



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS ATIVAS PARA O FOMENTO DO TRABALHO PRISIONAL NO BRASIL

Franco de Matos, Universidade de Brasília – Departamento de
Gestão de Políticas Públicas | FACE - UnB

RESUMO

No Brasil, constata-se um enrijecimento da política de encarceramento. Conforme registros do DEPEN (2014, última informação disponível), observa-se incremento da população prisional de 7% ao ano. Assim, o país alcançou 622 mil presos naquele ano. Contudo, apenas 20% destes encontrava-se inseridos em atividades laborais. O presente artigo busca propor categorias para tipificar instrumentos de política ativa de fomento ao trabalho prisional, em regime fechado e semiaberto, e apresentar o estado da arte da estruturação e execução dos respectivos instrumentos em âmbito federal e estadual, a partir de pesquisa de campo realizada junto às administrações penitenciárias federal e estaduais.

Palavras-chave: sistema prisional; políticas de trabalho.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS ATIVAS PARA O FOMENTO DO TRABALHO PRISIONAL NO BRASIL

MATOS, Franco de

INTRODUÇÃO

No Brasil, constata-se nas últimas décadas um processo de enrijecimento da política de encarceramento. Conforme registros do Departamento Penitenciário (DEPEN), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, observa-se incremento da população prisional na ordem de 07% ao ano (informações correspondentes a dezembro de 2014¹). Assim, o país alcançou 622 mil pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos penais ao final de 2014, tornando-se a quarta nação com maior número absoluto de presos no mundo, depois de Estados Unidos, China e Rússia. Contudo, apenas 20% da população prisional estava inserida em atividades laborais (ou seja, 115.794 pessoas privadas de liberdade).

A Lei de Execução Penal brasileira, promulgada na década de 1980 e ainda em vigor, entende que o trabalho do preso: o trabalho é, ao mesmo tempo "dever social" e "condição de dignidade humana", com "finalidade educativa e produtiva". Internacionalmente, as Regras de Mandela (revisão das Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos, conjunto de princípios para tratamento penitenciário que fora instituído em 1955 pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas), em vigor desde 2015, dá ênfase à importância do trabalho prisional como meio de reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

Em relação à política prisional nacional, o DEPEN é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Além disso, este Departamento é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado em 1994. Contudo, as administrações penitenciárias estaduais possuem grande autonomia para o estabelecimento da política penitenciária no âmbito estadual, inclusive para a estruturação de instrumentos de fomento ao trabalho prisional.

Pretende-se, portanto, que o trabalho desenvolvido pelo indivíduo em privação de liberdade, egressos do sistema prisional, cumpridores de penas restritivas de direito ou medidas cautelares, possa oferecer a possibilidade de retornar à sociedade de forma não mais segregada, contribuindo para sua

¹ Informações disponíveis nos registros do INFOPEN, sistema de informações penitenciárias sob gestão do DEPEN, correspondente a dezembro de 2014, último levantamento disponível. Estas informações são coletadas por meio de formulário online, via plataforma digital de pesquisas. A plataforma foi programada seguindo a estrutura do questionário reformulado pelo referido Departamento em dezembro de 2014, com o apoio e assistência técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São responsáveis pela alimentação desta base de informações os gestores responsáveis por cada uma das 1.436 unidades prisionais existentes no país. Assim, a partir de um banco de dados em formato aberto, é possível extrair informações individualizadas de cada estabelecimento prisional.

reintegração social.

A garantia ao acesso a estes direitos, em particular o direito ao trabalho, demanda um arranjo institucional com sofisticada coordenação tanto intragovernamental quanto intergovernamental, além de ações articuladas entre os órgãos estatais, por meio de cooperação entre municípios, estados e União, uma vez que a gestão da política prisional é descentralizada.

O principal instrumento da política de fomento ao trabalho no sistema prisional brasileiro é o Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes em Estabelecimentos Penais (PROCAP), sob gestão do DEPEN. Este programa tem por objetivo implementar oficinas de trabalho permanentes em unidades prisionais, agregando a capacitação profissional. O referido programa é operacionalizado por meio do repasse de recursos do FUNPEN para as Secretarias de Administração Prisional ou aqueles responsáveis pela política penal, visando à estruturação de oficinas de trabalho nas unidades prisionais, a partir de chamamentos públicos, com repasse de recursos para o aparelhamento, equipamentos e insumos. Nos últimos anos, demais instrumentos de políticas de trabalho e renda federais e estaduais vêm sendo incorporados com vistas a promover o trabalho prisional.

Contudo, ainda existem poucos trabalhos de pesquisa que buscam levantar informações de quais instrumentos de fomento ao trabalho prisional vêm sendo estruturados em âmbito estadual. O presente artigo busca propor categorias para tipificar instrumentos de política ativa de fomento ao trabalho prisional em regime fechado e semiaberto, e apresentar o estado da arte da estruturação e execução dos respectivos instrumentos em âmbito federal e estadual, a partir de pesquisa realizada junto às administrações penitenciárias federal e estaduais em julho de 2016².

Por fim, deve-se ressaltar que a presente proposta de categorização e levantamento de instrumentos abordados neste artigo restringem-se às políticas ativas de trabalho prisional voltadas a pessoas privadas de liberdade no regime fechado e semiaberto, não tratando dos instrumentos voltados a egressos do sistema prisional, assim como não trata de demais políticas passivas, que englobam instrumentos de capacitação e qualificação profissional, por exemplo.

1. Direito ao Trabalho Prisional – Marco Legal Nacional e Internacional

A Lei de Execução Penal (LEP), estabelecida em 1984, normatiza o trabalho no sistema prisional brasileiro, destacando-o como um dever social e ressaltando que deve garantir condições de dignidade humana, com finalidade tanto educativa quanto produtiva³. Deve ser destacado que a LEP estabelece

² A referida pesquisa de campo junto às administrações penitenciárias estaduais e federal foi realizada entre janeiro e julho de 2016 para o DEPEN, a partir de contrato de consultoria individual com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

³ A Lei de Execução Penal (LEP) foi estabelecida em 11 de julho de 1984 (Lei nº. 7.210), estabelecendo regramentos para o tratamento dos presos e seu processo de reabilitação. Baseou-se em orientações da Organização das Nações Unidas (ONU), visando garantir aos apenados tratamento baseado na dignidade da pessoa humana.

que o trabalho das pessoas privadas de liberdade passa a ser regido por um regime trabalhista diferenciado, não se encontrando sujeito à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)⁴.

São os principais direitos ao trabalho para a população prisional garantidos pela LEP:

- a) Garantia do direito ao trabalho como forma de promoção à cidadania, com finalidade educativa e produtiva, garantindo ao preso atribuição de trabalho e remuneração, distribuição do tempo para o trabalho, para o descanso e para recreação, sendo esse direito estendido aos presos provisórios e egresso. O trabalho prisional também deve levar em consideração a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras dos presos⁵;
- b) Trabalho dos presos regido por regime trabalhista diferenciado e garantia aos presos dos demais direitos relacionados ao trabalho, quando não disciplinado pela LEP, inclusive a garantia dos direitos de saúde e segurança do trabalho⁶;
- c) Definição de jornada de trabalho prisional⁷;
- d) Direito à remição da pena por meio do trabalho prisional⁸.

Contudo, deve-se reconhecer que a legislação que trata da garantia do direito ao trabalho no sistema prisional brasileiro já possui mais de 30 anos, sendo que o marco legal nacional e internacional desde

⁴ O novo regime estabelecido pela Lei garante alguns direitos enquanto suprime outros, gerando discussões acerca das garantias trabalhistas dos apenados. Prevaleceria, contudo, o entendimento de que, se todos os direitos trabalhistas assegurados aos trabalhadores fossem garantidos aos trabalhadores presos, haveria um desestímulo quanto à contratação da mão de obra carcerária (BAQUEIRO, 2009).

⁵ LEP - Capítulo IV (dos Deveres, dos Direitos e da Disciplina) – Seção II (dos Direitos) – Art. 41: “Constituem direitos do preso: (...) II - atribuição de trabalho e sua remuneração; III - Previdência Social; V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena”; Título III (do Trabalho) – Seção I (Disposições Gerais) – Art. 28: “O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva”; Título I (do Objeto e da Aplicação da Lei de Execução Penal) – Art. 2º - parágrafo único: “Esta Lei aplicar-se-á igualmente ao preso provisório e ao condenado pela Justiça Eleitoral ou Militar, quando recolhido a estabelecimento sujeito à jurisdição ordinária”; Título III (do Trabalho) – Seção II (do Trabalho Interno) – Art. 32: “Na atribuição do trabalho deverão ser levadas em conta a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado: § 1º Deverá ser limitado, tanto quanto possível, o artesanato sem expressão econômica, salvo nas regiões de turismo; § 2º Os maiores de 60 (sessenta) anos poderão solicitar ocupação adequada à sua idade; § 3º Os doentes ou deficientes físicos somente exercerão atividades apropriadas ao seu estado”.

⁶ LEP - Título III (do Trabalho) – Seção I (Disposições Gerais) – Art. 28: § 2º: “O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho”; Título III (do Trabalho) – Seção I (Disposições Gerais) – Art. 28: “§ 1º Aplicam-se à organização e aos métodos de trabalho as precauções relativas à segurança e à higiene”.

⁷ LEP - Título III (do Trabalho) – Seção II (do Trabalho Interno) – Art. 33: “A jornada normal de trabalho não será inferior a 6 (seis) nem superior a 8 (oito) horas, com descanso nos domingos e feriados Parágrafo único. Poderá ser atribuído horário especial de trabalho aos presos designados para os serviços de conservação e manutenção do estabelecimento penal”.

⁸ LEP – Título V – Seção IV (da Remição) – Art. 126: “O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011) (...); § 1º A contagem de tempo referida no caput será feita à razão de: (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011): I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar - atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional - divididas, no mínimo, em 3 (três) dias; (Incluído pela Lei nº 12.433, de 2011); II - 1 (um) dia de pena a cada 3 (três) dias de trabalho (Incluído pela Lei nº 12.433, de 2011); § 3º Para fins de cumulação dos casos de remição, as horas diárias de trabalho e de estudo serão definidas de forma a se compatibilizarem (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011)”.

então traz uma série de aperfeiçoamentos em relação ao tratamento do direito ao trabalho e também de direito ao trabalho no sistema prisional.

No âmbito internacional, deve-se destacar que, em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) concluiu o processo de revisão e atualização das Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, denominada “Regras de Mandela”⁹. Esta revisão tem como propósito a ampliação dos direitos das pessoas em cumprimento de pena visando a garantir sua dignidade frente a questões que não estavam anteriormente previstas, tais como novas formas de acesso à saúde, regras para o confinamento solitário, para o respeito aos familiares, às mulheres detidas e seus filhos, às diversidades religiosas, de gênero, raça e sexualidade.

O referido documento trata também de direitos ao trabalho prisional, podendo ser destacadas as seguintes principais recomendações neste sentido: as administrações penitenciárias e outras autoridades competentes devem oferecer educação, formação profissional e de trabalho, bem como outras formas de assistência (Regra 04); manutenção de condições de salubridade e segurança para alojamento e local de trabalho (Regra 14); garantia de oportunidade de trabalho aos presos, segundo suas aptidões físicas e mentais (Regra 96); garantia de que não haja trabalho forçado para os presos (Regra 97); garantia de que os presos possam escolher o tipo de trabalho que desejam realizar e que tenham oportunidades de formação profissional (Regra 98); que a organização e métodos de trabalho nas prisões devem assemelhar-se, tanto quanto possível, aos trabalhos similares fora das prisões, de modo a preparar os reclusos para as condições de vida de trabalho normal (Regra 99); garantia de segurança no trabalho (Regra 101); e estabelecimento de jornadas de trabalho e sistemas de remuneração (Regras 102 e 103).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), organismo ligado ao sistema ONU que trata do direito ao trabalho, não dispõe de normativos que tratem especificamente do trabalho prisional. Contudo, suas Convenções sobre Trabalho Forçado (Convenções 29 e 105) estabelecem que o trabalho desempenhado pelos prisioneiros precisa ser realizado sob a supervisão das autoridades públicas do presídio, e os prisioneiros não podem ser forçados a trabalhar para empresas privadas dentro ou fora da prisão. Também preveem que prisioneiros devem oferecer-se voluntariamente para tais empregos e as empresas – se fizerem uso de mão de obra prisional – devem assegurar que os termos e condições de trabalho para prisioneiros sejam comparáveis às de trabalhadores livres naquele setor.

Por fim, no Brasil, o trabalho prisional também foi tratado nas diretrizes nacionais que orientam a atuação do poder público no âmbito dos Direitos Humanos foram desenvolvidas a partir de 1996, com

⁹ United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules) - Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015.

o lançamento do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I)¹⁰. Este Programa foi revisado e atualizado em 2002, sendo ampliado com a incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que resultou na publicação do segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II). A terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) foi finalizada em 2009 (estabelecida pelo Decreto Presidencial nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009; atualizada pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010), construída a partir de um processo de diálogo entre poderes públicos e sociedade civil. A base inicial do documento foi constituída pelas resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, contando com 50 conferências nacionais.

2. Instrumentos de Política Ativa de Fomento ao Trabalho Prisional

2.1. Estabelecimento de Parcerias com Empresas Privadas

O estabelecimento de parcerias com empresas privadas com vistas à oferta de trabalho para pessoas privadas de liberdade consiste em um dos principais instrumentos para garantir o direito ao trabalho prisional. A própria LEP prevê o estabelecimento de parcerias entre o sistema prisional e empresas públicas e privadas com vistas a ofertar vagas de trabalho à população prisional¹¹.

Segundo dados do INFOPEN, de dezembro de 2014, constata-se que as pessoas privadas de liberdade que desenvolvem trabalho externo atuam principalmente em empresas privadas que, por sua vez, desenvolvem parcerias com o sistema prisional. No Brasil, 50,39% das pessoas privadas de liberdade que desenvolvem trabalho externo encontravam-se inseridas em empresas privadas, segundo o referido registro para aquele período.

Em pesquisa realizada para o DEPEN junto às administrações penitenciárias estaduais, em julho de 2016, levantou-se que, regime fechado, 28.691 pessoas privadas de liberdade estavam inseridas em atividades laborais por meio de parcerias com a iniciativa privada (empresas e instituições sem fins lucrativos). No regime semiaberto, levantou-se que 14.620 pessoas privadas de liberdade se encontravam inseridas em atividades laborais por meio de parcerias com a iniciativa privada (empresas e instituições sem fins lucrativos) intermediadas pela Administração Prisional, enquanto

¹⁰ As diretrizes nacionais que orientam a atuação do poder público no âmbito dos Direitos Humanos foram desenvolvidas a partir de 1996, com o lançamento do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I). Este Programa foi revisado e atualizado em 2002, sendo ampliado com a incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que resultou na publicação do segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II). A terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) foi finalizada em 2009 (estabelecida pelo Decreto Presidencial nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009; atualizada pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010), construída a partir de um processo de diálogo entre poderes públicos e sociedade civil. A base inicial do documento foi constituída pelas resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, contando com 50 conferências nacionais.

¹¹ LEP - Título III (do Trabalho) – Seção II (do Trabalho Interno) – Art. 34: “O trabalho poderá ser gerenciado por fundação, ou empresa pública, com autonomia administrativa, e terá por objetivo a formação profissional do condenado: § 1o. Nessa hipótese, incumbirá à entidade gerenciadora promover e supervisionar a produção, com critérios e métodos empresariais, encarregar-se de sua comercialização, bem como suportar despesas, inclusive pagamento de remuneração adequada (Renumerado pela Lei nº 10.792, de 2003); § 2o Os governos federal, estadual e municipal poderão celebrar convênio com a iniciativa privada, para implantação de oficinas de trabalho referentes a setores de apoio dos presídios. (Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003)”.

que 2.336 presos se encontravam inseridos por conta própria em atividades laborais ofertadas pela iniciativa privada. Com relação aos presos provisórios, levantou-se que 1.621 dessas pessoas privadas de liberdade encontravam-se inseridas em atividades laborais por meio de parcerias com a iniciativa privada (empresas e instituições sem fins lucrativos). Considerando um universo de mais de 620.000 pessoas privadas de liberdade no país, estes números podem ser considerados modestos. Levantou-se ainda na referida pesquisa que, no Brasil, segundo informações dos pesquisados, no conjunto do sistema prisional brasileiro, 1.172 empresas privadas realizam parcerias com o sistema, com vistas a permitir a inserção de presos em atividades laborais.

A pesquisa realizada também permitiu levantar que as gestões estaduais do sistema prisional adotam diferentes estratégias para viabilizar e promover parcerias com empresas privadas com vistas a promover o trabalho prisional. Por exemplo, na administração penitenciária da Bahia, são estabelecidos convênios com empresas privadas que estejam quites com suas obrigações tributárias com a União, e governos estadual e municipais. Tais instrumentos estabelecem, por exemplo, que as empresas parceiras devem fornecer uniforme aos trabalhadores do sistema prisional; proporcionar treinamento quando necessário; disponibilizar Equipamentos de Proteção Individual, entre outras ações. No Espírito Santo, o Programa Responsabilidade Social e Ressocialização visa a inclusão de presos no mercado de trabalho por meio de convênios firmados com empresas privadas, sendo-lhes garantido o pagamento mensal da remuneração mínima de um salário mínimo vigente, alimentação e transporte. No Distrito Federal são estabelecidas parcerias com a iniciativa privada para promoção de trabalho prisional, com a estruturação de oficinas de fabricação de produtos para *pet shop* e de produtos gráficos.

Outra iniciativa para atrair empresas privadas para o estabelecimento de parcerias com o sistema prisional consiste na criação de selos e certificados sociais. A referida pesquisa levantou instrumentos que instituem Selo de Responsabilidade Social voltado a empresas parceiras de ações de fomento ao trabalho prisional, nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais. Também foi identificado um projeto na Câmara dos Deputados que propõe instituir o certificado Parceiros da Ressocialização a ser concedido, anualmente, às pessoas jurídicas que contratarem egressos e sentenciados acautelados do sistema prisional nacional¹².

Por fim, a pesquisa também levantou a estruturação de instrumentos legais no âmbito estadual que autorizam o Poder Executivo a destinar estruturas físicas e a incentivar parcerias com entidades privadas para a efetivação da atividade laboral por parte dos sentenciados do sistema prisional, no caso de Santa Catarina. Contudo, deve-se reconhecer que no atual ambiente econômico, caracterizado por recessão e redução de postos no mercado de trabalho, a atração de empresas privadas com vistas a ampliar a oferta de trabalho prisional torna-se um desafio ainda maior.

¹² PL 709/2011 – Câmara dos Deputados - Autor: Weliton Prado (PT/MG) - Data da apresentação: 15/03/2011.

2.2. Criação de Incentivos Fiscais e de Subvenção Econômica

O PNDH-3, em relação ao trabalho e reintegração social dos presos, recomenda “promover incentivos a empresas para que empreguem os egressos do sistema penitenciário” (BRASIL, 2010). Em pesquisa realizada junto ao Poder Legislativo puderam ser identificados sete Projetos de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados que propõem a criação de incentivos fiscais e de subvenção econômica para contratação de trabalho prisional por empresas¹³. São as principais proposições apresentadas nesse sentido:

- a) Dedução, do imposto devido pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real ou presumido, de um salário mínimo mensal por funcionário egresso do sistema prisional;
- b) A pessoa jurídica tributada com base no lucro real ou no lucro presumido que contratar egresso do sistema prisional poderá deduzir do imposto de renda devido o valor equivalente a um salário mínimo por mês de efetivo trabalho desse empregado, por um período de dois anos após a contratação;
- c) As pessoas jurídicas receberão, mensalmente, subvenção econômica no valor de um salário mínimo por egresso ou pessoa em cumprimento de pena contratado, pelo tempo que durar o contrato de trabalho ou por vinte e quatro meses;
- d) A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto de renda devido, em cada período de apuração, o valor dos encargos sociais, efetivamente pagos, incidentes sobre a remuneração dos empregados egressos do sistema prisional ou em cumprimento de pena: consideram-se encargos sociais, para os efeitos desta Lei, os devidos à Previdência Social, ao Fungo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao salário-educação, às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e ao seguro contra os riscos de acidentes do trabalho;
- e) Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos em atividades para qualificação, especialização e criação de empregos para os internos do sistema prisional, desde que cadastrados no Ministério da Justiça e Cidadania e no órgão estadual competente: a dedução de que trata esta Lei está limitada a dois por cento do imposto devido pelas pessoas jurídicas;

¹³ PL 3149/2015 – Câmara dos Deputados - Autor: Sóstenes Cavalcante (PSD-RJ) - Data da apresentação: 30/09/2015; ii) PL 2683/2015 – Câmara dos Deputados - Autor: CPI - Sistema Carcerário Brasileiro - Data da apresentação: 19/08/2015; iii) PL 2682/2015 – Câmara dos Deputados - Autor: CPI - Sistema Carcerário Brasileiro - Data da apresentação: 19/08/2015; PL 1348/2015 – Câmara dos Deputados - Autor: Alberto Fraga (DEM/DF) - Data da apresentação: 04/05/2015; PL 2189/2011 – Câmara dos Deputados - Autor: Laercio Oliveira (PR/SE) - Data da apresentação: 31/08/2011; PL 729/2011 – Câmara dos Deputados - Autor: Weliton Prado (PT-MG) - Data da apresentação: 16/03/2011; PL 470/2011 – Câmara dos Deputados - Autor: Inocêncio Oliveira (PR-PE) - Data da apresentação: 17/02/2011.

f) As pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins do imposto sobre a renda, o dobro dos salários pagos, no período-base, referente à contratação de profissionais apenados em regime semiaberto e egressos do sistema carcerário brasileiro;

g) As pessoas jurídicas regularmente constituídas que contratarem egressos e sentenciados acautelados do sistema prisional, nos três primeiros anos após o efetivo cumprimento da pena, receberão benefício fiscal, nos seguintes parâmetros: a pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto de renda sobre pessoa jurídica, em cada período de apuração, o total da remuneração integral do empregado paga nos 60 (sessenta) primeiros dias de trabalho, vedada a dedução como despesa operacional; o benefício será concedido durante quatro anos após a contratação dos egressos e sentenciados do sistema prisional; limite máximo para contratação pelo sistema de benefícios é de 10% (dez por cento) do número total de funcionários da pessoa jurídica contratante.

Contudo, deve-se também reconhecer que no atual ambiente econômico, caracterizado por uma crise fiscal, instrumentos baseados em concessão de incentivos fiscais e subvenção econômica encontram maior dificuldade de serem implantados.

2.3. Oferta de Vagas de Trabalho Prisional na Administração Pública

A promoção do trabalho de pessoas privadas de liberdade na administração pública, de forma direta e indireta, consiste em outra importante estratégia de geração de postos de trabalho para esta população. A LEP prevê que presos em regime fechado possam trabalhar em serviço ou obra pública realizadas por órgãos da administração pública direta ou indireta¹⁴.

Na pesquisa realizada junto aos executores estaduais da política de trabalho prisional, levantou-se que, no regime fechado, 7.211 pessoas privadas de liberdade inseridas em atividades laborais são remuneradas pelo poder público; no regime semiaberto, 5.817 pessoas privadas de liberdade; e dentre os presos provisórios, 2.142 dessas pessoas inseridas em atividades laborais são remuneradas pelo poder público. No regime fechado, levantou-se 7.211 pessoas privadas de liberdade inseridas em atividades laborais são remuneradas pelo poder público, assim como 5.817 pessoas privadas de liberdade no regime semiaberto e 2.142 presos provisórios.

O referido levantamento identificou que é bastante difundida a utilização de trabalho prisional em

¹⁴ LEP - Título III (do Trabalho) – Seção III (do Trabalho Externo) – Art. 36: “O trabalho externo será admissível para os presos em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina: § 1º O limite máximo do número de presos será de 10% (dez por cento) do total de empregados na obra; § 2º Caberá ao órgão da administração, à entidade ou à empresa empreiteira a remuneração desse trabalho; § 3º A prestação de trabalho à entidade privada depende do consentimento expresso do preso”; Título III (do Trabalho) – Seção III (do Trabalho Externo) – Art. 37: “A prestação de trabalho externo, a ser autorizada pela direção do estabelecimento, dependerá de aptidão, disciplina e responsabilidade, além do cumprimento mínimo de 1/6 (um sexto) da pena: Parágrafo único. Revogar-se-á a autorização de trabalho externo ao preso que vier a praticar fato definido como crime, for punido por falta grave, ou tiver comportamento contrário aos requisitos estabelecidos neste artigo”.

serviços de manutenção, conservação e limpeza e serviços terceirizados das unidades prisionais, realizados diretamente pela administração pública, ou por meio de empresas terceirizadas. Segundo as informações levantadas, 4.169 pessoas privadas de liberdade em regime fechado trabalham em serviços terceirizados, assim como 2.619 pessoas em regime semiaberto e 1.045 presos provisórios.

Foi levantado pela pesquisa, por exemplo, que, no Ceará, a Secretaria da Justiça e Cidadania (SEJUS), através da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso (CISPE), emprega 200 egressos do sistema prisional em seus espaços, que são remunerados através de gratificação, exercendo diversas funções, como: serviços gerais, professores de oficinas de artesanato e arte, auxiliar administrativo, gerente de produção. Atualmente há parcerias vigentes com a ECOFOR (empresa de limpeza urbana), Teatro José de Alencar (através da Secretaria de Cultura do Estado), URBFOR (autarquia de urbanismo e paisagismo de Fortaleza). Também no Ceará, o projeto Justiça de Portas Abertas disponibiliza oportunidades de trabalho para egressos do sistema prisional no Setor de Digitalização do Fórum de Justiça estadual.

Em Sergipe, adota-se prática de contratação de egressos do sistema prisional para exercerem serviços terceirizados da Secretaria de Justiça. Em Goiás, o Programa Empregabilidade para o Resgate da Cidadania e o projeto Mãos que Transformam investiram cerca de R\$ 12 milhões de reais, nos últimos 4 anos, com pagamento de salários aos presos que trabalham para o governo estadual dentro das unidades prisionais do estado. No Espírito Santo, o Projeto Manutenção da Vida visa à inclusão de presos em atividades de manutenção, conservação e limpeza nas unidades prisionais e setores da SEJUS. Neste projeto, cada preso trabalhador inserido no projeto recebe um salário mínimo vigente. A ampliação do projeto possibilitaria uma considerável redução de gastos públicos, vez que não haverá contratação de empresas terceirizadas por meio de licitação pública. No Amazonas, adota-se prática de contratação de pessoas privadas de liberdade pelas empresas terceirizadas responsáveis pelos serviços de manutenção das unidades prisionais, de jardinagens e serviços gerais.

A pesquisa também identificou um Projeto de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados propõe que o poder público federal, estadual e municipal deve propiciar meios para a contratação de mão de obra prisional excedente em obras e serviços públicos, suprimindo a insuficiência dos postos de trabalhos disponíveis aos custodiados, entendendo, contudo, o trabalho do condenado como obrigatório¹⁵. São as principais proposições apresentadas nesse sentido:

- a) O Poder Público federal, estadual e municipal pode propiciar meios para a contratação de mão de obra prisional excedente em obras e serviços públicos, suprimindo a insuficiência dos postos de trabalhos disponíveis aos custodiado;
- b) O número de presos na obra será de no máximo 15% do total de empregados na atividade.

¹⁵ PL 4530/2016 – Câmara dos Deputados - Autor: William Woo - PV/SP - Data da apresentação: 24/02/2016.

2.4. Reserva de Vagas em Contratos e Obras Públicas e Outras Formas Indiretas de Absorção de Trabalho Prisional na Administração Pública

A pesquisa realizada também identificou que as unidades federativas também têm adotado práticas de reservas de vagas de trabalho em contratos e obras públicas voltadas para pessoas privadas de liberdade, como o caso do Ceará, Paraíba, Espírito Santo e São Paulo.

No Ceará, foi aprovada a Lei das Vagas nº. 15.854, de 2015, que dispõe sobre a reserva de vagas de empregos referentes aos contratos com o Estado do Ceará, aplicando-se aos assistidos em regime aberto, semiaberto, livramento condicional e egressos, que oportunizará aos assistidos interessados na reinserção social a conseguirem ingressar no mercado formal de trabalho. Essa lei ainda se encontra em fase de regulamentação. Na Paraíba, a Lei nº 9.430 de 14 de julho de 2011, dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas vencedoras de licitações públicas, no âmbito do Estado da Paraíba, a reservarem até 5% do total de vagas existentes na contratação de obras e de serviços a pessoas privadas de liberdade. No Espírito Santo, o Decreto nº. 2.460-R, de 2010, estabelece que as empresas que prestam serviços ao estado devem contratar 3% de egressos. E em São Paulo, o Programa Pró Egresso, da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT), por meio do Decreto nº 56.290, de 2010, estabelece que os administradores dos órgãos do estado, quando da contratação de empresa para prestar serviços, tenham no seu quadro funcional em percentual de 5% de egressos do sistema prisional para prestação de serviço contratado. Contudo, não há avaliações em relação à efetividade desses instrumentos quanto à maior oferta de oportunidades de trabalho para a população prisional.

Também foram identificados dois Projetos de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados propõem reservas aos egressos do sistema prisional em vagas previstas na terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional¹⁶. São as principais proposições apresentadas nesse sentido:

- a) Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem estabelecer, nos editais de convocação de licitações para contratação de serviços, que 05% dos respectivos postos de trabalho sejam destinados a egressos do sistema prisional;
- b) Dos contratos para contratação de obras e serviços, inclusive os técnicos especializados, constará cláusula que estabeleça a obrigatoriedade de reservar ao menos 10% dos postos de trabalho para reeducandos do sistema prisional que estejam cumprindo pena em regime semiaberto.

Além disso, a pesquisa realizada identificou outras formas indiretas de geração de oportunidades de trabalho prisional pela administração pública, por meio da produção de bens e produtos utilizados pelo sistema prisional e pela administração pública em geral. A LEP prevê a dispensa de licitação para

¹⁶ PL 2655/2015 – Câmara dos Deputados - Autor: Vinicius Carvalho (PRB/SP) - Data da apresentação: 18/08/2015; PL 873/2015 – Câmara dos Deputados - Autor: Laudivio Carvalho (PMDB-MG) - Data da apresentação: 24/03/2015.

aquisição, pelo poder público, de bens e produtos oriundos do trabalho sistema prisional¹⁷.

Por exemplo, em Alagoas, o Projeto Plantando o Bem, baseado em cultivo de hortas por parte da população prisional, gerou, primeiro semestre de 2016, 31 toneladas de alimentos distribuído nas cozinhas do sistema prisional, por meio da central de aprovisionamento.

No Ceará, são desenvolvidas ações de trabalho para a população prisional com vistas à fabricação de bens para consumo das próprias unidades prisionais e da SEJUS, possibilitando economia de recursos públicos e ocupação dos presos (como a fábrica de material de limpeza e fábrica de vassouras). Neste mesmo estado, o projeto Mãos que Reciclam busca a produção de materiais utilizados pelo próprio governo estadual, por meio da reciclagem de *banners*. No Tocantins, vêm sendo implementadas oficinas de panificação nas unidades prisionais de Araguaína, Cariri e Palmas, empregando população prisional para produção de alimentos voltados às unidades prisionais.

No Paraná, são desenvolvidas atividades produtivas que se valem de trabalho prisional com sua produção destinada exclusivamente para consumo do próprio sistema prisional, como a fábrica de uniformes de presos e agentes penitenciários, a de blocos de concreto, a de fraldas descartáveis, a de produtos domissanitários, canteiros de serraria, marcenaria, etc. Também, no Paraná, foi realizada parceria com o Grupo Administrativo de Planejamento responsável pela parte do orçamento para aquisição dos insumos das fábricas instaladas nas unidades prisionais. Em Minas Gerais, os uniformes femininos serão produzidos por presas do Presídio de Caxambu e Presídio de Pouso Alegre, sendo que a reformulação dos uniformes é uma das primeiras realizações do Comitê de Política Estadual de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional de Minas Gerais, responsável em fomentar políticas específicas para o público feminino. Por fim, na Bahia, são realizadas ações de articulação com os organismos públicos e privados visando assegurar a comercialização dos produtos do trabalhador interno, quando realizam produção autônoma, isto é, não vinculado a uma empresa.

2.5. Oficinas de Trabalho Prisional

Um dos principais instrumentos de política ativa de fomento ao trabalho do Sistema Prisional Brasileiro, promovidas pelo DEPEN, consiste na implementação de Projetos de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes (PROCAP), projeto este estabelecido em 2012. Esta ação visa à implementação de oficinas permanentes de trabalho e oferecimento de cursos de capacitação em estabelecimentos penais, sendo tais projetos executados diretamente pelos Estados e

¹⁷ LEP - Título III (do Trabalho) – Seção II (do Trabalho Interno) – Art. 35: “Os órgãos da Administração Direta ou Indireta da União, Estados, Territórios, Distrito Federal e dos Municípios adquirirão, com dispensa de concorrência pública, os bens ou serviços do trabalho prisional, sempre que não for possível ou recomendável realizar-se a venda a particulares. Parágrafo único: Todas as importâncias arrecadadas com as vendas reverterão em favor da fundação ou empresa pública a que alude o artigo anterior ou, na sua falta, do estabelecimento penal”.

Distrito Federal.

A implantação de oficinas permanentes de trabalho tem, então, como propósito disponibilizar às pessoas em restrição de liberdade o acesso à capacitação profissional e uma possível implementação de linha de produção no estabelecimento penal, aliando-se à possibilidade de integração ao mercado de trabalho ainda dentro do sistema penitenciário, permitindo a remição da pena pelo trabalho, conforme previsto na Lei de Execução Penal (LEP).

A implementação do projeto se dá por meio de ciclos, compreendendo o encaminhamento de diagnósticos por parte das unidades federativas interessadas; análise preliminar dos projetos e subsequente aprovação das propostas que atendam aos propósitos definidos (mediante disponibilidade orçamentária e financeira), além da própria implementação das oficinas nas Unidades da Federação selecionadas.

No quarto ciclo de financiamento, foram definidas as seguintes modalidades de oficinas a serem apoiadas com recursos do FUNPEN (Portaria DEPEN nº 119/2015): i) Construção Civil (artefatos de concreto e blocos e tijolos ecológicos); ii) Marcenaria; iii) Serralheria; iv) Corte e Costura Industrial; v) Panificação e Confeitaria; vi) Manutenção de Equipamentos de Informática; vii) Fabricação de Fraldas (em unidades femininas ou mistas).

Desde sua criação, em 2012, o PROCAP beneficiou 7.435 pessoas privadas de liberdade atuando nas oficinas de trabalho implantadas, contempladas também por cursos de capacitação profissional associados a essas oficinas (informações da Coordenação Geral de Promoção da Cidadania do DEPEN).

Em relação ao financiamento do PROCAP, foram firmados, até julho de 2016, 44 convênios pelo DEPEN com as unidades federativas executoras do projeto, totalizando R\$39.022.005,42 de reais.

Segundo análise dos registros do INFOPEN, em dezembro de 2014, 1.078 unidades prisionais declaram possuir oficinas de trabalho para o desenvolvimento de atividades laborais (75,07% do total de unidades prisionais). Contudo, em relação à estrutura das oficinas de trabalho existentes no sistema prisional, também segundo informações disponíveis no INFOPEN, a estrutura dessas oficinas fica aquém das necessidades da estruturação de atividades laborais para atender, por sua vez, as necessidades produtivas, sendo que a capacidade das oficinas de trabalho instaladas no sistema prisional brasileiro é de absorção de 22.204 pessoas privadas de liberdade, bastante abaixo do universo da população prisional. Dentre as oficinas de trabalho instaladas o sistema prisional, constata-se predominância naquelas dedicadas à atividade de artesanato (25,37% do total), com capacidade, contudo de absorver 42,31% da capacidade de trabalhadores prisionais. A pesquisa realizada junto aos executores estaduais do sistema prisional levantou também que certas unidades federativas alegam dificuldade de implantar os projetos do PROCAP devido à própria burocracia de aquisição de bens e serviços.

CONCLUSÃO

Ainda que a política de fomento ao trabalho prisional não se restrinja a proporcionar oferta de trabalho a pessoas privadas de liberdade no regime fechado e semiaberto, uma vez que também deve abranger instrumentos de política que beneficiem egressos do sistema penitenciário, constata-se que, no Brasil, os instrumentos de política voltados aos dois regimes são os mais difundidos. Contudo, como tratado neste artigo, dados do INFOPEN mostram que apenas 115.805 pessoas privadas de liberdade trabalham, sendo que destas 74,81% desenvolvem trabalho interno. Ou seja, cerca de 80% da população prisional é privada do direito ao trabalho por falta de oportunidades de trabalho, impedindo que tenham acesso à renda, benefícios como remição e demais ganhos relacionados à experiência e aprendizado ao desenvolverem atividades laborais durante o período de privação de liberdade.

Entretanto, a pesquisa realizada identificou que, tanto no âmbito federal como estadual, uma série de instrumentos de política ativa de fomento ao trabalho prisional encontram-se estruturados, ainda que não estejam articulados com uma política nacional. Deve-se frisar também que é bastante incipiente o esforço de levantamento, sistematização e análise desses instrumentos. Este quadro justifica a estruturação de uma política nacional de trabalho prisional, com vistas a promover o trabalho dentro das unidades prisionais, envolvendo o poder público e promovendo também parcerias com empresas privadas com vistas a proporcionar mais oportunidades de trabalho para a população prisional. E também justifica a construção de uma agenda de pesquisa em relação à sistematização e análise dos instrumentos de política de fomento ao trabalho prisional.

A partir dos achados de pesquisa apresentados neste artigo, como conclusão, apresenta-se a seguinte proposta de agenda de pesquisa e de intervenção pública em relação aos instrumentos de política ativa de fomento ao trabalho prisional:

- i) Levantamento de Boas Práticas Estaduais de Parcerias com Empresas Privadas – Levantamento, descrição e divulgação de boas práticas estaduais voltadas ao estabelecimento de parcerias com empresas privadas com vistas à promoção do trabalho prisional, contemplando a formalização de instrumentos de gestão que incentivem a instalação de empresas privadas dentro das unidades prisionais, assim como a oferta de vagas de trabalho para presos do regime semiaberto;
- ii) Avaliação dos Instrumentos de Criação de Incentivos Fiscais e Subvenção Econômica para Empresas Privadas – Avaliação dos instrumentos de concessão de incentivos fiscais e subvenção econômica às empresas privadas que contratem trabalhadores do sistema prisional;
- iii) Avaliação dos Instrumentos de Reserva de Vagas em Contratos e Obras Públicas – Realização de uma avaliação comparativa da aplicação dos instrumentos legais em âmbito estadual que estabelecem a reserva de vagas para pessoas privadas em liberdade em contratos e

obras públicas, com vistas a avaliar a efetividade desses instrumentos, possíveis obstáculos para sua implementação efetiva e construção de guia de operacionalização de instrumentos desta natureza, com vistas a torná-los mais efetivos;

iv) Avaliação do PROCAP – Realização de avaliação externa do PROCAP, com vistas à verificação da efetividade do programa, assim como com o propósito de levantar e propor, de forma estruturada, recomendações de aperfeiçoamento e direcionamentos para aplicação dos recursos de forma a garantir maior empregabilidade da população prisional no futuro.

Referências

AZEREDO, B. **Políticas Públicas de Emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Abet, 1998.

BAQUEIRO, F. R. L. **Da necessidade da Declaração e Respeito aos Direitos Trabalhistas dos Presos e o Papel do Ministério Público do Trabalho no Combate à Exploração da Mão de Obra Carcerária**. Disponível em:

[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/fernanda_ravazzano_lopes_baqueiro.p df](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/fernanda_ravazzano_lopes_baqueiro.pdf)

BITTAR, E.; ALMEIDA, G. A. (Org.). **Minicódigo de Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate do sistema nacional de emprego. **Revista Abet**, São Paulo, v. 3, n. 1, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete da Presidência. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil** / Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: Presidência da República, 2015.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.

_____. (1984). **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7210.htm.

CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F.; LIGIERO, A. P. **Desenho e Gestão de uma Política Pública de Intermediação de Mão de Obra**. Ideias e Tendências em Foco, v. 1, p. 9-48, 2008.

CARDOSO Jr., J. C.; GONZALEZ, R.; STIVALI, M.; AMORIM, B.; VAZ, F. **Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão nº 1237).

CARDOSO JUNIOR, J. C.; Gonzalez, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda em Contexto de Baixo Crescimento Econômico**: Experiência Brasileira Recente. In: Macambira, J.; Carleial, L. M. F.; Ramos, C. A. (Org.). Emprego, Trabalho e Políticas Públicas. 1ed.Fortaleza: IDT, 2009.

DELMANTO JÚNIOR, R. **25 Anos de Lei de Execução Penal**. Boletim IBCCRIM: ano 17; no. 201. São Paulo, 2009.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Infopen – Junho de 2014. Brasília: DEPEN, 2015.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo**. Genebra: ILO, 2010.

_____. **Decent work and social justice**: The ILO approach to development results. Genebra: ILO, 2011.

MATOS, F.; SILVA, D. F. L. **Políticas de Inclusão Produtiva e Qualificação Profissional**: A Execução do PRONATEC Brasil Sem Miséria e o Seguro-Desemprego, na Bahia, no Ceará e em Sergipe. In: Macambira, J.; Andrade, F. B. (Org.). Estado e Políticas Sociais: Fundamentos e Experiências. 1ed.Fortaleza: IDT-UECE, 2014.

MIRABETE, J. F. **Execução Penal**: Comentários à Lei nº7.210 de 11-07-84. São Paulo: Atlas, 1987.

SINGER, P.; SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia Solidária e os Desafios da Superação da Pobreza Extrema no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

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

_____. **Informe Sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio De los Derechos Humanos** - HRI/MC/2008. Geneva: United Nations, 2008.

_____. **General comment No. 18: The Right to Work**. Economic and Social Council E/C.12/GC/186. United Nations, 2006.