

**FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**  
**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO**  
**GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Baixa eficácia dos programas e projetos de ressocialização na Secretaria de  
Administração Penitenciária da Bahia**

Fernanda Matos dos Santos  
Tarcisio Alan Santiago Santos

Salvador  
Julho 2016

**BAIXA EFICÁCIA DOS PROGRAMAS E PROJETOS DE  
RESSOCIALIZAÇÃO NA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
PENITENCIÁRIA DA BAHIA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado a Comissão  
Avaliadora como exigência parcial  
para obtenção do certificado de  
conclusão do curso de  
Especialização em Gestão  
Estratégica em Políticas Públicas.  
Orientador: Fabrício Santana.

Salvador  
Julho/2016

## 1. Identificação da situação do problema

### INTRODUÇÃO/JUSTIFICATIVA

#### O sistema prisional e o desafio da ressocialização

A situação do sistema penitenciário brasileiro é vista como caótica por especialistas nas mais diversas áreas de segurança pública. A questão da superlotação é, sem dúvidas, a mais importante enfrentada, onde atualmente, existem cerca de 300 presos para cada cem mil habitantes no país. O número de presos é consideravelmente superior às quase 377 mil vagas do sistema penitenciário.

Entre 2005 e 2014, a população prisional brasileira aumentou, em média, 66%, enquanto, em alguns estados, mais do que dobrou: só na Bahia o crescimento foi de 116%, segundo os dados do Sistema Nacional de Informação Penitenciária do Ministério da Justiça. Vale ressaltar também que cerca de 41% destas pessoas privadas de liberdade, são presos sem condenação. Significa dizer que quatro a cada dez presos estão encarcerados sem terem sido julgados e condenados.

#### **A ressocialização...**

A falta de investimentos, abandono e descaso ao longo dos anos, agravaram ainda mais a situação do sistema prisional brasileiro. Onde na perspectiva de ressocializar a pessoa privada de liberdade, às autoridades públicas buscaram resgatar a dignidade humana do aprisionado através das políticas de reeducação e reintegração social da comunidade carcerária.

Em nosso código penal, podemos encontrar no artigo da Lei de Execução o seu objetivo:

*“Código Penal*

*Art. 93 - A reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação.*

*Parágrafo único - A reabilitação poderá, também, atingir os efeitos da condenação, previstos no Art. 92 deste Código, vedada reintegração na situação anterior, nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo.”*

Como se observa da transcrição do artigo, a reabilitação criminal, além de garantir o sigilo dos antecedentes criminais daquele que cumpriu sua pena, também tem o condão de suspender alguns efeitos secundários da condenação.

O instituto da reabilitação criminal produz efeitos positivos em favor da ressocialização do indivíduo que cumpriu sua pena, são eles: o sigilo sobre os registros criminais referentes ao processo e a condenação, e a suspensão dos efeitos extrapenais específicos.

Com relação ao sigilo dos registros, cumpre dizer que esse efeito é obtido após o cumprimento ou extinção da pena, como bem traz o artigo 202 da Lei de Execuções Penais.

***“LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984.***

***Art. 202 - Cumprida ou extinta a pena, não constarão da folha corrida, atestados ou certidões fornecidas por autoridade policial ou por auxiliares da Justiça, qualquer notícia ou referência à condenação, salvo para instruir processo pela prática de nova infração penal ou outros casos expressos em lei.”***

Como o nome bem expressa, trata-se de sigilo de informações, uma vez que sendo para fins de instrução em processo pela prática de nova infração penal, os registros criminais serão utilizados. O que ocorre é a não divulgação desses dados, para que aquele que deseja reconstruir sua vida, deixando para trás o passado de crimes, possua o direito a ressocialização e a dignidade.

No que diz respeito à suspensão dos efeitos extrapenais do artigo 92 do CP, cumpre dizer que nos termos do parágrafo único do artigo mencionado, continua sendo vedado ao beneficiário da reabilitação criminal, a reintegração em cargo, função pública ou mandato eletivo, nos termos do inciso I do artigo 92 do CP, bem como continua sendo vedada a titularidade do pátrio poder, tutela ou curatela, nos termos do inciso II do mesmo diploma legal.

Mesmo que o processo de ressocialização consiga atender todos os carcerários no Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apontou em seu relatório que os problemas vão para além da superlotação dos presídios, ainda são enfrentadas as dificuldades nas áreas de higiene e saúde, alimentação, cama, roupa, entre outros. Para a comissão, a desvirtude do sistema prisional brasileiro perante o caráter ressocializador da pena é gritante dentro do sistema brasileiro, necessitando urgentemente de mudanças, em especial com mais investimento do Poder Público para melhoria nas estruturas e condições do sistema, bem como, a capacitação dos responsáveis pelo contato direto com o preso, a fim de possibilitar que o preso realmente, quando for a hora de retomar a sociedade, possa, fazê-la da melhor forma possível.

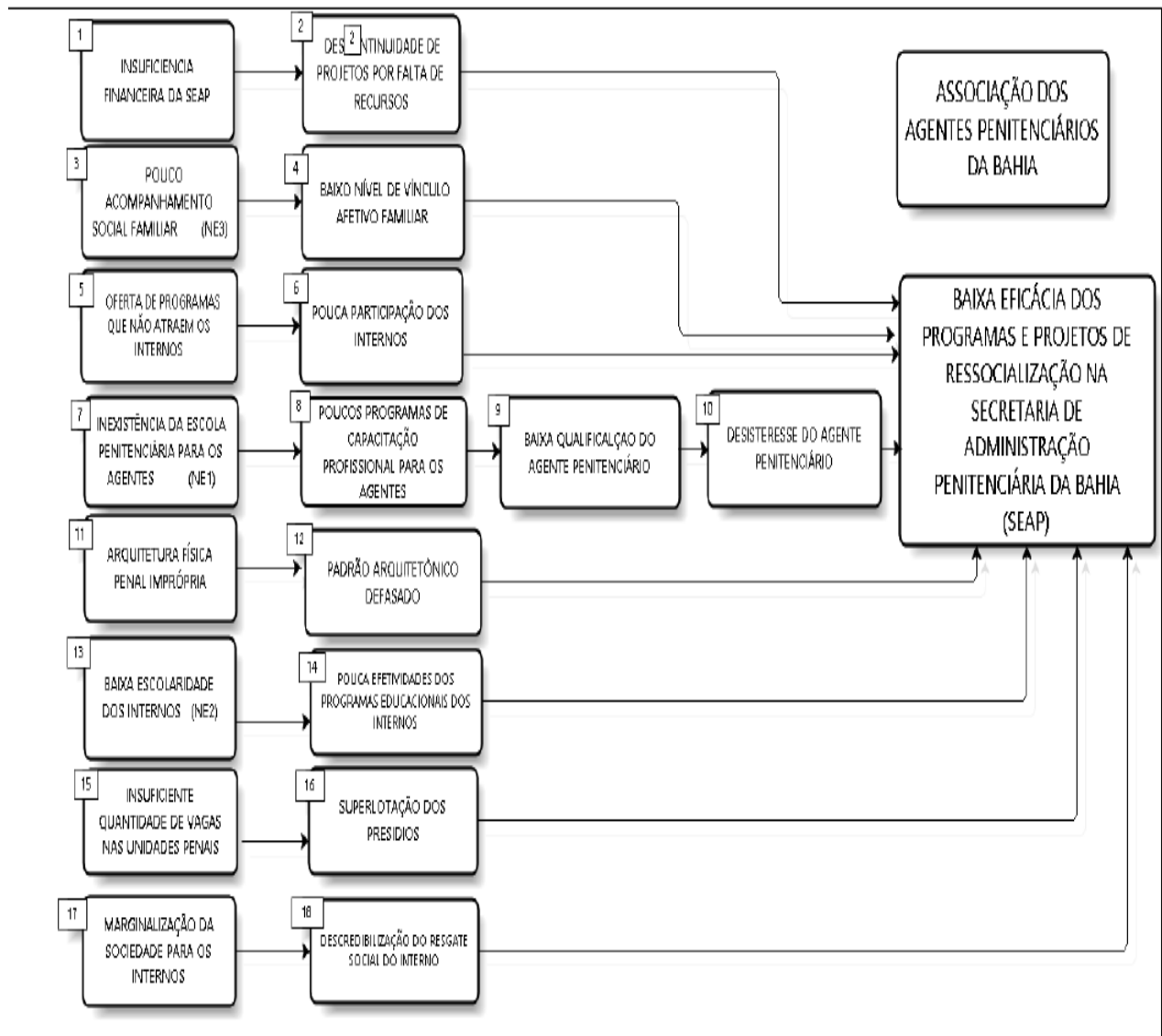
Na Bahia, a ressocialização, acontece através da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (*Seap*) quando ocorreu a reforma administrativa do Governo da Bahia, em maio de 2011, onde priorizou a melhoria da gestão do sistema prisional e o fortalecimento da

ressocialização, prevista na Lei de Execução Penal, mediante ações de educação, profissionalização, trabalho e lazer para os detentos e egressos do sistema penitenciário. A nova configuração institucional do governo baiano destaca a ressocialização como um viés de desenvolvimento humano, integração social do detento, através da execução de políticas afirmativas que garantam aos indivíduos privados de liberdade e egressos o resgate de sua auto estima, através do acesso aos bens e serviços.

O Objetivo da reinserção através da educação e do trabalho não vem sendo alcançado dentro do sistema penitenciário brasileiro e por conseguinte, não vem sendo oportunizado aos detentos a possibilidade da remição de pena. A realidade das penitenciárias também são fatores importantes para este processo. As celas são verdadeiras jaulas, as instalações são precárias, falta água, comida, higiene, praticamente todos estão superlotados, existe muita violência dentro das próprias celas, sem trabalho, sem estudo, vivendo em condições subumanas. Com a superlotação das penitenciárias, não está sendo cumprido também o que dispõe a Lei de Execução Penal em seu artigo 88, que prevê a cela individual ao condenado, e também, que o local seja adequado as condições humanas. Ainda acerca da lotação dos estabelecimentos penais, a Lei de Execução Penal em seu artigo 85 que “O estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”.

Ou seja, não se respeita a lei que deveria regulamentar a ressocialização do preso, fazendo, portanto, que o caráter de ressocialização da pena seja por completo desvirtuado. As atuais condições físicas do sistema penitenciário, acarretam problemas muito maiores, que tem como expoente a má acomodação dos presos e a própria dificuldade de convivência entre eles. Pior ainda, é a convivência de presos de baixa ou nenhuma periculosidade com presos altamente perigosos, transformando os presídios em “Escolas do Crime”.

## 2 - Fluxograma e comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos e críticos



## 2.1 - Nós Explicativos

Diante das dificuldades da eficácia da Lei de Execução Penal e da resistência política as implementações das políticas sociais e inclusivas ao longo da nossa história, podemos criar expectativas e lutar por gestões futuras com o comprometimento social.

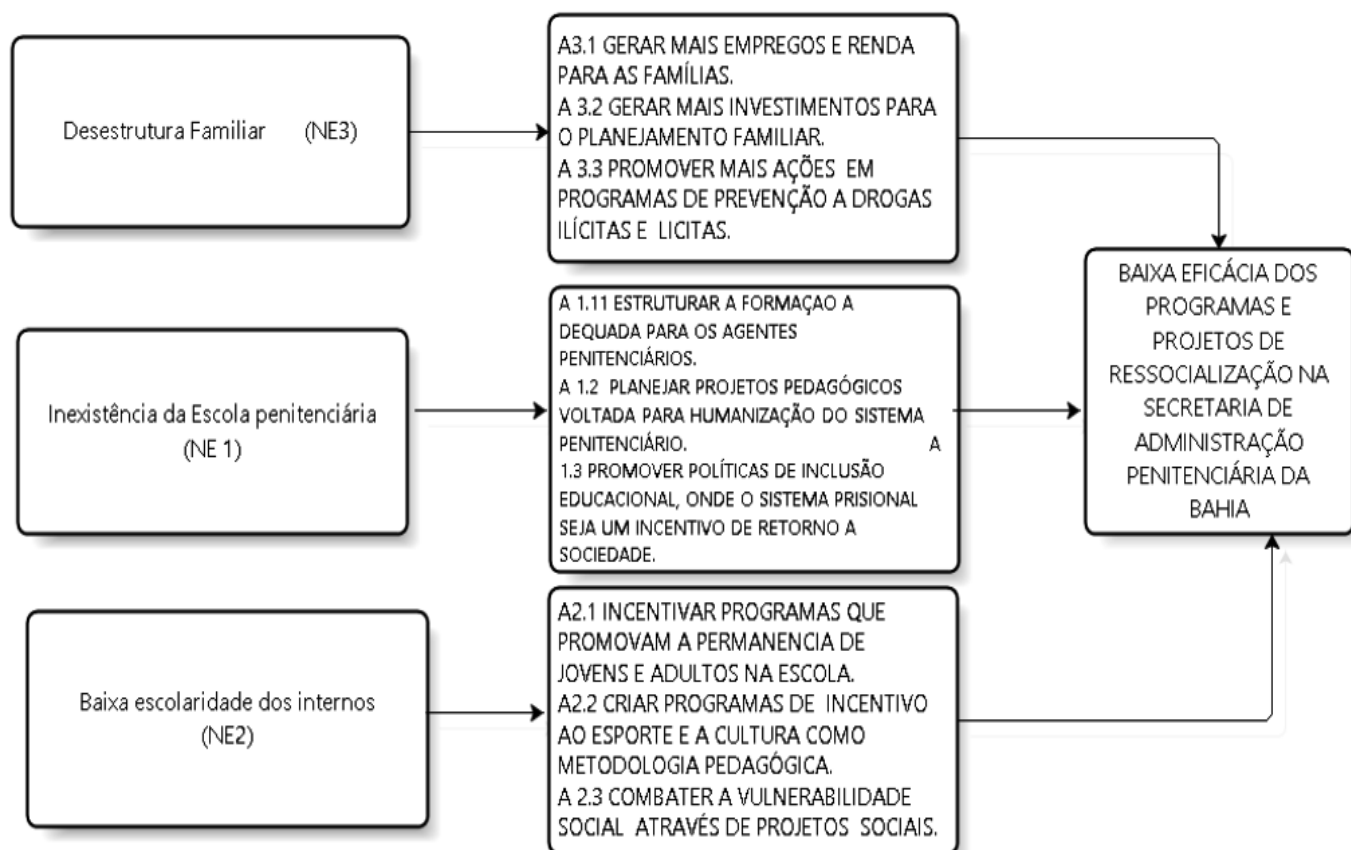
Precisamos nos munir contra o estado herdado, clientelista, excludente, autoritário e personalista para avançar nas conquistas que realmente podem transformar a vida das pessoas. Todas as etapas aqui demonstradas nos trazem um protagonismo de uma gestão pública, planejada estrategicamente é possível. Que para o nosso problema declarado pelo autor, existe alternativas para o sistema carcerário e a ressocialização de presos sendo muitas delas previstas na própria legislação. O que falta na realidade é o comprometimento de todos, para que sejam postas em prática ações que procurem reduzir os níveis de violência e auxiliem na recuperação do detento.

O primeiro Nó Explicativo para o problema identificado é a inexistência de uma escola penitenciária para os agentes. Pois o modelo existente hoje marginaliza o detento, muitas vezes pela falta de projetos pedagógicos voltados para humanização do sistema penitenciário.

O segundo Nó relata sobre as dificuldades das políticas de inclusão educacional destes detentos, onde o histórico escolar, principalmente da educação básica não são cumpridos, muitas vezes pelas condições sociais ou culturais familiar. Pois o estado precisa trabalhar na promoção de políticas inclusivas e educativas onde o sistema prisional tenha o ensejo de promover a ressocialização e o retorno da pessoa privada de liberdade à convivência social.

No terceiro Nó a desestrutura familiar também é a pouca eficácia na gestão de projetos sociais que promovam um planejamento e estruturação da família independente de onde ela esteja inserida. Além da promoção da cultura, do esporte e do lazer, muitas destas famílias não tem a cultura da educação de base, onde este contexto pode inserir diretamente nas perspectivas de um futuro inclusivo, assim excluindo as possibilidades de infrações futuras.

### 3. Árvore do problema





### 3.1- Ações para atacar os nós estratégicos

Nós estratégicos	Ações	Resultado das ações
NE1 – Inexistência da Escola Penitenciária para os agentes	<p>A 1.1 – Estruturar uma formação adequada para os agentes penitenciários.</p> <p>A 1.2 – Planejar projetos pedagógicos voltados para humanização do sistema penitenciário.</p> <p>A.1.3 Promover políticas de inclusão educacional, onde o sistema prisional incentive o retorno e convívio da sociedade.</p>	<p>Ocasionar a formação adequada aos agentes, assim possibilitando um atendimento humanizado aos apenados. Promovendo aos diversos atores sociais, uma outra realidade do ambiente prisional, promovendo a reinserção social do apenado. Tornar eficiente o atendimento humanizado.</p>
NE2 – Baixa escolaridade dos internos	<p>A 2.1 - Incentivar programas que promovam a permanência de jovens e adultos na escola.</p> <p>A 2. 2 – Criar programas de incentivo ao esporte e a cultura como metodologia pedagógica.</p> <p>A2.3 Combater a vulnerabilidade social através de projetos sociais.</p>	<p>Formação técnica de jovens e adultos capacitados e aptos ao mercado de trabalho, formação de adultos concientes, redução de pessoas privadas de liberdade, baixa marginalização de jovens e adultos. assistencial identificando, Reduzir filas por meio de acolhimento</p>
NE3 – Desestrutura Familiar	<p>A 3.1 –Gerar Emprego e Renda para as famílias;</p> <p>A3.2 Gerar mais investimento para</p>	<p>Garantir através de uma família estruturada a evasão escolar, a vulnerabilidade. Retirar todas as possibilidades de crianças e jovens possam envolver-se com as drogas e violência, através de uma base familiar que tenha planejamento possibilitando</p>

	planejamento familiar  A3.3 Promover mais ações em programas e prevenção a drogas lícitas e ilícitas	uma base educacional sobre direitos e deveres.
--	--	--

#### 4 - Plano de ação

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazos	Responsável
A 1.1 Construção Implementação da Escola Penitenciária para os agentes	1.1.1. Buscar construção de convênios com o Ministério da Educação e secretaria estadual de educação	Financeiros e humano.	2 anos	SEAP/SEC
A 1.2 – Construção de um projeto para sensibilização e humanização do sistema penitenciário	1.2.2 Promover adaptações das estruturas e dos espaços presídios  1.1.3 Reuniões de equipes e construção de cronograma de adaptação e execução da Lei de Execução Penal - Ressocialização.	Infraestrutura /Humano  Institucional		Secretários de Desenvolvimento Urbano, SEAP e Governos
A 2.1 - Ampliação da oferta dos serviços na atenção básica e educação.	2.1.1-Ampliação da oferta de escolas primárias  Estratégia resgate de jovens e adultos  3.1.1 Construção de	Humano  Financeiro  Institucional	4 anos	Secretários de educação  Governos

	Escolas e pré creches			
A 2. 2 – Mais investimento no planejamento familiar	<p>3.1.1- campanhas de incentivo para reduzir o número de gravidez indesejada</p> <p>3.1.2 – Introduzir a rotina de reunião das equipes de saúde da família nas comunidades periféricas</p>	Humano Institucional	2 ano	Secretários de Saúde Governos
A 3.1 – Cursos de atualização e formação continuada em parceria com as universidades e as escolas de saúde pública.	<p>3.1.1 – Construção de uma agenda com as universidades.</p> <p>3.1.2 - Construção de uma agenda com a Secretaria Estadual de Saúde.</p>	Humano Financeiro Institucional	1 ano	Secretários de Saúde Governos

#### 4. Análise dos atores

##### Ação 1.1 Implementação da política estadual de humanização do sistema penitenciário.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - SEAP	Econômicos Institucional Organizacional	Recursos humanos deficientes Econômico	Organização Agilidade Eficiência	Desorganização em escala Estadual Inexistência	Mais formação técnica para planejamento estratégico e implementação desta política.
A2-Usuários	Agentes penitenciário	Pouca de formação	Participação humanização	ressocialização	Criar atendimento humanizado
A3-Vínculo familiar	Ação social	Desinteresse/ desestrutura social familiar	Participando Mobilizando	Não participando	Dialogar e mobilizar Articular

##### A 1.2 – Construção de um projeto para sensibilização e mudança na cultura da marginalização do apenado

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 SEAP	Econômicos	Recursos	Organização	Desorganização	Dialogar e

	Institucional Organizacional	humanos deficientes Econômico	Agilidade Eficiência	em escala estadual Ineficiência	mobilizar
A2-Usuários	Pessoal Organizacional	Ausência de mobilização	Participação Mobilização	Não participando	Dialogar e mobilizar
A3-Servidores	Pessoal Organizacional	Ausência de mobilização	Participação Mobilização	Não participando	Dialogar e mobilizar

### A 2.1 - - Ampliação da oferta dos serviços das Penitenciárias

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - SEAP	Econômicos Institucional Organizacional	Econômicos Institucionais Políticos	Organização Agilidade Eficiência	Desorganização Ineficiência Ineficácia	Dialogar e mobilizar Articular
A 2 – Secretário e superintendentes da SEAP	Econômicos Institucionais Políticos	Econômicos Institucionais Políticos	Organização Agilidade Eficiência	Desorganização Ineficiência Ineficácia	Dialogar e mobilizar Articular

A 3 Agentes	Pessoal  Organizacional	Desconhecimento  Desinformação	Participando  Mobilizando	Não participando  Apatia	Dialogar e mobilizar
----------------	-------------------------------	--------------------------------------	---------------------------------	-----------------------------------	-------------------------

**A 2.2** As equipes do sistema prisional devem elaborar projetos junto à assistência social de humanização, tanto para os internos e para seus familiares considerando as políticas intersetoriais

<b>Ator</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
A 1 - SEAP	Econômicos  Institucional  Organizacional	Econômicos  Institucionais  Políticos	Organização  Agilidade  Eficiência	Desorganização  Ineficiência  Ineficácia	Dialogar e mobilizar  Articular
A, 2 – Secretária de Resocialização e Assistência social	Econômicos  Institucional  Organizacional	Econômicos  Institucionais  Políticos	Organização  Agilidade  Eficiência	Desorganização  Ineficiência  Ineficácia	Dialogar e mobilizar  Articular
A.3 – Agentes penitenciários	Pessoal  Organizacional	Desconhecimento  Desinformação	Participando  Mobilizando	Não participando  Não	Dialogar e mobilizar

o				mobilizando	
---	--	--	--	-------------	--

**A 3.1 – Assistência básica de prevenção da educação básica as**

<b>Ator</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
A.1 – Secretaria de educação	Econômicos Institucional Organizacional Cognitivo	Econômicos Institucional Organizacional	Organização Agilidade Eficiência	Desorganização Ineficiência Ineficácia	Organização Agilidade Eficiência Participação
A.2 – Escolas públicas	Econômicos Institucional Organizacional Cognitivo	Econômicos Institucional Organizacional	Organização Agilidade Eficiência	Desorganização Ineficiência Ineficácia	Dialogar e mobilizar organizar
A.3 - Serviço de atenção primária	Pessoal Organizacional	Limitações organizacionais e culturais	Organização Agilidade Eficiência	Desorganização Ineficiência Ineficácia	Dialogar e mobilizar organizar

A.3 - Trabalhadores	Pessoal	Limitações organizacionais	Participando	Pouco programas de	Dialogar e
---------------------	---------	----------------------------	--------------	--------------------	------------

da Educação Básica	Organizacional	e culturais	Mobilizando	incentivo	mobilizar  Articular
--------------------	----------------	-------------	-------------	-----------	----------------------------

## 5. Análise de Riscos e Fragilidades

Perguntas orientadoras	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais)?	Não
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, as corporações profissionais precisam ser convencidas e incorporadas ao projeto.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A resistência. A Lei de Execução Penal apesar de ser uma Lei que busca ressocializar as pessoas privadas de liberdade é muito marginalizada dentro dos setores de execução e pela própria sociedade. Seu caráter incremental exige uma reavaliação permanente de sua implementação. Importa apresentar propostas com segurança jurídica e apoio político e que os resultados sejam duradouros.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Mobilizar forças sociais e políticas capazes de enfrentar a cultura administrativa herdada, inaugurando uma prática de gestão socialmente inclusiva, eficiente e efetivamente democrática.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para	Sim, porém necessita de um planejamento



realizar o projeto?	estratégico de médio e longo prazo.
De forma geral a equipe avalia ao final que o plano de ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido	Sim, ressaltando que a ressocialização se executada de forma eficiente, busca retirar pessoas que estão abaixo da marginalidade, que foram excluídas socialmente e retomar a vida de forma digna. O projeto precisa ser no intuito de resgatar a dignidade da pessoal privada de liberdade.

### **Conclusão:**

No Brasil existe a necessidade de se repensar a forma de como punir as pessoas que cometem crimes. O sistema Penitenciário Brasileiro adota a progressividade da execução da pena e suas importantes transformações, sendo observada de acordo com critérios objetivos e subjetivos, fazendo com que o condenado inicie o cumprimento da sua pena em determinado regramento carcerário.

Onde o nosso sistema apresenta-se de forma complexa, no que se refere à estrutura física, uma vez que envolve variados modelos de unidades prisionais: penitenciárias e extrapenitenciária, assim verificando sua distinção. Porém, sabemos que todos os problemas da administração pública encontra sozinha a solução e invista no setor. Deve a sociedade ao menos não olhar ex-presidiário pelo quadrante preconceituoso, etiquetado pelo seu passado, devendo inclusive, oferecer oportunidade para manter reinserido na sociedade, onde esse indivíduo também é parte, oferecendo trabalho lícito, contribuindo assim, para uma verdadeira ressocialização. As questões referentes à viabilidade de um processo de ressocialização não podem ser esquecidas e precisam ser minuciosamente analisado, caso contrário os encarcerados permanecerem no esquecimento, vivendo, ou melhor, sobrevivendo condições desumanas e inaceitáveis e ao término de sua reprimenda não terá alternativa além da reincidência. Sendo necessária a reavaliação do sistema penitenciário conseqüentemente a implementação de um tratamento penal através de novos conceitos de condutas, valores, famílias e outros que podem ser capaz de reabilitar essas pessoas.

## Referências Bibliográficas

DOTTI, René Ariel. Bases e Alternativas Para o Sistema de Penas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998

MORAES, Evaristo de. Prisões e Instituições Penitenciária no Brasil. Rio de Janeiro : Livraria Editora Conselheiro Cândido de Oliveira, 1923.

[www.direitonet.com.br](http://www.direitonet.com.br) > Artigos

[diegobayer.jusbrasil.com.br/.../atuais-condicoes-da-ressocializacao-no-sistema-peniten...](http://diegobayer.jusbrasil.com.br/.../atuais-condicoes-da-ressocializacao-no-sistema-peniten...)

Site: Ministério da Justiça/DEPEN

[Seap.ba.gov.br](http://Seap.ba.gov.br)