcool e outras drogas, doenças crônicas e comorbidades que demandam tratamento de saúde e outras questões possam ser acolhidas pela rede de proteção social em meio comunitário;
- Assegurar que o reconhecimento da pessoa como parte da população LGBTI será feito exclusivamente por meio de autodeclaração, que deverá ser colhida pelo magistrado em audiência, em qualquer fase do procedimento penal;
- Atentar para que os estabelecimentos tenham lotação compatível com os espaços disponíveis e a estrutura de garantia de direitos;
- Monitorar os processos de classificação e individualização da pena, com base nas previsões da Lei de Execução Penal, inclusive no que tange aos direitos das pessoas LGBTI+;
- Assegurar o devido acompanhamento da execução penal, a fim de garantir a efetividade do regime progressivo da pena e de substituição da prisão em casos que permitam o cumprimento de medidas em regimes menos gravosos;
- Implantar e apoiar os Conselhos da Comunidade, para que estes realizem ações específicas de acompanhamento e fiscalização dos procedimentos de inclusão.

2. Saúde

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) tem como objetivo universalizar o direito à saúde consagrado pela Constituição Federal para a população custodiada, por meio da articulação da política prisional à política de saúde e da integração de seus equipamentos e serviços, possibilitando assim o matriciamento e a implementação das diversas estratégias do SUS no sistema prisional.

No campo da saúde mental, a referência para a proposição de ações é o paradigma trazido pela lei da Reforma Psiquiátrica (Lei nº 10216/2011), que produziu uma nova direção ao modelo socioassistencial em saúde mental voltado à proteção e aos direitos da pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, objetivando a substituição gradativa dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico – HCPT pelos tratamentos e acompanhamentos ambulatoriais e comunitários. Tal substituição traz menos danos à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, não a retira do ambiente familiar e comunitário – problema a ser resolvido pelo Estado posteriormente, caso haja internação em Hospital de Custódia, tratando o problema central, que é o transtorno mental, de forma mais efetiva e respeitosa aos direitos já convencionados dessa população.

No tocante à saúde devem ser observadas as seguintes recomendações:



Poder Executivo

- Articular a implementação de equipes da PNAISP em todas as unidades prisionais e garantir o trabalho integrado com o SUS;
- Buscar alternativas para implantar as ações de prevenção e cuidados de saúde, com especial atenção às doenças recorrentes nas unidades prisionais, ao atendimento aos públicos de risco acrescido e às pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, garantindo que, no caso de população indígena, sejam seguidos os parâmetros da Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena;
- Criar estratégias de manutenção e/ou fortalecimento de ações de prevenção aos agravos psicossociais, considerando mulheres e diversidades;
- Estabelecer a avaliação de saúde nos procedimentos de soltura, realizando, se necessário, o encaminhamento para a rede de saúde local.



Poder Judiciário

- Monitorar a adesão dos estados e municípios à PNAISP;
- Aplicar as medidas de segurança do tipo detentivas (internações) apenas quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes, priorizando-se a execução das medidas de segurança em meio aberto, do tipo restritivas (atendimento ambulatorial);
- Na hipótese de manutenção do cumprimento de medidas de segurança em locais de privação de liberdade, assegurar a continuidade dos tratamentos regulares e o acesso contínuo e irrestrito à medicação, impedindo que a internação se prolongue para além do limite máximo da pena quando não há imputabilidade;
- Priorizar a aplicação da Portaria nº 94 de 14 de janeiro de 2014 do MS e garantir a realização dos laudos periciais/avaliações biopsicossociais por equipes interdisciplinares, no prazo máximo de 30 (trinta) dias;
- Fomentar a instituição ou fortalecimento de Programa de alta planejada e reabilitação psicossocial assistida;
- Fomentar a criação de equipes conectoras entre o sistema de saúde, o sistema de assistência e proteção social e o sistema de justiça criminal, para acompanhamento das medidas aplicáveis.

3. Educação

A educação no âmbito prisional deve ter como um dos objetivos proporcionar o desenvolvimento dos alunos em cidadãos ativos, críticos e reflexivos, não se restringindo apenas à aquisição de conhecimentos, mas, principalmente, ao desenvolvimento de atitudes e valores de cidadania que permitam aos(as) alunos(as) refletir sobre os processos sociais – discriminação, racismo, desigualdades, exclusão social – que produzem a violência, o encarceramento e a superação das vulnerabilidades, visando à formação protagonista para a transformação da realidade.

A oferta da educação no sistema prisional deve considerar as diversas trajetórias escolares dos alunos (reprovação, interrupção dos estudos, expulsões, constrangimentos, dentre outros), a fim de que esteja alinhada com a realidade vivenciada pelas pessoas privadas de liberdade e que considere os marcadores sociais, os interesses e necessidades do grupo-escola.

O processo educativo no âmbito prisional, portanto, deve ser capaz de questionar os estigmas sociais e buscar a superação da trajetória de dificuldades e fracassos relacionados ao ambiente escolar, já que não é incomum o histórico de evasão escolar dessas pessoas⁶⁸. Em suma, os benefícios que a educação pode trazer às pessoas privadas de liberdade dependem da qualidade da oferta.

Tais propósitos exigem a preparação do corpo docente para o desenvolvimento de um processo educativo abrangente, ligado aos direitos humanos. Complementarmente, projetos de fomento à leitura e outras práticas sociais educativas voltadas a promover a remição de pena⁶⁹ devem integrar os currículos educacionais, expandindo a compreensão dos processos educativos para além das atividades escolares.

No que se refere à educação, devem ser consideradas as seguintes recomendações:

68 Diversos estudos acadêmicos, além das pesquisas oficiais, como o INFOPEN, mostram que a maioria das pessoas privadas de liberdade têm o ensino fundamental incompleto. Para este assunto, ver, dentre outros. ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. O espaço da prisão e suas práticas educativas. Enfoques e perspectivas contemporâneas. São Carlos/SP. EDUFSCar, 2011.

69 Nota Técnica n.º 1/2020A com o objetivo de orientar os Estados na institucionalização e padronização das atividades de remição de pena pela leitura e resenhas de livros no sistema prisional brasileiro visando transformar a remição pela leitura em um Programa de Remição pela Leitura.



Poder Executivo

- Garantir a educação básica em todos os níveis e buscar alternativas para a oferta de ensino superior, inclusive por meio de parcerias que permitam a frequência dos alunos às instituições de ensino;
- Elaborar o Plano Estadual de Educação, numa perspectiva que considere as necessidades, experiências e realidades dos alunos, respeitando os marcadores de identidade e suas interseccionalidades, visando a uma formação voltada à cidadania e ao protagonismo social;
- Elaborar currículos próprios para o sistema prisional, respeitando as especificidades de tempo e espaço de aprendizagem e assegurando o cumprimento de carga horária e dias letivos em conformidade com a legislação;
- Buscar alternativas para instituir corpo docente específico, com adicional por local de exercício e processos formativos próprios;
- Garantir a elevação de escolaridade por meio de avaliação processual e realização de exames de reconhecimento de competências, além de realizar os exames nacionais (ENCCEJA e ENEM);
- Promover a remição da pena pelo estudo, incluindo leitura, educação escolar e não-escolar;
- Instituir rotinas de horários e ofertas das assistências que permitam reduzir a rotatividade de alunos e garantir a cumulatividade do acesso à remição de pena pelo estudo e trabalho.



Poder Judiciário

- Monitorar o cumprimento da legislação, sobretudo no que diz respeito: i) à oferta da educação básica em todos os níveis; ii) à garantia de continuidade de estudos e oportunidade de matrícula a qualquer tempo; iii) ao cumprimento de carga horária e dias letivos em conformidade com a legislação; iv) à definição de rotinas de horários de oferta que permitam a cumulatividade de acesso à remição de pena pelo estudo e trabalho; v) ao acesso de instituições de ensino profissionalizante e superior aos estabelecimentos prisionais;
- Apoiar e acompanhar a elaboração e implantação do Plano Estadual de Educação, observando para que sejam cumpridas as exigências de adequação curricular ao perfil de alunos e condições de aprendizagem no tempo-espaço das unidades prisionais;
- Monitorar a adesão das unidades prisionais aos calendários de exames nacionais (ENCCEJA, Enem, dentre outros);
- Garantir que as pessoas privadas de liberdade tenham acesso a atividades educacionais escolares e não-escolares para fins de solicitação da remição de pena pelo estudo, facilitando os mecanismos de registro e comunicação das atividades e sua respectiva contagem de tempo;
- Fomentar, sempre que possível, o acesso de pessoas privadas de liberdade a instituições de ensino externas aos estabelecimentos prisionais, sobretudo para os casos de aprovação em exames de acesso ao ensino superior;
- Fomentar que a aplicação de sanções leves e médias não acarrete a exclusão das atividades escolares, reduzindo a evasão e rotatividade de alunos e alunas.

4. Trabalho

Conforme mencionado na Parte II deste documento, as atividades laborais ofertadas em estabelecimentos prisionais ainda se organizam a partir de uma lógica que privilegia a ocupação e o acesso à remição de pena, com baixa incidência na alteração do perfil de empregabilidade, profissionalização e renda das pessoas que são inseridas nestas atividades, em que pese a LEP assegurar que a função social do trabalho para as pessoas privadas de liberdade vai além da obrigação de ressarcimento às vítimas e ao Estado.

Diante desse cenário, em 12 de março de 2019, o CNPCP aprovou a alteração de sua Resolução nº 56/10 a fim de mencionar a atribuição do Ministério Público do Trabalho - MPT no acompanhamento da Política Nacional de Trabalho no âmbito do sistema prisional. Tal mudança foi causada pela necessidade de acompanhamento das contratações públicas e fiscalização com regularidade do desenvolvimento das condições de saúde e segurança do trabalho, com atenção ao cumprimento dos direitos trabalhistas, em especial os mencionados no Art.7º do Decreto nº 9450/2018⁷⁰, e a realização de inspeção mensal, acompanhada preferencialmente por membro do Ministério Público do Trabalho, com o objetivo de avaliar as condições laborais⁷¹.

Por outro lado, além de se dirigir ao controle e à fiscalização das atividades laborais em estabelecimentos prisionais, o escopo de normativas e os arranjos institucionais para a política de trabalho devem ser capazes de impactar no aperfeiçoamento das estratégias de fomento à aprendizagem e à obtenção de renda, promovendo dinâmicas que não somente ampliem a inserção das pessoas privadas de liberdade no mercado formal de trabalho, inclusive por meio das habituais políticas de cotas, mas que permitam aos trabalhadores e trabalhadoras privadas de liberdade a aprendizagem para o exercício de atividades profissionais, a oportunidade de obter renda digna e condizente com as funções desempenhadas e a possibilidade de se organizarem em atividades autogestionárias e de protagonismo socioeconômico, o que pode trazer efeitos positivos também quando da saída do cárcere.

No tocante ao trabalho devem ser consideradas as seguintes recomendações:

70 Decreto nº 9.450 de 24 de Julho de 2018, instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal.

71 Informação disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/298155/mpt-inspecionara-politica-nacional-de-trabalho-no-sistema-prisional>



Poder Executivo

- Garantir o direito ao trabalho como estratégia de reintegração social, atendendo aos pressupostos de remuneração adequada e direito à remição de pena;
- Elaborar o Plano Estadual de Trabalho, assegurando oferta de vagas a todas as pessoas aptas ao exercício de atividades laborais e prevendo:
 - i) estratégias de mobilização da iniciativa privada, inclusive por meio de incentivos fiscais e cessão de uso de espaços em unidades prisionais;
 - ii) instrumentos próprios de contratação pelo poder público;
 - iii) reconhecimento das características socioeconômicas locais;
 - iv) respeito às especificidades de raça, gênero e orientação sexual nas relações de trabalho, incluindo o direito ao uso do nome social e de trajes adequados à identidade de gênero, a não discriminação e oferecimento de oportunidades em iguais condições em todas as iniciativas realizadas;
 - v) fomento e apoio a iniciativas de economia solidária e empreendedorismo;
 - vi) estratégias de qualificação profissional.
- Implantar o grupo gestor da política de trabalho, responsável pela captação de vagas, monitoramento de contratos para cumprimento de cotas, comunicação com o Ministério Público do Trabalho para fiscalização, gestão de vagas junto à iniciativa privada, inscrição, seleção e acompanhamento de trabalhadores e trabalhadoras;
- Prever rotinas de horários e ofertas das assistências que permitam reduzir a rotatividade de trabalhadores e garantir a cumulatividade do acesso à remição de pena pelo trabalho e estudo.



Poder Judiciário

- Zelar para que toda a população privada de liberdade apta ao trabalho possa ser inserida nas atividades laborais, com a garantia de condições de trabalho decente, com equidade, jornada e segurança de trabalho adequadas, incluindo proteção ao trabalho para mulheres gestantes;
- Assegurar que o trabalho seja consentido e não forçado, impedindo formas análogas à escravidão;
- Zelar para que os recursos financeiros decorrentes do exercício laboral sejam destinados aos trabalhadores privados de liberdade, seus familiares, seu pecúlio e, conforme parâmetros legais, ao ressarcimento do Estado e, quando necessário, das vítimas;
- Assegurar o respeito às especificidades de gênero e orientação sexual nas relações de trabalho, incluindo o direito ao uso do nome social e de trajes adequados à identidade de gênero, a não discriminação e oferecimento de oportunidades em iguais condições em todas as iniciativas realizadas dentro e fora do estabelecimento prisional, sendo vedado o exercício de trabalho humilhante em virtude da identidade de gênero ou orientação sexual;
- Reconhecer o direito à remição de pena pelo exercício de atividades laborais formais, de empreendedorismo e em iniciativas de economia solidária ou projetos autogestionários;
- Buscar a cooperação com outros órgãos e instituições para fiscalização das condições de trabalho e cumprimento de cotas em contratos de trabalho regidos pela Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT.

5. Cultura

O planejamento de uma política de cultura no âmbito prisional é tarefa premente não apenas em respeito ao direito subjetivo já previsto na legislação nacional e em normas internacionais, mas, sobretudo, por se tratar do reconhecimento de práticas cotidianas de produção de sociabilidades que impactam diretamente na vida das pessoas privadas de liberdade.

A elaboração de uma política que afirme o direito à arte e à cultura no interior dos estabelecimentos prisionais deve considerar a diversidade de interesses e preferências das pessoas privadas de liberdade, bem como as interfaces com as demais assistências, estabelecendo as relações entre cultura e educação, cultura e qualificação profissional, cultura e trabalho.

Além disso, o desenvolvimento de atividades recreativas e culturais pode promover benefícios à saúde física e mental das pessoas privadas de liberdade, especialmente considerando aspectos relativos à raça, à etnia, às tradições, à ancestralidade, à história. Por fim, é fundamental que as atividades complementares culturais sejam consideradas para fins de remição da pena, conforme Recomendação nº 44 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Posto isso, as recomendações para ações culturais no sistema prisional são:



Poder Executivo

- Prever formas de integração curricular das atividades culturais, artísticas, de esporte e lazer, seja na perspectiva de educação não-escolar, seja da educação informal;
- Articular arranjos institucionais voltados à formação de público, produção artística e acesso aos bens culturais, sobretudo em cooperação com organizações e iniciativas da sociedade civil e Secretarias Estaduais e Municipais de Cultura;
- Integrar o sistema prisional às demais políticas de fomento à leitura e acesso aos livros, buscando a renovação e ampliação de acervos literários;
- Identificar, reconhecer e apoiar as manifestações artístico-culturais de autoiniciativa das pessoas privadas de liberdade e manifestações que ofereçam e contenham diversas expressões, sem discriminação ou seletividade a partir do que é tido como padrão de acesso à cultura para determinados grupos, prevendo mecanismos de fomento, sistematização e difusão das práticas culturais existentes e não as restringindo às pessoas matriculadas em atividades escolares;
- Promover rotinas que permitam a organização de atividades culturais e de lazer, garantindo seu registro e comunicação ao Judiciário para fins de remição da pena, conforme Recomendação nº 44 do CNJ.



Poder Judiciário

- Apoiar e acompanhar a elaboração e implantação do Plano Estadual de Educação, atentando-se para a integração entre cultura e educação;
- Estabelecer mecanismos de comunicação e facilitar os registros e solicitações de remição de pena pela participação em atividades complementares, assegurando que todas as pessoas privadas de liberdade possam se comunicar diretamente com os juízos competentes;
- Estabelecer, junto com as diretorias de estabelecimentos prisionais, procedimentos objetivos e transparentes de acesso de organizações e iniciativas da sociedade civil aos estabelecimentos prisionais para fins de realização de projetos de incentivo e fomento às práticas culturais, desportivas e de lazer;
- Assegurar que as atividades de cultura, esporte e lazer tenham caráter universal, ou seja, sejam destinadas a todas as pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais, não concorrendo com as rotinas escolares;
- Zelar para que as rotinas da administração penitenciária estimulem as interfaces da cultura com as demais assistências no sistema prisional.

6. Assistência material

Tomando a assistência material como questão central da gestão prisional, uma vez que ela é condição para o exercício dos demais direitos, faz-se fundamental avançar na garantia de serviços e informações que promovam a qualificação de sua prestação, envolvendo, dentre outras questões, aspectos relacionados à qualidade da composição nutricional das refeições, sua preparação, distribuição, transporte e manejo; às condições disponibilizadas pelos estabelecimentos prisionais para manutenção, guarda e higiene das vestimentas e aspectos como a adaptação dos uniformes ao clima, gênero e outras condições de diversidades.

Além disso, é preciso enfrentar a escassez no acesso à água própria para consumo, bem como a disponibilidade de água em temperatura que propicie conforto térmico para higiene pessoal, além dos ambientes de convívio.

Também é imprescindível assegurar, principalmente àquelas pessoas que não recebem visitas ou não possuem contato com o mundo exterior, acesso aos recursos indispensáveis de sobrevivência, considerando ainda que pessoas pertencentes a grupos de vulnerabilidade acrescida dentro do contexto de privação de liberdade, como a população LGBTI+, pessoas em medidas de segurança, pessoas com deficiência, entre outras populações específicas, por vezes não acessam insumos básicos de higiene e tampouco possuem recursos para adquiri-los dentro dos estabelecimentos prisionais, ficando desassistidas e suscetíveis a formas acrescidas de violência.

Por fim, deve-se atentar para que o uso de uniformes tenha como pressuposto e finalidade assegurar a diferenciação entre servidores, pessoas privadas de liberdade, seus familiares e outros indivíduos que adentram os estabelecimentos prisionais, não devendo ser usado como instrumento de aniquilamento das individualidades, razão pela qual não se recomenda a exclusividade de uso de uniformes pelas pessoas privadas de liberdade, devendo-se priorizar ou o uso dos uniformes pelos profissionais penais durante o exercício de suas funções, ou o uso pelas pessoas privadas de liberdade nos ambientes de contato com servidores e demais profissionais, ficando o uso de vestimenta civil liberado nas áreas de convívio entre as pessoas privadas de liberdade.

As recomendações para assistência material no sistema prisional são:



Poder Executivo

- Prover o acesso aos itens básicos que compõem a assistência material em qualidade e quantidade suficientes e meios para sua conservação, se atentando às condições de grupos com vulnerabilidade acrescida e que não recebem visitas (migrantes, LGBTI+, dentre outros);
- Garantir alojamentos adequados em estrita observância das diretrizes sobre arquitetura prisional e, ainda, adaptações referentes às necessidades especiais (PcD, idosos, grávidas, lactantes, bebês e crianças, LGBTs, entre outros);
- Garantir a manutenção e implementação de instalações sanitárias e de banho adequadas;
- Estabelecer parâmetros de equidade na distribuição de doações oriundas de organizações da sociedade civil ou religiosas;
- Adotar regimentos que privilegiem o uso de uniformes pelos servidores penais e, no caso das pessoas privadas de liberdade, a obrigatoriedade de uso somente nas áreas de circulação e assistências.



Poder Judiciário

- Zelar pela garantia dos direitos previstos, atentando-se para os itens de assistência material em suas inspeções e fiscalizações;
- Assegurar o equilíbrio entre o número de vagas de cada estabelecimento prisional e sua ocupação, facilitando o cumprimento, pelo Poder Executivo, dos parâmetros de fornecimento de alimentação, água, vestuário e demais itens da assistência material com qualidade e em quantidade suficiente;
- Instituir mecanismos eficientes de comunicação das pessoas privadas de liberdade com o juízo competente em cada unidade prisional, facilitando denúncias e averiguando os casos de violações e maus-tratos concernentes ao acesso à alimentação, água, kits de higiene pessoal, medicamentos, vestuários, dentre outros.

7. Assistência social

O setor de assistência social, responsável pela organização e coordenação das ações voltadas à individualização da pena, exige convergir, conforme demandas individuais, as demais políticas públicas voltadas à garantia de direitos às pessoas privadas de liberdade. Tradicionalmente, no entanto, no âmbito do sistema prisional, a assistência está pautada em ações restritas e residuais impostas pelas limitações institucionais.

A importância do fortalecimento das ações intersetoriais entre a Política de Assistência Social e o Sistema Prisional está em possibilitar a ampliação da proteção social às pessoas privadas de liberdade e suas famílias.

O alinhamento com a política pública de Assistência Social tem a potência de fortalecer o setor correspondente no âmbito prisional, permitindo avançar para a construção de projetos singulares de atendimento, reconhecendo as demandas e potencialidades das pessoas privadas de liberdade e de seus familiares, além de promover sua efetiva inserção enquanto usuários do SUAS.

Nesse sentido, é importante estabelecer ao menos três etapas de atuação da assistência social, quais sejam, os procedimentos de porta de entrada, a singularização do atendimento e os procedimentos de porta de saída.

Na primeira etapa devem ser previstas a identificação inicial de demandas socioassistenciais, atentando-se para as especificidades de gênero, raça e orientação sexual e realizando, quando necessário, a inclusão no CadÚnico⁷², bem como a definição sobre os procedimentos de inclusão nas áreas de convívio da unidade prisional; na segunda etapa, a individualização da pena, por meio da realização de entrevistas de singularização⁷³ e do matriciamento⁷⁴ em relação a outras políticas públicas, respeitando-se as expectativas e potencialidades de cada indivíduo; na terceira, a execução de ações de atenção às pessoas pré-egressas⁷⁵ e o encaminhamento, quando necessário, para os serviços de atenção às pessoas egressas e serviços das políticas públicas (especialmente SUAS e SUS).

72 Segundo informações do Ministério da Cidadania, disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>, o Cadastro Único - CadÚnico é um “instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras”. Esse conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza são utilizadas pelo Governo Federal, pelos estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias.

73 Para este assunto, ver: CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Metodologia para singularização do atendimento para pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional. Brasília: CNJ, 2020 (Col. Justiça Presente).

74 O matriciamento é compreendido como o suporte realizado por profissionais de diversas áreas especializadas e ofertado a outras equipes interdisciplinares com o objetivo de qualificar as ações e ampliar o campo de atuação. Dito de outra forma, o apoio matricial ou o matriciamento é um novo modo de produzir cuidado e respostas mais qualificadas a partir do diálogo e suporte compartilhado entre equipes e políticas.

75 Para este assunto, ver: CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas. Brasília: CNJ, 2020 (Col. Justiça Presente).

Além disso, a assistência social tem papel articulador e integrador com as demais assistências e políticas, estimulando e participando de processos de organização e promoção de estratégias de reconstrução de vínculos e convivência por meio da família e da comunidade. Por este motivo, deve-se promover estratégias de convívio e comunicação com as famílias e/ou pessoas significativas das pessoas privadas de liberdade, zelando pelas garantias e direitos de todos os envolvidos.

As recomendações para assistência social no sistema prisional incluem:



Poder Executivo

- Articular os arranjos institucionais que permitam a vinculação entre a assistência social nos estabelecimentos prisionais e as políticas públicas, sobretudo a Política de Assistência Social, elaborando planos estaduais referentes a essa política no sistema prisional;
- Buscar alternativas para prover as equipes interdisciplinares do setor de assistência social em quantidade capaz de atender efetivamente toda a população prisional em todas as unidades prisionais, instituindo dinâmicas internas e recursos que garantam o efetivo exercício da profissão e de suas finalidades, incluindo procedimentos de porta de entrada, a elaboração de projetos singulares de atendimento e procedimentos de porta de saída;
- Buscar alternativas para que sejam realizados os procedimentos de singularização da pena, que incluem: i) a realização de diagnósticos contínuos sobre a situação de mulheres presas, referenciando suas famílias, com absoluta prioridade, aos equipamentos, benefícios e serviços socioassistenciais dos seus territórios e ao acompanhamento sociojurídico; ii) a situação de pessoas com deficiência e pessoas idosas privadas de liberdade para avaliação em relação ao BPC; iii) a situação de pessoas sem documentação civil e pré-egressas que estavam em situação de rua antes da privação de liberdade para encaminhamentos; iv) atendimento a demandas da população indígena e de povos tradicionais privados de liberdade;



Poder Judiciário

- Monitorar o cumprimento da legislação, sobretudo no que diz respeito aos processos de individualização da pena;
- Apoiar na articulação dos arranjos interstoriais para elaboração de planos estaduais da assistência social no sistema prisional;
- Zelar para que o Executivo garanta a proteção social de famílias de pessoas privadas de liberdade e a intersectorialidade entre o sistema prisional e o SUAS;
- Promover, por meio das equipes técnicas, a divulgação sobre os direitos socioassistenciais e o SUAS junto às famílias das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional;
- Fiscalizar as condições do setor de assistência social nas unidades prisionais e o trabalho em intersectorialidade com o SUAS;
- Assegurar, de acordo com a Resolução CNPCP nº 02/2017, que no momento da prisão em flagrante de mulheres com filhos seja feito o encaminhamento de uma cópia do auto de prisão ou boletim de ocorrência ao CRAS mais próximo da residência da pessoa custodiada, com a indicação do responsável pelo cuidado de seus filhos, para análise de vulnerabilidade e oferta de serviços pela Proteção Social Básica;
- Fomentar a aplicação do HC coletivo para converter a prisão preventiva de mulheres com crianças até 12 anos ou com deficiência em prisão domiciliar ou, a depender da avaliação do magistrado, em outra medida menos gravosa que a prisão.

8. Assistência religiosa

A assistência religiosa em prisões, como dito na Parte II desse documento, está longe de representar a diversidade de crenças e práticas que caracterizam a multiplicidade de matrizes religiosas e o sincretismo encontrados no Brasil, predominando as manifestações católicas e pentecostais/neopentecostais. As dificuldades para que o sistema prisional espelhe aquela diversidade se iniciam, como mencionado, na própria LEP, que restringe o acesso das pessoas praticantes aos “livros de instrução religiosa”, o que impede que itens utilizados, por exemplo, em religiões de matrizes afro-brasileiras ou indígenas possam permanecer sob posse das pessoas privadas de liberdade.

A gestão prisional, entretanto, pode atuar para expandir a representação das diversas vertentes religiosas nos ambientes prisionais. Primeiramente, importa considerar que a laicidade do Estado deve ser o princípio organizador da assistência religiosa, ou seja, conquanto o Estado esteja representado pelos gestores prisionais, estes não devem e não podem confundir seu papel na administração penitenciária com suas crenças pessoais, muito menos impedindo manifestações e crenças plurais ou induzindo as pessoas privadas de liberdade à conversão às suas crenças.

Tomada essa laicidade da função administrativa, deve a gestão prisional buscar alternativas para permitir o acesso de representantes, utensílios e adereços que possibilitem a prática dos ritos e celebrações das diversas matrizes, a partir do reconhecimento das crenças e relações que as pessoas privadas de liberdade manifestem possuir.

O objetivo é que o campo religioso brasileiro esteja amplamente representado na assistência religiosa e que as sub-representações sejam minimizadas por meio da diminuição de barreiras institucionais, de tal forma que a assistência religiosa seja exercida tendo como princípio o respeito à diversidade e a sua finalidade precípua de orientar e guiar as pessoas conforme suas crenças e motivações.

As Recomendações para aprimoramento dos arranjos institucionais para assistência religiosa são:



Poder Executivo

- Prever, desde os procedimentos de porta de entrada, o reconhecimento da diversidade religiosa a partir da autodeclaração de crenças e práticas religiosas pelos ingressantes;
- Prever arranjos que permitam a representação das diversas matrizes, por meio da composição de conselhos de assistência religiosa formados por membros das diversas denominações e da implantação de calendários de cultos e práticas que assegurem a manifestação da diversidade;
- Prever espaços ecumênicos nos estabelecimentos para a realização de atividades religiosas em igualdade de condições e sem privilégios;
- Assegurar a laicidade do Estado impedindo que os agentes públicos realizem qualquer forma de arregimentação, doutrinação, manifestação explícita de suas convicções religiosas no exercício de suas funções públicas;
- Promover fluxos que garantam o acesso da assistência religiosa de acordo com os interesses das pessoas privadas de liberdade;
- Vedar a revista vexatória dos representantes e agentes religiosos, elaborando cadastro unificado que assegure a diversidade de representações;
- Prever o acesso de utensílios e adereços das diversas matrizes religiosas cadastradas para a realização de ritos e celebrações.



Poder Judiciário

- Assegurar a disposição de espaços ecumênicos livres de objetos, arquitetura, desenhos e outros meios que especifique determinada religião, exceto no momento do culto;
- Monitorar os investimentos privados de instituições religiosas nos estabelecimentos prisionais, evitando práticas que resultem em privilégios para determinados grupos religiosos;
- Atuar junto ao Poder Executivo em ações que colaborem com o equilíbrio da oferta de assistência religiosa com o máximo de pluralidade, incluindo o fomento à criação de conselhos e cadastro único de representantes;
- Criar estratégias para que as pessoas privadas de liberdade possam comunicar diretamente ao juízo competente suas vinculações religiosas e solicitações de assistência, bem como eventuais impedimentos de práticas e manifestações que caracterizem violação do direito à assistência religiosa pela administração penitenciária.

9. Mulheres e diversidades

Embora esta seção englobe um conjunto de públicos bastante diverso, que inclui mulheres, pessoas LGBTI+, pessoas com deficiência, indígenas, idosos, migrantes, dentre outros, identificados como “minorias”, cada qual deve ser visto a partir de suas singularidades e atendido conforme demandas específicas que devem ser identificadas desde a porta de entrada nos estabelecimentos prisionais.

No tocante às mulheres, a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – PNAMPE busca considerar as interseccionalidades presentes - gênero, raça, pobreza⁷⁶ - além da posição ocupada pela mulher na proteção dos membros da família, em especial, das crianças e adolescentes, de pessoas com deficiência e idosos, visando compreender os impactos que o aprisionamento provoca na manutenção destes vínculos e na organização do cotidiano familiar. Por esta razão, deve-se destacar que as políticas de gênero perpassam todo o arcabouço das políticas de cidadania, o que exige pensar num conjunto de medidas que não se resume à - necessária - separação espacial entre mulheres e homens em estabelecimentos prisionais.

Por seu turno, a atenção aos espaços também é fundamental no respeito às necessidades das pessoas com deficiência, para as quais importa considerar a adequação das condições da custódia, de tal forma que suas vulnerabilidades não sejam potencializadas e que essas pessoas não sejam penalizadas por sua condição. Adaptações de acessibilidade para pessoas com deficiência de locomoção, físicas ou visuais, livros para cegos, tradução de libras para surdos e atendimentos em saúde e educação especializadas para pessoas com deficiência intelectual devem ser componentes de um plano de individualização da pena, por meio do qual devem ser identificadas tais demandas e buscados os meios para atendimento dessas especificidades, ao que se acrescenta a necessidade de adequação das vagas e oportunidades de trabalho e geração de renda para todas as pessoas com deficiência. Por isso, também é fundamental que a assistência social no âmbito prisional tenha um olhar atento para os direitos socioassistenciais dessa população. A mesma atenção deve ser dispensada para as pessoas idosas, às quais se soma a previsão legal de prioridade nos trâmites judiciais e no cumprimento das decisões.

As questões de diversidades dizem respeito, ainda, à população negra. Composta por pessoas pretas e pardas, essa população compõe, ao mesmo tempo, a maior parcela de pessoas vitimadas pela violência no Brasil e o maior grupo que sofre com os processos de criminalização e discriminação, sendo perseguidas, encarceradas, torturadas, mortas, desprovidas de proteção social e de acesso às políticas públicas, assim como de benefícios relacionados à justiça penal, como medidas e penas alternativas.

76 O conceito de “pobreza” é controverso, no entanto, o termo é utilizado aqui baseado em princípio na renda e nas múltiplas dimensões que caracterizam os indivíduos que vivem nesta situação e em como se diferenciam em termos de raça e gênero (IPEA, 2013 :113).

O racismo estrutural e institucional, especialmente de alguns órgãos do Estado, resulta na naturalização da maior presença da população negra nas prisões. Longe de significar aquilo que o imaginário e o senso comum afirmam, ou seja, de que a população prisional é majoritariamente negra porque isso supostamente corresponderia a maior presença de negros na população brasileira em geral, o que o encarceramento revela é uma sobrerrepresentação de negros em privação de liberdade, como já apontado em diferentes estudos⁷⁷ e nos diferentes relatórios do Infopen. Nesse sentido, as políticas públicas de proteção social devem atuar no enfrentamento do racismo estrutural e institucional e na promoção de ações afirmativas que permitam superar o distanciamento social e historicamente construído de acesso da população negra aos bens materiais e imateriais e, sobretudo, aos direitos de cidadania e à justiça.

Ainda no escopo das diversidades, deve-se atentar também para as vulnerabilidades que são acrescidas ao encarceramento de estrangeiros e migrantes. Na custódia, essas pessoas sofrem em relação às barreiras de linguagem, restringindo e até mesmo impossibilitando os acessos aos direitos e assistências, dificultando também a progressão de regime, livramento condicional e a aplicação de medidas e penas alternativas. As vulnerabilidades são ainda mais graves nos casos de mulheres migrantes ou estrangeiras, principalmente no caso de serem mães ou responsáveis de crianças e adolescentes, o que pode acarretar a desterritorialização dos seus dependentes, sua institucionalização e a perda dos vínculos familiares e comunitários. A distância de seus familiares nos locais de origem agrava o isolamento, impedindo visitas e dificultando a manutenção vínculos. Não raramente, tal situação pode impactar também na saúde mental dessas mulheres, aspectos que devem ser considerados transversalmente, em todas as assistências. Situações semelhantes são vivenciadas pelos grupos de diversidade étnica, que inclui a população indígena, quilombola ou pessoas remanescentes de quilombo, ciganas e de comunidades tradicionais.

Por fim, deve-se atentar para as especificidades da população LGBTI+, a qual, em que pese diversas normativas estabelecendo parâmetros de acolhimento em privação de liberdade, ainda compõe um grupo bastante estigmatizado, o que exige que ações concretas sejam realizadas, em especial aquelas que garantam seu direito à vida e integridades física e mental.

No tocante ao tema mulheres e diversidades, portanto, as recomendações são:

77 A este respeito ver, por exemplo, 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.



Poder Executivo

- Elaborar e implantar a Política Estadual de Atenção às Mulheres Presas, instituindo o grupo gestor e o monitoramento de metas, em conformidade com a PNAME;
- Prever regimentos que prevejam atenção específica aos marcadores de diversidades, considerando: i) protocolos de identificação e resposta de demandas desde a porta de entrada dos estabelecimentos prisionais; ii) que todos os procedimentos de custódia sejam realizados com respeito aos marcadores de diversidades, com especial atenção às demandas de saúde dos grupos com vulnerabilidades acrescidas; iii) adoção de instrumentos e ações afirmativas para populações específicas, priorizando seu atendimento nas políticas de educação e trabalho; iv) que a alocação de grupos de vulnerabilidade acrescidas em celas, alas ou pavilhões específicos somente seja realizada por livre consentimento e adesão, a partir de esclarecimentos prévios e resguardando seu acesso às demais políticas públicas em prisões, evitando que tais espaços se transformem em locais de confinamento degradante;
- Prever mecanismos de enfrentamento ao racismo institucional e outras formas de discriminação de gênero e orientação sexual, prevenindo violações e estabelecendo mecanismos de responsabilização de autores destas violações;
- Realizar processos de educação continuada sobre questões de gênero e diversidades para todos os servidores.



Poder Judiciário

- Fomentar a aplicação do HC 143.641;
- Monitorar o cumprimento das normas e legislações específicas para grupos com vulnerabilidades acrescidas, dando atenção especial, durante as inspeções, às questões de acessibilidade e custódia prisional no acesso aos direitos;
- Participar do grupo gestor da política estadual e monitorar o cumprimento das metas propostas na PNAME;
- Assegurar o direito à autodeclaração no tocante às questões de identidade e expressão de gênero, raça e orientação sexual, bem como ao uso do nome social pelas pessoas privadas de liberdade e seus familiares e ou visitantes;
- Assegurar o direito de escolha quanto ao ingresso em celas, alas ou alojamentos específicos para as pessoas pertencentes a grupos com vulnerabilidades acrescidas, preservando seu direito de mudar sua escolha;
- Garantir que o pertencimento aos grupos de diversidades não acarrete em discriminação ou restrição de acesso às políticas públicas, assegurando mecanismos de comunicação direta com os juízos competentes para denúncias de violações de direitos;
- Prover, em cooperação com o Executivo, a articulação e o ingresso de organizações da sociedade civil nos estabelecimentos prisionais, para a execução de projetos de cidadania voltados às temáticas das diversidades;
- Priorizar ações que atendam com equidade grupos que sofrem maior discriminação e estigmatização, provendo formas alternativas para acesso a direitos, bens e serviços.

10. Controle e técnicas de gestão

Diante da constatada tendência de reforço dos poderes estatais de controle e repressão nos locais de privação de liberdade, é imprescindível destacar os limites da aplicação da prisão, seja ela provisória ou definitiva, e das técnicas de contenção, vigilância e uso da força dentro das unidades prisionais. Embora reconheçam a importância da ordem e da disciplina para a gestão prisional, as Regras de Nelson Mandela ressaltam que tais medidas não devem impor mais restrições do que aquelas “necessárias para a manutenção da segurança e da boa organização da vida comunitária”⁷⁸.

Assim, uma gestão prisional voltada ao cumprimento da legislação deve assegurar o princípio da personalidade, segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa condenada⁷⁹, e garantir mecanismos de comunicação e denúncia por parte das pessoas privadas de liberdade, familiares e organizações da sociedade civil, além de apurar casos de fundada suspeita ou denúncia de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou qualquer outra violação de direitos. No que diz respeito à aplicação de sanções disciplinares, a Lei de Execução Penal veda expressamente o uso de celas escuras e aplicação de sanções coletivas (artigo 45).

Além disso, as Regras de Nelson Mandela apontam para a importância de um sistema uniformizado de registro das pessoas privadas de liberdade, com procedimentos que “garantam um sistema seguro de auditoria e que impeçam o acesso não autorizado ou a modificação de qualquer informação contida no sistema”. Para além de assegurar a transparência da administração pública e possibilitar a fiscalização por órgãos internos e externos, a adoção de um registro único permite a garantia de direitos na construção e implementação do Projeto Singular Integrado, assim como a continuidade na prestação das assistências e no tratamento penal.

Afora as informações básicas sobre a pessoa presa, e dados relativos ao processo judicial, o sistema de registro de pessoas privadas de liberdade deve conter⁸⁰.

- avaliações iniciais e relatórios de classificação da pessoa privada de liberdade;
- informações relativas ao comportamento e à disciplina;
- pedidos e reclamações, inclusive alegações de tortura, sanções ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, a menos que sejam de natureza confidencial;
- informação sobre a imposição de sanções disciplinares;
- informação sobre as circunstâncias e causas de quaisquer ferimentos ou de morte e, em caso de falecimento, o destino do corpo.

78 Regra 36 das Regras de Nelson Mandela.

79 Constituição Federal, artigo 5º, inciso XLV.

80 Regra 8 das Regras de Nelson Mandela.

Outro dado importante a ser devidamente inserido e regularmente atualizado nos sistemas informatizados da administração prisional refere-se às taxas de ocupação, elemento que deve ser levado em conta tanto para fins de alocação inicial e transferência de pessoas privadas de liberdade, como para a tomada de decisões e adoção de técnicas de controle, contenção e vigilância.

Empiricamente, observa-se que os estados ou não possuem sistemas uniformizados de registro prisional, de modo que a mera transferência da pessoa privada de liberdade de uma unidade prisional para outra enseja, na prática, o reinício do tratamento penal a ela conferido, inexistindo continuidade na individualização da pena e singularização do atendimento, ou os sistemas não interagem com outras instâncias, impedindo uma gestão eficiente da execução penal e da administração penitenciária. Por seu turno, embora algumas unidades prisionais tenham desenvolvido e adotado sistemas próprios de registro, esses sistemas são específicos para cada local de privação de liberdade e dificultam, se não impedem, a efetivação da garantia de direitos e das assistências previstas legalmente e a comunicação com familiares ou visitantes.

Quanto às recomendações em relação ao controle e técnicas de gestão:



Poder Executivo

- Prever o equilíbrio entre os mecanismos de controle e a garantia de direitos, adotando as técnicas e princípios de segurança dinâmica e rotinas de execução das políticas de cidadania enquanto programas de serviços públicos para a desprisionização;
- Adotar instrumentos de gestão prisional que prevejam o funcionamento efetivo de canais de comunicação e acesso direto pelas pessoas presas, familiares e organizações da sociedade civil para fins de denúncia de tortura ou outras violações de direitos;
- Adotar um sistema uniformizado de registro das pessoas privadas de liberdade, que deverá incluir todas as informações referentes à pessoa privada de liberdade e a implementação da singularização do atendimento;
- Observar os critérios legais para aplicação de falta disciplinar, bem como o procedimento para apuração de falta grave (artigo 48, parágrafo único, da LEP).



Poder Judiciário

- Assegurar pelo GMF a atuação fiscalizatória, inclusive por meio das inspeções regulares, dos parâmetros relacionados à gestão prisional e mecanismos de controle, devendo abarcar minimamente os seguintes elementos: i) mecanismos de comunicação e apuração de denúncias de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou outras violações; ii) fiscalização dos locais destinados ao cumprimento de sanções disciplinares;
- Fomentar a composição da comissão disciplinar e adoção dos critérios legais para aplicação de faltas disciplinares.

APONTAMENTOS FINAIS

Longe de querer esgotar as possibilidades de recomendações para o Poder Executivo e de estratégias de atuação do Poder Judiciário no âmbito da gestão prisional, o presente documento é apresentado pelo Programa Justiça Presente, do Conselho Nacional de Justiça, como instrumento de fomento ao diálogo, à cooperação e à busca pela inovação na execução das penas privativas de liberdade e na consecução dos objetivos que lhe são atribuídos pelo arcabouço jurídico-legal brasileiro.

O modelo aqui aludido, de busca de conexão entre os arranjos normativos (a Legislação, os Tratados e os Decretos), institucionais (os Três Poderes, com seus atores e instrumentos institucionais), organizacionais (os órgãos e carreiras que compõem a execução penal) e operacionais (os procedimentos e controle realizados por aqueles órgãos e carreiras) tem como finalidade dotar a política prisional de uma racionalidade que permita derivar os níveis mais diretos de interação entre os diversos atores nela envolvidos, dos pressupostos originários e direcionadores da pena privativa de liberdade, cuja expressão máxima é dada pela Constituição Federal e pela Lei de Execução Penal.

Nesse sentido, a organização das carreiras e órgãos deve refletir os pressupostos e princípios estabelecidos pelo direito oficial, em que pese as múltiplas representações que o direito produz – e da qual é resultado – no conjunto de interações entre aqueles diversos atores que conformam os arranjos institucionais, organizacionais e operacionais da política e da gestão prisional. Não se trata, portanto, de defender uma neutralidade jurídica; tampouco se tem a crença na universalidade da legitimidade do direito⁸¹. Trata-se, outrossim, de assegurar que a República, por meio de seus órgãos e agentes estatais, opere a política prisional conforme os valores democráticos garantidos no direito oficial, conquanto seja evidente que das práticas sociais decorram outros direitos, elaborados e significados pelos sujeitos conforme suas relações de força, seus conflitos e interesses.

Esta perspectiva faz-se importante para enfrentar duas ideias-força que comumente habitam tanto os salões quanto as celas das instituições que lidam com as políticas penais no Brasil: de um lado, a ideia de que é inviável avançar na garantia de direitos para as pessoas privadas de liberdade quando o Estado brasileiro – e a sociedade em geral – apresentam demandas mais urgentes e de maior interesse público. Esta ideia-força ganha ainda mais relevo nos (não raros) momentos em que o país atravessa crises agudas de crescimento econômico, com a tendência (quase) sempre dominante de corte de gastos e de investimentos estatais, além das promessas recorrentes de solução por vias da terceirização ou privatização dos serviços públicos.

A segunda-ideia força é a de que a Lei, não sendo para todos⁸², deve ser operada de modo seletivo, sobretudo quando envolve a execução de políticas voltadas para os “indesejáveis”, fazendo

81 É preciso lembrar a perspectiva trazida por Foucault de que as práticas jurídicas conformam regimes de verdade, sendo estes, por seu turno, resultados de jogos de saber-poder. Sobre esse assunto, ver FOUCAULT, M. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: NAU, 2005.

82 Há de se destacar, nesse sentido, a herança fortemente arraigada do positivismo, inclusive penal, que caracteriza a sociedade brasileira, segundo o qual o princípio de igualdade formal da República pode ser flexibilizado conforme o perfil de indivíduos ao qual se aplica o direito oficial.

com que ao longo de todo o circuito da formulação, da persecução e da execução penal, as relações e práticas sociais sejam permeadas por escolhas infra e extra legais.

Como se nota, ao passo que a primeira ideia-força se manifesta por vetores supostamente econômicos, dentro dos quais são transportadas concepções acerca do próprio Estado e de suas funções, na segunda se escamoteia, sob o manto da gramática moral de defesa do “cidadão de bem” e de “punição do criminoso”, a violação do princípio ético da dignidade humana, resultando que no dia a dia dos corredores e celas das prisões brasileiras, a sobrepunição, caracterizada como os agravos que são acrescidos à pena privativa de liberdade, seja naturalizada e compreendida como insuperável.

O que este documento busca projetar são estratégias para superar tal cenário. Conforme apresentado em sua Parte II, o Brasil logrou construir, em algumas áreas das políticas públicas (especialmente a saúde e a educação) para as pessoas privadas de liberdade, ousados arranjos normativos, com a previsão legal da garantia de direitos e da universalização de procedimentos, a qual, contudo, não resultou na composição de arranjos institucionais e organizacionais capazes de colocar em prática os procedimentos e modos de operação de tais políticas que correspondam aos anseios e pressupostos consolidados nos textos legais. Esta é uma deficiência própria da gestão da política prisional brasileira⁸³, resultado, também, do percurso de conformação de seus órgãos gestores e carreiras, cuja influência dos setores ligados à segurança pública também contribui para minimizar o alcance das demais políticas, enfatizando sobremaneira os aspectos de contenção e vigilância que lhes caracterizam.

Não obstante, conforme apontado na Parte I, a execução das políticas públicas em prisões exige considerar não somente os arranjos normativos e legais, mas, como fundamentos, os aspectos sociais e culturais que conformam tais políticas, de modo que os avanços normativos sejam efetivamente espelhados em modelos institucionais e organizacionais.

Por esta razão as recomendações para o Poder Executivo e os protocolos de atuação do Judiciário apresentados na Parte III consistem, sobretudo, em propostas de ajustes nos arranjos institucionais e organizacionais, ajustes estes que podem ser implementados a partir de esforços e aprimoramentos – técnicos, de conhecimentos e equipes – que permitam superar o histórico déficit de gestão da política prisional, correlacionando-a às demais políticas públicas, numa compreensão que supere a lógica punitivista da gestão prisional, em favor de um entendimento, bastante comum em outros países, de que as políticas penais também integram o campo das políticas públicas, devendo ser guiadas com profissionalismo, órgãos e carreiras específicos e em articulação com os demais setores das instituições governamentais.

83 Sem deixar de considerar os jogos de interesse, afinidades, conflitos e as perspectivas morais em torno do tema, que levam a boicotes ou desinteresse pela implantação das políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEIRAS, Iñaki Rivera. **Desencarceramento**. Por uma política de redução da prisão a partir de um garantismo radical. Florianópolis/SC: Tirant Lo Blanch, 2019.

_____. 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.

BIONDI, Karina. Políticas prisioneiras e gestão penitenciária: incitações, variações e efeitos. **Etnográfica**, vol. 21 (3) | 2017, 555-567.

BRAGA, Ana Gabriela; SILVA, André Luiz Augusto; FREIRE, Christiane Russomano. **Diagnóstico de Serviços Prisionais no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça; Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. Não publicado.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 9.450**, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do sistema prisional – PNAT. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria Interministerial Nº 3**, de 24 de julho de 2018. Dispõe sobre os procedimentos de contratação de mão de obra de pessoas presas e egressas do sistema prisional. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério dos Direitos Humanos, 2018a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Resolução Conjunta Nº 01**, de 07 de novembro de 2018. Qualifica o atendimento de familiares de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema penitenciário no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social – Secretaria Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2018b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Interministerial nº 1**, de 2 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP. Brasília: Ministério da Saúde, 2014a.

- 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, 2014b.
- 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, 2014c.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Decreto 7.626, de 24 de novembro de 2011. Institui o **Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm; acesso em 11/02/2020.
- Brasil. Ministério da Educação. **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/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5142-rceb002-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192; acesso em 11/02/2020.
- BRASIL. (1984). **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 11/02/2020.
- CARVALHO.C.A.E.; PAULA, S.A.; KODATO,S. Diversidade sexual e de gênero no sistema prisional: discriminação, preconceito e violência. ISSN Eletrônico:2316-1329. <http://dx.doi.org/10.4322/2316-1329.090> Contemporânea v.9,n.1 p.253-273 Jan-jun, 2019.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. Do campo ao campo: análise da questão penitenciária no Brasil contemporâneo. **Revista O Público e o Privado** · nº 26 · jul/dez · 2015.

_____. A questão penitenciária. **Tempo Social** (USP Impresso), v. 25, nº 2, 2014. p. 15-35.

CHIES, L. A. B.; BARROS, Ana Luisa Xavier ; LOPES, Carmen Lúcia Alves da Silva ; OLIVEIRA, Sinara Franke de . Prisionalização e Sofrimento dos Agentes Penitenciários: fragmentos de uma pesquisa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 13, n.52, p. 309-335, 2005.

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

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Junho de 2019. Brasília: DEPEN, 2020.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Junho de 2016. Brasília: DEPEN, 2017.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **Diagnóstico das escolas de serviços penais**. Elaboração de Luciana Silva Garcia. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de Gestão da Política Prisional**. Elaboração de Felipe Athayde Lins de Melo. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016a.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **Análise de Formatos de Financiamento das Políticas de Trabalho para o Sistema Prisional**. Elaboração de Franco de Matos. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016b.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Subsídios técnicos para elaboração de proposta de política nacional de cultura no sistema prisional. Elaboração de Juliana Lopes Silva. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016c.

- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Proposta de Aprimoramento do Acesso à Assistência Religiosa. Elaboração de Juliana Garcia Peres Murad. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016d.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Elaboração de proposta de princípios e diretrizes para a Política Nacional de Diversidades no Sistema Penal. Elaboração de Juliana Medeiros Paiva Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016e.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Junho de 2014. Brasília: DEPEN, 2015.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Dezembro de 2014. Brasília: DEPEN, 2015a.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Relatório Sintético. Brasília: DEPEN, 2000.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Col. Saberes Monográficos)
- FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Novo Mapa das Religiões**. Coord. Marcelo Neri. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2011.
- FREIRE, Christiane Russomano. **As representações sociais da punição entre policiais civis, policiais militares e gestores penitenciários do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2016.
- GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). Guia de enfrentamento do racismo institucional. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/owXSVm>>.
- GODOI, Rafael. Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. **Tese** [Doutorado em Sociologia]. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

GOFFMAN, Erwin. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

_____. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **CENSO IBGE 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

IPEA. Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil / organizadoras: Mariana Mazzini Marcondes ... [et al.].- Brasília : Ipea, 2013. 160 p.

JUNIOR, A.C.R.S. Campo Religioso Brasileiro Prisional: O lugar das instituições religiosas no contexto de encarceramento. Anais do XIV Simpósio Nacional da ABHR. Disponível em <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina41939.pdf>; Acesso em 1/06/2017.

LOURENÇO, Luiz Cláudio. O jogo dos sete erros nas prisões do Brasil: discutindo os pilares de um sistema que não existe. **Revista O Público e o Privado** · nº 30 · jul/dez, 2017.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prim@ Facie - Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, UFPB**, v. 8, n. 15, p. 161-191, 22 mar. 2011.

MACAULAY, Fiona. Modes of prison administration, control and governmentality in Latin America: adoption, adaptation and hybridity. **Conflict, Security & Development**, 13:4, 361-392, 2013.

MARTINS, Thaís Pereira e DIAS, Camila Caldeira Nunes. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 1, 2018 p.550-572.

MASTROCOLLA, Marília de Almeida. **Compreendendo as estratégias de sobrevivência de jovens antes e depois da internação na Febem de Ribeirão Preto**, 2002. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2002.

MELO, Felipe Athayde Lins de. A burocracia penitenciária. Estudo sobre a constituição da gestão prisional no Brasil. Curitiba, PR: Brasil Publishing, 2020 (Col. Questões Penitenciárias).

_____. **As prisões de São Paulo: Estado e mundo do crime na gestão da reintegração social**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2014.

- MELO, Felipe Athayde Lins de e DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de gestão da política prisional. Iniciando uma conversa. *In*: DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene [org]. **Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- MORAES, Pedro Bodê de. A identidade e o papel de agentes penitenciários. **Tempo Social** (USP. Impresso), v. 25, p. 131-147, 2013.
- MURAD, Juliana Garcia Peres; SILVA, Rosalina Carvalho da. **O jovem em situação de privação de liberdade e seu acesso aos programas de atendimento à criança e ao adolescente na cidade Ribeirão Preto antes e depois da internação na FEBEM, 2003**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2003.
- PIMENTA, Izabella Lacerda. Nem Benefício, Nem Regalia: práticas e arbitrariedades nos serviços de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil. *In*: DE VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene (Orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2018.
- PIMENTA, Víctor e LEITE, Fabiana de Lima. Alternativas ao encarceramento e prevenção à violência. *In*: DE VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene (Orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2018.
- SABAINI, Raphael. Uma cidade entre presídios: ser agente penitenciário em Itirapina – SP. **Dissertação** (Mestrado em Antropologia Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- SILVESTRE, Giane. **Dias de visita: uma sociologia da punição e das prisões**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2012.
- SIQUEIRA, Ítalo Barbosa Lima. “Aqui ninguém fala, escuta ou vê”. Relatos sobre o trabalho de agentes de segurança penitenciária em Manaus. **Dissertação** (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.
- TAETS, Adriana Rezende Faria. Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciárias femininas. **Dissertação** (Mestrado em Antropologia Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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.

ZAPPE, Jana Gonçalves; RAMOS, Nara Vieira. Perfil de adolescentes privados de liberdade em Santa Maria/RS. *Psicol. Soc.*, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 365-373, Aug. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822010000200017&lng=en&nrm=iso>. access on 20 June 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822010000200017>.

FICHA TÉCNICA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

Juízes 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 Tôrres; 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 Phillippe 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; Lívia 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); Víctor Neiva e Oliveira (GO)

Consultorias Especializadas

Ana Claudia Nery Camuri Nunes; Cecília Nunes Froemming; Dillyane de Sousa Ribeiro; Felipe da Silva Freitas; Phillippe 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 Penalzoza; 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 Basilio 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



