XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SANDRA REGINA MARTINI

MARA DARCANCHY

ROBERT BONIFÁCIO DA SILVA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Sandra Regina Martini

Mara Darcanchy

Robert Bonifácio da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-812-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

Na perspectiva de concretizar o objetivo de valorização da pesquisa interinstitucional como uma contínua necessidade de reformulação axiológica, por meio do diálogo permanente entre diversificadas visões, culturas e referências, a obra divulga artigos apresentados no Grupo de Trabalho intitulado DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, durante o XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI realizado na cidade de Goiânia/GO, entre os dias 19 e 21 de junho de 2019.

A presente obra reúne aportes científicos de estudiosos, profissionais e juristas de expressão nas diversas áreas do direito, com a proposta de investigações, em vários prismas, sobre o desenvolvimento das relações jurídicas, o amadurecimento evolutivo dos direitos sociais e das políticas públicas, diante dos desafios postos pela nova ordem global, que determinam como única certeza a existência de crescentes incertezas.

Incertezas estas, advindas das céleres mudanças da realidade contemporânea, sem precedentes históricos, com a ressignificação de paradigmas e alicerces da humanidade, na premente busca de alternativas aptas a promover o equilíbrio entre a ampliação dos avanços e a redução das desigualdades, a garantir espaços de participação das minorias e das parcelas vulneráveis e a valorizar a qualidade de vida, com base nos pilares dos direitos fundamentais e da justiça.

Ao desenvolver reflexões críticas sobre várias temáticas relevantes, algumas novas e outras já conhecidas, mas ainda carentes de solução, ao possibilitar o diálogo da diversidade de interesses e perspectivas de potencial transformador na produção do conhecimento e na construção de um novo modelo de participação social, a obra que ora se apresenta pretende contribuir com o resgate de valores basilares, para a concretização de direitos que ainda estão restritos ao nível do discurso.

Os artigos debatidos e apresentados no GT são a seguir descritos:

CARLA MANUELLA ARAGÃO BEZERRA e STÉFANI CLARA DA SILVA BEZERRA fundamentam crítica sobre a finalidade do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), embora visto como forma de integração cultural e acesso democrático às instituições de ensino superior, ao ser transportada para as escolas, mostra o inverso: competitividade,

rankerização da educação e exclusão de alunos “inadequados” ao sistema. Salientam que a matriz curricular escolar deveria se basear na formação e evolução intelectual e pessoal do aluno e que as escolas, ao visarem lucros e visibilidade, tratam seus alunos como poupanças de conhecimento, depositando conteúdos e retirando colocações.

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA e LUCIANO PINELI CHAVEIRO trazem, com o sugestivo título: “Maiores abandonados” uma discussão sobre as políticas públicas que o Estado dispõe para atender crianças e adolescentes que saem do acolhimento institucional, muitas vezes, por atingir sua maioridade. A partir de uma contextualização no instituto adoção e na sétima medida protetiva do art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que são os abrigos, descrevem a escassez de políticas públicas propostas pelo Estado para essas crianças.

DANILO HENRIQUE NUNES e LUCAS DE SOUZA LEHFELD propõem o novo conceito de família e das relações poliafetivas, destacando que a respectiva omissão regulatória implica reflexos no Direito Previdenciário. Passam por discussões sobre o reconhecimento das uniões homoafetivas como entidade familiar, e sobre a perda da eficácia jurídica do conceito tradicional de família e dos modelos familiares monogâmicos.

FABIANA ALDACI LANKE discorre sobre o cumprimento da meta nº 20 do Plano Nacional de Educação e o monitoramento por organizações governamentais e não governamentais, sobre os investimentos públicos em educação básica. Pontua políticas públicas, mecanismos de participação social e medidas governamentais de enfrentamento a questões que afetam o direito social à educação, como garantia constitucional.

FERNANDA SANTOS BRUMANA examina a atuação do orçamento público na seara das medidas administrativas com a finalidade de concretização dos Direitos Fundamentais, as chamadas Políticas Públicas. Aborda ainda a PEC do orçamento impositivo e suas implicações para o atual cenário nacional das políticas públicas e desenvolvimento, mostrando possíveis benefícios e resultados esperados.

GIOVANA TOGNOLO VILELA MACEDO e MILENA ZAMPIERI SELLMANN enfatizam a impossibilidade de substituição de CDAs para alterar o polo passivo nas execuções fiscais, trazida com a edição da súmula n.º 392 do STJ que criou diversos obstáculos ao recebimento do crédito tributário pela Fazenda Municipal. Apontam as suas impropriedades diante conceitos básicos do Direito Tributário, além de sua não recepção pela nova lei processual, o CPC/2015. Por fim, trará uma reflexão sobre os óbvios impactos de tal interpretação sobre a concretização de direitos fundamentais sociais.

GUILHERME RAMOS JUSTUS e EDUARDO MILLEO BARACAT no artigo: “O Decreto n. 9.450/2018 como instrumento de inclusão social para presos e egressos do sistema prisional brasileiro” analisam, a partir de dados do CNJ sobre reincidência criminal e a situação do sistema prisional brasileiro, como a instituição da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional pode efetivar o ideal ressocializador da pena. Exploram também uma teoria contemporânea sobre o viés social das penas, seus respectivos meios de readaptação do preso e do egresso do sistema prisional ao convívio social, bem como de que forma o trabalho pode ser um método eficaz de inclusão social e de redução da reincidência criminal.

JUSSARA SCHMITT SANDRI desenvolve pesquisa sobre o direito à educação e a política de reserva de vagas no âmbito do Instituto Federal do Paraná, objetivando demonstrar a dinâmica do sistema de reserva de vagas para o acesso ao ensino médio integrado e subsequente. Evidencia que a política de cotas raciais e sociais viabiliza o acesso à educação a determinadas minorias e grupos em estado de vulnerabilidade socioeconômica, no âmbito da referida instituição de ensino.

LÍGIA DE SOUZA FRIAS descreve a relevância do programa “Luz para Todos” e respectivo desenvolvimento de forma eficiente, interpretando planos plurianuais e dados estatísticos de modo a demonstrar que um planejamento bem executado traz diversos ganhos para as populações beneficiadas. Durante a apresentação de seu artigo a autora fez interessantes comentários como a importância da geladeira na redução de casos de pressão alta provenientes da conservação de carne com o sal, entre outros resultados positivos propiciados por este programa ao levar energia elétrica a milhares de domicílios em áreas rurais e comunidades isoladas que estavam na escuridão em pleno século XXI.

LUIZ HENRIQUE MILARÉ DE CARVALHO assinala o direito à moradia digna, (EC 26 /2000) no contexto de (des)construção dos direitos sociais no Brasil. Questões de saneamento básico em áreas periféricas, do fim do Ministério das Cidades, do crescente favelamento dos centros urbanos e as ações implementadas em Políticas Públicas que permeiam o conceito de dignidade são discutidas, na efetivação dos direitos sociais, sobretudo para realizar a Constituição Cidadã.

MÁRCIO VALÉRIO FERREIRA FERNANDES em seu artigo intitulado: “Políticas públicas de saúde e orçamento público: impactos das renúncias fiscais” identifica as principais causas da insuficiência de recursos para a saúde pública. A hipótese, confirmada pelos resultados e conclusões, é a de que as renúncias fiscais e as desvinculações das receitas da União contribuem para tornar o orçamento efetivamente comprometido. O subfinanciamento faz com que a Administração não atenda às necessidades da população,

fomentando o crescimento da judicialização e colocando em risco a sustentabilidade orçamentária e o desenvolvimento social.

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO e DANIEL MACHADO GOMES investigam a judicialização das políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e seus respectivos impactos. Analisam ações ajuizadas e tratam da doutrina da efetividade das normas constitucionais, o agigantamento do Poder Judiciário frente aos outros poderes e a consolidação do saneamento básico como direito fundamental. Concluem pela necessidade de criação de parâmetros específicos para a atuação judicial, respeitando o plano de metas, recursos orçamentários e as disposições previstas na própria lei federal.

RAINERI RAMOS RAMALHO DE CASTRO avalia a efetividade do programa "Bolsa Família" para a garantia dos direitos fundamentais à alimentação e à saúde. Conclui que o Programa trouxe resultados bastante positivos, tendo exercido um papel relevante na melhoria das condições de vida de seus beneficiários. Entretanto, as deficiências legais constatadas na estrutura do programa resultaram em consequências negativas práticas para sua concretização, prejudicando o alcance pleno de seus objetivos.

REGINA VERA VILLAS BOAS e DURCELANIA DA SILVA SOARES revelam na pesquisa intitulada: "O direito fundamental social à educação de qualidade e a (in) efetividade das políticas públicas voltadas aos jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social", que somente a prática da educação de qualidade poderá resgatar valores da essência humana, para o pleno desenvolvimento de crianças, jovens e adolescentes, concretizando sua formação e o seu preparo para a vida. Avançam no entendimento de que o sistema educacional não tem se mostrado satisfatório ao cumprimento desse desiderato, indicando a necessidade de desenvolvimento e materialização de políticas públicas educacionais eficientes e inclusivas, que protejam os mais vulneráveis às vicissitudes socioeconômicas e culturais contemporâneas e às inquietudes da sociedade civil tornando-a igualitária e justa.

ULYSSES MONTEIRO MOLITOR aborda a audiência de custódia no processo criminal como instrumento de políticas públicas pelo Poder Judiciário, instrumento que objetiva a breve apresentação judicial do preso em flagrante para avaliação da necessidade da prisão com vistas à rápida constatação de eventuais ilegalidades ou outras ofensas aos Direitos e Garantias Fundamentais. As convenções humanitárias impõem uma atuação célere e eficaz do Poder Judiciário, mormente se tratando de processos criminais de presos em flagrante, avaliando se garantias constitucionais foram obedecidas mesmo sem a necessária presença de um advogado e sem a oportunidade de exercício de ampla defesa.

Nesse sentido, tendo como elemento fundante a construção de diálogo permanente e a transversalidade dos direitos sociais e das políticas públicas com as diversas dimensões epistemológicas, a obra que ora se apresenta tem o intuito de contribuir com todos os sentidos de inclusão, propiciando instrumentos para a conquista da cidadania e da dignidade humana, pautada na possibilidade de articulação da cidadania para a concepção de caminhos que levem à formação de uma sociedade mais justa.

Finalizando esta apresentação, cumpre registrar nosso agradecimento pela oportunidade de condução dos debates entre pesquisadores altamente qualificados e a honra desta coordenação.

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - Uniritter / URGS

Profa. Dra. Mara Darcanchy - Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva - Universidade Federal de Goiás – UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O DECRETO N. 9.450/2018 COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL PARA PRESOS E EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO.

THE DECREE N. 9.450 / 2018 AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL INCLUSION FOR PRISONERS AND EGRESS FROM THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM.

Guilherme Ramos Justus
Eduardo Milleo Baracat

Resumo

O presente artigo busca, a partir dos dados apresentados no relatório de pesquisa solicitado pelo Conselho Nacional de Justiça sobre reincidência criminal e a situação do sistema prisional brasileiro, analisar como a instituição da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional pode efetivar o ideal ressocializador da pena. Ainda, pretende-se explorar uma teoria contemporânea sobre o viés social das penas, seus respectivos meios de readaptação do preso e do egresso do sistema prisional ao convívio social, bem como de que forma o trabalho pode ser um método eficaz de inclusão social e de redução da reincidência criminal.

Palavras-chave: Inclusão social, Execução de pena, Ressocialização

Abstract/Resumen/Résumé

Based on the data presented in the research report requested by the National Council of Justice on criminal recidivism and the current situation of the Brazilian prison system, this article seeks to analyzes how the National Labor Policy in the Prison System can affect the resuscitizing function of the penalty. Also, it is intended to explore a contemporary theory on the social bias of the penalty, their rehabilitation methods for prisoners and the egress from the prison system to social interaction, as well as how labor can be an effective method of social inclusion and reduction of criminal recidivism.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social inclusion, Criminal penalty execution process, Resuscitizing

1 INTRODUÇÃO.

Ainda que anterior à Constituição de 1988, a Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210 de 1984) foi elaborada não só com o intuito de regular a execução de penas e medidas de segurança, mas também cumprir uma dupla função: proteção dos bens jurídicos e a reincorporação do condenado criminalmente à comunidade. Em síntese, a ideia de um sistema penitenciário de cunho apenas preventivo, seja em âmbito geral ou específico já está superado, o que se objetiva é uma efetivação das sentenças e decisões criminais de forma a proporcionar uma harmônica integração social do condenado durante e após a execução da condenação.

Ocorre que, infelizmente, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição da República, bem como trinta e quatro anos da Lei de Execução Penal, os ideais ressocializadores da pena não foram satisfatoriamente cumpridos, sendo que números alarmantes foram publicados recentemente em um relatório encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Assim, considerando que o trabalho é um instrumento de inclusão social, foi editado o Decreto n. 9.450 de 24 de julho de 2018, o qual instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT). O objetivo do decreto é regulamentar, ampliar e qualificar a oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e das egressas do sistema prisional brasileiro.

Desta forma, tomando como base os preceitos constitucionais, bem como o ideal ressocializador da pena através do trabalho, o presente estudo buscará investigar os principais aspectos do recente decreto e de que forma os mecanismos propostos poderão efetivar a reinserção do preso e do egresso do sistema prisional no mercado de trabalho.

2 JUSTIFICATIVAS, FUNÇÃO DA PENA E O TRABALHO DENTRO DO SISTEMA PRISIONAL COMO INSTRUMENTO DE RESSOCIALIZAÇÃO

Como ponto de partida, necessária é uma breve análise sobre as funções e justificativas da pena aplicada em decorrência de uma condenação criminal. Atualmente, pode-se afirmar que a concepção do Direito Penal está estritamente relacionada com os efeitos que este deve produzir, seja sobre o indivíduo, o qual é objeto da persecução estatal, como sobre a sociedade em termos mais amplos. Assim, referenciando a reflexão de Muñoz Conde (1975), temos que a pena seria uma espécie de “mal necessário” para uma convivência em sociedade.

Desta forma, considerando a suposta necessidade da existência de uma pena para uma convivência, em tese, pacífica em sociedade, foram elaboradas teorias para justificar e apontar uma finalidade da aplicação de uma pena. A primeira delas é a *teoria absoluta* ou *teoria retributiva*, cuja característica principal consiste em conceber a pena como um mal, uma espécie de castigo, uma penitência, ou seja, uma forma de retribuir o mal causado pelo delito praticado. Assim, sua imposição estaria justificada, não como um meio para alcançar fins futuros, mas pelo valor axiológico de punição ao fato passado. Por estas razões a teoria também é chamada de retributiva, pois busca retribuir o delito com a pena (BITENCOURT, 2017, p. 143). Dentro do ideal de retribuição, destacam-se dois grandes nomes partidários da teoria absoluta da pena: Kant e Hegel, os quais possuem justificativas de ordem diversa para fundamentar seus pensamentos. Enquanto Immanuel Kant utiliza a justificativa ética, com base no valor moral da lei infringida pelo delinquente, ou seja, dentro do esquema filosófico kantiano, a pena deve ser aplicada somente porque houve infringência à lei. Já Georg Hegel segue a linha de justificativa jurídica, com base na necessidade de reparação do direito através de um mal apto a restabelecer a norma violada (BITENCOURT, 2017, p. 145-147). O pensamento hegeliano pode ser sintetizado na seguinte frase: "a pena é a negação da negação do Direito." Essa fundamentação é puramente jurídica, na medida em que pena encontra sua justificação na necessidade de restabelecer a vigência da "vontade geral", a qual foi negada pela vontade do delinquente. Em síntese, a principal virtude das teorias absolutas de caráter retribucionista reside no estabelecimento de limites à imposição de pena, como garantia do indivíduo frente ao arbítrio do Estado.

Em um contraponto à teoria absoluta, desenvolveram-se as *teorias relativas* ou *preventivas*. Para as teorias relativas, a pena se justifica não como uma retribuição ao fato criminoso, mas como meio de prevenção. Assim, a pena deixa de ser concebida como um fim em si mesmo e passa a ser concebida como meio para a prevenção de delitos no futuro. Dessa forma, as *teorias relativas* também são conhecidas como *teorias utilitaristas* ou como *teorias preventivas*. (BITENCOURT, 2017, p.152).

Considerando a classificação feita por Luigi Ferrajoli (2002), existem quatro subdivisões de teorias preventivas, sendo elas: a) as teorias da prevenção geral positiva; b) as teorias da prevenção geral negativa; c) as teorias da prevenção especial positiva; d) as teorias da prevenção especial negativa. Quanto às teorias da *teoria preventiva geral negativa da pena* destacam-se os seguintes autores: Jeremy Bentham, Cesare Beccaria (em especial na ilustre obra "Dos delitos e das penas", publicado em 1764), Gaetano Filangieri, Arthur Schopenhauer

e Ludwig Feuerbach. As teorias da *prevenção geral* fundamentam-se em duas ideias basilares: a intimidação (ou medo), e da ponderação da racionalidade do homem. (BITENCOURT, 2017. p.154). Dessa forma, a ameaça da aplicação de uma pena produziria no indivíduo uma espécie de motivação para não cometer delitos. Ocorre que, por outro lado, essa teoria não leva em consideração outro aspecto importante da psicologia do delinquente: a desconfiança em não ser descoberto. A finalidade *preventiva geral positiva* da pena seria uma mensagem dirigida a toda a coletividade, em prol do fortalecimento dos valores firmados nas normas jurídico-penais. A teoria da prevenção geral positiva defende, em síntese, três efeitos distintos relacionados entre si: a aprendizagem através da motivação socio-pedagógica; a reafirmação da confiança no Direito Penal; e a pacificação social. Já as *teorias da prevenção especial* procuram evitar a prática do delito, porém, dirige-se ao delinquente para que este não volte a delinquir[1]. A necessidade de pena, tomando como base o pensamento de Von Liszt trabalhado na obra Bitencourt, mede-se com base em situações especiais, cuja aplicação da pena prima pela ressocialização e reeducação do delinquente, bem como a intimidação daqueles que não necessitem ressocializar-se e neutralização dos incorrigíveis.

Considerando que há pontos convergentes em ambas as teorias apresentadas, existem as *teorias mistas ou unificadas*, as quais tentam agrupar em um conceito único os fins e justificativas da pena. Para os adeptos da teoria mista, a retribuição, a prevenção geral e a prevenção especial são distintos aspectos de um mesmo e complexo fenômeno que é a pena. Nesse sentido, Claus Roxin (2018) propõe uma *teoria unificadora dialética*, defendendo que o fim da pena somente poderia ser preventivo, no sentido de que somente pode-se objetivar a prevenção de crimes, pois somente assim se lograria alcançar a proteção da liberdade individual e do sistema social que justifiquem as normas penais. Assim, fica clara a adesão do doutrinador alemão à teoria moderna da prevenção geral, com aspectos de prevenção geral negativa e positiva em harmonia. Em suma, ele defende que deve prevalecer a finalidade preventivo-especial, com o foco na ressocialização[2] (BITENCOURT, 2017. p. 165-168).

Por fim, considerando a grande repercussão das propostas formuladas por Roxin e, posteriormente, por Jakobs, as teorias ganharam um viés sociológico e a doutrina passa a denominar a nova roupagem como *teoria da prevenção geral positiva limitadora*. Essa teoria

[1] "Destaque-se a relevante ponderação no sentido de que as vertentes positivas e negativas não foram apresentadas de forma contraposta, nem se excluem entre si, podendo concorrer mutuamente para o alcance do fim pretendido." (BITENCOURT, 2017 p.162)

[2] "a pena serve aos fins de prevenção especial e geral. Limita-se em sua magnitude pela medida da culpabilidade, mas deve ser fixada abaixo deste limite quando seja necessário por exigências preventivo-especiais, e a isso não se oponham as exigências mínimas preventivo-gerais." (ROXIN apud. BITENCOURT, 2017, p. 169)

limitadora estaria, em tese, em condições de legitimar a existência de um instituto jurídico como a pena, isto é, uma compreensão da prevenção geral positiva ajustada aos princípios do Estado Democrático de Direito. Objetivamente, segundo Bitencourt (2017), a principal finalidade da pena, uma vez que se dá em razão da atribuição de culpabilidade, é a prevenção geral positiva, sem olvidar as necessidades de prevenção especial, objetivando a ressocialização do delinquente.

Mais, entende-se a ressocialização não será o tradicionalmente concebido, isto é, com a imposição de forma impositiva de reeducação, mas sim vinculado a uma não "dessocialização" do apenado. O processo de ressocialização do delinquente reclama um processo de constante diálogo e de interação entre o encarcerado e a sociedade. É inconcebível ressocializar o delinquente analisar, ao mesmo tempo, o conjunto social normativo ao qual se pretende (re)integrá-lo. Em uma análise simples, caso a ressocialização fosse apenas focada no apenado, admitiríamos, erroneamente, que a ordem social vigente é absolutamente perfeita, sendo que está longe de ser. (BITENCOURT, 2017, p. 171)

Portanto, considerando a evolução das justificativas e dos fins das penas, conclui-se que não há como se sustentar a aplicação de medidas como privação da liberdade, multas e restrição de direitos sem consideram um fim ressocializador e em conformidade com os princípios e fundamentos constitucionais.

Nesse sentido, destacam-se alguns dispositivos legais que reafirmam o ideal ressocializador no processo de execução de pena. Logo no seu primeiro artigo, a Lei de Execução Penal afirma que "a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado". Em suma, tal dispositivo reafirma a utilização das modernas teorias sobre a pena, ao demonstrar que o sistema brasileiro visa a efetivação da sentença e ressocialização.

Mais adiante, a Lei de Execução preconiza que o Estado será responsável por prestar assistência ao preso e ao egresso nas seguintes áreas: *material*, com o fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas; *saúde*, com assistência de caráter preventivo e curativo, bem como atendimento médico, farmacêutico e odontológico; *jurídica*, a qual é voltada aos presos e internados sem recursos financeiros para constituir advogado; *educacional*, a qual compreende a instrução escolar e a formação profissional; *social*, cuja finalidade é o amparo e a preparação para o retorno à liberdade; e, por fim, *religiosa*, a qual propicia a liberdade de culto dos presos.

Considerando que o foco da presente exposição é a reinserção social através do trabalho, seja ele interno ou externo, as demais facetas da assistência prestada ao apenado e ao egresso do sistema prisional não serão objeto de aprofundamento nesse artigo.

Sendo um instrumento de integração social, bem como considerando que também possui uma dupla finalidade de ser educativo e produtivo, o trabalho, aliado à formação educacional, é a forma mais efetiva de reabilitação do condenado criminalmente (MARCÃO, 2015). Justifica-se tal afirmativa em razão de que o trabalho e o estudo também são formas de remição de pena[3], os quais encontram-se previstos no Art. 126, da Lei de Execução Penal. Dessa forma, aquele que se encontra cumprindo pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir um dia de pena a cada três dias trabalhados dentro do sistema prisional.

Mesmo que o trabalho realizado dentro das unidades prisionais seja regido pela Lei de Execução Penal e não pela Consolidação das Leis do Trabalho[4], alguns pressupostos comuns devem ser observados, como a responsabilidade, organização e disciplina[5], além do requisito temporal, ou seja, ter cumprido mais de um sexto de pena. A jornada normal de trabalho do apenado não será inferior a seis e nem superior a oito horas diárias, podendo ser atribuído horário especial para serviços de manutenção e conservação do próprio estabelecimento prisional, respeitando, obviamente, o descanso semanal aos domingos e feriados (art. 33, da Lei de Execução Penal). Um ponto relevante contemplado pela lei de execução é o fato de que o trabalho interno poderá ser gerenciado por fundação ou empresa pública, as quais terão como objetivo formação profissional do condenado para a readaptação ao mercado de trabalho de forma gradual.

Quanto ao trabalho externo direcionado ao preso em regime fechado, a lei admite a possibilidade desde que realizado por órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou entidades privadas que tomem as devidas cautelas disciplinares, bem como contra a eventual fuga dos apenados (art. 36, da Lei de Execução Penal). Destaque-se que a lei estabelece um limite máximo de 10% (dez por cento) do total de empregados na obra, tal limite se dá, principalmente, em razão de que a formalização do vínculo empregatício pode não se dar por

[3] "Pelo instituto da remição, o sentenciado pode reduzir o tempo de cumprimento de pena, contanto que se dedique rotineiramente ao trabalho e/ou estudo, observadas as regras dos arts. 126 a 128 da LEP" (MARCÃO, 2015, p.215)
[4]BRASIL, **Consolidação das Leis do Trabalho.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm> Acesso em 01 fev. 2019.
[5] "Para fins de remição não é diferente, já que é preciso incutir tais valores na mente e na rotina do executado, como forma de readaptá-lo à vida ordeira, dentro dos conceitos de uma sociedade produtiva.". (MARCÃO, 2015, p.217).

meio de registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social, o que isenta consideravelmente o empregador de recolhimento de tributos.

Cumpre salientar que tais exigências legais não são direcionadas unicamente às entidades públicas ou privadas, o apenado terá o benefício do trabalho externo revogado se vier a praticar fato definido como crime, for punido por falta grave (art. 50, da Lei de Execução Penal) ou se tiver comportamento contrário à disciplina e reponsabilidade exigidos.

Apesar de elencar uma série de requisitos para sua realização, o trabalho também pode ser incluído como uma forma de assistência social ao apenado e, consequentemente, ao egresso. Assim, sendo o objetivo da assistência social a preparação para o retorno à liberdade, cabe o destaque de que o poder público deve promover orientações e apoio ao egresso[6], para que a ressocialização se dê de forma gradual e efetiva. Cícero Carvalho Lage ressalta que a ressocialização é gradativa e dificultosa em razão de aspectos psicológicos e materiais, uma vez que o indivíduo estava habituado a uma vida sem responsabilidade própria e em um longo período de segregação social. Por tais razões é que, sempre que possível, o processo de retorno à sociedade deve ser gradativo e realizado por etapas lentas. (LAGE, 1965, p. 65)

No mesmo sentido, Renato Marcão encara a assistência social e, mais especificamente o incentivo ao trabalho, seja internamente ou externamente, como uma forma de afirmação de ideais oriundas de Max Weber[7], o qual é pautado em um ideal protestante de valorização do trabalho, que é sintetizado na afirmação: "o trabalho dignifica o homem". Porém, destaque-se que para a afirmação da máxima weberiana, cabe ao serviço de assistência social colaborar com o egresso para que este tenha acesso ao trabalho, buscando recursos que o habilite a suportar a sua existência e daqueles que, eventualmente, dele são dependentes (MARCÃO, 2015, p. 217). Ainda, Marcão segue argumentando no sentido de que além de proporcionar uma existência digna ao indivíduo, o trabalho afastaria o indivíduo do ócio, reduzindo consideravelmente a possibilidade de retornar ao intento delituoso[8].

Portando, considerando a moderna concepção das finalidades e justificativas da pena em decorrência de uma condenação criminal, bem como a observância de princípios constitucionais voltados à dignidade da pessoa humana, a prisão não mais serve como uma

[6] "Considera-se egresso o liberado definitivo, pelo prazo de um ano, a contar da saída do estabelecimento penal, e o liberado condicionalmente". Ibid. p.57

[7] WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de Antônio Flávio Pierucci (Ed.) São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

[8] Ajustado ao trabalho, sua força produtiva irá não só contribuir para o avanço social, mas principalmente, irá afastá-lo do ócio, companheiro inseparável das ideias de comportamentos marginais. (MARCÃO, 2015, p. 57)

forma de penitência ou como forma de prevenção de crimes. Para tanto, a assistência de cunho social, em especial o oferecimento de trabalho (interno e externo) aos presos e egressos do sistema prisional é um válido instrumento para a ressocialização do condenado, remição de pena, bem como uma estratégia para reduzir o índice de reincidência criminal, uma vez que .

3 CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO ATUAL PANORAMA DA REINCIDÊNCIA E OS DESAFIOS DA RESSOCIALIZAÇÃO NO BRASIL

Com o intuito de traçar um panorama sobre a reincidência criminal no Brasil, o Conselho Nacional de Justiça celebrou um acordo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para que fosse realizado um apanhado sobre a situação das prisões, da reincidência e da reintegração social em âmbito nacional[9].

Após a realização de um mapeamento pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o qual foi realizado com base nos dados publicados no Anuário Estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, verificou-se que a população carcerária do Brasil cresceu oitenta e três vezes em setenta anos. Ou seja, número de apenados passou de três mil oitocentos e sessenta e seis pessoas em 1938, para trezentos e vinte e um mil e quatorze pessoas no ano de 2009. Sob esse mesmo aspecto, o estudo aponta que o Brasil já figura como o quarto país que mais encarcera no mundo, ficando apenas atrás dos Estados Unidos, China e Rússia.

Além de constatar alarmantes índices de crescimento da população carcerária, verificou-se que a estrutura do sistema não se sustenta, pois 38% dos encarcerados estão em situação provisória, ou seja, aguardando julgamento definitivo. Ainda, mesmo que os dados tenham sido colhidos no ano de 2012, atestou-se um gigantesco déficit de duzentos e onze mil setecentos e quarenta e uma vagas, pois haviam quinhentas e quinze mil, quatrocentos e oitenta e duas pessoas presas para uma estrutura física de apenas trezentas e três mil, setecentas e quarenta e uma vagas. Objetivamente, a superlotação escancara não só uma questão estrutural, mas também a morosidade do judiciário na resposta definitiva das ações penais em curso que, em tese, demandaram prisões de cunho processual.

Além de atestar a precariedade estrutural, a questão da reincidência criminal também é abordada no relatório do IPEA. Mesmo que os dados apontados no relatório não sejam tão

[9]Relatório completo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada encontra-se disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590> Acesso em 01 fev. 2019.

precisos, muito em razão da diversidade de critérios utilizados para a definição, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) aponta que o índice de reincidência criminal é de 70%[10]. Apenas para fins de registro, os demais índices registrados apresentavam consideráveis variações de acordo com o critério de definição de reincidência, mas nunca foram inferiores à 30%.

Ciente desses índices que tornam o sistema carcerário um ciclo vicioso, o relatório também faz um apanhado a respeito dos desafios da reintegração social, mostrando de que forma o disposto no art. 10, da Lei de Execução Penal, está sendo aplicado nos presídios brasileiros. Após apontar as ações voltadas à assistência material, de saúde, jurídica, educacional, e religiosa, o estudo aponta características curiosas quanto ao trabalho dentro do sistema prisional. Objetivamente, dentro de um sistema complexo de punições e recompensas aos apenados, o acesso às vagas de trabalho interno é visto como uma das recompensas mais importantes que um preso pode receber. Como se sabe, de acordo com a Lei de Execuções Penais, além de haver um desconto de um dia na pena a cada três dias de trabalho, o preso ainda recebe uma remuneração por hora de trabalho realizado, que, muitas das vezes, é a único meio de obter recursos financeiros de forma lícita (BRASIL, 2016).

Assim, ainda que, aparentemente, a motivação pela procura de postos de emprego dentro do sistema se dê em razão do benefício da remição, bem como da remuneração pelo serviço, a busca por uma ocupação cumpre, indiretamente, seu papel ressocializador. Infelizmente, novamente considerando a precariedade da estrutura física dos estabelecimentos prisionais, o acesso ao trabalho é visto como "recompensa" ao preso.

Como retrato dessa situação, o relatório apresenta um caso prático observado no período de colheita de dados: Em uma determinada unidade prisional brasileira, os custodiados que trabalhavam no exterior do presídio eram contratados por nove empresas públicas e privadas, as quais eram conveniadas com o órgão responsável pela administração geral daquela unidade. As empresas públicas tomavam a mão de obra de presos dos regimes aberto e semiaberto. Já as empresas privadas, situadas no polo industrial das cidades próximas e com

[10] "Todavia, analisando o exposto nesse documento, percebe-se que o conceito utilizado é bem amplo e considera, em verdade, a reincidência prisional como parâmetro de cálculo. Para o DEPEN, o indicador é definido como o número de reincidências sendo igual a presos recolhidos no ano com passagem anterior pelo sistema (condenados ou não). Ou seja, a porcentagem de 70% está sobrestimada pelos presos provisórios, que têm seu movimento influenciado pela atividade policial e que não necessariamente se convertem em condenações. Na verdade, esse mesmo relatório constata que a taxa de reincidência criminal, nos critérios nele definidos para a sua apuração, não conta como base de informações para o acompanhamento e o processamento de nova apuração. O próprio Depen, em junho de 2008, divulgou que 43,12% dos apenados de todo o país no primeiro semestre daquele ano eram réus primários com uma condenação, 23,87% eram primários com mais de uma condenação e 33,01% eram reincidentes". (BRASIL, 2016)

sede nos arredores da penitenciária, utilizavam-se da mão de obra dos apenados em regime fechado. A remuneração dos apenados era de responsabilidade das empresas tomadoras de serviço, as quais também arcavam com os valores correspondentes ao valor do vale-transporte, quando necessário, e alimentação, além da remuneração básica. Neste contexto de relação de trabalho e considerando o perfil do brasileiro encarcerado, evidente é a constatação de que a mão de obra desejada pelas empresas conveniadas era voltada para a área de serviços gerais, a qual não se exige muita escolaridade e experiência profissional (BRASIL, 2016). A questão da escolaridade é outro ponto que exerce grande influência na oferta de trabalho, seja dentro ou fora do sistema prisional. Tomando como base os dados do Censo 2010, o Brasil possui uma taxa de analfabetismo de 9,6% na parcela da população com 15 anos ou mais. Contudo, na amostra geral de apenados constante no relatório, os sem instrução ou com apenas o ensino fundamental somam 75,1% do total, número que sobe para 80,3% entre os reincidentes. Quanto aos níveis instrução, os que possuem mais tempo de estudo são, obviamente, encontrados em menor proporção entre os apenados que na média nacional[11]. Consequentemente, levando-se em conta a menor instrução do apenado, bem como as disposições da Lei de Execução Penal, a qual permite o trabalho do preso sem carteira assinada, as empresas acabam oferecer vagas menos qualificadas, e não estabelecem vínculos empregatícios com os internos trabalhadores. Dessa forma, a motivação para a contratação pelas empresas se dá em razão do baixo custo e isenção de impostos relacionados à relação trabalhista.

Por outro lado, consta do relatório que os registros de reincidência dos indivíduos que participavam das atividades laborativas naquelas condições era drasticamente reduzida, variando entre 1% e 2%, segundo os dados oferecidos pelos gerentes empregadores (BRASIL, 2016). Obviamente, são dados pouco animadores, mas já é uma pequena demonstração de que a função social foi atendida.

Ainda, o relatório apresenta características constatadas em um experimento dentro de uma unidade prisional em que eram oferecidas as vagas de trabalho, em especial com base nos depoimentos dos gerentes de laborterapia, os quais confirmaram a dificuldade no ingresso do ex-condenado no mercado de trabalho, uma vez que não existiam políticas públicas para essa

[11] "Entre a população brasileira, 17,4% das pessoas possuem o ensino fundamental completo ou o médio incompleto; entre a amostra de apenados, porém, a proporção é inferior nestas categorias, 14,4%. Os dados brasileiros relativos ao ensino médio completo e superior incompleto perfazem 23,4% da população, número quase três vezes superior à amostra dos apenados, que é de 8,5%. Entretanto, na população com ensino superior completo essa diferença agrava-se ainda mais: entre os apenados tem-se 1,9% com este nível de escolaridade. Apenas 0,7% dos reincidentes possui ensino superior (trata-se, na verdade, de um único caso)." (BRASIL, 2016)

finalidade (considerando que o relatório foi publicado em 2015). O problema mencionado pelos agentes era o fato de que a progressão de regime de cumprimento de pena acabava por implicar na perda da vaga de trabalho na empresa conveniada. Tal situação se dá em razão de que a empresa perde o interesse na contratação de um trabalhador que, em tese, se iguala aos demais trabalhadores disponíveis no mercado.

Nesse sentido, cabe uma pontuação quanto à influência do modelo econômico vigente no Brasil no mercado de trabalho, uma vez que a relação de oferta de emprego, a intervenção estatal e livre regulação da economia estão intimamente ligadas. Objetivamente, ao adotar um modelo com fortes influências neoliberais[12], com a proteção da propriedade privada, da livre iniciativa e da livre concorrência, passa-se a conceber um mercado com menor intervenção estatal e, segundo os principais defensores da corrente neoliberal (em especial Friedman e Hayek), mais livre. Ocorre que essa liberdade própria do capitalismo produz, de forma direta ou indireta, uma desigualdade social em razão do desemprego e da redução da oferta de empregos pela alta concorrênci[13]. Tal situação de desigualdade ainda é potencializada pelo preconceito em razão do histórico criminal do indivíduo egresso do sistema prisional.

Ciente de tais reflexos do modelo neoliberal de políticas econômicas, o legislador constitucional optou por estabelecer princípios da Ordem Econômica nacional, os quais estão elencados no art. 170, da Constituição da República. Dessa forma, harmonizando ideais de cunho social e liberal, estabeleceram-se os princípios da redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII), bem como o da busca do pleno emprego (inciso VIII)[14], os quais buscam reforçar os fundamentos da República (Art. 1º, da Constituição da República).

Consequentemente, tais princípios demandam uma intervenção do Estado na economia, a qual possui caráter muito excepcional, ou seja, somente autorizada nos exatos termos da Constituição da República, pois representa uma exclusão da livre iniciativa. Em

[12] "A economia neoliberal necessita de uma sociedade civil forte e para que ela exista é necessário um estado fraco. O Estado é inerentemente opressivo e limitativo da sociedade civil, pelo que só reduzindo o seu tamanho é possível reduzir o seu dano e fortalecer a sociedade civil. Daí que o Estado fraco seja também tendencialmente o Estado mínimo." (SANTOS, 2002)

[13] "A análise de Marx da relação entre expansão capitalista e a deterioração dos padrões de vida da classe trabalhadora é particularmente relevante: 'Quanto mais [...] o capital cresce, mais a divisão do trabalho [...] aumenta. Quanto mais a divisão do trabalho aumenta, mais a competição entre os trabalhadores aumenta e mais os salários se contraem" (PETRAS 2007).

[14] "Cabe ao Estado, do mesmo modo, a responsabilidade de implementação dos princípios-fins contidos no art. 170, sempre visando a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. No desempenho dessa atribuição, compete-lhe, por exemplo, levar a efeito programas que promovam a redução da desigualdade ou que visem ao pleno emprego. O mesmo tempo, é deve do Estado, como agente da ordem econômica, criar mecanismos de incentivo que estimulem a iniciativa privada a auxiliar na consecução desses mesmos fins." (BARROSO. 2001, p. 199).

síntese, os pressupostos necessários são imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, no caso, a redução das desigualdades e do desemprego. Curiosamente, o relatório contempla o relato de um dos agentes penitenciários responsáveis pela laborterapia dos presos, o qual sugere que a implementação de políticas públicas, aliada a uma participação social, seria capaz de reverter o alarmante quadro de reincidência e ressocialização atual (BRASIL, 2016).

Por fim, o relatório chega à conclusão de que o desafio do Poder Público é enorme, pois a taxa de reincidência criminal e, consequentemente, da não recuperação do sentenciado são desanimadoras. Por outro lado, considerando que o espírito da lei é sempre no sentido de apostar na recuperação da pessoa e dar a oportunidade de reintegração ao meio social, são elencadas propostas para a reversão do assustador panorama do sistema prisional, em especial a implantação de políticas públicas de âmbito nacional que promovam um maior diálogo entre os Poderes Executivo e Judiciário, uma aproximação da sociedade civil com os egressos do sistema prisional, bem como uma estrutura de criação de empregos e acompanhamento para presos e egressos.

4 BREVES APONTAMENTOS SOBRE O DECRETO LEI N. 9.450 DE 24 DE JULHO DE 2018

Ciente dos assustadores dados sobre a reincidência criminal no Brasil, o governo brasileiro, através do Decreto n. 9.450, de 24 de julho de 2018, lança mão de uma política específica para permitir a inserção das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional no mundo do trabalho e institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – PNAT.

De forma bastante abrangente, o recente decreto contempla os presos provisórios, os condenados criminalmente que cumprem de pena no regime fechado, semiaberto e aberto, bem como as pessoas egressas do sistema prisional. Nessa mesma linha, destaque-se que a política busca uma cooperação muito ampla, pois mesmo que implementada pela União, deve contar com a colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que para a sua execução poderão ser 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.

Primando por uma compatibilidade com os princípios defendidos pela Constituição da República e pela Lei de Execução Penal, a PNAT está fundada em quatro princípios norteadores: a) a dignidade da pessoa humana (Art. 1, inciso III, da Constituição da República); b) a ressocialização (Art. 1º, da Lei de Execuções Penais); c) o respeito às diversidades étnico-raciais, em razão de gênero e orientação sexual, origem, opinião política, para com as pessoas com deficiência (Art. 5º, inciso I, da Constituição da República); e d) a humanização da pena (Art. 5º, incisos XLVI e XLVII, da Constituição da República).

Na sequência, o decreto estabelece diretrizes para a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (art. 3º), as quais são, em suma, o estabelecimento de mecanismos que propiciem a ressocialização de pessoas presas e egressas do sistema prisional, adotando estratégias de articulação com órgãos públicos, iniciativa privada e organismos internacionais. Ainda, ampliando as alternativas de absorção econômica, estimulando ofertas de trabalho, integrando os órgãos responsáveis pelo fomento ao trabalho com as entidades responsáveis pela oferta de vagas de trabalho e, por fim, uniformizar modelo de edital para construção de espaços de trabalho em unidades prisionais por entes privados e públicos.

Como objetivos primordiais, a PNAT busca: (i) proporcionar, às pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, a ressocialização, por meio da sua incorporação no mercado de trabalho, e a reinserção no meio social; (ii) promover a qualificação das pessoas presas e egressas do sistema prisional, visando sua independência profissional por meio do empreendedorismo; (iii) promover a articulação de entidades governamentais e não governamentais, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, visando garantir efetividade aos programas de integração social e de inserção de pessoas presas, egressas do sistema prisional, bem como cumpridoras de pena restritiva de direitos ou medida cautelar; (iv) ampliar a oferta de vagas de trabalho no sistema prisional, pelo poder público e pela iniciativa privada; (v) incentivar a elaboração de planos estaduais sobre trabalho no sistema prisional, abrangendo diagnósticos, metas e estratégias de qualificação profissional e oferta de vagas de trabalho internas no sistema prisional; (vi) promover a sensibilização e conscientização da sociedade e dos órgãos públicos para a importância do trabalho como ferramenta para a reintegração social; (vii) assegurar os espaços físicos apropriados às atividades laborais e de formação profissional e sua integração às demais atividades dos estabelecimentos penais; (viii) viabilizar as condições para o aprimoramento da metodologia interna e externa de oferta de vagas de trabalho no sistema prisional; (ix) fomentar a responsabilidade social empresarial; (x) estimular a capacitação continuada dos servidores que atuam no sistema prisional quanto às

especificidades e à importância da atividade laborativa; e, finalmente,(xi) promover a remição da pena pelo trabalho, nos termos do art. 126 da Lei nº 7.210, de 1984.

Cabe aqui a referência de que quase que a totalidade dos objetivos da PNAT foram relatados como problemáticos no relatório encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça já citado. Ou seja, a exposição detalhada dos alarmantes dados no relatório representou fundamental importância para a elaboração do recente decreto. Ainda, verifica-se uma plena compatibilidade com a atualização das Regras Mínimas para Tratamento de Presos da Organização das Nações Unidas (ONU), também conhecidas como Regras de Mandela[15], as quais foram incorporadas ao ordenamento brasileiro.

Como diretrizes de ordem pratica, o decreto estabelece que quanto aos contratos firmados entre a administração pública e a iniciativa privada, no caso específico de contratação de serviços, inclusive de engenharia, com valor anual superior a trezentos e trinta mil reais, há a obrigatoriedade na contratação de mão de obra formada por pessoas presas ou egressas do sistema prisional, respeitando, por óbvio, os termos do parágrafo 5º do art. 40 da Lei n. 8.666/93[16].

Outra forma de efetivação da obrigatoriedade de contratação de mão de obra proveniente do sistema prisional, o decreto prevê quotas a serem preenchidas, sendo de 3% das vagas, quando a execução do contrato demandar duzentos ou menos funcionários; 4% das vagas, quando a execução do contrato demandar duzentos e um a quinhentos funcionários; 5% das vagas, quando a execução do contrato demandar quinhentos e um a mil funcionários; ou 6% das vagas, quando a execução do contrato demandar mais de mil empregados.

---

[15]"**Regra n. 4:** Os objetivos de uma sentença de encarceramento ou de medida similar restritiva de liberdade são, prioritariamente, de proteger a sociedade contra a criminalidade e de reduzir a reincidência. Tais propósitos só podem ser alcançados se o período de encarceramento for utilizado para assegurar, na medida do possível, a reintegração de tais indivíduos à sociedade após sua soltura, para que possam levar uma vida autossuficiente, com respeito às leis. 2. Para esse fim, as administrações prisionais e demais autoridades competentes devem oferecer educação, formação profissional e trabalho, bem como outras formas de assistência apropriadas e disponíveis, inclusive aquelas de natureza reparadora, moral, espiritual, social, esportiva e de saúde. Tais programas, atividades e serviços devem ser oferecidos em consonância com as necessidades individuais de tratamento dos presos." BRASIL, **Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos.** Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas– 1. Ed – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

[16] Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...) § 5º A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento. BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acessado em 05/01/2019

Entendendo que não seria suficiente apenas vagas de trabalho reservadas, a PNAT elenca uma série de providências que a empresa contratada deve oferecer às pessoas presas e egressas, como: transporte até o local da prestação do serviço; alimentação adequada; uniforme igual aos demais funcionários, evitando qualquer tipo de diferenciação e/ou preconceito; equipamentos de proteção, dependendo da exigência legal da atividade em questão; inscrição do preso em regime na modalidade de segurado facultativo, bem como respectivo e o pagamento da contribuição ao Regime Geral de Previdência Social; e, por fim, remuneração justa, nos termos da legislação pertinente.

Em suas disposições finais, há uma atribuição dada ao Ministério da Segurança Pública, a qual deverá estimular a apresentação de um Plano Estadual da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, nos mesmos moldes do decreto presidencial. Além de estimular a apresentação dos planos estaduais, o Ministério da Segurança Pública definirá o apoio técnico e financeiro a partir das ações pactuadas com cada ente federativo.

Por fim, o decreto propõe uma integração entre o Ministério dos Direitos Humanos e o Ministério da Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Cidadania e o Departamento Penitenciário Nacional, respectivamente, os quais fomentarão a contratação de pessoas presas para prestação de serviços terceirizados nas unidades prisionais, exceto serviços relacionados à segurança da unidade. Da mesma forma, buscando um contato saudável com os internos, instaurarão um mecanismo de ouvidoria para assistência direta aos presos e egressos. Finalmente, e em sentido mais amplo, promoverão conscientização da sociedade brasileira sobre o tema em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Portando, ainda que muito recente, o Decreto n. 9.450/2018 contempla uma série de iniciativas consideradas urgentes e necessárias segundo o levantamento realizado três anos antes pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o IPEA.

5 CONCLUSÃO

Mesmo que o estudo encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça seja muito bem elaborado, os alarmantes dados não causam qualquer surpresa. O exponencial crescimento da população carcerária, a precariedade das estruturas físicas, a superlotação, bem como a reincidência criminal não são problemas recentes e nem exclusivos do Brasil.

Por isso, incorporando a ideia de que a pena também serve para ressocializar o sentenciado, o ordenamento brasileiro contempla uma série de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para propiciar o fim social da penalidade, inclusive incorporando a recente atualização das Regras Mínimas para o Tratamento de Presos elaborada pela Organização das Nações Unidas (1955), também conhecida como "Regras de Mandela", a partir de 2015.

Ocorre que, infelizmente, tais dispositivos não foram suficientes para efetivar o ideal ressocializador da pena, sendo necessária uma maior intervenção estatal no sentido de implementar uma política pública para fomentar a oferta de trabalho para pessoas presas e egressas do sistema prisional, no caso, o Decreto n. 9.450 de 2018. Com ele, o Poder Público estabeleceu quotas para contratação de presos e egressos, bem como incentiva a criação de mecanismos de cooperação entre a Administração Pública, a iniciativa privada e a sociedade para tornar o trabalho como um instrumento mais eficaz na ressocialização.

A implementação de políticas públicas voltadas à ressocialização de pessoas presas e egressas do sistema prisional serve como uma forma de minimizar as consequências sociais de uma condenação criminal. Feliz é a analogia feita por Renato Marcão, o qual compara as conhecidas dificuldades dos egressos a uma tatuagem indelével, a qual, em tese, deixa uma cicatriz no indivíduo para sempre. Em outras palavras, o peso da sentença penal condenatória é carregado pelo individuo durante a execução da pena, bem como após seu cumprimento, na retomada da vida social. Por outro lado, a sociedade dita "ordeira", não têm contribuído de forma positiva, pois, podendo escolher, no mais das vezes, não opta por encontrar ou acolher um ex-condenado, independentemente do delito que tenha cometido.

Argumenta-se que esta reação social seria uma resposta crítica à falência do sistema carcerário no objetivo ressocializador da pena, mas, em contrapartida, a mesma sociedade desconhece em absoluto a sua parcela de responsabilidade na contribuição para a ressocialização e para a redução da reincidência criminal (MARCÃO, 2015 p. 57).

Dessa forma, inegavelmente, a implementação de políticas públicas direcionadas aos meios de ressocialização de pessoas presas e egressas do sistema prisional são fundamentais para que a pena cumpra sua finalidade de forma eficaz, reduza a reincidência e não torne o sistema prisional um ciclo vicioso. Evidentemente, considerando que a criação da PNAT é muito recente, ainda não existem registros de seus resultados práticos. A única constatação possível no momento é de que observância dos critérios estabelecidos no decreto executivo apresenta uma perspectiva de redução de reincidência e de ressocialização mais eficiente do que o observado nos últimos trinta anos.

6 REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Balaço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir, Gentili, Pablo (Org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Instituto Brasileiro de Direito Público. out./dez. 2001. Disponível em < http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240 >. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de Paulo M. Oliveira. 1 ed. São Paulo: Edipro, 2013.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral 1.** 23ª de. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL, **Consolidação das Leis do Trabalho.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm> Acesso em 01 fev. 2019.

BRASIL, **Decreto n. 9.450 de 24 de julho de 2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivIl_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm.> Acesso em 05 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm> Acesso em 05 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acesso em 05 jan. 2019.

BRASIL, **Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos.** Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas– 1. Ed – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

BRASIL, **Relatório de Pesquisa: Reincidência criminal no Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590 > Acesso em 01 fev. 2019.

CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. Tradução da versão espanhola do original por Carlos Eduardo Trevelin Millan. 3ª tiragem. São Paulo: Pillares, 2009.

CONDE, Muñoz. **Introducción al Derecho Penal**, Barcelona, Boch. 1975. 33 e s.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão – teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramalhete. 36 ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 9 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p,126.

LAGE, Cícero Carvalho. **Ciência criminal e penitenciária**. São Paulo: Leia, 1965.

MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 13 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

PETRAS, James. **O manifesto comunista: qual sua relevância hoje?** In: MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. São Paulo: Boitempo, 2007.

ROXIN, Claus. **Derecho penal – perte general.** 2 ed. Madrid: Civitas, 1996. t.1.

_____. **A proteção de bens jurídicos como função do direito penal**. Organização e tradução André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. 2ª ed. 3º tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SANDEL, Michael J**. Justiça – O que é fazer a coisa certa**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Antônio Flávio Pierucci (Ed.) São Paulo: Companhia das Letras, 2004.