

Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
14, 15 e 16 de outubro de 2020

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**A REINSERÇÃO SOCIAL DO EGRESSO DO SISTEMA PRISIONAL NO
MERCADO DE TRABALHO: O CASO DO PRESP EM JUIZ DE FORA, MG**

Camila Monferrari Oliveira é graduanda de Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: camilamonferrari1@gmail.com

Gabriela Dutra Aperibense de Souza é graduanda de Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Bolsista no projeto de extensão com interface em pesquisa denominado “Política pública de Cultura em Juiz de Fora: elaboração de indicadores, mapeamento e avaliação das principais iniciativas vinculadas a Funalfa”. E-mail: gabrieladasouza@gmail.com.

Virgílio César da Silva e Oliveira é professor associado classe II da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis na Universidade Federal de Juiz de Fora. Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2001), mestrado (2004) e doutorado (2009) em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras. Atua na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.

A REINserÇÃO SOCIAL DO EGRESSO DO SISTEMA PRISIONAL NO MERCADO DE TRABALHO: O CASO DO PRESP EM JUIZ DE FORA, MG

THE SOCIAL REINSERT OF EGRESS FROM THE PRISON SYSTEM IN THE LABOR MARKET: THE CASE OF PRESP IN JUIZ DE FORA, MG

Resumo: Este texto, de natureza qualitativa e exploratória, busca reconhecer e analisar os méritos e as limitações do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrESP), desenvolvido na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, na reinserção de ex-reclusos no mercado de trabalho local. Para isso, discutem-se as políticas de segurança pública no Brasil; as características essenciais da reinserção social e as principais iniciativas de ressocialização a partir do trabalho no país. Além disso, foi realizada uma pesquisa empírica a partir da análise de documentos do programa e de entrevistas com dois de seus ex-gestores na cidade. Os resultados da pesquisa demonstram que, a exemplo do panorama nacional, a principal dificuldade de reinserção está ligada ao estigma que acompanha o egresso, fator que inspira discussões a respeito da materialização das políticas de reinserção, bem como do desenvolvimento de meios para que a sociedade os acolha, como cidadãos que já cumpriram suas penas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Reinserção social de ex-detentos; Sistema prisional; Segurança pública

Abstract: This text, of a qualitative and exploratory nature, seeks to recognize and analyze the merits and limitations of the *Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrESP)*, developed in the city of Juiz de Fora, Minas Gerais, in the reinsertion of ex-prisoners in the local labor market. For this, public security policies in Brazil are discussed; the essential characteristics of social reintegration and the main re-socialization initiatives based on work in the country. In addition, an empirical research was conducted based on the analysis of program documents and interviews with two of its former managers in the city. The results of the research demonstrate that, like the national scenario, the main difficulty of reintegration is linked to the stigma that accompanies the egress, a factor that inspires discussions about the materialization of reintegration policies, as well as the development of means for society welcome them, as citizens who have already served their sentences.

Key-words: Public policy; Social reintegration of ex-inmates; Prison system; Public security

1. INTRODUÇÃO

Manifestando uma cultura extremamente punitivista, o Brasil figura hoje entre os três países com a maior população carcerária do mundo, dando lastro à estatística de 335 presos a cada 100 mil habitantes (VELASCO; REIS, 2019) – número menor que os registrados por Estados Unidos e China apenas.

De acordo com a Lei de Execução Penal brasileira – LEP, a função do sistema carcerário é possibilitar o cumprimento da pena e realizar a reinserção do egresso na sociedade. No entanto, a realidade do país está longe do alcance desse propósito,

demonstrando níveis expressivos de reincidência criminal, que variam entre 40% e 70% (CURY, 2018; VELASCO; REIS, 2019).

Diante desses números, é perceptível que o sistema carcerário enquanto parte da política de segurança pública não tem sido efetivo para cumprir as determinações da LEP. Se os egressos, em sua maioria, voltam à criminalidade, é coerente supor – mesmo no entendimento da criminalidade como fenômeno multifatorial – que eles não estão sendo devidamente reinseridos na sociedade, sequer munidos de garantias como estudo e emprego para que se mantenham em gozo de uma vida digna.

É nesse cenário que as políticas públicas de reinserção social dos egressos do sistema prisional, complementares ao próprio sistema carcerário, surgem como alternativa necessária para que haja uma efetiva ressocialização desses cidadãos. Um exemplo dessas políticas complementares é o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrESP, desenvolvido no estado de Minas Gerais.

Acreditando na relevância de se entender o papel das organizações sociais nesse cenário e considerando o contexto da cidade de Juiz de Fora, esse trabalho busca responder ao seguinte questionamento: *quais os méritos e limitações do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrESP) no processo de reinserção dos ex-reclusos no mercado de trabalho?*

Para possibilitar esse entendimento, buscou-se descrever o PrESP como parte das políticas de segurança pública do estado de Minas Gerais; reconhecer méritos e limitações no que se refere à reinserção dos egressos no mercado de trabalho e analisar méritos e limitações, de modo a compreender o potencial de reinserção de egressos pelo PrESP.

As análises contidas nesse estudo mostram-se relevantes pois, por um lado, a observação de méritos do programa pode ser capaz de auxiliar e inspirar iniciativas semelhantes, para que busquem aperfeiçoar seus processos a partir do reconhecimento de boas práticas adotadas pelo PrESP em Juiz de Fora e, por outro, a compreensão de limitações do PrESP pode favorecer o aprimoramento dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do programa em relação à reinserção econômica do egresso do sistema prisional, bem como sensibilizar gestores e planejadores para as oportunidades de melhorias existentes.

De modo a reunir evidências e a satisfazer os propósitos mencionados, este texto foi organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, encontram-se referências teóricas essenciais para o entendimento das políticas de segurança pública no Brasil e das iniciativas de reinserção econômica de egressos do sistema prisional. Na segunda, os

procedimentos metodológicos utilizados para construção da pesquisa serão detalhados. A terceira apresenta a descrição do PrESP, o levantamento de seus méritos e limitações e a análise desses elementos. As seções mencionadas estruturam a parte 2 (desenvolvimento). As considerações finais abordam as conclusões do estudo.

2. DESENVOLVIMENTO

Integram esta seção três partes, que abarcam o referencial teórico, os procedimentos metodológicos e a discussão de resultados vinculados ao estudo realizado.

2.1 Segurança pública no Brasil

O entendimento a respeito das políticas de segurança pública passa, inicialmente, pela consciência das políticas públicas como uma área de conhecimento e de atuação do Estado.

Segundo define Bucci (1997, p. 90), políticas públicas são o uso, por meio do Estado, de seus aparatos, atribuições e atividades, para o alcance de objetivos que sejam relevantes para a sociedade e, ao mesmo tempo, interessantes dentro do arranjo político de sua promoção. A metodologia de aplicação de uma política pública, ainda segundo Bucci (1997), passa pela elaboração de um plano – que pode ser federal, estadual ou municipal – e que, no Brasil, geralmente é expresso por uma lei.

Essa definição é corroborada e complementada por Souza (2006), levando em consideração o ciclo completo de gestão de uma política pública, a qual deve perpassar por definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação da política e sua posterior avaliação. Sob essa ótica, é traçado o entendimento de que se pode considerar uma política pública como sendo o ato de “colocar o governo em ação”.

Adentrando a temática de políticas públicas em segurança pública, conforme pontua Filocre (2009), é de extrema importância a diferenciação entre políticas públicas de segurança e a política de segurança pública.

Segundo o autor, a política de segurança pública pode ser caracterizada como uma política pública, no entanto, depende de seu comprometimento específico com a manutenção da ordem pública; não sendo necessário que ela esteja ligada, por exemplo, à redução da criminalidade – característica fundamental para a políticas públicas de segurança.

Isso significa dizer que as políticas de segurança pública independem da sua natureza, desde que estejam ligadas ao objetivo específico de manutenção da ordem pública e que, portanto, não devem estar relacionadas apenas aos infratores, mas também às vítimas e à reestruturação dos sistemas de segurança pública (FILOCRE, 2009).

2.1.1 Caracterização da segurança pública no Brasil

Em “Vigiar e Punir”, Michel Foucault discorre a respeito do surgimento das prisões, expondo que a finalidade máxima das formas de cerceamento de liberdade vigentes era servir à sociedade disciplinar, que pretendia doutrinar seus cidadãos, não por penas e castigos físicos ou vexatórios, mas pela mudança na forma de pensamento, com o intuito de gerar corpos politicamente dóceis e economicamente produtivos (FOUCAULT, 1977 *apud* OLIVEIRA, 2016).

Sob a ótica foucaultiana, é possível verificar que a tentativa de doutrinação segue sendo reproduzida e materializada na maior parte dos casos brasileiros, por meio da Lei de Execução Penal que, instituída em 1984, prescreve a respeito do encarceramento e da posterior reinserção do egresso (BRASIL, 1984).

Em seu artigo 1º, a LEP cita que os objetivos da execução penal são de “efetivar as disposições da sentença” e de “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”; tratando fundamentalmente das condições a respeito da condenação de infratores e da reinserção de egressos à sociedade.

Analisando-se os demais artigos que compõem a LEP, é observável que as determinações a respeito da reinserção do ex-recluso passam, principalmente, pela promoção de condições de qualificação profissional e educacional aos detentos; por meio da assistência educacional ou do trabalho interno e/ou externo do condenado, fatores que estão diretamente ligados à produção dos “corpos economicamente produtivos” citados por Foucault.

Além da LEP, a política brasileira de segurança pública conta com o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, homologado em 2018 por meio do Decreto nº 9.630 (BRASIL, 2018). O PNSP estabelece quinze objetivos a serem materializados durante os dez anos de vigência do plano. Esses objetivos contemplam, em breve resumo, três pilares da segurança pública nacional: a prevenção à criminalidade, a repressão ao infrator, e a reinserção social do ex-recluso.

À luz do PNSP e da LEP torna-se possível, então, discutir a respeito das principais ações voltadas à prevenção, à repressão e à reinserção no país.

Considerando a prevenção como a ação antecipada, que visa evitar que algo aconteça, podemos observar que o plano trabalha a partir, principalmente, da redução de crimes, como, por exemplo, o homicídio e a violência contra a mulher. Ademais, suas diretrizes também buscam aprimorar os mecanismos e as ações preventivos, por meio da valorização do profissional atuante na área ou da ampliação do controle e do monitoramento de armamentos, por exemplo. Além do plano, existem iniciativas diversas voltadas para a prevenção, como as políticas de proteção social em geral, que exprimem o caráter amplo da segurança pública.

Já em relação à repressão, sua representação mais robusta encontra-se ligada ao Código Penal Brasileiro e à LEP; que parametrizam, respectivamente, as possíveis penas – privativa de liberdade, restritiva de direitos e multa – e seu cumprimento; e a execução da pena determinada, como por exemplo em relação ao local de cumprimento e aos direitos e deveres do interno (BRASIL, 1984).

Quanto à reinserção, o objetivo de aprimoramento do sistema prisional e garantia das condições mínimas de ressocialização dos detentos, estabelecido no PNSP, se relaciona mais intimamente à temática que será o objeto principal de estudo do presente trabalho.

2.1.2 A reinserção social e suas características

O conceito de ressocialização extrapola a ideia de reeducação do egresso sob os moldes das convenções dominantes (SHECAIRA; CORRÊA JÚNIOR, 1995 *apud* WAUTERS, 2003). Mais que isso, ressocializar significa a efetiva reintegração social desse indivíduo por meio da geração de oportunidades e condições que sejam favoráveis e suficientes para que este conviva de forma integrada na sociedade sem traumas ou marcas deixadas pelo tempo de cárcere.

A LEP garante ao egresso – por ela considerado como o liberado definitivo em seu primeiro ano de liberdade e/ou o liberado condicional durante seu período de prova – a assistência social necessária para a reintegração à vida em sociedade, podendo inclusive, se necessário, usufruir de alojamento e alimentação fornecidos pelo Estado durante o prazo de dois meses, prorrogáveis uma vez em certos casos.

No entanto, conforme analisado por Souza (2012) os egressos do sistema prisional brasileiro encontram uma série de dificuldades após a saída do sistema, sendo a maioria delas fruto do isolamento social trazido pela prisão, a partir do rompimento de relações com o mundo externo, e do entendimento de que o sistema prisional abriga exclusivamente

indivíduos que representam riscos potenciais para a sociedade, fator que contribui para a fragilização identitária do interno.

A análise de Souza (2012) conclui ainda que os principais desafios encontrados pelos ex-detentos, ao retomarem o convívio social, estão relacionados não só ao preconceito social enfrentado, mas também à falta de documentação pessoal, aos baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional, aos traumas psicológicos trazidos pela prisão e à falta de moradia e apoio social, dentre outras consequências do cárcere que precisam ser atenuadas para que ocorra a devida reinserção do indivíduo.

Apesar de a reintegração social do egresso ser um direito assegurado pela LEP, essa condição não é observável na prática e se torna um problema do Estado, principalmente devido às condições das prisões nacionais (WAUTERS, 2003).

A relação entre as precárias condições das penitenciárias brasileiras e a reincidência criminal de seus egressos sinaliza a existência de um ciclo vicioso: vivendo em condições impróprias durante seu regime punitivo, os indivíduos são recolocados na sociedade quando cumprem sua pena, mas não são efetivamente reinseridos, o que faz com que eles retornem para as prisões por meio da reincidência e o fenômeno da superlotação de presídios se agrave.

2.1.3 A reinserção social pelo trabalho

Segundo os estudos de Wauters (2003), a reinserção tem início ainda dentro da própria penitenciária, a partir da profissionalização do interno, de modo que, ao se tornar um egresso, existam possibilidades de trabalho nas quais ele possa se inserir; o que passa, no entanto, pela receptividade do mercado de trabalho ao ex-recluso.

No Brasil, a laborterapia – forma como o trabalho dentro das penitenciárias é conhecido – é considerada uma importante forma de reinserção social, devido às novas possibilidades e expectativas de interação social proporcionadas ao interno. Para o egresso, a reinserção econômica por meio do trabalho significa uma possibilidade de aceitação familiar e social, de modo que ele possa “elevar-se” da condição de “criminoso” para a de membro economicamente ativo de uma sociedade e, com isso, ser capaz de suprir suas necessidades básicas de sobrevivência e prover o próprio sustento (WAUTERS, 2003; SOUZA, 2012).

Os limites dessa forma de reinserção, no entanto, vão ao encontro do preconceito social enfrentado pelos ex-presidiários na obtenção de vagas no mercado formal de trabalho; fator que faz com que a maioria desses egressos migre para iniciativas informais; sendo

necessário, para isso, a renúncia aos direitos trabalhistas, na maior parte dos casos (WAUTERS, 2003).

2.1.4 As principais iniciativas de reinserção do egresso no mercado de trabalho: méritos e limitações

As iniciativas de reinserção surgem no cenário brasileiro na década de 1990 a partir da constatação de que o arcabouço normativo vigente falha no objetivo de reintegrar socialmente o egresso, fazendo-se necessário, então, que o Estado e a sociedade civil trabalhem de forma integrada para minimizar os efeitos do cárcere sobre o indivíduo; sendo que essa atuação pode ser pública, privada ou combinada.

Desse modo, a reinserção social no mundo do trabalho se dá de duas maneiras: a partir da formação de convênios e parcerias com organizações que se dispõem a receber o egresso ou o incentivo a iniciativas empreendedoras, visando a abertura de negócio próprio ou a criação de cooperativa.

Segundo os estudos de Madeira (2008), não existe no Brasil número expressivo de programas para egressos. A pesquisa da autora revelou um total de vinte e sete programas distribuídos por dezessete das vinte e sete unidades federativas nacionais. Os estados de Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Piauí, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e Rondônia não apresentaram programas destinados à reinserção social de egressos do sistema prisional.

Dentre os programas mapeados pelo país, é destacada a sua natureza distinta: existem programas públicos (sob responsabilidade das secretarias de justiça, das prefeituras municipais ou dos poderes judiciários estaduais), programas de extensão de universidades federais e programas desenvolvidos pela sociedade civil; sendo que, independentemente de sua natureza, os programas buscam garantir a implementação da Lei de Execução Penal a partir da reintegração do egresso (MADEIRA, 2008).

Dentre os principais programas brasileiros encontram-se o Agentes da Liberdade, no Rio de Janeiro, o Programa de Acompanhamento Social e a Fundação de Amparo ao Egresso do Sistema Prisional, no Rio Grande do Sul, e o Pró-Egresso, no Paraná. Todos, segundo levantamento realizado por Madeira (2008), buscam a reinserção social por meio da crença no potencial do trabalho como ferramenta de socialização dos egressos, a partir do apoio sobre o tripé trabalho, saúde e educação.

De acordo com a análise desses casos, é possível destacar pontos positivos e negativos dos programas de reinserção social como um todo.

Como méritos, reconhece-se o auxílio na redução da reincidência e a criação de redes de contato entre os egressos e entre eles e as instituições que podem auxiliá-los nessa reinserção, fazendo com que a autoestima do ex-recluso seja recuperada de modo a aumentar as suas perspectivas de futuro (MADEIRA, 2008; SOUZA, 2012).

Já sob a ótica das limitações, observa-se que, em muitos casos, falta ao egresso pontos de socialização básica que não são trabalhados diretamente pelos programas. A experiência do cárcere deixa marcas que não são totalmente recuperáveis no tempo de duração das formas de auxílio, fatores que, somados ao preconceito social, são limitadores da reinserção no mercado de trabalho. Ademais, a maior parte das vagas de emprego disponibilizadas para os ex-detentos são fruto de parcerias e ações cooperativas que vêm sendo constantemente descontinuadas e que apresentam, também, uma quantidade de vagas inferior à demanda dos egressos (MADEIRA, 2008; SOUZA, 2012).

2.2 Procedimentos metodológicos

As questões referentes à metodologia utilizada para a elaboração desse trabalho serão abordadas nesta seção. Suas três partes discutirão, respectivamente, a natureza da pesquisa, os instrumentos utilizados para a coleta de dados e os meios para organização e análise das informações coletadas em campo.

2.2.1 Natureza da Pesquisa

Este trabalho consolida uma pesquisa de cunho qualitativo e exploratório, uma vez que envolve a obtenção de dados que caracterizam o objeto de estudo e busca elucidar o ponto de vista dos atores que se integraram ao Programa de Reinserção Social de Egressos do Sistema Prisional a respeito de seus méritos e limitações (GODOY, 1995; GIL, 2002).

O início da pesquisa se deu após uma breve discussão a respeito da política de segurança pública nacional, de modo a se obter o objeto central de estudo: o Programa de Reinserção Social de Egressos do Sistema Prisional (PrESP) na cidade de Juiz de Fora. Em seguida, foram estudadas as categorias a partir das quais o PrESP poderia ser analisado, com base nas referências teóricas e nas leis que regem as políticas de segurança pública no país.

Em um terceiro momento, foram elaborados o roteiro de entrevista e o guia de análise documental, baseados, principalmente, nas experiências nacionais que são referência com relação à reinserção de ex-reclusos no mercado de trabalho, sendo derivações, portanto, dos propósitos do estudo.

2.2.2 Instrumentos de coleta de dados

Nessa pesquisa, foram utilizados dois diferentes meios de coleta de dados: a entrevista e a análise documental, visando a articulação de informações a respeito do PrESP na cidade de Juiz de Fora.

Com relação à entrevista, foi utilizada a modalidade face a face a partir de roteiro não estruturado, com o objetivo de que, a partir de um estímulo inicial, fosse possível obter informações majoritariamente espontâneas e que acessassem as opiniões e significados dos entrevistados (FRASER; GONDIM, 2004).

Para atender a esse objetivo, foram consultados dois ex-gestores do PrESP em Juiz de Fora, a partir do julgamento de que eles trariam respostas mais consistentes, justamente por que tinham acesso diário à administração do programa.

Para a análise documental, seguiu-se o protocolo sugerido por Pimentel (2001): inicialmente, foram encontradas fontes potencialmente relevantes para a obtenção de dados sobre o PrESP em Juiz de Fora e, em um segundo momento, a partir da necessidade de se analisar criticamente o material encontrado, teve início o processo de seleção de informações.

Para atender a esse fim específico, foram selecionados textos e informações provenientes do Instituto Elo, organização responsável pela gestão do PrESP, e da Secretaria Estadual de Segurança de Minas Gerais, que é a promotora da política de segurança pública do estado, na qual o programa estudado se insere.

2.2.3 Organização e análise de informações

A análise do *corpus*, obtido por meio das entrevistas e da pesquisa documental, foi realizada sob as diretrizes da análise de conteúdo (OLIVEIRA, 2008).

Para tanto, as evidências foram, inicialmente, organizadas à luz de categorias teóricas-chave e dos objetivos estabelecidos e, posteriormente, articuladas – de forma a permitirem o entendimento fundamental dos méritos e limitações do PrESP.

2.3 Resultados e discussão

Aspectos-chave do objeto de estudo serão descritos e analisados nesta seção, para que uma resposta à questão norteadora desta pesquisa possa ser elaborada.

2.3.1 O PrESP como parte das políticas de segurança pública no estado de Minas Gerais

O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional é a materialização, no Estado de Minas Gerais, da política de prevenção à criminalidade, a partir da reinserção social de pessoas que experienciaram o cárcere. Por sua natureza, o PrESP é considerado uma forma de prevenção terciária, uma vez que busca amenizar os efeitos causados aos cidadãos devido à passagem pelo sistema prisional (COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP, 2013; CALHAU, 2009).

O Programa é parte do escopo da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais – SEDS, e é executado por meio da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade – CEPC. Seu objetivo principal é o de “favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do Sistema Prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento” (MINAS GERAIS, 2019, n. p.).

Para atingir esse fim, as ações promovidas pelo PrESP se articulam de inúmeras maneiras, mas sempre visando a superação das consequências do cárcere, que, sob a ótica do programa, não se resumem ao tempo de cumprimento da pena. Mais do que restringir momentaneamente os direitos individuais do detento, a passagem pelo sistema penitenciário acarreta consequências posteriores, como a exclusão social, que é fruto do estigma que paira sobre a figura do egresso. A partir desse entendimento, então, surgiu a necessidade de criação do programa para o auxílio de pessoas que passaram pela experiência de criminalização ou de cerceamento de liberdade (COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP, 2013).

O início de seu desenho se deu em 2002, com o Programa de Reintegração Social. No entanto, a sua materialização só foi possível após a criação da SEDS, a partir do Decreto nº. 43.295, de 2003. No mesmo ano, por meio do Decreto nº. 3.498, o PrESP foi formalizado e deu início às suas atividades, sob a supervisão da SEDS, nas cidades de Juiz de Fora, Contagem e Ribeirão das Neves. No ano de 2005, após a realização da parceria entre a SEDS e o Instituto Elo foi possível a expansão do programa para mais oito cidades: Belo Horizonte, Santa Luzia, Betim, Ipatinga, Governador Valadares, Montes Claros, Uberlândia e Uberaba.

O Instituto Elo é uma organização privada sem fins lucrativos, caracterizada como OSCIP (organização da sociedade civil de interesse público) pelo Governo de Minas Gerais em 2006. Ele “constrói, avalia, desenvolve e gerencia projetos sociais, com o propósito de fomentar a inclusão de sujeitos e comunidades com histórico de exclusão e trajetória de risco” (INSTITUTO ELO, 2019, n. p.) e é o responsável pela administração do PrESP.

Atualmente, o programa se articula a partir da adesão espontânea do egresso que, ao ser posto em liberdade definitiva ou progredir para a liberdade condicional, é apresentado aos trabalhos do PrESP e, caso tenha interesse no programa, é encaminhado para a unidade promotora mais próxima.

É necessário destacar que os egressos atendidos pelo programa não se enquadram somente no que diz a LEP. Observa-se a necessidade de acolhimento de outras pessoas que passaram pela privação de liberdade, a exemplo dos que cumprem prisão domiciliar, tendo em vista a insuficiência de vagas em albergues, ou os familiares dos egressos, que são, de alguma maneira, atingidos pelas marcas originárias do sistema prisional.

Os ex-gestores do programa relataram, de forma consensual, que o acolhimento do egresso após a sua chegada é completamente individualizado: assim que se encaminha ao PrESP, ele é submetido à aplicação de um formulário inicial pela equipe técnica responsável – composta sempre de, no mínimo, um profissional da área de assistência social, um da área do direito e um do campo da psicologia. As respostas desse formulário são responsáveis pelo encaminhamento do egresso para os próximos passos da metodologia do programa, que são igualmente individualizados, de acordo com as características e necessidades daquele ex-recluso.

Os relatos de um dos entrevistados mostram que os egressos que chegam ao PrESP são, muitas vezes, pessoas que apresentam traços de uma socialização básica frágil, fruto da negação de direitos fundamentais desde o início de sua trajetória de vida.

Essas características são cruciais para que o programa se caracterize, em parte, não pela reinserção social, mas pela efetiva inclusão daquelas pessoas na sociedade. Para isso, ele mobiliza grupos reflexivos que trabalham, principalmente, temáticas voltadas aos direitos humanos e à cidadania, mas que, de forma complementar, abordam temas questionados pelos próprios egressos.

Aliado a esses grupos, desempenha-se um trabalho de formação de parcerias entre diferentes políticas públicas, visando o favorecimento de acesso às oportunidades sociais que minimizem a vulnerabilidade dos egressos. De acordo com as necessidades, eles são encaminhados para diferentes serviços que garantem acesso a direitos básicos, como emissão de documentos, abrigo, tratamentos de saúde e odontológicos, justiça gratuita e a capacitação profissionalizante, que objetiva a obtenção de renda e a inserção no mercado de trabalho (COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PrESP, 2013).

Dentre os temas tratados nos grupos reflexivos, encontra-se o acesso ao mercado de trabalho a partir da orientação profissional, fator que colabora para o entendimento da sua importância. Segundo dados apresentados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP (MINAS GERIAS, 2019), o programa, atualmente, busca favorecer o acesso a serviços promotores de aumento da escolaridade e da qualificação profissional dos egressos, seja por meio de parcerias com os órgãos da administração pública responsáveis pela gestão das políticas educacionais ou por parcerias junto à iniciativa privada que favoreçam o acesso ao mercado de trabalho.

2.3.2 Méritos e limitações do PrESP no que se refere à reinserção dos egressos no mercado de trabalho local

Para que possa ser realizada a devida reinserção econômica do egresso, o PrESP busca, inicialmente, favorecer a retomada educacional do ex-recluso, a partir da educação formal para que, assim, possam ser alcançadas melhores oportunidades de trabalho que lhes garantam as condições necessárias para uma vida digna.

Segundo um dos ex-gestores entrevistados, a maior parte dos egressos que recorrem ao programa necessita desse encaminhamento inicial pois, além de apresentar um baixo nível de escolaridade, os trabalhos realizados dentro do sistema prisional são, muitas vezes, insuficientes para que seja possível almejar uma vaga no atual mercado de trabalho.

Segundo levantamento de dados do programa, a maior parte dos egressos que chega até o PrESP deixou precocemente da escola e, por isso, os encaminhamentos são feitos, geralmente, para a Educação de Jovens e Adultos – EJA.

No entanto, também existe um direcionamento para a formação profissional, principalmente com relação aos cursos ofertados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), além do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). De acordo com as falas dos entrevistados, esses cursos estabelecem convênios com o estado de Minas Gerais, a partir dos quais as vagas são oferecidas.

Para além da formação educacional, existem inúmeras barreiras com relação à reinserção na esfera do trabalho, sendo a principal delas a exigência, em múltiplas oportunidades de emprego, do atestado de bons antecedentes, fator que exclui instantaneamente os egressos da concorrência pela vaga.

De acordo com levantamento da Comissão de Formação Teórica e Prática do PrESP (2013), essa é uma prática que tem início na esfera pública e se estende amplamente para a iniciativa privada. Para que essa questão não seja determinante na reinserção econômica dessas pessoas, são incentivadas outras formas de obtenção de renda, como, por exemplo, as cooperativas e os grupos de inclusão produtiva.

No cenário juiz-forano a principal iniciativa relativa às cooperativas foi o projeto “Pistão de Ouro”, que teve início em 2006. Nesse projeto, após um ano de aulas de informática, português e cooperativismo na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e de mecânica no Colégio Técnico Universitário – CTU (atualmente Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais), um grupo de 30 egressos se uniu para a formação da cooperativa que resultaria na abertura de uma oficina mecânica, na qual esses egressos trabalhariam juntos.

Na visão de um dos entrevistados, no entanto, a atuação do projeto da cooperativa não pode ser considerada como um exemplo. Segundo seus relatos, a oficina mecânica que seria formada pelos egressos nunca chegou a existir e os egressos que fariam parte da cooperativa passaram a buscar por outras formas de inserção no mercado trabalho, valendo-se, em alguns casos, do conhecimento obtido.

Por outro lado, o entrevistado considera que pode ser feita, nesse caso, uma consideração a respeito da reentrada dos egressos no sistema prisional: participando do programa e frequentando os cursos de profissionalização para a formação da cooperativa, apenas dois egressos entre os trinta foram reconduzidos à pena privativa de liberdade, o que, na ótica do entrevistado, foi um ponto positivo.

De acordo com os relatos das entrevistas, é perceptível a existência de certo receio com relação a essas iniciativas empreendedoras e cooperativistas por parte de quem já esteve à frente da gestão do programa. Além do caso “Pistão de Ouro”, os ex-gestores relataram certa preocupação com relação ao incentivo à abertura de um negócio próprio porque, muitas vezes, não existe o financiamento adequado para que a empresa se estabeleça, o que pode ser delicado na reinserção do egresso – que tende a contrair obrigações financeiras com as quais não poderá arcar.

Além disso, para que seja possível a abertura de um negócio próprio para os egressos é necessário um alto investimento por parte do Estado que, sob o ponto de vista dos entrevistados, poderia ser melhor utilizado em iniciativas mais eficientes e que atingissem um número maior de indivíduos.

Por outro lado, existe o “Projeto Regresso”, que viabiliza a reinserção dos egressos no mercado de trabalho a partir de parcerias, que não exigem o atestado de bons antecedentes para a obtenção do emprego. Surgido em 2009, por meio da Lei Ordinária nº 18.401, o projeto é uma parceria entre o Governo de Minas e o Instituto Minas pela Paz e busca a alocação dos egressos assegurando que o Governo do Estado conceda um subsídio econômico às pessoas jurídicas que realizarem a contratação, sendo necessária a observância da correlação entre quantidade de egressos contratados e o número total de funcionários no quadro da organização. Os relatos dos entrevistados apontam, no entanto, para um cenário de descontinuidade dessas parcerias para casos alheios ao projeto.

De acordo com os dados do Portifólio referente às Políticas de Prevenção Social à criminalidade, o PrESP de Juiz de Fora possuía, em 2018, um total de 236 inscritos; não havendo, no entanto, dados a respeito da relação entre esse número e quantidade de vagas disponibilizadas pelo programa.

2.3.3 Análise de méritos e limitações do PrESP: qual o seu potencial de reinserção?

Tendo em vista as noções apresentadas a respeito das políticas públicas e das políticas públicas de segurança, é relevante a análise do PrESP de acordo com esses parâmetros. As características essenciais do programa são importantes para o entendimento de que se trata efetivamente de uma política de segurança pública, e não de uma política pública de segurança, uma vez que as suas iniciativas estão voltadas para a manutenção da ordem pública e extrapolam, principalmente no que diz respeito ao público atendido, as definições de uma política que visa reduzir a criminalidade. Ao contrário, ela busca fazer com que o egresso do sistema prisional seja visto como parte da sociedade em que está inserido.

Em uma perspectiva comparativa, observa-se que a reinserção social do egresso do sistema prisional no âmbito do trabalho no município de Juiz de Fora apresenta pontos em comum e em divergência com relação à experiência nacional, que precisam ser analisados.

Conforme abordado por Madeira (2008) e Souza (2012), as experiências nacionais indicam um auxílio na redução da reincidência, a criação de redes de contato entre os egressos e entre eles e as instituições e a existência de ações voltadas à autoestima, visando a possibilidade de recuperação do apreço cerceado junto com a liberdade.

No caso do PrESP de Juiz de Fora, segundo relato dos entrevistados, a autoestima do egresso é um dos primeiros pontos trabalhados, principalmente por meio dos grupos reflexivos e suas discussões, fazendo com que o egresso se identifique como sujeito possuidor

de direitos. Um dos trabalhos realizados para essa recuperação da autoestima é relativo à postura do ex-detento, que dentro do sistema penitenciário se portava sempre de cabeça baixa e com as mãos para trás. Após a saída da penitenciária, é necessária uma mudança de comportamento a partir do entendimento de que agora, no mundo social, não existem as mesmas amarras existentes antes dentro da prisão.

Em relação à criação de redes de contato entre os egressos e instituições, um exemplo claro é o do projeto “Pistão de Ouro” que, colocando cerca de 30 beneficiários da política em contato com a UFJF e o CTU, conseguiu favorecer a geração de emprego e renda, ainda que não exatamente da forma planejada. O oferecimento de cursos no SENAI e no SENAC também indica a criação de redes de contato para os egressos – apesar de que, nesses cursos, a existência de turma exclusiva desfavoreça relações mais amplas.

Quanto à reincidência, o Instituto Elo não disponibiliza dados específicos, de forma pública, e os ex-gestores não possuíam estatísticas específicas.

No que diz respeito aos pontos negativos levantados nacionalmente, observa-se a predominância da ausência de um trabalho de socialização básica junto aos egressos, a insuficiência das vagas ofertadas no mercado de trabalho e o estigma deixado pelo cárcere.

No âmbito do PrESP, é notório que ele se destaca justamente por contrariar a visão de que a socialização básica não é essencial. Ao contrário, o programa entende que antes do emprego ou da escolaridade, existem outros aspectos que precisam ser trabalhados. A análise de quais elementos devem ser objeto de atenção ocorre ao longo do diagnóstico individualizado.

No que se refere ao número de vagas mobilizadas pelas iniciativas também não existem estatísticas que as pormenorizam. No entanto, o projeto “Retorno” configurou-se como um facilitador de inclusão no âmbito do PrESP.

Sobre o estigma, é possível observar pelos relatos e pela análise dos documentos que, na verdade, ele é um obstáculo não superado e, muitas vezes, encontra-se materializado em atestados de bons antecedentes exigidos como pré-requisitos para vagas.

Isso significa dizer que, por mais que existam iniciativas inovadoras e méritos não encontrados junto a algumas experiências nacionais, o caso do PrESP da cidade de Juiz de Fora ainda apresenta limitações importantes quando contrapostas à noção de efetividade de uma política pública.

3. CONCLUSÃO

Os esforços empreendidos neste estudo buscaram, fundamentalmente, construir e sustentar uma resposta à seguinte pergunta: *quais os méritos e limitações do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrESP) no processo de reinserção dos ex-reclusos no mercado de trabalho?*

Objetivamente, pode-se dizer que o PrESP busca, de forma inovadora, trabalhar pontos de socialização básica dos egressos de modo a auxiliar na sua reinserção econômica, além de realizar parcerias junto a diferentes organizações, iniciativa que favorece o encaminhamento do ex-recluso à(s) atividade(s) mais adequada(s) ao seu perfil.

Ademais, o programa também trabalha a criação de redes de contato e a possibilidade de desenvolvimento de questões pessoais específicas a partir dos grupos reflexivos. Todavia, o preconceito social e a descontinuidade das parcerias oferecidas são obstáculos relevantes para o programa. No caso pesquisado, uma alternativa, não muito exitosa, foi o estímulo ao empreendedorismo (criação de cooperativa).

A partir dessa análise, acredita-se que as limitações do programa estão diretamente ligadas a questões externas a ele e, principalmente, ao estigma que existe sobre a figura do egresso. Assim sendo, é plausível supor que, para uma maior efetividade, deve haver o alinhamento do PrESP às ações voltadas à sensibilização social. Faz-se necessário estimular o entendimento de que aquele cidadão já cumpriu sua sentença e que, agora, ele precisa voltar ao convívio coletivo, real caminho da não reincidência.

É importante reconhecer que essa pesquisa não possui a pretensão de esgotar as diversas discussões relativas ao tema. Ao contrário, devido ao escopo de seu diagnóstico, ela não transcende à natureza exploratória.

Assim, novos estudos devem ser sugeridos. Eles podem centrar-se nas condições que viabilizam parcerias duradouras entre entes públicos, organizações de reinserção e empregadores. Em adição, a busca por meios de diagnóstico na perspectiva dos egressos poderá revelar méritos e limitações desses esforços e de esforços correlatos. Finalmente, acompanhar projetos do PrESP da cidade de Juiz de Fora, em perspectiva longitudinal, poderá produzir conhecimento sobre o seu planejamento, implementação, avaliação e replanejamento. A pesquisa encontrará subsídios na teoria sobre o ciclo de políticas públicas e contribuirá para compreensão global da iniciativa.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 10227.

BRASIL. Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 17.

BUCCI, M. P. Políticas Públicas e direito administrativo. **Revista de informação Legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CALHAU, L. B. **Resumo de criminologia**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2009.

COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PrESP. Instituto Elo. **O egresso do sistema prisional: do estigma à inclusão social**. 2013. 280p.

CURY, T. Brasil terá 1,47 milhão de presos até 2025, segundo levantamento. **Universo Online**, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/07/20/brasil-tera-147-milhao-de-presos-ate-2025-segundo-levantamento.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

FILOCRE, D. A. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista brasileira de segurança pública**, v. 3, n. 2, p. 146-156, 2009.

FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, 2004, v. 14, n. 28, p. 139-152.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

INSTITUTO ELO. **Apresentação**. 2019. Disponível em: <<https://www.institutoelo.org.br/site/quem-somos/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

MADEIRA, L. M. **Trajetórias de homens infames: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil**. 2008. 358 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp)**. Disponível em: <<http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/2020-05-12-22-29-51/presp>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Revista de enfermagem**, 2008, v. 16, n. 4, p. 569-576.

OLIVEIRA, L. Relendo “Vigiar e Punir”. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 2, p. 6-30, 2011.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histográfica. **Cadernos de Pesquisa**, 2001, n. 114, p. 179-195.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v.8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, R. L. **Programas destinados a egressos do sistema prisional**: um olhar sobre o PrESP em Belo Horizonte. 2012, 91 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana e Criminalidade) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

VELASCO, C.; REIS, T. Com 335 pessoas encarceradas a cada 100 mil, Brasil tem taxa de aprisionamento superior à maioria dos países do mundo. **Portal G1**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/28/com-335-pessoas-encarceradas-a-cada-100-mil-brasil-tem-taxa-de-aprisionamento-superior-a-maioria-dos-paises-do-mundo.ghtml>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

WAUTERS, E. **A reinserção social pelo trabalho**. 2003. 48 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Modalidades de Tratamento Penal e Gestão Prisional) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.