

# ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: A REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE INDIVÍDUOS EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

Carla Coelho de Andrade<sup>1</sup>

Almir de Oliveira Junior<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta nota traz parte dos resultados da pesquisa realizada no âmbito de um acordo de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea, cuja finalidade original era apresentar um panorama da reincidência criminal, com base em dados coletados em alguns estados do país.<sup>3</sup> Junto com o estudo quantitativo, foi desenvolvida uma investigação de caráter qualitativo voltada para o aprofundamento da temática da reintegração social, entendida como a ação efetiva do Estado diante do desafio posto pela reincidência.<sup>4</sup> Trata-se de um tema polêmico no interior do debate sobre a questão penitenciária e que coloca em confronto os céticos ao sistema prisional, descrentes no Sistema como um todo e na sua capacidade de reintegrar socialmente o preso, e os rehabilitadores, que acreditam na possibilidade de recuperação do indivíduo em privação de liberdade e na função social do Sistema (Bitencourt, 2007; Julião, 2009; Sá, 2013; Baratta, 2013).

A pesquisa teve como foco conhecer algumas políticas de reintegração social,<sup>5</sup> trazendo elementos que ajudassem a refletir sobre a sua efetiva contribuição para a reinserção social de indivíduos privados de liberdade. Buscou-se levantar as iniciativas existentes, as estratégias de implementação e desenvolvimento das ações, as percepções sobre a reintegração social desde a perspectiva dos diferentes atores envolvidos, considerando suas diferentes inserções no mundo institucional: operadores da execução penal e agentes envolvidos na execução dos programas (profissionais da equipe técnica dos órgãos de governo, agentes penitenciários, professores, assistentes sociais, psicólogos); agentes do sistema de justiça (juízes, promotores, defensores públicos); presos e internos.

---

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e coordenadora da parte qualitativa da pesquisa.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e coordenador-geral da pesquisa.

3. Acordo de Cooperação Técnica nº. 26/2008, publicado no Diário Oficial da União de 23 de abril de 2009, seção 3, p. 99.

4. A pesquisa também envolveu uma parte quantitativa, na qual se trabalhou com uma amostra de indivíduos que acabaram de cumprir algum tipo de pena no ano de 2006, incluindo os estados de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro. A partir dessa amostra foi possível calcular a reincidência progressiva, de 24,4%, estimada de acordo com os registros que constavam nos autos pesquisados. O estudo utilizou como marco conceitual a noção estritamente legal de reincidência (Código Penal – CP, artigos 63 e 64), que pode ser sintetizada como correspondente à hipótese específica em que o cidadão condenado por sentença transitada em julgado é novamente condenado pelo cometimento de novo crime em tempo de até cinco anos após o cumprimento da primeira pena. Note-se, portanto, que não se trata de reincidência carcerária (isto é, pessoas que vão mais de uma vez para prisão), nem de “passagens” pelo sistema de justiça criminal ou da mera reiteração em atos criminosos, critérios que levariam ao estabelecimento de uma taxa superior à encontrada na pesquisa.

5. A Lei de Execução Penal (LEP) brasileira, em seu Art. 1º, apresenta o objetivo de *efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado*. No Art. 10 está disposto que *a assistência ao preso e ao internado como dever do Estado objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, estendendo-se esta ao egresso*. A LEP prevê, entre as atenções básicas que devem ser prestadas aos presos, assistência à saúde, assistência psicológica, assistência educacional, assistência jurídica, assistência religiosa, assistência social e assistência material.

Foram realizados estudos de casos em três Unidades da Federação (UFs), denominados caso “A”, “B” e “C”, cujo critério de escolha pautou-se pela possibilidade de explorar analiticamente diferentes dimensões que compõem a problemática da reintegração social de indivíduos privados de liberdade.<sup>6</sup> A pesquisa foi realizada ao longo de 2013, mas a duração do trabalho de campo não foi a mesma em todos os casos. No caso “A” foram realizadas três visitas ao campo no primeiro semestre, com duração de uma semana cada uma. No caso “B”, foram feitas dez visitas ao campo no segundo semestre. Por último, no caso “C”, foram realizadas duas visitas ao campo no segundo semestre, com duração de uma semana cada uma.

Quanto às atividades e procedimentos da pesquisa, foram realizadas entrevistas individuais, grupos de discussão e observação direta, uma técnica alimentando a outra, o que possibilitou estabelecer um diálogo entre o ponto de vista dos entrevistados e o que foi observado em campo.

## 2 A REINTEGRAÇÃO VISTA PELOS ATORES

Os estabelecimentos penitenciários observados procuravam executar um conjunto de atividades que contemplavam as assistências previstas na Lei de Execução Penal (LEP). Contudo, as assistências prestadas eram mínimas, sendo que maior parte se constituía mais como presença simbólica, dada principalmente a atribuição legal, do que realidade na execução penal dos estados visitados.

Geralmente, os operadores da execução penal e os agentes envolvidos na implementação das ações alegavam falta de estrutura física e humana para implantação integral dos serviços. Também não era garantido o acesso de toda a população carcerária às assistências oferecidas e à equidade no atendimento. Alguns direitos dos presos podiam até mesmo passar a representar fatores de privilégios, de controle e de poder no interior das unidades prisionais.

A segurança se colocava em primeiro plano, tendo prioridade em relação aos serviços de assistências. Assim, as equipes técnicas eram instruídas a executar as ações tendo em vista parâmetros que não podiam entrar em choque com as regras e normas de segurança estabelecidas pelas direções das unidades, questão apontada como outro importante obstáculo para implantação das assistências.

Além disso, a segurança nas unidades prisionais era estruturada com base no rígido controle disciplinar. A doutrina de prêmios e castigos, na sua versão perversa, que apela não para o estímulo e sim para a coerção e instiga o medo para produzir alterações nas condutas, era quase uma regra. Quanto mais submetido às normas institucional, mais chances tinha o preso de poder participar dos programas e ações desenvolvidas na instituição prisional. Ou seja, as sanções disciplinares tinham papel de destaque nas condições de inserção do preso, dos benefícios que teriam ou não acesso.

Na opinião da maioria dos operadores da execução penal e dos agentes envolvidos na execução das ações que foram entrevistados, nem todos os presos teriam vocação para se reintegrar à sociedade: *“uns têm vontade de se ressocializar e uns realmente não querem”*. Existiriam *“pessoas ruins”*, *“de índole criminosa”*, *“convictas de que sua vida é no crime”*, e estas não poderiam ser transformadas, merecendo tratamento distinto. Com base em um sistema classificatório, desde a entrada no sistema prisional, os presos eram tidos como recuperáveis e não recuperáveis. Nas suas opiniões, os que eram classificados

---

6. A decisão de não identificar as experiências foi tomada por respeito ao compromisso assumido pela equipe com os atores que contribuíram com a pesquisa. Além disso, ao não identificar as experiências, espera-se que o estudo não se converta em instrumento de pressão sobre os gestores, já que não teve caráter denunciativo.

com atributos negativos mereceriam ser excluídos das iniciativas voltadas à reintegração social: “*a gente percebe que a ressocialização não é para todos, não é possível ressocializar todos, recuperar todo mundo é utopia, é um sonho*”.

Em todas as experiências estudadas, as opiniões dos operadores da execução penal e dos agentes envolvidos na execução das ações se dividiam: para alguns, a ressocialização dependia exclusivamente da vontade de transformação do indivíduo; para outros, dependia não apenas do desejo, mas também de oportunidades, das condições de cumprimento da pena e de um tratamento pautado pelo respeito e pela valorização da pessoa humana. Nem sempre a estrutura prisional oferecia oportunidades de ressocialização e, quando as mesmas existiam, não eram distribuídas igualmente. O Estado não teria interesse em mudar essa situação e a sociedade não colaborava para a reintegração social dos indivíduos encarcerados.

A maioria dos operadores da execução penal e dos agentes envolvidos na execução das ações procurava manter um discurso alinhado com o dos defensores dos direitos dos presos. Além da humanização dos presídios, insistiam na necessidade de fazer cumprir a LEP, de aproximar a sociedade do cárcere e da importância da família para a reintegração social da pessoa encarcerada. Ao mesmo tempo, não raro deixavam escapar palavras hostis em relação aos presos, defendendo os preceitos da sociedade punitiva: “*a ressocialização é o ideal, mas na realidade a cadeia é punição apenas. E pensando como sociedade, acredito que ele tem que pagar mesmo*”. Principalmente os agentes penitenciários acreditavam que o foco na punição era mais importante do que na ressocialização, pois punir seria muito mais inibidor das ações criminosas do que as ações voltadas à reintegração.

Em todos os casos pesquisados, à família foi atribuído um papel de destaque, sendo apontada pelos operadores da execução penal como elemento central no processo de reintegração social: “*a família é fundamental para a reinserção social do preso. Quem a família acompanha, está o tempo todo junto, tem grandes chances de se reinserir*”. O apoio familiar ao detento era tido como a principal motivação para a sua vontade de mudar, de não mais delinquir e de nunca mais voltar ao sistema prisional.

Contudo, apenas o apoio da família não bastava. As ações voltadas à reintegração social seriam de extrema importância na promoção do encontro do interno com a sociedade. E entre as ações que consideravam mais relevantes estariam os programas de trabalho. Os operadores da execução penal entrevistados assumiam o trabalho no cárcere, ao menos no plano retórico, mais do que qualquer outra assistência, como a mais importante ferramenta para o prisioneiro se reintegrar à sociedade, preocupando-se em criar vagas e priorizando a implantação de projetos de caráter laboral nas unidades prisionais. Ao mesmo tempo, acreditavam que, para implantar uma política de reintegração social, as áreas de trabalho e educação, obrigatoriamente, teriam que estar juntas.

Os operadores da execução penal também chamaram atenção para as condições de trabalho dos agentes penitenciários, o que julgavam importante fator a ser considerado em uma política voltada à reintegração social. A má remuneração, a falta de condições adequadas de trabalho, o corpo diminuto de servidores e a falta de qualificação afetariam na qualidade do trabalho desempenhado. Algumas funções típicas de agentes penitenciários, como realização de escoltas e segurança, muitas vezes eram desempenhadas por trabalhadores terceirizados, com pior formação que os agentes e geralmente alocados nos setores mais indesejados por estes servidores.

Com respeito à percepção dos agentes do sistema de justiça, em todos os casos estudados, a opinião era de que a ressocialização dos indivíduos poderia ocorrer mais facilmente com o cumprimento integral da LEP, com um tratamento digno e respeitoso ao preso. Este tratamento estaria muito aquém do desejado. O quadro de promoção dos direitos e políticas de ressocialização no sistema penitenciário brasileiro era avaliado como bastante deficitário.

A inexistência dos conselhos da comunidade por falta de mobilização da sociedade, a não separação dos encarcerados por tipo penal e a precariedade do semiaberto foram outros problemas, também relacionados ao não cumprimento da LEP, apontados pelos agentes do sistema de justiça como obstáculo à uma política consistente voltada à reintegração social do preso.

Não apenas os agentes do sistema de justiça, como também os operadores da execução penal e os agentes envolvidos na execução das ações viam, na separação por tipos penais e por condição no processo criminal (provisório e condenado, fechado, semiaberto e aberto), uma medida de extrema necessidade de implantação no sistema carcerário. Embora tenha sido um tema enfatizado em todos os casos, em nenhuma das experiências essa separação, que afirma o princípio da humanidade das sanções e que é garantida constitucionalmente, encontrava lastro empírico. A não diferenciação dos presos pela natureza do delito cometido e a condição no processo criminal deixavam brecha para a reprodução e o aperfeiçoamento da criminalidade, pois os presos, condenados por diferentes motivos e em cumprimento de regimes diferenciados, trocavam suas experiências e aprendiam uns com os outros. Nesse sentido, o cárcere era descrito como uma “escola do crime”.

Os operadores da execução penal e os agentes do sistema de justiça também trataram da dificuldade de atendimento da assistência jurídica ao preso condenado, que se mostrava insuficiente diante da extensão da população carcerária. Nas suas visões, isso podia causar o cumprimento excessivo da pena, algo que atrapalharia a ressocialização. Quanto aos presos provisórios, permaneciam por longo período dentro do sistema aguardando pelo julgamento, como se colocados em uma espécie de limbo.

Em todos os casos estudados, os presos entrevistados acreditavam que a possibilidade de reinserção social dependia, em grande medida, de esforços pessoais para combater os efeitos nefastos que o cárcere havia deixado em suas vidas. Alguns desprezaram essa experiência como a pior de suas existências, relatando vivências relacionadas às más condições de cumprimento da pena, como a falta de assistência, a superlotação das celas e a violência: “*é uma morte em vida, o cárcere*”. Contudo, muitos acreditavam que a existência da prisão era absolutamente necessária, mas em moldes diferentes.

Afastar-se das coisas que pudessem trazer lembranças da prisão era tido como um elemento importante para aqueles que pretendiam um dia recomeçar a vida. Contudo, no retorno à liberdade, seria difícil desfazer-se dessas lembranças. Até porque a mácula do lugar ficaria cravada em suas vidas: “*ex-presidiário nunca sai*”. Nenhum dos entrevistados desconsiderava esse estigma que envolve o cárcere, ao que atribuíam uma das principais causas da reincidência criminal. Geralmente a sociedade não oferecia espaço de êxito social para o preso, considerando-o inapto para o convívio em sociedade, tratando-o com preconceito e discriminação, o que gerava revolta, pois consideravam injustos os rótulos vindos de fora. Ao mesmo tempo, viam o estigma como um ônus que teriam de enfrentar quando obtivessem a liberdade, momento para o qual tinham muitos planos, embora a sociedade não estivesse preparada para recebê-los.

A percepção do preconceito da sociedade em relação ao preso, que negava até a humanidade dos sujeitos – “*eles acham que somos bichos*” –, era atrelada à visão sobre a falta de oportunidades. Não apenas fora, mas também dentro do sistema prisional faltariam oportunidades, principalmente de estudo e trabalho, o que constituía outro grande empecilho para a reintegração social.

Em todas as experiências investigadas, o cárcere era tido pelos presos como lugar onde ocorriam injustiças, sendo que as condições de tratamento penal oferecidas geravam revolta e favoreciam o retorno ao crime, já que a prisão era uma verdadeira “escola do crime”. A não separação dos presos por natureza delitiva e o não acompanhamento dos processos, que implicava em permanências além do tempo de pena, somente agravariam essa situação, na medida em que contribuíam para o aperfeiçoamento do conhecimento das práticas delituosas.

A família foi um tema sempre mencionado e que muito sensibilizava os presos entrevistados. Valorizavam-na, pois a família os apoiava e neles depositava crédito. Nas suas visões, isso era uma motivação que dava sentido às suas vidas e que colaborava significativamente para a sua “reabilitação”. A família, além disso, era uma ligação que mantinham com o mundo exterior. A maioria prezava a visita dos familiares como o momento mais importante de suas vidas, não deixando de comentar, em tom de revolta, as situações de humilhação pelas quais os parentes eram submetidos no sistema carcerário.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA VOLTADA À REINTEGRAÇÃO SOCIAL

A legislação brasileira apregoa a recuperação do condenado, primando pelo respeito à dignidade humana, fundamento do estado democrático de direito. O espírito da lei, portanto, é sempre no sentido de apostar na recuperação da pessoa, dar oportunidade ao preso de reintegração à sociedade. Mas como criar condições efetivas para que isso ocorra? A lei parece carregar em si um paradoxo: *como esperar que indivíduos se adequem mais às regras sociais segregando-os completamente da sociedade e inserindo-os em um microcosmo prisional com suas próprias regras e cultura?*

A esse grande desafio não há respostas definitivas, mas serão destacados, a seguir, alguns pontos que precisam ser enfrentados para a construção de uma política de reintegração:<sup>7</sup>

- dificuldade de assegurar ao indivíduo, privado de liberdade, a condição de sujeito de direito;
- ações, programas e projetos de caráter “ressocializador” geralmente são realizados de forma pontual;
- falta de equidade no atendimento dos indivíduos privados de liberdade;
- ausência de uma política consistente de educação, trabalho, formação e capacitação profissional e geração de empregos no sistema penitenciário. A maior parte das ações é desenvolvida de forma precária, sem recursos materiais e em espaços improvisados;

7. Vale dizer que nem todos os temas abordados na pesquisa compareceram do resumo apresentado, ainda que sejam relevantes para pensar os desafios de uma política de reintegração. Exemplo disso são os problemas da superpopulação carcerária, da falta de uma política de recursos humanos para o sistema penitenciário, da ausência de uma diretriz nacional para a política de tratamento penitenciário que oriente minimamente as ações estaduais, da falta de coordenação entre o Poder Executivo e Poder judiciário na construção de uma política prisional voltada à reintegração social, da ausência de mecanismo de acompanhamento e avaliação das ações implementadas, entre outros. Uma versão mais ampla dos resultados da pesquisa será publicada em forma de Texto para Discussão.

- faltam condições de trabalho para técnicos que atuam no sistema penitenciário. A atuação de técnicos como, por exemplo, assistentes sociais e psicólogos, quase sempre se limita a responder demandas protocolares imediatas exigidas pelo poder judiciário. A maior parte do tempo desses profissionais acaba destinada a participar de comissões técnicas de avaliação, bem como de exames criminológicos desconsiderando, na verdade, as principais demandas sociais e psicológicas apresentadas pelos internos;
- falta de assistência jurídica;
- falta de interesse dos agentes penitenciários e outros operadores da execução penal na ressocialização;
- não diferenciação dos detentos por tipo penal e condição no processo criminal (provisório e condenado, fechado, semiaberto e aberto);
- distanciamento entre o cárcere e a sociedade. Fragilidade, ou mesmo inexistência, de conselhos de comunidade;<sup>8</sup>
- falta de programas que incluam a participação das famílias dos presos e internos.

Em meio à grave questão social da criminalidade, a reincidência penal permanece como um problema crucial. Às críticas ao sistema carcerário enquanto “escola do crime”, soma-se o fato de que os programas voltados para reintegração social surtem um efeito muito limitado sobre a vida dos detentos. Além disso, tais ações não alcançam os egressos do sistema, que deveriam ser um público primordial de programas dessa natureza.

## REFERÊNCIAS

BARATTA, A. **Ressocialização ou controle social:** uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. Disponível em: <[http://www.juareztares.com/textos/baratta\\_ressocializacao.pdf](http://www.juareztares.com/textos/baratta_ressocializacao.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2013.

BITENCOURT, C. R. Criminologia crítica e o mito da função ressocializadora da pena. *In*: BITTAR, W. **A criminologia no século XXI**. Rio de Janeiro: Lumen Juris & BCCRIM, 2007.

JULIÃO, E. F. A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2009.

SÁ, A. A. de. **Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário**. Escola de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.sap.sp.gov.br/download.../sugestao\\_esboco.doc](http://www.sap.sp.gov.br/download.../sugestao_esboco.doc)>. Acesso em: 14 maio 2013.

8. Previstos nos artigos 80 e 81 da LEP, esses conselhos consistem em órgãos consultivos e fiscalizadores da execução da pena, com a participação de membros da comunidade local em que o estabelecimento penal está instalado.