



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

CARLA JESUS DE SOUZA QUINTINO

**TRABALHO PRISIONAL: O caso das leis do Distrito Federal  
que asseguram a reserva de vagas de trabalho para presos e  
egressos do sistema penitenciário**

Brasília – DF  
2019

CARLA JESUS DE SOUZA QUINTINO

**TRABALHO PRISIONAL: O caso das leis do Distrito Federal  
que asseguram a reserva de vagas de trabalho para presos e  
egressos do sistema penitenciário**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Franco de Matos

**CARLA JESUS DE SOUZA QUINTINO**

**TRABALHO PRISIONAL: O caso das leis do Distrito Federal que asseguram a reserva de vagas de trabalho para presos e egressos do sistema penitenciário.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Carla Jesus de Souza Quintino**

Dr. Franco de Matos  
Professor-Orientador

Dra. Ana Paula Antunes Martins  
Professor-Examinador

Brasília, 02 de julho de 2019

Dedico essa monografia a todos que contribuíram para que eu chegasse a esse momento.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus por todas as bênçãos, pela oportunidade de realizar minha graduação na Universidade de Brasília e por ter me dado sempre coragem para enfrentar novos desafios.

A minha mãe, por sempre ter sido minha base e por ter-me apoiado em todos os momentos da minha vida acadêmica e em todas as decisões tomadas. Também a minha irmã que me incentivou a estudar na Universidade e fez com que me mantivesse firme durante todos os anos da graduação.

Ao meu namorado, que desde do início compartilhou comigo as felicidades da vida acadêmica e que antes mesmo de entrar na faculdade me encorajou a seguir com os meus objetivos. Aos meus amigos e familiares que acreditaram no meu potencial e sempre me deram força para que eu seguisse com os meus sonhos.

As minhas amigas da graduação, Ana, Cinthia e Karen que fizeram com essa trajetória fosse tão rica e que compartilharam comigo todas as angústias, felicidades e aprendizados da vida universitária.

Agradeço também a todos os docentes da Universidade em especial do curso de Gestão de Políticas Públicas por terem compartilhado seus conhecimentos comigo.

Ao meu orientador Franco de Matos, por ter me auxiliado da melhor maneira possível e me apoiado, principalmente nesses últimos semestres, com toda sua sabedoria, atenção e generosidade.

Agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação e para que eu chegasse a esse momento.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível”

(Charles Chaplin).

## RESUMO

Este trabalho teve como propósito analisar as leis do Distrito Federal que visam reservar vagas de trabalho para presos e egressos do sistema penitenciário nos contratos de licitação realizados pela Administração Pública. Estas leis têm por finalidade a geração de emprego e a reintegração social das pessoas presas. Para isso, foi preciso compreender como é feita a gestão e quais foram os instrumentos utilizados para a implementação e controle das leis. Também, foi preciso identificar o arranjo institucional e a interação dos órgãos estaduais para entender como eles se organizam para colocá-las em prática. Para facilitar o entendimento, identificou-se a necessidade de construir um quadro comparativo com outros estados que possuem legislações semelhantes, o que foi possível concluir que as leis aprovadas no Distrito Federal poderiam ter sido mais detalhadas para que então pudessem ser executadas. Outro aspecto abordado é como o trabalho pode ser entendido como medida de reintegração social das pessoas presas e como a Lei de Execução Penal influencia na construção das políticas penitenciárias. Trata-se de uma pesquisa qualitativa em que as informações foram obtidas por meio de pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas semiestruturadas realizadas com a diretora da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal, que é a instituição responsável por gerir as contratações dos sentenciados, com os órgãos responsáveis por realizarem as licitações e as fiscalizações dos contratos do Distrito Federal e também com empresas privadas que passaram pela experiência de contratar pessoa vindas do sistema prisional. Após análise dos documentos e das entrevistas identificou-se que as referidas leis não vêm sendo cumpridas e conseqüentemente não estão contribuindo para geração de empregos e para inserção dos presos e egressos no mercado de trabalho. Também constatou-se que falta de regulamentações claras e a definição de um arranjo institucional impedem a aplicabilidade das leis e a devida responsabilização dos agentes.

Palavras-chave: Trabalho prisional; Sistema Penitenciário; Arranjos institucionais.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Faixa etária da população carcerária. ....	10
Figura 2 – Nível de escolaridade da população carcerária. ....	10



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Comparativo entre os Estados .....	33
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

LEP - Lei de Execução Penal

FUNAP – Fundação de Amparo ao Trabalho Preso

SESIPE – Subsecretaria do Sistema Penitenciário

SEJUS – Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania

CPP – Centro de Progressão Penitenciária

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>14</b>
1.1 Implementação e Arranjos institucionais.....	14
1.2 Trabalho Prisional .....	18
1.3 Cotas sociais.....	21
<b>2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....</b>	<b>23</b>
<b>3 LEGISLAÇÃO QUE ASSEGURA RESERVA DE VAGAS PARA PRESO E EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.....</b>	<b>27</b>
3.1 Lei de reserva de vagas do Distrito Federal.....	27
<b>4 ANÁLISE DE RESULTADOS. ....</b>	<b>31</b>
4.1 Análise das leis de reserva de vagas para presos e egressos do sistema penitenciário de outros Estados.....	31
4.2 Atuação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal na gestão dos contratos dos sentenciados.....	34
4.3 Atuação dos órgãos distritais para a implementação das leis que asseguram a reserva de vagas para presos e egressos do sistema penitenciário.	
38	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>44</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>48</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>49</b>
<b>APÊNDICE C .....</b>	<b>50</b>
<b>APÊNDICE D .....</b>	<b>51</b>

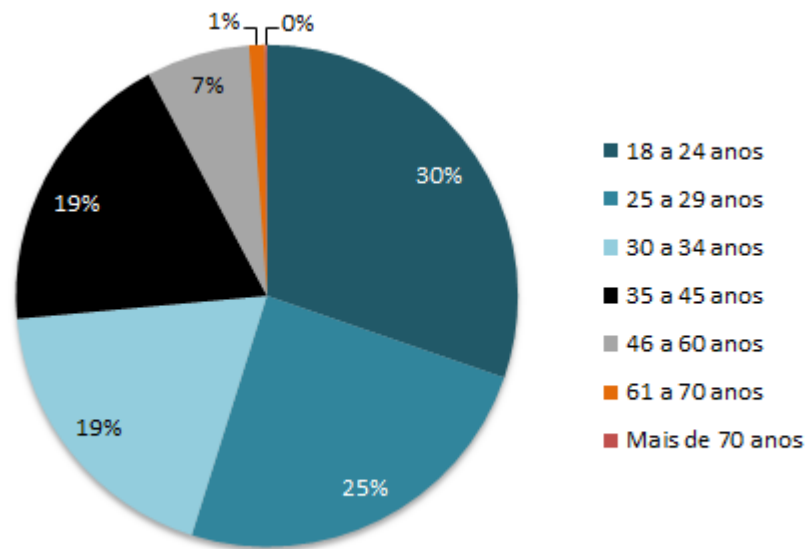
## INTRODUÇÃO

O Brasil recentemente passou a ter a terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, que ocupa a primeira posição, e da China. No levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça por meio do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, o país possui atualmente 790.441 pessoas privadas de liberdade, sendo que este sistema ainda está sendo implementado e por isso resta cadastrar parte das pessoas presas do estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul. 41% dessa população é formada por presos provisórios que estão aguardando julgamento, o que é contraditório, pois a Constituição Federal estabelece a liberdade como sendo a regra e a prisão como sendo a exceção. O grande problema relacionado ao encarceramento em massa é que o sistema prisional possui somente 368.049 vagas, tendo então, um déficit de aproximadamente 422.392 lugares. Deste total de pessoas presas 21.314 estão no Distrito Federal, uma média de 573,40 a cada 100 mil habitantes.

Nos últimos 20 anos, houve um aumento de 575% no número de presos e como consequência o sistema penitenciário não acompanhou essa expansão e por isso tem-se mostrando pouco eficaz, pois não atende as necessidades desta população. Neste contexto é necessário avaliar quais as ações do Estado para tratar desse problema e como ele está se articulando com a Lei de Execução Penal para garantia da dignidade e dos direitos dos apenados.

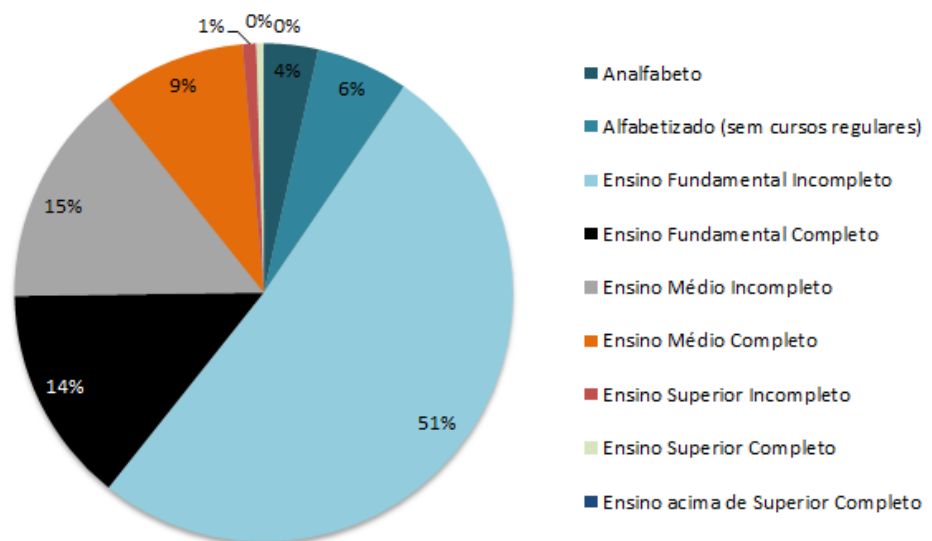
Analisando o perfil dos sentenciados constatou-se que: “30,52% tem entre 18 e 24 anos e 23,39% entre 25 e 29 anos de idade demonstrando que mais da metade dessas pessoas registradas no Banco Nacional de Monitoramento de Prisões tem até 29 anos (BRASIL, 2018), ou seja, a maior parte é formada por jovens que estão em idade produtiva. Em relação ao nível de escolaridade apenas 13% possuem educação básica, que consiste na educação que inclui as séries do ensino fundamental até o ensino médio. Este baixo nível de escolaridade acaba reduzindo as possibilidades destes se inserirem no mercado trabalho. Os diagramas abaixo foram realizados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) e consistem em demonstrar a faixa etária e o nível de escolaridade das pessoas que se encontram privadas de liberdade.

Figura 1 – Faixa etária da população carcerária



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN, Junho/2016.

Figura 2- nível de escolaridade da população carcerária



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN, Junho/2016.

Devido o aumento do número de pessoas presas e conforme dados apresentados construir programas eficientes que tenham a capacidade de reintegrar todas as pessoas que estão sob custódia, torna-se cada vez mais difícil, porém esses programas são necessários, pois conforme Mendes (2010) após o cumprimento da pena todos voltarão ao convívio social e ao retornarem buscarão no trabalho seu sustento. Portanto, torna-se importante criar medidas para incentivar a reinserção e possibilitar que eles possam exercer seus direitos e consequentemente não reincidirem no crime.

A Lei de Execução Penal visa a criação de medidas para minimizar o impacto e o preconceito dos apenados, pois existe uma dificuldade que um ex-detento seja contratado devido ao estigma que este carrega e por isso acaba tendo de lidar com a falta de oportunidade de emprego e com a exclusão social. Para Dias e Oliveira (2014), a exclusão social sofrida pelos sentenciados trata-se de uma “pena invisível”, pois não foi instituída pelo poder público, mas sim pelo preconceito social que repercute pelo resto da vida e tem como consequência um desemprego prolongado que gera pobreza, desorganização familiar e reincidência. Essa lei também estabelece que a assistência ao condenado será: material; saúde; jurídica; educacional; social; e religiosa e caberá ao serviço de assistência social colaborar com o egresso para a obtenção de trabalho, que terá finalidade educativa e produtiva. O trabalho e a remuneração são direitos subjetivos dos sentenciados e por isso o Estado deve assegurar formas para que todos tenham acesso.

O trabalho no sistema prisional tem grande relevância, pois ele é tido como forma de reintegração social, forma de remição da pena, forma progressão do regime e pressuposto para liberdade condicional, ou seja, regulamentar as relações de trabalho é fundamental para garantia da dignidade e formação social. Porém, a Lei de Execução Penal não estabelece de forma concreta como ocorreriam as relações trabalhista, apenas diz que os contratos não serão regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) e serão elaborados pela administração pública, sendo permitido o trabalho para prestação de serviços ou obras não podendo superar 10 % do total de funcionários contratados. Em relação a remuneração, não é garantido aos presos o recebimento de um salário mínimo por mês, a única previsão legal sobre o tema, encontra-se na LEP que diz que o trabalho remunerado não poderá ser inferior a  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo e essa remuneração deve atender: a) a indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios; b) a assistência à família; c) a pequenas despesas pessoais; d) ao ressarcimento ao Estado das despesas

realizadas com a manutenção do conteúdo, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista em leis anteriores.

O Brasil participa de acordos internacionais de alternativa às penas e de garantia da dignidade dos condenados como é o caso do acordo de “Mandela”, elaborado e assinados pelo país no ano de 2015. Este acordo tem como objetivo estabelecer regras mínimas a serem observadas para o tratamento das pessoas presas. Essas regras seriam utilizadas como parâmetro para a elaboração de políticas públicas para o sistema penitenciário, mas desde a assinatura, o país não propôs alternativas para solucionar o problema prisional. As regras de Mandela reafirmam a crença nos direitos humanos e na dignidade e no valor da pessoa humana, sem distinção de qualquer tipo, priorizando a igualdade entre todos. Além disso, instituiu-se que o ambiente prisional deve proporcionar políticas que forneçam a possibilidade para que as pessoas presas se reintegrem à sociedade.

Devido a reforma do Estado ocorrida nos anos 1990 houve um processo de descentralização das atividades realizadas pelo estado, outorgando a legislação e a execução dos serviços aos demais entes da federação, com isso os estados ganharam competência para legislar sobre o direito penitenciário de acordo com as particularidades observadas em seus territórios. A Constituição Federal de 1988 estabelece que legislar sobre direito penitenciário é concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal, isso significa que a União estabelecerá as regras gerais e os estados e o Distrito Federal legislarão sobre normas específicas que sejam de acordo com as normas federais. Como medida de promoção do trabalho prisional, o Distrito Federal aprovou a Lei nº 4.079/2008 e a Lei nº 4.652/2011, que asseguram a reserva de no mínimo 2% e 3%, respectivamente, de vagas para apenados em regime semiaberto e egressos do sistema prisional nas licitações promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública.

O resultado desta pesquisa contribuiu para mostrar quais são as medidas que vêm sendo utilizadas pelo Estado para contribuir com a realidade dos apenados proporcionando dignidade e condições de vida após o período de encarceramento. Diante disso, a pergunta de pesquisa consistiu investigar se: Após a aprovação das leis distritais nº 4.079/2008 e 4.652/2011 houve aumento no número de vagas de trabalho para presos e egressos no Distrito Federal?

Tendo como objetivo geral: Compreender como o Distrito Federal após a aprovação das leis de reserva de vagas para presos e egressos em contratos de obras e de prestação de serviços da administração pública se organizou para colocá-las em prática, além disso, era

prioridade compreender como é feita a gestão, como foi a implementação e se de fato as leis são eficazes e contribuíram para a promoção do trabalho e o aumento no número de vagas de emprego.

Já os objetivos específicos consistiram em:

- I) Compreender o arranjo institucional para a execução das leis e como o Distrito Federal se organiza para a efetivação.
- II) Compreender os principais pontos para execução dessas leis.
- III) Comparar as leis aprovadas no Distrito Federal com as de outros estados que também aprovaram leis semelhantes.
- IV) Compreender a atuação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso no processo de gestão dos contratos dos sentenciados.

Este trabalho está estruturado em quatro partes, além da introdução. A primeira trata-se do referencial teórico, que é o momento no qual serão abordados os conceitos que auxiliarão no desenvolvimento da pesquisa; na segunda parte estão os métodos de pesquisa utilizados para chegar ao resultado final; a terceira encontra-se a exposição das leis distritais que buscam a reserva de vagas para os apenados e a análise dos resultados. Por fim, as considerações finais.



# 1 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico consistiu em abordar os conceitos que possuem relação com a implementação e com o arranjo institucional, que são fatores essenciais para a execução das leis de reversa de vagas no Distrito Federal. Também são abordados os temas que estão relacionados com o trabalho no ambiente prisional e as contas sociais como sendo ações afirmativas que permitem a valorização de grupos socialmente discriminados.

## 1.1 Implementação e Arranjos institucionais.

Para Pedone (1986), a implementação de uma política pública ocorre após a transformação do projeto em uma lei, porém a forma que essa política será efetivada depende de um conjunto de ações e atores e por isso deve haver um relacionamento entre os processos de implementação. Para o autor os processos de implementação consistem em:

Conglomerado de órgãos que lidam com as políticas e conjunto de executores (funcionários); 2) Demandas e recursos que estimulam os formuladores e executores das políticas públicas; 3) um processo de conversão, incluindo os processos e estrutura, as normas e os métodos da formulação e decisão, que transforma as demandas e os recursos em políticas públicas; 4) as políticas e programas públicos resultantes representando os objetivos, valores e intenções dos formuladores, dos tomadores de decisão e dos grupos ao redor da políticas ou dos órgãos implementadores; 5) o desempenho das políticas tomando-se em conta a maneira como são prestados os serviços à clientela; 6) análise dos resultados e realimentação de informações ao processo de conversão às novas demandas, recurso e dificuldades encontradas. (PEDONE, 1986, p. 30).

A fase de implementação ocorre após o esclarecimento dos objetivos e após a destinação dos recursos para a execução (PEDONE, 1986). A importância de se esclarecer os objetivos se dá pelo fato de que durante o processo de implementação de um projeto, é necessário a integração de vários órgãos de diferentes esferas do governo e nessas interações esses objetivos podem ser perdidos ou reavaliados sob a ótica das outras burocracias organizacionais, o que pode tornar processo mais lento, com várias distorções e conseqüentemente menos eficaz. Outro aspecto abordado pelo autor é que nas interações entre os diversos órgãos responsáveis pela execução as finalidades não são compartilhadas e por isso o curso das ações é prejudicado.

“Os problemas de implementação não se referem à falta de início das atividades do programa, mas sim a incapacidade em conseguir alcançar o que os programas se propunham a realizar. O estudo da implementação de políticas públicas, portanto, se propõe a examinar aqueles fatores que contribuíram para a realização ou a não-realização dos objetivos das políticas públicas”. (PEDONE, 1986, p.31).

“O processo de políticas públicas é um processo dinâmico, conectando executores, implementação e grupos a serem atingidos pela ação governamental. ” (PEDONE, 1986, p.34). Por isso surge a importância de ter-se um engajamento entre os atores envolvidos nesse processo, que compartilhem os mesmos objetivos e saibam lidar com todas as etapas da implementação.

Como forma de esclarecimento dos objetivos, a Lei nº 4.652 de 2011 aprovada no Distrito Federal optou por deixar claro que a sua finalidade era a criação de um programa de valorização profissional dos apenados em regime semiaberto e dos egressos do sistema penitenciário. Essa é uma forma de garantir que todos possam ter conhecimento dos objetivos e assim realizá-los.

Para Lotta (2010), durante o processo de implementação a política passa por “cadeia de atores (instituições e indivíduos) que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras que vão transformando as políticas centralmente definidas. Essas várias transformações, para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores são consequência do próprio processo que liga a formulação à implementação”. (LOTTA, 2010, p.113). Durante todo o percurso os objetivos estabelecidos primordialmente podem sofrer diversas modificações.

Para Latour (2016), o curso de um processo para a realização de um objetivo é composto por diversas ações coletivas e no decorrer dessas ações ocorrerão desvios, que são quando diferentes atores com diferentes motivações participam do processo e vão dando uma nova visão e caminho para a execução do objeto inicial, podendo levar a alteração do objeto. Os desvios também podem ocorrer após as traduções, que são os diferentes entendimentos. Para trabalhar com esses desvios é necessário realizar o que autor entende como provação, que são testes que serão realizados para revelar se o processo ainda tem como finalidade o objetivo anteriormente definido e se eles são válidos. Durante os desvios ocorrem pausas e para solucioná-las é necessário a interferência de outras pessoas que possuem outras competências.

Segundo Latour (2016) após solucionar os desvios eles são esquecidos e o foco volta a ser o objeto inicial. Essas modificações não são só por influências das pessoas, mas também por influência das máquinas, das matérias e dos diversos fatores que constituem a

implementação do objeto. Os desvios são inerentes e as técnicas são necessárias para se chegar aos efeitos práticos. Na modernidade devido as complexidades sociais, os desvios são cada vez mais longos e se articulam entre a técnica, a ciência e a política, estas são intersetoriais e por isso sofrem e provocam alterações durante todo o processo de execução das ações (LATOURE, 2016).

Ao surgirem os desvios também surgem as dúvidas, que no livro foram abordadas pelo autor como sendo as “controvérsias”, que são construídas por públicos específicos, sendo sustentadas ou desfeitas pelos prós e contras. “A ciência é a responsável por colocar fim as essas controvérsias”. (LATOURE, 2016, p.79). Além disso, elas possibilitam a multiplicação das associações, pois nada é evidente ou indiscutível (LATOURE, 2016, p.79).

Portanto, as ideias só avançam após um processo de desvios e composições e nesse processo são incorporados diferentes linguagens, interesses e saberes. Latour (2016) também afirma que para se alcançar a finalidade é preciso saber lidar com todos esses desvios. O mesmo acontece com a implementação das políticas públicas, que no decorrer de suas ações podem ser modificadas por diferentes atores e órgãos governamentais e por isso acabam perdendo sua finalidade.

Além dos desvios que ocorrem no processo do curso das ações, a indefinição dos arranjos institucionais também é fator que dificulta a implementação de políticas, pois a elaboração de um arranjo claro possibilita promover a integração, formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015). Após os anos 1990 houve um processo de descentralização dos serviços prestados pelo Estado dando competência para que os estados e os municípios pudessem também fazer parte da realização dos serviços, logo “Esses arranjos buscam promover o envolvimento e a coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos) ou com outras organizações ou sociedade para alcançar a efetividade das políticas públicas” (LOTTA; VAZ, 2015 p. 174). Os arranjos institucionais podem ser entendidos como instrumento que possibilita a integração de pessoas, organizações e áreas de abrangência das políticas públicas. Esses arranjos também possibilitam que haja curso das informações entre os burocratas (implementadores das políticas) e entre as burocracias organizacionais (os diferentes órgãos de execução).

Ao analisar o processo de implementação deve-se ir além de só investigar os erros e o curso das ações, também deve-se levar em consideração o poder de influência que os burocratas exercem para colocar as políticas em prática. “Nas democracias contemporâneas, os burocratas não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de

tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers*” (LOTTA, 2012, p. 22). No processo de implementação das ações surgem dúvidas que necessitam da tomada de decisão, essas decisões podem influenciar mudanças nos resultados das políticas públicas, por esses motivos, estudar o impacto das ações dos burocratas de nível de rua, que são os responsáveis por tomarem as decisões, tornou-se importante. Para Lotta (2012), os burocratas de nível de rua podem ser compreendidos como os funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, eles são a personificação do Estado para a sociedade, portanto, fazem a mediação das relações entre estado e cidadão/sociedade e são os responsáveis por tentar buscar a solução das pessoas que os procuram. Tecnicamente eles são os verdadeiros implementadores das políticas públicas, pois fazem com o que foi planejado saia do papel e passe a ter efeitos práticos.

Por entender que esses burocratas podem provocar influência nas execuções das políticas por meio de suas ações, decisões e escolhas entendemos que esses possuem autonomia e discricionariedade no momento da atuação e por isso acabam exercendo um juízo de valor daquilo que eles consideram que de fato importa, ou seja, eles são mais que simples seres dotados de técnica que seguem um roteiro de ações, eles também são seres políticos dotados de autonomia que ao exercerem sua discricionariedade estão levando em consideração seus valores e crenças individuais juntamente com os valores das instituições. Logo, os burocratas atribuem o significado sobre a política de acordos com seus valores pessoais e de acordo com os valores institucionais, mas pelo fato da implementação ser algo relacional na qual os burocratas não atuam isoladamente, mas em constantes trocas com outros burocratas há conflitos de diferentes burocracias organizacionais que possuem diferentes valores e significações. Essas inter-relações podem ajudar ou dificultar a integração entre as políticas (LOTTA, 2012).

Então, para que as leis que asseguram a reserva de vagas de trabalho para presos e egressos do sistema penitenciário possam ser implementadas é necessário o estabelecimento de um arranjo institucional e do esclarecimento das normas e dos objetivos para todos os setores inseridos no processo de execução.

## 1.2 Trabalho Prisional

A prisão surge como uma forma de limitar o poder do Estado no seu direito de punir, dando fim às penas cruéis voltadas para o corpo do condenado. É uma substituição das condenações corpóreas e violentas, que o estado fazia para mostrar sua eficiência diante da desobediência das normas, por uma pena privativa de liberdade, que seria utilizada como maneira de controle social. Dessa forma seria possível que o estado mantivesse todos sobre seu domínio.

Conforme Foucault (1975), a prisão surge como instituição com caráter corretivo que teria como objetivo tornar os indivíduos dóceis e úteis, através da privação de liberdade, ou ainda “uma empresa de modificação dos indivíduos que a privação de liberdade permite fazer funcionar no sistema legal” (FOUCAULT, 1975, p.225). Ou seja, o encarceramento dos indivíduos era ao mesmo tempo uma medida de privação de liberdade e uma tentativa de transformação do indivíduo.

Manter as pessoas encarceradas era uma solução para o Estado de retirar da sociedade aqueles que eram considerados perigosos e isolá-los de total forma para poder exercer um poder que os colocariam em uma situação de submissão ao regime. Seria um local no qual as pessoas acusadas de cometerem crimes “pagariam” por seus atos. Para Foucault (1975) O Estado optava pelo encarceramento, pois seria mais fácil vigiá-los a puni-los, pois todos estariam concentrados em um mesmo ambiente sendo vigiados dia e noite. Um lugar de vigilância estatal e disciplina.

Para Thompson (2002) a pena e a prisão possuem objetivos semelhantes que caminham juntos com as finalidades de: “punição do mal causado pelo delinquente; prevenção da prática de novas infrações, através da intimidação do condenado e de pessoas potencialmente criminosas; regeneração do preso no sentido de transformá-lo de criminoso em não criminoso”. (Thompson, 2002, p.3), ou seja, os três pilares desse sistema eram a punição, intimidação e mudança dos indivíduos.

Essa ideia de que cabe ao cárcere tratar e reeducar o infrator surgiu com os pensadores da escola penal positivista. “A prevenção especial positiva é destinada a tratar o infrator e “curá-lo”, já a prevenção especial negativa reside na eliminação ou neutralização do delinquente perigoso” (SILVA; SÉLLOS-KNOERR, 2015, p. 142).

No Brasil, conforme Maia, Neto, Costa e Bretas (2009). As instituições penais no Brasil Colonial foram criadas com finalidade de punir e isolar, porém após a chegada da

família real portuguesa e a independência aboliram-se as punições de caráter bárbaro, limitaram o poder da polícia e tentaram implementar um novo modelo que estabelecia que a punição estatal agora teria o objetivo de reintegrar e recuperar o criminoso para à sociedade. Assim, houve uma alteração do paradigmática da função do Estado em relação a punição, pois agora se tratava de uma perspectiva de proteção social com efeitos educativos e preventivos (SILVA; SÉLLOS-KNOERR, 2015).

A atual constituição brasileira considera que à sanção penal detém um caráter ressocializador, o que ratificado pelo Art. 1º da Lei de Execução Penal, que diz “ a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e dos internados. ” (Brasil, 1984).

O Brasil, por se tratar de um estado democrático de direito deve independentemente da condição dos indivíduos e o crime por ele cometido garantir o acesso aos direitos fundamentais, pois ninguém poderá ser privado de seus direitos, ainda mais se tratando de direitos básicos para uma vida digna.

“Ressocializar significa oferecer ao condenado condições para reintegrá-lo à sociedade, para que possa ter sua vida resgatada e viver no mundo exterior sem o estigma de ex-condenado”. (MACHADO, 2005, p. 178), sendo essa uma das prioridades da política prisional brasileira. Porém atualmente o termo ressocializar foi substituído pelo termo reintegrar, pois conforme Machado (2015) como maior parte da população carcerária é composta por pessoas de baixa renda com baixo nível de escolarização e sem acesso as políticas sociais do estados pressupõem-se que essas pessoas, devidos essas condições, nem se quer foram socializadas, por isso não há que se falar em ressocializar e sim reintegrar que é um conceito mais amplo que abrange um processo de interação entre o preso e a sociedade, tornando-o parte do ambiente social.

Conforme Silva e Séllos-Knoerr (2015) o trabalho é umas das principais vias de se efetivar a dignidade de uma pessoa, além disso, os valores do trabalho e da livre iniciativa e a dignidade da pessoa humana configuram-se fundamentos da República Federativa do Brasil estabelecido na Constituição Federal de 1988. Sendo o trabalho, conforme abordado pela Lei de Execução Penal um dos principais meios e mais eficazes para a inclusão social. “Oportunizar lhes ingressar junto ao mercado de trabalho é poder fazê-los sentirem-se membros produtivos do corpo social” (SILVA; SÉLLOS-KNOERR, 2015, p.152).

Para Coutinho (1999), na sociedade atual o trabalho é compreendido como algo central, pois está presente dentro de cada um e por isso tornou-se uma forma de construção da

subjetividade. “O trabalho quando atendido na sua dignidade humana se instaura como instrumento de constituição da própria personalidade e, nestes termos, consubstancia-se em um instrumento de auxílio eficaz no atingimento do escopo de reinserção social dos apenados”. (COUTINHO, 1999, P.13).

A Lei de Execução Penal estabelece o trabalho externo e o interno, o externo é admissível para os egressos, presos em regime semiaberto e aos presos em regime fechado quando for o caso de serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da administração direta, indireta ou entidades privadas e desde que tomadas as cautelas para evitar a fuga. Para realização do trabalho deve-se ter o consentimento expresso dos presos e a seleção dependerá da sua aptidão e o cumprimento de no mínimo 1/6 da pena. Já os trabalhos internos são os realizados dentro do estabelecimento prisional e também dependerá do consentimento expresso do preso para que ele seja realizado.

“O propósito do trabalho, portanto, mediante o método dialético é o de identificar no valor do trabalho o fundamento que, em termo de evolução social, seja capaz de assegurar não apenas a ressocialização da pessoa presa, mas a emancipação pelo trabalho” (OLIVEIRA; RIBAS, 2013, p. 362).

Além de termos o trabalho como sendo um direito do preso, ele também é um instrumento de remição da pena, pois conforme Art. nº 126 da LEP “o condenado que cumpre a pena regime fechado ou semiaberto poderá remir por trabalho ou por estudo parte do tempo de execução da pena” (BRASIL, 1984). A contagem do tempo se dará por 1 (um) dia a menos de pena para cada 3 (três) dias trabalhados. Outro direito do preso que também é efetivado pós sua inserção ao mercado de trabalho é o livramento condicional, que concedido pelo juiz ao preso que possua uma ocupação lícita. Assim, o trabalho é mais que um direito é uma possibilidade de reintegração social, ele dá oportunidade para que o sentenciado possa remir seu tempo de pena e receber benefícios associados à liberdade.

É importante evidenciar que o trabalho prisional que é abordado nessa pesquisa e que foi estabelecido nas leis distritais refere-se ao trabalho de caráter não obrigatório, pois conforme Art. 5º da Constituição Federal é vedado penas que estabeleçam o trabalho forçado e que submetam as pessoas à tortura ou à tratamentos desumanos e degradantes. Portanto, as leis que tratam do assunto devem prever medidas para que os apenados interessados se manifestem e assim possam ser incluídos em um quadro de vagas para serem selecionados.

No Brasil, dados estatísticos demonstram que 70% dos ex-infratores voltam para o sistema prisional por falta de uma oportunidade de emprego logo após deixar a prisão e que a

reincidência cai para 48% quando encontram uma oportunidade de trabalho efetivo (MENDES, 2013).

### 1.3 Cotas sociais

A cotas sociais para a promoção de direito das pessoas privadas de liberdade podem ser entendidas como ações afirmativas, ações essas que tem como finalidade impulsionar a igualdade de direito para todas as pessoas. As ações afirmativas são para a inclusão social de grupos discriminados que sempre estiveram a margem da sociedade. Conforme Moelecke (2002) esse termo teve origem nos Estados Unidos nos anos sessenta, quando buscavam-se igualdade entre todos e para todos, principalmente nas relações horizontais. “Dessas políticas afirmativas nasceu o sistema de cotas, que consistiu em estabelecer um determinado número ou percentual a ser ocupado por um grupo específico” (MOELECKE, 2002. p.199). As cotas podem ser entendidas como medidas para restituição de uma igualdade que foi rompida ou que nunca existiu (MOELECKE, 2002).

Nos anos 60, os norte-americanos viviam um momento de reivindicações democráticas internas, expressas principalmente no movimento pelos direitos civis, cuja bandeira central era a extensão da igualdade de oportunidades a todos. No período, começam a ser eliminadas as leis segregacionistas vigentes no país, e o movimento negro surge como uma das principais forças atuantes, com lideranças de projeção nacional, apoiado por liberais e progressistas brancos, unidos numa ampla defesa de direitos. É nesse contexto que se desenvolve a ideia de uma ação afirmativa, exigindo que o Estado, para além de garantir leis antissegregacionistas, viesse também a assumir uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra” (MOEHLECKE, 2002, p.200).

Além disso, conforme Moehlecke (2002), as ações afirmativas podem ser classificadas em ações reparatórias, compensatórias ou preventivas que buscam corrigir ações ocorridas no passado, no presente ou no futuro, respectivamente, e que visam a valorização desses grupos durante um período limitado de tempo. Os percentuais de reserva de vagas estabelecidos nas leis vigentes para algum grupo específico são entendidos como instrumentos para dar visibilidade a uma minoria ignorada pela sociedade e que por isso se viu impossibilitada de ter acesso aos seus direitos fundamentais, como é o caso dos presos e egressos do sistema penitenciário. As porcentagens estabelecidas nas leis que asseguram a reserva de vagas são para incentivar os apenados a entrarem no mercado de trabalho, visto



que estes, devido suas condenações sofrem preconceitos e por isso acabam não conseguindo oportunidades de trabalho.

As ações afirmativas não se restringem a grupos economicamente desfavorecidos, elas visam nivelar as desigualdades. “A ação afirmativa objetiva proporcionar igualdade real as minorias carentes, que sozinhas não conseguiriam usufruir dos direitos que lhes são designados. Logo, a ação afirmativa concretiza os direitos fundamentais que são protegidos pelo Estado de Direito” (FILHO; OLIVEIRA; PEREIRA; FREITAS, 2013, p.119).

## 2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este trabalho teve com propósito compreender os diferentes aspectos envolvidos no processo de implementação e do arranjo institucional das leis distritais nº 4.079 de 2008 e nº 4.652 de 2011 e se após a sua aprovação o estado obteve resultados eficazes na contração de presos e egressos do sistema prisional. Portanto, trata-se uma pesquisa com viés descrito e explicativo na medida em que busca descrever os aspectos relacionados com a lei e explicativo, pois buscou-se investigar os processos existentes na implementação e os fatores que vem influenciando-a. Conforme Gill (2008), “pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado”. (GILL, 2008, p. 27), por esse motivo foram usados esses dois métodos, pois eles se complementam para chegarem no objetivo desejado, pois a descritiva consiste em descrever as características e estabelecer as relações entre as variáveis; já a explicativa visa compreender a ocorrência dos fenômenos para o entendimento do porquê das coisas e como elas acontecem na realidade. (GILL, 2008). A pesquisa consiste em um estudo de caso, pois conforme Yin, (2015) esse método surge da necessidade de se entender fenômenos sociais complexos, após escolhido um caso específico e assim dá a possibilidade de investigar diferentes percepções sobre o mesmo objeto.

Trata-se de um recorte longitudinal, pois investigou-se os efeitos práticos desde o momento em que as leis foram aprovadas até os dias atuais, por isso foi elaborada de forma “*ex post facto*”, ou seja, após o fato. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. “A pesquisa documental é a fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser recolhidas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p.174). A pesquisa documental constituiu em coletar as informações por meio de leis, decretos, pareceres estaduais e federais que tratavam das leis de reserva de vagas, também foram obtidos dos sites e endereços institucionais das organizações inseridas no processo; já a pesquisa bibliográfica utilizada para o embasamento do referencial teórico ocorreu por meio da utilização de livros, artigos, teses e outros materiais que tratavam das questões penitenciárias do país, do aspecto de implementação e do arranjo institucional das políticas públicas. A pesquisa documental também foi utilizada como meio de obter as

informações sobre as leis dos outros estados que são semelhantes as leis do Distrito Federal para então conseguir fazer a comparação sobre os diferentes arranjos institucionais.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. (BAUER, 2006, p. 183).

Essa pesquisa baseou-se em uma investigação qualitativa dos dados que diferentemente da quantitativa evita os números e lida com as interpretações das realidades sociais e para alcançá-la o método mais eficaz consiste na realização de entrevistas qualitativas em profundidade (BAUER; ALLUM, 2002).

“A finalidade da pesquisa qualitativa não é controlar opiniões ou pessoas, mas o contrário, explorar o espectro de opiniões e as diferentes representações sobre o assunto em questão”. (BAUER; ALLUM, 2002 p. 68). Essa metodologia de pesquisa permite que sejam apresentados diversos pontos de vistas dos diferentes atores inseridos no contexto social. “O primeiro ponto de partida é pressuposto de que o mundo social não é um dado natural sem problemas: ele é ativamente construído por pessoas em suas vidas cotidianas, mas não sob condições que elas mesmas estabeleceram”. (BAUER; ALLUM, 2002 p. 65).

Quando se trata de uma pesquisa qualitativa a entrevista torna-se essencial para a compreensão da visão de mundo que os entrevistados possuem. “A entrevista qualitativa pode fornecer informação contextual valiosa para ajudar a explicar achados específicos” (BAUER; ALLUM, 2002 p. 66). Portanto, ela permite que sejam selecionadas pessoas específicas que de certa forma conduzirão ao que se busca investigar. “A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. “ (BAUER, 2006, p.195). Além disso a entrevista, principalmente, a individual permite explorar em profundidade o mundo do indivíduo.

Por esses motivos parte dos dados foram obtidos por meio de entrevistas que conforme Marconi e Lakatos (2006) é o melhor instrumento para se obter informações sobre um determinado assunto, porém foram utilizadas entrevistas semiestruturadas ou não estruturadas, já que esse tipo de entrevista permite que tanto o entrevistado quanto o entrevistador tenham liberdade para falar sobre os tópicos que acham pertinentes de uma maneira menos formal. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação

informal”. (MARCONI; LAKATOS, 2006, p.197). Assim, foi possível compreender além dos processos internos para execução das leis, mas também as experiências e as possíveis melhorias ou dificuldades de implementação.

As informações obtidas nas entrevistas foram transcritas por meio da análise do discurso “Análise de discurso e o nome dado a uma variedade de diferentes enfoques no estudo de textos, desenvolvida a partir de diferentes tradições teóricas e diversos tratamentos em diferentes disciplinas” (GILL, 2006, p. 244). Essa abordagem compreende que a linguagem não se trata de algo neutro, mas implica que há um posicionamento diante dos argumentos e essa é a diferença, pois como atores sociais nos estamos orientados pelo contexto que estamos e construindo nosso discurso como parte desse contexto (GILL, 2006). “Uma análise de discurso e uma leitura cuidadosa, próxima, que caminha entre o texto e o contexto, para examinar o conteúdo, organização e fim do discurso” (GILL,2006, p. 267).

A primeira entrevista foi realizada no mês de março de 2019 de forma presencial com atual diretora da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (FUNAP/DF). A Fundação está vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS/DF) e é a responsável por intermediar as contratações e cuidar dos contratos dos sentenciados. A FUNAP/DF foi criada pela lei nº 7.533 de 02 de setembro de 1986 e tem como objetivo proporcionar condições por meio do trabalho para que as pessoas possam viver em sociedade novamente. Conforme Decreto nº 37.132 de 23 de fevereiro de 2016, a FUNAP tem como finalidade contribuir para inclusão social e reintegração das pessoas presas dando melhorias em suas condições de vida por meios da qualificação profissional e oportunidade de inserção no mercado de trabalho. Essa entrevista foi realizada por meio um questionário semiestruturado com a finalidade de compreender como as empresas vencedoras do processo de licitação entravam em contato com a fundação e quantas pessoas já haviam sido contratadas após a implementação dessa lei, portanto, era necessário compreender o arranjo institucional dos órgãos e das empresas inseridas no processo e como eles se comunicavam.

A segunda entrevista foi realizada no mês de junho de 2019 presencialmente na coordenação de contratos corporativos que tem como atribuição analisar as execuções dos contratos corporativos dos diversos órgãos do Governo do Distrito Federal, excetuando os contratos referente as da área da saúde e educação, pois estes possuem sua própria gestão. Os principais contratos firmados por esse setor consistem na prestação de serviços de segurança patrimonial (vigilância), Bombeiros particulares (brigadistas), limpeza (serviços gerais), telecomunicações e dados móveis, além de manutenção e locação de veículos. A terceira entrevista foi realizada por telefone com Subsecretaria de Compras Governamentais (SCG),

que é responsável pela centralização, padronização e planejamento das compras e licitações do governo do Distrito Federal. Ambas subsecretarias fazem parte da Secretaria de Estado e de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEFP). Essas entrevistas consistiram em compreender se de fato é realizado a fiscalização da cláusula estabelecida nos editais e nos contratos que parte do quadro de empregado das empresas devem ser de apenados ou egressos do sistema prisional.

### **3 LEGISLAÇÃO QUE ASSEGURA RESERVA DE VAGAS PARA PRESO E EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.**

Segundo a Constituição Federal de 1988 compete a União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito penitenciário, isso significa que a união estabelecerá as regras gerais e os estados poderão dispor sobre questões específicas. Por esse motivo os estados têm prerrogativas de criar leis que interfiram diretamente nas políticas penitenciárias viabilizando que as pessoas presas tenham a garantia de seus direitos e acesso a programas que ofereçam a possibilidade de reintegrar-se na sociedade.

Devido a competência dada pela Constituição Federal, alguns estados optaram por realizar suas próprias políticas de promoção do trabalho nos sistemas prisionais como é o caso do Distrito Federal que aprovou em 2008 a Lei nº 4.070 e em 2011 a Lei nº 4.652 aumentando o percentual mínimo a ser ocupado por apenados nos contratos de licitação realizados pela administração pública. Esta lei também ampliou os critérios utilizados para as contratações.

Os estados: Ceará, Paraíba e Espírito Santo criaram leis parecidas que também dispõem sobre a reserva vagas de trabalho em contratos de obras públicas e prestação de serviços realizados pela administração pública para pessoas egressas do sistema penitenciário e para os que estão cumprindo o restante da pena no regime semiaberto.

A ação do Estado de separar parte das vagas para o acesso e garantia de direito das pessoas privadas de liberdade pode ser entendida como cotas sociais e ações afirmativas com a finalidade de promover igualdade de direito para as pessoas que por algum motivo ou preconceito esteve por vezes excluídas e impossibilitadas de exercerem seus direitos.

#### **3.1 Lei de reserva de vagas do Distrito Federal**

No Distrito Federal, conforme as Leis nº 4.079 de 2008 e 4.652 de 2011 as empresas vencedoras do processo de licitação deverão reservar parte das vagas de emprego para presos ou egressos do sistema penitenciário contribuindo para a valorização profissional dos apenados, exercendo seu papel de responsabilidade social.

A Lei nº 4.079 de autoria do Deputado Raimundo Ribeiro foi promulgada no dia 07 de janeiro de 2008, pelo então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, estabelecendo que nas licitações promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal para contratação de prestação de serviços que prevejam o fornecimento de mão-de-obra deverão obrigatoriamente constar cláusula que assegure reserva de vagas para apenados em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário, excluindo da Lei os serviços de segurança. Essa obrigatoriedade estende-se a renovação de contratos. O mínimo de vagas a serem reservadas para os apenados em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário é de 2% (dois por cento).

Já a Lei nº 4.652 do Deputado Agaciel Maia, foi aprovada no dia 18 de outubro de 2011 com a finalidade de criar o programa de valorização profissional junto aos apenados estabelecendo que os editais de licitação para contratação de empresas para o fornecimento de bens ou para prestação de serviços ao Distrito Federal deverão possuir cláusula exigindo dos licitantes que comprovem ter ao menos ao menos 3% (três por cento) de apenados em condições de exercer trabalho externo ou egressos do Sistema Penitenciário em seus quadros de empregados, excluindo-se dessa obrigatoriedade as empresas de serviços de segurança e de transporte de valores.

Ambas as legislações tratam do mesmo tema, porém possuem porcentagem e requisitos diferentes para sua aplicação. É importante ressaltar a sutil diferença entre as duas leis, pois uma estabelece que as contratações deveriam ocorrer somente nos contratos que hajam prestação de serviço e necessitem de mão-de-obra; já na outra independente da empresa seja para fornecimento de bens ou para prestação de serviços as contratações devem ser realizadas.

O Decreto nº 29.174 de junho de 2008 veio para regulamentar a Lei nº 4.079 de 2008 estabelecendo que parte dessas vagas serão ocupadas por egressos ou presos do regime semiaberto, não podendo ocupa-las: apenados do regime fechado, apenados de penas alternativas e presos temporários. Entende-se por egressos aqueles que estão no período de 1 ano após a liberdade definitiva, contando a partir da saída do estabelecimento prisional e a liberdade condicional durante o período de provas. Após cessada a condição de egresso a vaga deve ser ocupada por outro beneficiário.

A cláusula que estabelece o percentual de reserva de vagas e as suas condições deve vir expressa no projeto básico, no edital e no contrato cabendo aos executores do contrato

fiscalizar o cumprimento das normas previstas nas leis e no decreto. O não cumprimento dessa regra acarreta quebra de cláusula contratual implicando a possibilidade de rescisão por iniciativa da administração pública.

Também segundo o decreto caberá a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal (FUNAP/DF) organizar o quadro de apenados aptos ao benefício instituído, sendo a Subsecretaria do Sistema Penitenciário da Secretaria de Estado e Segurança pública do Distrito Federal (SESIPE) responsável por fornecer à FUNAP os dados necessários para a organização do quadro de apenados.

Pelo fato da Lei nº 4.652 de 18 de outubro de 2011 legislar de forma muito semelhante ao que diz na Lei nº 4.079 de 2008, alguns procuradores da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PG-DF) emitiram pareceres dizendo que por tratarem do mesmo assunto a lei aprovada posteriormente revogaria a lei aprovada em 2008, porém o parecer tem caráter opinativo e por isso ambas as leis continuam vigente e, portanto, deveriam estar sendo cumpridas. O problema que ao considerar que a Lei nº 4.079 de 2008 foi revogada pela Lei nº 4.652 de 2011, o Decreto nº 29.174 que a regulamentava também perderá validade, portanto, a lei encontrar-se-ia sem regulamentação, o que dificulta sua execução. Também não há um consenso de que quais são os requisitos, quando devem utilizar a cláusula e se deve abranger as licitações realizadas por pregão eletrônico, que é a modalidade de licitação estabelecida pela Lei nº 10.520 de 2002 utilizada para aquisição de bens e serviços de uso comum, que por ser uma modalidade mais simplificada é a mais utilizada pelas compras realizadas pela Administração Pública.

A não existência de um decreto regulamentador para a Lei nº 4.652 de 2011 pode ter ocorrido pelo fato que expedir decreto para a regulamentação de uma lei é atribuição exclusiva do chefe do poder executivo, que no caso DF é o governador. Na época o então governador, Agnelo Queiroz, aprovou somente parte da lei, excluído o artigo que se refere as contratações, mas por maioria absoluta da Câmara Legislativa do Distrito Federal o artigo foi mantido obrigando então que as contratações fossem feitas. O governador acabou optando por não expedir decreto regulamentador. Até então nenhum outro governo foi cobrado para que fizesse essa regulamentação.

Essas leis que reservam parte das vagas para os sentenciados estão relacionadas com a lei de licitações e contratos (Lei nº 8666/1993) que é a lei utilizada pelos órgãos e entidades da administração direta, indireta e entidades reguladas pelo estado para instituir normas de



compras de bens e serviços que serão utilizados pela administração. Essa lei foi instituída em 1993 com abrangência nacional e federal; nacional por ser destinada a todos os entes da federação e federal por ser utilizada pelos órgãos da união. Além disso foi instituído que a união seria a responsável por estabelecer as normas gerais e os estados, o Distrito Federal e os municípios poderiam fazer normas específicas.

A lei de licitação é composta por cinco partes, são elas: edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação. É na fase do edital que administração coloca toda a descrição do objeto ou do serviço que será comprado e estabelece as cláusulas que os contratantes terão de seguir; já a fase de habilitação é feita para que os candidatos ao processo possam apresentar as documentações necessárias de suas empresas para que elas possam permanecer concorrendo ao processo. A homologação é feita por uma comissão do órgão contratante que tem por competência analisar todas as ofertas e se de fato estão se cumprindo todas as cláusulas estabelecidas no edital, por último, a adjudicação que o momento que é dado o vencedor da licitação.

Após esse processo é feito o contrato, que conforme Art. nº 67 da Lei nº 8.666/1993 “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição” (Brasil, 1993), sendo assim entende-se que é papel da própria administração pública fiscalizar a execução dos contratos e identificar se as cláusulas contratuais estão de fato sendo cumpridas. Esse seria o momento de investigar se parte estabelecida em lei de reserva das vagas das empresas prestadoras de serviços estão sendo ocupadas por presos e egressos do sistema penitenciário do Distrito Federal.

A lei de licitações no seu Art. nº 40 § 5º estabelece que a Administração pública poderá nos editais para contratação de serviços exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja de egressos do sistema prisional com a finalidade de ressocialização do reeducando, portanto, a norma estadual pode ser entendida como um instrumento legal de se legislar de forma específica se adaptando a realidade de cada ente federado.

A possibilidade do Estado em criar parcerias com empresas privadas também está prevista no Art. 4º da LEP “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e na medida de segurança” (BRASIL, 1984), ou seja, todos estão inseridos no processo para contribuir com a reintegração social das pessoas presas

entendendo que os problemas existentes no cárcere são problemas sociais e que, portanto, cabe a toda sociedade se esforçar para tentar solucioná-lo.

## **4 ANÁLISE DE RESULTADOS.**

Conforme objetivos específicos da pesquisa, a análise dos resultados será apresentada por meio de três aspectos, o primeiro com a finalidade de compreender o arranjo institucional por meio de um quadro comparativo descrevendo como os outros estados tem se organizado para execução das suas leis, em seguida a função da Fundação de Amparo do Trabalhador Presos na gestão dos contratos juntamente com a perspectiva de empresários que tiveram a experiência de contratar apenados e egressos do sistema prisional com auxílio da FUNAP, que mesmo não tenha ocorrido por meio da obrigatoriedade da lei de reserva de vagas a entrevista foi realizada para demonstrar a importância dessas oportunidades para reintegração das pessoas presas e egressas do sistema prisional. Por último a atuação dos órgãos que elaboram as licitações e fiscalizam os contratos da administração pública direta do Distrito Federal.

### **4.1 Análise das leis de reserva de vagas para presos e egressos do sistema penitenciário de outros Estados.**

O estado do Ceará, Paraíba e Espírito Santo optaram assim como o Distrito Federal estabelecer que as empresas vencedoras do processo de licitação contratassem parte do quadro de funcionários de apenados e egressos do sistema prisional como instrumento de incentivo a reinserção social.

No Ceará, foi aprovada a Lei nº 15.854, de 2015, que dispõe que as empresas contratadas pelo Governo do estado para a construção de obras públicas e para prestação de serviços deverão reservar no mínimo 3% (três por cento) e no máximo de 10% (dez por cento) das vagas necessárias à execução das obras e serviços, sendo 2% (dois por cento) para presos sujeitos ao regime semiaberto, aberto, em livramento condicional e egressos do Sistema Prisional do Estado do Ceará e 1% (um por cento) para os jovens do sistema socioeducativo. Os jovens de idade entre 14 e 16 anos serão contratados na condição de aprendiz.

A exigência da reserva de 3% (três por cento) das vagas de que trata a lei é restrita às contratações cuja execução exija mais de 49 (quarenta e nove) funcionários. Quando a necessidade de mão de obra for entre 6 (seis) e 49 funcionários dever-se-á reservar no mínimo uma vaga, já nas contratações cuja execução necessite de 5 (cinco) ou menos trabalhadores a reserva de vagas é facultativa.

Diferentemente do que foi estabelecido na lei de execução penal, a Lei nº 15.854 do estado Ceará prevê que os trabalhos serão remunerados com valor não inferior ao salário mínimo e serão regidos pelas Consolidação das Leis do Trabalho fazendo jus a todos os direitos nela estabelecidos.

No ano seguinte ao da aprovação da lei o governador do Estado do Ceará expediu o Decreto nº 32.042 de 2016 para regulamentar o já havia sido estabelecido, especificando que nos editais para contratação de empresas cujo objeto seja a prestação de serviços, o instrumento público deverá especificar o quantitativo de vagas a serem destinadas a presos sujeitos ao regime semiaberto, aberto, em livramento condicional e/ou egressos do sistema prisional, além das vagas a serem destinadas aos jovens do sistema socioeducativo, entre 16 e 18 anos, que estejam cumprindo medida de semiliberdade, bem como as áreas específicas de atuação a partir do detalhamento do objeto do contrato.

Após definida a empresa vencedora, o respectivo Órgão/entidade do governo estadual deverá encaminhar à Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso (CISPES) /SEJUS e à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), o número de vagas e o perfil a ser preenchido pelos presos. A coordenadoria analisará as habilidades profissionais, fará os estudos psicossociais e no prazo de 90 (noventa) dias enviará a relação nominal dos que trabalharão ao órgão/entidade responsável, este terá 20 (vinte) dias para aprovar a lista encaminhada pela CISPE. Após ratificação da lista o órgão/entidade auxiliará a empresas vencedora a entrar em contato com a Coordenadoria e assinar todos os documentos referente as contratações e as obrigações trabalhistas.

Na Paraíba em 14 de julho de 2011 foi aprovada a Lei nº 9.430 que também refere-se a obrigatoriedade de das empresas vencedoras do processo de licitações de obras e de serviços reservarem até 5% vagas aos sentenciados, a lei especifica que serão contratados aqueles que apresentem melhores indicadores com relação à aptidão, à habilitação, à experiência, à disciplina, à responsabilidade e ao grau de periculosidade. Caberá a Empresa vencedora do certame no prazo de dez dias corridos solicitar à Secretaria de Estado da Administração Penitenciária a disponibilização dos sentenciados, obedecendo à ordem estabelecida no banco

de dados da Secretaria, para o serviço, tendo está dez dias para a entrega da lista à empresa. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 32.383 de 29 de agosto de 2011, neste decreto foi estabelecido que caberá a Gerência Executiva de Ressocialização (GER) e a Controladoria Geral do Estado fiscalizar o cumprimento da lei, também caberá a controladoria no ato do registro do contrato exigir certidão à GER de que o contratado está cumprindo o decreto.

O espírito santo no Decreto 2.460-R de 2010 que regulamenta a Lei de Execução Penal na tentativa de promover a reintegração social, estabeleceu que até 6% das vagas para realização de obras e prestação de serviços da administração pública serão para presos e egressos do sistema penitenciário, sendo metade para presos e metade para egressos. Após vencer o processo de licitação, a empresa terá 5 dias corridos para realizar o pedido ao órgão com o número de vagas e as qualificações exigidas. O órgão terá 2 dias corridos para entrar em contato com a Secretaria de Justiça do estado para que ela no prazo de 8 dias possa passar a relação das pessoas adequadas para o preenchimento das vagas, ou seja, após 10 dias de enviado o pedido para contratação, a empresa deverá receber a lista com a identificação das pessoas selecionadas ao trabalho. Outro aspecto estabelecido no decreto refere-se a remuneração dos sentenciado, pois foi estabelecido que não poder-se-á pagar remuneração inferior ao salário mínimo e os contratos estabelecidos com os egresso do sistema penitenciário serão conforme regras estabelecidas na CLT.

Quadro 1 – Comparativo das legislações estaduais

	Ceará	Paraíba	Espírito Santo	Distrito Federal	Distrito Federal
Nº da Lei	15.854 de 2015	9.430 de 2011	LEP	4.079 de 2008	4.652 de 2011
Nº do Decreto	32.042 de 2016	32.383 de 2011	2.460 de 2010	29.174 de 2008	-
Percentual	Entre 3% e 10% considerando socioeducativo.	Até 5%	Até 6%, sendo 3% presidiário, 3% para egressos.	Mínimo 2%	Mínimo de 3%
Aplicabilidade	Prestação de serviços ou construção de obras públicas.	Prestação de serviços ou construção de obras públicas.	Prestação de serviços ou construção de obras públicas.	Para prestação de serviços que prevejam o fornecimento de mão de obra	Para fornecimento de bens e prestação de serviços.
Remuneração	Não inferior ao mínimo.	-	Não inferior ao salário mínimo.	-	-
Regime de trabalho	Todos os contratos são regidos pela CLT	-	Os contratos dos egressos são regidos pela CLT	-	-
Arranjo Institucional	Órgão CISPE-STDS- Órgão-empresa-CISPE	Empresa – GER -Empresa	Empresa – órgão – SEJUS – órgão-empresa	-	-
Fiscalização	Coordenadoria de Inclusão Social do preso e egresso.	Controladoria Geral do Estado.	-	Executores do contrato (Administração pública)	-

Fonte: Elaboração Própria

Após o quadro comparativo com estados que possuem legislações que asseguram reserva de vagas para presos e egressos do sistema prisional nos contratos de licitação realizados pela Administração Pública é possível constatar que com exceção do Distrito Federal, os demais estados buscaram definir o arranjo institucional, deixando claro os órgãos que serão responsáveis pela execução e estabelecendo os prazos para que estes atuem, além disso, nos decretos também foram incluídas as informações necessárias para as seleções e para as contratações. Essas especificações dos papéis dos órgãos permitem que as leis possam ser implementadas e que haja um maior diálogo entre as instituições inseridas no arranjo e consequentemente uma maior responsabilização para caso algum destes deixe de cumprir o que está previsto. Esse comparativo permite perceber que não houve um planejamento da lei de forma que pensasse na sua execução no caso do Distrito Federal. Outro aspecto que também deve ser considerado é que no Ceará, na Paraíba e na Lei nº 4.079 de 2008 do Distrito Federal o decreto foi expedido pouco tempo após aprovação da lei.

Também é possível observar que o Ceará e o Espírito Santo estabeleceram que as remunerações serão equivalentes ao salário mínimo, que é estabelecido na Constituição Federal como o menor valor a ser pago aos trabalhadores. Isso permite que seja dado uma maior dignidade aos presos que estão trabalhando, pois demonstra que estão sendo tratados igual aos demais. Estabelecer a remuneração não inferior ao mínimo é uma forma de não inferiorizar o trabalho realizado pelos sentenciados e reestabelecer seus direitos. O dispositivo da Constituição Federal que dispõem que é direito de todo trabalhador receber um salário mínimo conforme fixado em lei deveria ter sido considerado na elaboração da Lei de Execução Penal evitando assim uma inconsistência jurídica existente nos contratos com empresas privadas que pagam bolsas inferiores a isso, e também como forma de evitar a exploração da mão-de-obra carcerária. Somente o estado do Ceará prevê reserva de vagas para o socioeducativo.

## **4.2 Atuação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal na gestão dos contratos dos sentenciados.**

Como um dos objetivos da pesquisa consistia em investigar a relação das leis para a geração de empregos para os apenados e egresso do sistema prisional do Distrito Federal, a entrevista realizada na Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (FUNAP/DF) buscou

compreender como os presos eram selecionados, como as empresas vencedoras do processo de licitação e órgãos responsáveis por realizarem as licitações entravam em contato com a fundação.

A primeira pergunta consistiu em compreender como era realizado o cadastro das empresas que demonstravam interesses em contratar as pessoas presas e como elas poderiam entrar em contato com a fundação. A diretora explicou que caso as empresas tenha interesse em contratar, elas devem entrar em contato com a instituição que fará as adequações e enviará explicações sobre como é feito o processo. Após esse procedimento a fundação fará as seleções conforme solicitado e conforme a lista de espera. Atualmente na FUNAP existem 71 contratos estabelecidos por meio de parceria com órgãos e empresas públicas e apenas 5 contratos celebrados com empresas privadas, ou seja, mais de 90% dos contratos de trabalho são com o setor público.

A lista de pessoas aptas ao trabalho que já estão em semiaberto ou na condição de egresso é feita de acordo com a ordem que elas chegam ao Centro de Progressão Penitenciária (CPP), as que chegam antes tem preferência nas contratações, porém também são levados em consideração quesitos como se o preso já possui todos os documentos necessários para a contratação e a qualificação profissional. Se por algum motivo o sentenciado não possuir a documentação, ele ficará impossibilitado de ser contratado. As contratações com empresas privadas são feitas por interesses das próprias empresas ou quando a fundação as procuram para fazer alguma parceria de incentivo ao trabalho. Na etapa da seleção dos trabalhadores para as vagas, os que possuem a qualificação exigida pelos contratantes poderão ser contratados antes dos que estão nas primeiras posições da fila, neste caso o critério de qualificação torna-se prioritário ao critério da antiguidade, porém não existe uma transparência ou uma divulgação dessa listagem, caso a pessoa tenha interesse em saber sua colocação ou os critérios deverá entrar em contato com a própria FUNAP/DF.

Os outros critérios de classificação foram criados pela vara de execução penal do Distrito Federal, porém a portaria que regulamentou essa lista está suspensa, pois foi entendido que a vara não tinha competência para dispor do tema e que esses critérios deverão ser feitos pela Subsecretaria de Segurança Pública (SESIPE) em conjunto com a FUNAP.

Quando questionada sobre como se dava a contratação das empresas vencedoras do processo de licitação com a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso foi informado que eles não têm acesso aos dados das empresas, que conforme cláusula expressa no edital, deveriam contratar 3% de presos e egressos do sistema penitenciário e nenhum órgão do

Distrito Federal entrava em contato com a Fundação informando o que deveria ser feito, portanto, não existe um diálogo entre eles e por isso não teria como cobrar das empresas essas contratações. Como não é passado a relação de empresas que deveriam contatar a fundação para realizar a contratação, ela não sabe informar se das 5 (cinco) empresas privadas que contrataram são empresas vencedoras da licitação.

Um outro aspecto relatado pela FUNAP é a baixa profissionalização das pessoas sentenciadas, pois por mais que aconteça um incentivo e que as empresas privadas demonstrem um maior interesse na contratação, não ter-se-ão pessoas com a qualificação exigidas pelas empresas, por esse motivo a maior parte dos contratos celebrados são para exercer funções de auxiliar de serviços gerais por não exigir especialização técnica.

No que se refere aos valores das bolsas pagas aos trabalhadores, esses valores são divididos em três níveis acrescidos do valor de auxílio alimentação, auxílio transporte e da taxa de custos operacionais e funcionais da FUNAP. Os valores fixados são valores mínimos ficando a critério do contratante escolher quanto pagará de acordo com os níveis estabelecidos pela fundação. Os níveis são: I – R\$748,50; II – R\$898,20 e III – R\$1077,84.

O auxílio alimentação é de no mínimo R\$17,00 por dia, já o de auxílio transporte é de no mínimo 10,00 por dia e no máximo 17,00 variando de acordo com trajeto realizado pelo sentenciado para chegar ao trabalho. O último valor acrescido trata-se da “taxa de custos operacionais e funcionais da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso”, o valor dessa taxa é de R\$168,50 e é o valor cobrado pelos serviços prestados pela instituição. As bolsas são pagas à FUNAP que após descontados os valores da sua taxa de custos operacionais repassa esse dinheiro à conta dos trabalhadores.

Pelo fato de não ser passado para fundação a relação se as empresas privadas que estão contratando são as empresas vencedoras do processo licitação, eles não possuem nenhum relatório que possa identificar que após a promulgação da lei houve um aumento nas ofertas das vagas de trabalho. Além disso, não possuem avaliação sobre o impacto da lei na vida dos sentenciados comprovando se de fato ele conseguiram reintegrar-se a sociedade após participar de programas de trabalho e se foram contratados de forma definitiva pelas empresas.

Conforme relato dado pela diretora da Fundação de amparo ao trabalhador preso, o maior desafio enfrentado atualmente é conseguir incentivar e promover mais contratos com as empresas privadas, mostrando as vantagens de se contratar pessoas presas, e também

promover incentivo a qualificação para o trabalho no período intramuros no regime fechado para que os apenados possam sair para o regime semiaberto com uma certa qualificação, possibilitando sua inserção no mercado de trabalho, pois por mais que as empresas privadas comecem a ter interesse na contratação, se não houver esse tipo de incentivo não haverá pessoas com profissionalização suficiente para ocuparem as vagas.

Também foi relatado que devido a falta de fiscalização nos contratos de licitação realizados pela administração pública, as leis não vêm sendo implementadas, por esse motivo a fundação já recorreu ao judiciário pedindo que as fiscalizações fossem feitas, porém ainda não obtiveram respostas concretas. A Procuradoria Geral do Distrito Federal se manifestou por meio de pareceres, mas esses pareceres são de caráter meramente opinativo, contudo, o Procurador-Geral do Distrito Federal tem competência para propor ao governador a outorga de efeito normativo a determinado parecer, publicando o ato no diário oficial, assim as diretrizes e conclusões adotadas pela PGDF passam a contar com força de lei e devem ser observadas por toda administração pública distrital. Diante de diversos pareceres não há um consenso sobre como os gestores públicos devem atuar diante da implementação das leis, mas ambas as leis estão vigentes e válidas e, portanto, deveriam estar sendo cumpridas.

Após entrevista com a instituição responsável pelo contrato dos sentenciados foi realizada uma entrevista semiestruturada com 2 (duas) das 5 (cinco) empresas privadas que possuem contratos com FUNAP. Por mais que as empresas entrevistadas não tenham tido a contratação relacionada com as leis distritais de reserva de vagas nos contratos de licitação da administração pública para presos e egresso é importante compreender o papel dessas empresas como instrumento de reintegração social.

A primeira empresa contatada aderiu o projeto de contratação devido a escassez de mão de obra qualificada do mercado de trabalho, além disso, a empresa entende que as pessoas que estão encarceradas muitas vezes possuem estudo, qualificação e nem todas são criminosas, mas ao serem colocadas nos presídios e passarem a conviver com criminosos se não tiverem a oportunidade de ter um emprego após o período encarcerado a probabilidade de voltarem a cometer crimes é extremamente alta. Também foi dito que as empresas privadas do Distrito Federal não possuem nenhum suporte ou incentivo para contratação de pessoas presas e que o estado deveria procurar fazer essas parcerias com as grandes empresas para tentar reduzir o número de pessoas encarceradas e os casos de reincidência. Atualmente essa empresa possui um funcionário que está na condição de egresso e foi contratado como açougueiro. O contrato tem duração de 2 anos e 2 meses, desse período já foi cumprido um



pouco mais da metade e eles pretendem efetivá-lo após o término. Após a efetivação do contrato pretendem selecionar outros sentenciados. Em relação à bolsa, esta é paga diretamente ao trabalhador e é maior que os níveis estabelecidos pela Fundação.

A segunda empresa entrevistada ficou sabendo da possibilidade de contratar pessoas vindas do sistema prisional através da divulgação realizada pela FUNAP/DF durante um workshop. Eles decidiram participar do projeto por entender a importância de dar oportunidades de trabalho para os apenados e poder participar do processo de inclusão social. Após o conhecimento desse projeto já conseguiram contratar várias pessoas, mas atualmente não possuem funcionário que esteja cumprindo pena, além disso, também foi relatado que após o término do contrato com a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso, duas pessoas foram efetivadas na empresa. Apesar de terem tido conhecimento do projeto por meio de uma divulgação feita durante um workshop, a empresa acredita que o poder público deve investir ainda mais na divulgação desse projeto para que outras empresas também possam fazer parte desse processo de inclusão social.

Conforme entrevistas, ambas tiveram experiências positivas e permitiram a contratação após cessada a condição de preso ou egresso dando a oportunidade para que esses recomeçassem suas vidas após o período de encarceramento. Essas empresas ao contratarem contribuíram para redução dos casos de reincidência e mostraram que se preocupam com a responsabilização social empresarial, e estão além da obtenção de lucros.

### **4.3 Atuação dos órgãos distritais para a implementação das leis que asseguram a reserva de vagas para presos e egressos do sistema penitenciário.**

Muitos dos editais de licitação da Administração Pública do Distrito Federal verificados não possuíam a cláusula de reserva de vagas para presos e egressos do sistema prisional, o que de fato não obriga as empresas privadas vencedoras da licitação a contratar, pois não há nada que a vincule a essa obrigação e por isso não cabe a fiscalização durante a execução do contrato. O edital e o contrato encontrado que possuía a cláusula que assegura a

reserva de vagas para presos e egressos se tratava de uma licitação para a contratação de empresa para prestação de serviço de limpeza, que atualmente existem 3.000 (três mil) pessoas trabalhando nessa categoria nos diferentes órgãos do Distrito Federal. Caso a cláusula prevista estivesse sendo cumprida, desse total 90 (noventa) seriam de presos ou de egresso do sistema prisional.

A entrevista semiestruturada realizada com a Subsecretaria de Contratos Corporativos tinha como propósito compreender como era realizada a fiscalização dos contratos, já que o Decreto nº 20.174 de 2008 estabelecia que cabia aos executores do contrato fiscalizar a cláusula de reserva de vagas, e também saber o porquê as empresas não eram orientadas a entrar em contato com FUNAP para realizar as contratações. O coordenador responsável, há aproximadamente 4 anos, pelo setor não tinha o conhecimento da lei mesmo esta constando expressamente no edital de licitação e no contrato firmando entre a empresa e o setor público e por isso, não instruíam os fiscais do trabalho a fiscalizarem se os apenados estavam ocupando as vagas destinadas a eles e também nunca foi instruído para que orientasse essa fiscalização, portanto, no período de execução do contrato não há um controle de que a porcentagem estabelecida nas leis são ocupadas por presos e egressos.

Quando questionado sobre como acha que poderia ser feita essa fiscalização, foi respondido que no dia-dia seria inviável, pois eles não possuem uma listagem se os trabalhadores destinados à algum serviço é preso ou egresso. Em relação a Lei nº 4.652 de 2011 não teria como conferir o quadro geral dos empregados das empresas para averiguar se 3% estão sendo ocupados por presos ou egressos, mas acredita que poderia ser feito uma vez ao ano ou no momento de início do contrato, antes de começar a executá-lo.

O outro setor entrevistado foi a Subsecretaria de Compras Governamentais que informou que mesmo sendo responsáveis pela inclusão e elaboração dos editais de licitação não realiza a verificação do quadro de funcionários das empresas e também não sabia informar o porquê muitos dos contratos (a maior parte) que deveriam conter a cláusula da reserva de vagas não os possuíam.

A subsecretaria é responsável pelas compras governamentais de todos os órgãos da administração direta, exceto da área da educação e da saúde. A elaboração do edital é feita após o órgão enviar à subsecretaria o projeto básico, que consistem em um documento que possui a especificação da compra e as condições para que sejam elaborados os contratos. Foi informado que para a inclusão da cláusula de reserva de vagas no edital a especificação deveria vir no projeto básico. A subsecretaria possui a competência de realizar as cinco fases

do processo de licitação (edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação) e no caso do pregão (edital, classificação, habilitação, adjudicação e homologação) para então poder formalizar o contrato e em nenhuma dessas fases verificam o quadro de funcionários da empresa ou os orientam a entrar em contato com a FUNAP para realizarem as contratações.

Diante do exposto é possível analisar que mesmo as subsecretarias estando concentradas na mesma secretaria não há um diálogo ou uma orientação sobre como ou em qual momento devem ser feitas essas fiscalizações, portanto, não há um relacionamento entre os processos de implementação das leis. E devido a discricionariedade que esses servidores têm ao executarem seus serviços da rotina acabam não dando prioridade para implementação dessas leis, até porque não são cobrados ou orientados para essa finalidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No intuito de elaboração de instrumentos de reintegração social para pessoas presas, as ações estaduais são importantes pelo fato de serem executadas de acordo com as especificidades observadas no território, já que não seria possível que o governo federal agisse em todas as particularidades de todos os estados da federação. Mesmo diante do cenário carcerário do país de violação dos direitos humanos, de desrespeito aos direitos dos sentenciados e de ser a terceira maior população prisional do mundo, as políticas do Estado não vêm sendo implementadas de forma a contribuir com a reinserção social por meio do trabalho e conseqüentemente não está contribuindo para a redução dos índices de reincidência.

No caso do Distrito Federal que optou por elaborar leis que preveem a reserva de vagas para presos e egressos do sistema penitenciário nos contratos de licitações realizados pela Administração Pública mostrou-se que há uma preocupação com o futuro dos apenados após o período de encarceramento, porém a forma como essas leis não vem sendo implementadas fez com que a finalidade de geração de emprego fosse esvaziada no curso das não ações.

No processo de implementação das leis no Distrito Federal existem inúmeras falhas deste a não comunicação entre os órgãos, pois como foi analisado, a cláusula de reserva de vagas que consta no edital e no contrato não é fiscalizada por nenhuma das duas subsecretarias, nem pelos órgãos que recebem os produtos ou os bens adquiridos na licitação. Também existe uma falta de diálogo desses órgãos com a FUNAP para a contratação dos sentenciados. Na tentativa de se evitar as falhas, a fiscalização dessas leis poderia ocorrer no processo de habilitação das empresas, no controle dos contratos e pela própria fundação ao receber o documento com a solicitação do número de contratações e com as qualificações exigidas. Verificou-se que a lei possui diversos pareceres da PGDF/DF e a falta de consenso entre eles deixa margem para que haja dúvidas sobre como aplicá-las.

Diante da discricionariedade dada aos burocratas de nível de rua para implementação das políticas públicas, estes acabam por selecionar o que fazer/fiscalizar dado que diante do excesso de atribuições necessitam fazer escolhas e por isso, acabam escolhendo realizar aquilo que consideram ser mais importante, essas escolhas são orientadas levando em

consideração os valores pessoais e os valores da instituição. O que pode ser notado é que no decorrer do processo de implementação os objetivos foram perdidos e os diversos desvios que ocorrem na implementação também podem ser justificados pelo fato da discussão prisional ser tida como algo que não deve ser prioridade pelos governos, além disso, após analisarmos a perfil da população carcerária é possível perceber que se trata de uma população com baixo nível de escolaridade que muitas vezes não possuem conhecimento dos seus direitos, por isso não exercem uma pressão exigindo a fiscalização do estado para que as leis sejam cumpridas.

Comparando com outros estados a lei do Distrito Federal deixa algumas lacunas, como por exemplo: quais são as atribuições dos órgãos que estarão inseridos no processo de execução e os prazos para seleção dos sentenciados, mas mesmo existindo essas lacunas, não há justificativa para o não cumprimento, pois essas leis tratam do direito fundamental do trabalho dos apenados e por isso é entendida como uma lei de aplicabilidade imediata, ou seja, não dependem de legislação posterior para o início dos seus efeitos jurídicos.

A não punição aos que não cumprem as leis deve-se ao fato de que não existe uma fiscalização da própria administração pública sobre seus editais e contratos de licitação. A não observação da referida lei pode ser interpretado como quebra do princípio da legalidade, que está estabelecido no Art. nº 37 da Constituição Federal como sendo um dos princípios a serem cumpridos pela administração na execução dos seus atos, pois se uma lei estabelece que algo deve ser feito e administração deixa de fazê-lo haverá penalidade.

Primeiramente é necessário que o governo do Distrito Federal se manifeste sobre a validade de ambas legislações ou se a Lei nº 4.652/2011 de fato revogou a Lei nº 4.079/2008, pois facilitaria pensar em uma possibilidade de implementação e fiscalização já que elas estabelecem requisitos diferentes. Também é necessário que o governo do Distrito Federal elabore o Decreto para a Lei nº 4.652 de 2011 assim como foi feito nos outros estados regulamentando e desenvolvendo um arranjo institucional que permita uma maior integração dos órgãos responsáveis e impondo sanções às empresas que deixarem de cumpri-la.

Por se tratar de um dispositivo que abrange a administração direta, indireta em todos os níveis do Distrito Federal o arranjo institucional torna-se mais complexo, pois para sua execução é requerido que todos tenham conhecimento da lei, da sua aplicação e que compartilhem o mesmo objetivo. Portanto, é necessário que se promovam treinamento e divulgação das legislações dentro da própria administração pública para qualificar seus servidores a seguirem o que está estabelecido, pois observou-se no site da SEPLAG que muitos dos editais posteriores a aprovação da lei que tinha os requisitos para a contratação não

possuía a cláusula que assegura a reserva de vagas para presos e egressos do sistema penitenciário.

Após entrevistas realizadas com empresas privadas que entraram em contato com FUNAP para contratação de presos e egresso do sistema prisional é possível compreender que esse tipo de experiência deve ser ampliado para que mais pessoas possam ter essa oportunidade e com isso preservar os seus direitos subjetivos do trabalho, pois ambas tiveram experiências positivas e promoveram a reintegração social. Essas oportunidades também são relevantes para o aprendizado de uma nova profissão pelo apenado e como referência para inserirem no currículo quando forem a procura de emprego após o período de encarceramento.

Em relação a FUNAP, como sendo a instituição responsável pela gestão dos contratos, deve priorizar a publicidade e realizar a classificação dos sentenciados de forma clara e atualizar constantemente para que todos tenham acesso ao modo como é feita a seleção, o número de contratos vigentes e o tempo médio de espera, além disso, poderiam promover divulgações sobre os direitos que os apenados possuem para que então estes possam recorrer e cobrar do estado para que esses direitos sejam efetivados. Devido a pequena quantidade de contratos firmados fica evidente que o trabalho no sistema prisional não tido como um direito, mas sim como um benefício de uma minoria.

Em síntese, compreende-se que após aprovação das leis não houve aumento no número de ofertas de trabalho para os apenados no Distrito Federal, pois essas leis nunca foram de fato implementadas, portanto, enquanto não for solicitado ao governador que se manifeste sobre as leis e que elabore um decreto regulamentador que seja mais específico sobre sua aplicabilidade estabelecendo os prazos, os órgãos inseridos, a lei vigente e a quem caberá a fiscalização não haverá efeitos práticos em relação a esses dispositivos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, 2017. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorio\\_2016\\_22-11.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorio_2016_22-11.pdf). Acesso em: 17 de fev. de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 22 de jun. de 1993.

CEARÁ. Lei nº 15.854 de 24 de novembro. de 2015. Dispõe sobre a reserva de vagas de empregos referentes a contratos com o Estado do Ceará nas condições que indica, aplicando-se a presos em regime semiaberto, aberto, em livramento condicional e egressos do Sistema Prisional do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, 29 de nov. de 2015.

CEARÁ. Decreto nº 32.042 de 14 de setembro de 2016. Regulamenta a Lei Estadual nº 15.854/2015, de 24 de setembro de 2015, que dispõe sobre a reserva de vagas de empregos referentes a contratos com o Estado do Ceará, aplicando-se a presos em regime semiaberto, aberto, em livramento condicional e egressos do sistema prisional, do Estado do Ceará e aos jovens do sistema socioeducativo entre 16 e 18 anos, que estejam cumprindo medida de semiliberdade. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, 16 de set. de 2016.

COUTINHO, A. Pena e Trabalho. **Revista da faculdade de direito da UFPR**, Paraná, v.32, p. 7-23, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos. Brasília, 2018.

DIAS, S.; OLIVEIRA, L.; A participação da empresa na ressocialização de ex--presidiário através do trabalho produtivo: o projeto “Começar de Novo”. **Revista São Luis Orione online**, Aragarina-TO, v. I, n. 8, jan./dez. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.079, de 7 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a reserva de vagas de apenados em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário nas contratações para prestação de serviços com fornecimento de mão-de-obra à administração pública do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal** Brasília, DF, 8 de jan. de 2008.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 29.174 de 17 de junho de 2008. Regulamenta a Lei nº 4.079, de 04 de janeiro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 18 de jun. de 2008.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.652 de 18 de outubro de 2011. Cria no âmbito do Distrito Federal, o programa de valorização profissional junto aos apenados em regime semiaberto e aos egressos do sistema penitenciário. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 18 de out. de 2011.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 2.460-R de 5 de fev. de 2010. Dá cumprimento à Lei de Execução Penal e disciplina a organização e funcionamento da Administração Pública, para fins de absorção da mão-de-obra advinda do sistema prisional, nas parcerias contratuais e convênias da Administração Pública Estadual, Direta ou Indireta, pertinentes às obras e serviços. **Diário Oficial do Espírito Santo**.

FILHO, A. S.; OLIVEIRA, D.; PEREIRA, N. O.; FREITAS, R. B. Políticas de Cotas para Minorias. **ORBIS: Revista Científica**, Campina Grande, v. 3, n. 3, p. 117-135, fev. 2013.

FOUCAULT, MICHEL. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.



HILLESHEIM, J.; SILVEIRA, J. Trabalho do Preso: a estrutura prisional a serviço dos interesses produtivos. **II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social**. Florianópolis, p. 1-10, jan. 2017.

LATOUR, B.; **Cogitamus: Seis cartas sobre as humanidades científicas**. São Paulo: Editora 34, 2016.

LOTTA, G.; VAZ, J. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizado a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n.2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de implementação: Mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, jan/jun. 2010.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012a. p. 20-49.

MACHADO, ROBSON APARECIDO. A realidade do egresso: Plano normativo da lei de execução penal versus reintegração social. **Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 168 – 194, jun. 2005.

MAIA, C. N.; NETO, F. de S.; COSTA, M.; BRETAS, M. L.; **História das prisões no Brasil, volume 2**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

MATOS, F. Instrumentos de políticas ativas para o fomento do trabalho no sistema prisional no Brasil. In: DEMOCRACIA E DIREITOS: Dimensões das políticas públicas e sociais, v. 2, n. 2, 2017, Brasília. **Anais do encontro nacional de ensino e pesquisa do campo de públicas**: Brasília, 2017. p. 1438-1454.

MUNANGA, K. A Questão da Diversidade de da Política de Reconhecimento das Diferenças. **Crítica e Sociedade**, Uberlândia, v. 4, n. 1, p. 34-45, jul. 2014.

MOEHLECKE, S. Ação Afirmativa: História e debates no Brasil. **Caderno de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n.117, p. 197-217, nov. 2002

OLIVEIRA, F. C.; RIBAS, O. J. T.; Possibilidade de ressocialização e evolução social: a valorização do trabalho do preso e acesso a posições proprietárias. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n.30, p. 360-380, 2013.

PARAÍBA. 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 aos sentenciados e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, 15 de jul. de 2011.

PARAÍBA. Decreto nº 32.383 de 29 de ago. de 2011. Regulamenta a Lei nº 9.430, de 14 de julho de 2011, que trata da 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 aos sentenciados e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, 30 de ago. de 2011.

PEDONE, L.; **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação de Servidor Público – FUNCEP, 1986.

SILVA, R. M. R; SÉLLOS-KNOERR, V. C. O trabalho como instrumento da promoção da dignidade do preso. **Revista Jurídica**, Curitiba, v.1, n. 38, p. 136-158, 2015.

THOMPSON, AUGUSTO. **A questão penitenciária**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICE A

Roteiro de entrevista semiestruturado realizado na Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal.

- 1) Como é realizado o controle/cadastro das empresas que demonstram interesse na contratação dos presos e egressos?
- 2) Como é feito o cadastro e seleção dos presos aptos às vagas?
- 3) Quantos contratos existem atualmente com empresas/órgãos públicos e empresas privadas?
- 4) Quem é responsável por controlar se as empresas vencedoras do processo de licitação contrataram o mínimo estabelecido em lei?
- 5) Existe algum banco de dados que possibilite afirmar que após a lei houve um aumento no número de vagas/contratos celebrados?
- 6) Existe alguma pesquisa sobre reincidência das pessoas que tiveram acesso ao trabalho?
- 7) Como é feito o pagamento das bolsas?
- 8) Quais são os maiores desafios da FUNAP?

## APÊNDICE B

Roteiro de entrevista semiestruturado aplicado as empresas privadas.

- 1) O que levou a sua empresa a querer contratar pessoas presas, entrou em contato com a fundação?
- 2) Quantas pessoas presas vocês possuem hoje e qual o tempo de contrato?
- 3) Qual o valor da bolsa pago?
- 4) Alguma pessoa foi efetivada após esse período?
- 5) Existe algum suporte do governo/incentivo (como você acha que poderia ser feito) relação com a FUNAP?
- 6) Alguma pessoa foi efetivada após esse período?

## APÊNDICE C

Roteiro de entrevista semiestruturada aplicada no subsecretaria de contratos corporativos do Distrito Federal.

- 1) Quanto tempo o senhor trabalha nessa subsecretaria?
- 2) Quais são as atribuições da subsecretaria?
- 3) Como são realizadas as fiscalizações dos contratos?
- 4) Vocês possuem conhecimento das Leis nº 4.079 de 2008 e nº 4652 de 2011?
- 5) Como você acha que poderia ser realizado a fiscalização e como acha que deveria ser implementado?

## APÊNDICE D

Roteiro de entrevista semiestruturada aplicada no subsecretaria de Compras Governamentais do Distrito Federal.

- 1) Qual o papel da subsecretaria?
- 2) Todas as licitações realizadas pela administração direta são controladas por vocês?
- 3) Por qual motivo a Lei nº 4.079 de 2008 e a Lei nº 4.652 de 2011 não vêm sendo incluídas nos editais?
- 4) Qual foi a orientação passada a vocês sobre a implementação dessas leis?