



programa
semear

SISTEMA ESTADUAL DE MÉTODOS
PARA EXECUÇÃO PENAL E ADAPTAÇÃO
SOCIAL DO RECUPERANDO - SEMEAR

UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

setembro / 2024



Autoria: Prof. Railander Quintão de Figueiredo e equipe SEMEAR

INTRODUÇÃO AO SISTEMA ESTADUAL DE MÉTODOS PARA EXECUÇÃO PENAL E ADAPTAÇÃO SOCIAL DO RECUPERANDO

Contextualizando

Foi em um contexto de crise crescente do sistema prisional brasileiro, após 2010, que emergiram proposições no âmbito do sistema de justiça em nosso país.

O que se indicava, pelos relatórios de Ministério da Justiça (MJ)¹, é que, em dezembro / 2015, o Brasil contava com 622.202 pessoas privadas de liberdade (PPL), em 1.436 unidades prisionais localizadas em 970 municípios. O estado de São Paulo, segundo a mesma fonte, por seu turno, custodiava 216.826 pessoas.

Naquele período, em relatório analítico publicado a partir de dados consolidados em 2014, o MJ destacou o crescente déficit de vagas no sistema, ao longo do tempo, o que parecia ser um insolúvel problema, ainda que importantes recursos financeiros fossem canalizados aos estados e ao Distrito Federal, com a finalidade de ampliar o número de vagas em suas prisões: em 2010, a PPL era de 496.251, para 281.520 vagas, sendo 164.683 presos provisórios (33% do total); em 2014, por sua vez, a PPL chegava a 622.202, com 371.884 vagas disponíveis, sendo 249.668 presos provisórios (40% do total).

Em relação ao sistema prisional brasileiro, observamos um significativo número de pessoas mantidas em privação de liberdade em múltiplas unidades de custódia, algumas delas marcadas por estruturas precárias, pela superlotação, por riscos sanitários e pelas limitadas medidas de salvaguardas destinadas às pessoas custodiadas. Além disso, como agravante, parte das políticas sociais universais implementadas pelos estados e municípios, em certa medida, excluía a PPL das suas agendas, contribuindo para a piora das condições de cumprimento da pena e para a redução das possibilidades de inclusão social da pessoa custodiada (refletindo-se negativamente em suas trajetórias pós-prisionais), afetando [de modo preocupante] também as vidas dos profissionais atuantes em serviços penais.

Víamos que as inclusões nas unidades prisionais cresciam rapidamente, ao longo do tempo: ao final de 2000, a população custodiada no Brasil era de 232.755 pessoas; em 2007 essa população havia se ampliado para 422.590, numa proporção de 5,3% acima do registrado no ano anterior; e, em 2014, os sistemas estaduais somavam 622.202 pessoas privadas de liberdade, o que representava um crescimento de 7% em relação ao ano de 2013². Assim, o aumento médio anual da população em prisões, entre 2000 e 2014, foi estimado, pelo MJ (2015, p. 15), em 7,5%.

O documento publicado por aquele órgão federal, por meio do então Departamento Penitenciário Federal (DEPEN), indicou que a população custodiada era, em sua maioria: composta por pessoas negras e pardas (61,7% do total); predominantemente jovem, com idades entre 18 e 29 anos (55,1%); e com baixa escolaridade, sendo 9,7% analfabetos ou semialfabetizados, 49,6% com ensino fundamental incompleto (abaixo de 4 anos), e 14,8% com o fundamental completo, sendo que somente 9,5% tinham ensino médio completo e 0,5% com ensino superior completo.

Em relação às condições gerais das prisões, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³ : 2.752 estabelecimentos penais foram avaliados por juizes da execução penal em suas inspeções mensais⁴, sendo que 38% foram classificadas como ruins ou péssimas, mantendo 238.079 pessoas (36%), além de 1.407 em condições regulares, com 301.050 pessoas (45,6%). As 2.493 unidades em condições regulares, ruins e péssimas abrigavam 539.129 pessoas (81,7%), indicando inadequações em relação à ambiência, indisponibilidade de serviços etc.

Os levantamentos realizados naquele período (2014-2016) indicaram que, entre os custodiados, apartados das políticas sociais básicas dos sistemas de garantias de direitos nas diversas regiões do país, somente 13% participavam de atividades de escolarização (MJ, 2015) e apenas 43,4% contavam com a disponibilidade de ações e aos serviços de saúde⁵ nas redes dos territórios ou em unidades penais.

Notava-se que as insuficiências de ações e serviços dedicados à educação e ao cuidado em contextos de custódia, reduzia as possibilidades de inclusão social e familiar e para acesso ao mundo do trabalho e aos programas de direitos de cidadania⁶. As soluções se apresentavam como paliativas, conquanto o governo brasileiro e as administrações estaduais se esforçassem na adoção de estratégias e na alocação de mais recursos, para que as situações críticas fossem tratadas, resolvidas ou minimizadas.

Além do reduzido potencial de inclusividade, o fenômeno da reincidência criminal era também um indicativo importante dos problemas inerentes às instituições penais que, representando fatores dificultadores para o cumprimento da pena e a garantia das assistências previstas em Lei, geravam efeitos residuais nas trajetórias pós-prisionais dos que estiveram sob custódia.

Alguns estudos contribuíram para elucidar essas questões. Em 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁷ analisou 817 processos válidos para estimar a reincidência, em Alagoas, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Paraná, definindo em 24,4% a sua proporção⁸. Por sua vez, Saporì *et al*⁹, demonstraram que a reincidência

se diferenciava por territórios e períodos, afirmando que, durante 2014 e 2015, em Minas Gerais, 51,4% egressos do sistema reincidiram e que, pelos estudos de Lemgruber, em 1988, no âmbito do Rio de Janeiro, estimava-se que 30,7% dos egressos voltaram a cometer novo crime. Posteriormente, em 2020, o CNJ publicou um estudo [que nos pareceu mais elucidativo], baseado na consolidação dos dados de processos de execução penal no Brasil (exceto Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará e Sergipe), indicando haver uma proporção de 42,5% de reincidentes criminais, levando-se em conta o início de uma nova ação no sistema penal até 2019 e posterior a um processo encerrado em 2015¹⁰.

Essa realidade demonstrava o quão questionável era o modelo carcerário comumente adotado no Brasil, algo insuficiente em suas ofertas assistenciais e condições gerais de prisões. Embora os motivos que levassem à criminalidade fossem determinados por diversos fatores, o cenário prisional do nosso país pouco contribuía para promover a adequada inclusão social da população privada de liberdade e egressa do sistema.

Assim, em virtude do descumprimento preocupante da Constituição Federal, dos tratados internacionais dos quais o Brasil foi signatário e da legislação penal, algo agravado pela predominância das organizações criminosas em diversas unidades, foi pleiteada a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional, por uma ação impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2015, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Essa ação, denominada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347¹¹, teve seu mérito julgado em outubro/2023, reconhecendo que o ECI estava caracterizado pelas seguintes condições:

(i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial; (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade; e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido. Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública.

A decisão relativa à ADPF 347 evidenciou os problemas do sistema prisional brasileiro, sua ineficácia como política pública dedicada à justiça criminal e sua escassa contribuição para a redução da violência e da criminalidade. Conseqüentemente, essa decisão pretendeu estimular a busca por soluções mais adequadas que possibilitassem a melhoria do sistema para a garantia dos direitos fundamentais da população custodiada e

na busca de eficiência e eficácia na execução penal.

Assim, além de declarar que o sistema prisional encontrava-se num “estado de coisas inconstitucional”, o STF determinou ao Estado Brasileiro a adoção de uma série de medidas que pudessem mitigar as situações deletérias das prisões, especificando uma série de medidas a serem cumpridas: quanto à preservação da dignidade da população privada de liberdade; quanto aos direitos mínimos dos custodiados (condições adequadas e dignas de vivência na prisão, acesso às assistências previstas em Lei); quanto ao tratamento diferenciado a custodiados jovens, mulheres, mulheres acompanhadas de crianças, população LGBTQIA+, pessoas com deficiência, indígenas e idosos; quanto à separação entre os presos (a classificação adequada por tipo de crime e periculosidade; o acolhimento digno a custodiadas mulheres grávidas, lactantes e com crianças pequenas); quanto aos profissionais dos serviços penais (quantidade adequada às necessidades; condições adequadas para o trabalho; respeito aos seus direitos); quanto ao direito do custodiado à informação e transparência; combate à tortura e aos maus-tratos; reformulação de políticas públicas em matéria penal e prisional (as medidas e penas adotadas pela justiça criminal devem ser objeto de reflexão crítica, a fim de reduzir o encarceramento desnecessário, com incentivo à prevenção, à capacitação de juízes e serventuários); a adoção de sistema de coleta de dados que permita o acompanhamento adequado da execução da pena em todas as unidades; investimento em educação, trabalho, orientação profissional, assistência social e religiosa para a pessoa custodiada.

Para caracterizar o cenário prisional brasileiro atual (2023), optamos novamente pela utilização dos dados do CNJ, mais representativos, por basear-se na atualização permanente dos dados da execução penal de todas as comarcas brasileiras (como indicamos anteriormente nesta Nota), alimentados no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), e nas inspeções mensais realizadas pelos juízes responsáveis pela execução penal em todos os estabelecimentos de custódia existentes, cujos dados são inseridos [continuamente] no CNIEP¹².

A partir de tais sistemas de informações, o CNJ relatou que, no período de ago./2024, o país mantinha 804.812 pessoas sob custódia em estabelecimentos prisionais, sendo 32,8% em regime fechado, 26,9% em regime semiaberto e 40,3% em regime aberto sob monitoramento eletrônico ou observação e acompanhamento cauteloso (por autoridade judiciária e/ou equipe multiprofissional). As penas alternativas somavam 293.965 pessoas e as medidas de segurança chegavam a 8.960. Além desses, 13.682 pessoas encontravam-se em suspensão condicional da pena e 137.932 em liberdade condicional.

Algo relevante, pudemos notar uma redução da proporção de entradas no sistema prisional brasileiro (com o crescimento mais lento da sua população custodiada): de 660.024, em junho/2016, para 804.812, em ago./2024, representando um crescimento anual médio de 2,5%.

O estado de São Paulo, por sua vez, mantinha 201.881 pessoas privadas de liberdade, em ago./2024, em 182 unidades prisionais, segundo a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP)¹³. De acordo com esse órgão, houve uma redução no número de custodiados no estado, entre 2021 e 2024, em 4,6%.

A redução do ritmo de crescimento da população em prisões, em âmbito nacional e no estado de São Paulo, cabe asseverar, pôde ser explicada pelas recentes iniciativas de órgãos do sistema de justiça criminal (especialmente, o Judiciário). A primeira, bastante utilizada nos diversos estados, foi a adoção crescente do monitoramento eletrônico, além das situações de prisão domiciliar, de pessoas que cumpriam pena em regime semiaberto e aberto, (essas providências levaram à redução da população que se encontrava em unidades de custódia, redirecionando-as aos respectivos domicílios). A segunda a ser considerada (e que descreveremos a seguir), foi a aplicação crescente das audiências de custódia.

No ano de 2015, algumas medidas foram implementadas, essencialmente influenciadas pelo CNJ, por alguns Tribunais de Justiça e sistemas prisionais estaduais. A partir de então, o judiciário brasileiro passou a adotar as audiências de custódia, alicerçadas na Resolução CNJ nº 213 de 15/12/2015, cumprindo o art. 9º, item 3, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (de 1966), além do art. 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica (1969). Essa norma editada pelo CNJ, determinou que:

[...] toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão.

Além da determinação da realização de audiências de custódia no prazo de 24 horas, medida destinada a minimizar o encarceramento excessivo, dispôs-se também sobre a obrigação dos magistrados em fundamentarem mais consistentemente as eventuais privações de liberdade e a não aplicação da medida cautelar diversa da prisão.

Depreende-se que, com esse dispositivo de “porta de entrada” no sistema de

justiça criminal, a autoridade judiciária (magistrado), pode analisar e interpretar os fatos, as determinações e implicações legais, as condições e regularidade do flagrante, as ocorrências de eventuais ilegalidades no ato da prisão e condução da pessoa (tortura, inobservância da legislação penal e dos direitos fundamentais, etc., por parte da autoridade responsável pelo flagrante, custódia e condução), as reais necessidades de imposição da prisão e de adoção de medidas cautelares, liberação e outras determinações. Nesse momento, deve-se levar em conta as diversas dimensões que implicam a pessoa custodiada, suas condições subjetivas (por exemplo, a eventual existência de transtorno mental, a dependência química, as circunstâncias sociofamiliares etc.)¹⁴.

Segundo o CNJ¹⁵, desde o início dessa abordagem nas comarcas brasileiras (2015), até o mês de ago./2024, foram realizadas 1.722.675 audiências de custódia, resultando em 678.698 liberações (não prisão), 4.986 prisões domiciliares, 70.183 inclusões em programas de assistência social e 1.038.861 prisões preventivas. Nesse período (2015-2024), por meio de tais iniciativas, verificou-se, também, a ocorrência de 130.655 casos de tortura e maus tratos. As audiências de custódia, cada vez mais recorrentes, contribuíram para a redução de, minimamente, 10% na taxa de presos provisórios no país.

O estado de São Paulo, adotando essa prática desde 2015, conforme o CNJ, até o mês de ago./2024, realizou 459.653 audiências de custódia, o que resultou na concessão da liberdade a 155.636 pessoas, 1.142 prisões domiciliares, 5.860 inclusões em programas de assistência social e 302.854 prisões preventiva.

Semeando

Nesse contexto de mudanças, em resposta às diretivas retratadas na ADPF 347 e pautado em orientações preconizadas pelo CNJ, uma importante iniciativa se fez germinar no âmbito da Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), em 2014.

Denominado Sistema Estadual de Métodos para Execução Penal e Adaptação Social do Recuperando (SEMEAR), o projeto foi lançado em 17/11/2014, no Gabinete da Presidência do TJSP, sob a gestão, época, do Desembargador José Renato Nalini. com o apoio decisivo do então secretário da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, Sr. Lourival Gomes, do presidente do Conselho de Administração da Porto Seguro Seguradora, Sr. Jayme Brasil Garfinkel e demais atores que compunham as diversas instâncias partícipes da justiça criminal e de uma rede notável, no âmbito do estado, composta por representantes de organizações sociais e do empresariado local.

Duas pessoas se destacaram, desde 2014, como construtoras dos alicerces do SEMEAR, sendo determinantes no seu direcionamento histórico: o magistrado Jayme Garcia dos Santos Júnior, Juiz Assessor da CGJ naquele período, e Maria Solange Rosalem Senese, então servidora na Fundação “Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel” de Amparo ao Preso (FUNAP), órgão vinculado à SAP, e que participou da construção da Matriz da Teoria da Mudança para o Sistema Prisional de São Paulo.

O marco normativo essencial ao programa evidenciado, publicado pela CGJ, foi o Provimento CG nº 30, de 17/11/2014¹⁶ (ainda vigente) que institucionalizou esse novo arranjo programático no contexto do TJSP e determinou a sua implantação, em diversas jurisdições, pelos Juízos das Execuções Criminais. Essa iniciativa se deu em momento anterior à instauração da ADPF 347, demonstrando o quanto os atores do sistema de justiça criminal em São Paulo se inquietavam com a realidade que se apresentava. Antecipando-se à decisão do Supremo, envidaram esforços para construção de caminhos que levassem a circunstâncias mais favorecedoras, envolvendo não somente o Judiciário e a administração penitenciária, mas também os demais órgãos da justiça criminal, sociedade civil organizada, voluntários e empresários comprometidos com a causa.

No preâmbulo da norma editada pela CGJ, ressaltou-se que as diversas providências tomadas pela SAP, face às condições críticas do sistema prisional, eram oportunas, mas indicava ser imprescindível a adoção de providências que possibilitassem a solução da superlotação em diversas unidades, incentivando a criação de um paradigma “de contraposição não só à forma convencional de administração prisional, entregue com exclusividade ao Poder Executivo, como também à lógica de funcionamento do sistema carcerário”. Essa importante norma evidenciou a postura garantista dos partícipes da sua concepção e a firme decisão do TJSP em conduzir um movimento transformador apoiado também na participação social. Como premissa, aduziu ser essencial a aplicação eficaz da sanção penal, mas que se assegurasse adequadamente os direitos fundamentais e as salvaguardas sociais à população privada de liberdade, especialmente com a melhoria das condições que promovessem a “harmônica integração social” do custodiado e, de modo claro, abrangendo igualmente o seu núcleo familiar como “seu primeiro referencial”.

O conceito adotado pela CGJ/TJSP, ao fundamentar o SEMEAR, teve como referenciais as práticas consideradas mais assertivas e inspiradoras: o método da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) e o modelo adotado, no âmbito da SAP, para os Centros de Ressocialização (CR).

No primeiro paradigma - a APAC -, um método dedicado a execução penal com

caráter eminentemente comunitário. Essa prática apoia-se no art. 4º, da Lei nº 7.210/1984 – a Lei de Execução Penal (LEP) – que possibilita a participação de entidades civis de direito privado, sem fins lucrativos, como parte importante no sistema de execução penal: “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”. Essas entidades sociais sem fins lucrativos, podem, em regime de cooperação com a justiça e a comunidade, promover a execução penal, o tratamento e as ações pertinentes à inclusão social do custodiado, desde que permanentemente regulados e apoiados pelo Judiciário e o poder executivo.

Destaca-se que a APAC foi criada no início da década de 1970, na cidade de São José dos Campos, SP, por iniciativa de diversos membros da Pastoral Carcerária, sendo o advogado Mario Ottoboni o seu principal idealizador e ativista. Esse método, em sua base, busca integrar atividades de valorização humana na sua metodologia, apoiando-se em doze elementos: participação da comunidade; recuperando ajudando recuperando; trabalho; religião; assistência jurídica; assistência à saúde; valorização Humana; família; voluntário e sua formação; Centro de Reintegração Social; mérito; e Jornada de Libertação com Cristo.

Trata-se de uma concepção que garante os direitos fundamentais e o tratamento humanitário aos recuperandos - este é o conceito utilizado pela APAC, ao referir-se aos custodiados -, por meio da convivência familiar, comunitária, da educação, das práticas de cuidados e da participação no processo de gestão das unidades e no apoio aos demais recuperandos. Nesse aspecto, é importante salientar que, nessas unidades, não há agentes penitenciários ou policiais penais. Os responsáveis pelos cuidados da portaria, da disciplina, da alimentação, da limpeza e da organização das oficinas são os próprios recuperandos, sendo apoiados e orientados, além do voluntariado, por uma instância criada em cada unidade e composta por seus representantes (também recuperandos) denominada Conselho de Sinceridade e Solidariedade (CSS).

Quanto à valorização humana, dentre outras abordagens, a APAC propõe o acesso à educação (escolar e profissional) como algo fundamental para o processo de formação, inclusão e mobilidade social dos recuperandos, com vistas à qualificação para o mundo do trabalho e a conquista de renda de modo suficiente em sua vida pós-prisonal.

Atualmente, em funcionamento no Brasil, há 69 dessas unidades, sendo 9 femininas, uma juvenil e 59 masculinas, abrigando 6.783 recuperandos¹⁷. Em São Paulo, estado onde esse método foi criado e vivenciado inicialmente, não há mais unidades APAC em funcionamento, ainda que suas premissas inspirem iniciativas importantes

(como o SEMEAR). Sabe-se que, em movimento crescente, alguns atores do Judiciário e da sociedade civil têm buscado estudar esse método, para futura retomada no estado.

Outro referencial utilizado na concepção do SEMEAR [e em sua implementação] é o modelo do Centro de Ressocialização (CR) implantado em diversas regiões do estado de São Paulo, caracterizado pelo reduzido número de custodiados, todos com condenação definitiva, sem superlotação, contando com a oferta plena de oportunidades de educação e trabalho no âmbito de cada unidade. Nesse modelo, os custodiados assumem a responsabilidade por atuar na organização, limpeza, manutenção e nos cuidados da sua unidade, exercendo, inclusive algumas funções de apoio administrativo. Esses dispositivos prisionais, comumente, têm parcerias com o sistema produtivo e a administração pública para realização de trabalhos em espaços da cidade, tais como manutenção, obras e reformas de vias, praças e prédios, além de atuarem profissionalmente em empresas locais.

Quando o SEMEAR foi proposto, as abordagens orientadas a projetos e as articulações interinstitucionais e comunitárias se deram, inicialmente, no CR de Limeira, considerado um contexto muito favorável como “ponto de partida”, com o apoio decisivo do Conselho da Comunidade daquela cidade.

Por oportuno, cabe observar que, atualmente, a SAP administra 22 CRs, quais sejam¹⁸:

Município	Unidade
Araçatuba	CR + Ala de Regime Semiaberto (ARSA) - Regime: fechado e semiaberto
Araraquara	CR + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Araraquara	CR Feminino + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Atibaia	CR - Regime: semiaberto
Avaré	CR “Dr. Mauro de Macedo” + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Birigui	CR - Regime: fechado e semiaberto
Bragança Paulista	CR + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Itapetininga	CR - Regime: semiaberto
Jaú	CR “Dr. João Eduardo Franco Perlati” + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Limeira	CR + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Lins	CR “Dr. Manoel Carlos Muniz” + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Marília	CR - Regime: semiaberto
Mococa	CR - Regime: semiaberto
Mogi Mirim	CR “Prefeito João Missaglia” ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Ourinhos	CR + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Piracicaba	CR Feminino “Carlos Sidnes de Souza Cantarelli” - Regime: semiaberto

Município	Unidade
Presidente Prudente	CR "ASP Gláucio Reinaldo Mendes Pereira" + ARSA + PC - Regime: fechado e semiaberto
Rio Claro	CR Feminino + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Rio Claro	CR "Dr. Luis Gonzaga da Arruda Campos" + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
São José do Rio Preto	CR Feminino + ARSA + PC - Regime: fechado e semiaberto
São José dos Campos	CR Feminino + ARSA - Regime: fechado e semiaberto
Sumaré	CR ARSA + PC - Regime: fechado e semiaberto

Quadro 1 – CRs em São Paulo | Fonte: SAP (2024b)

Noutro momento, em 21/09/2015, foi assinado o Termo de Acordo de Cooperação Técnica nº 000.141/2014, entre o TJSP, a SAP, a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (SPG) e o Instituto Ação pela Paz, com o objetivo de conjugar esforços no sentido de implantar e desenvolver o SEMEAR no contexto paulista.

Ao TJSP coube assegurar o suporte técnico-institucional, por intermédio da Coordenadoria Criminal e de Execuções Criminais (CCRIM), bem como apoiar a capacitação de magistrados e demais servidores do Judiciário para realização das atividades necessárias em relação ao SEMEAR. À SAP foi atribuída a missão de colaborar para o “desenvolvimento e o avanço” da implantação do programa nos âmbitos das respectivas Coordenadorias das Unidades Prisionais e Coordenadorias de Reintegração Social e Cidadania. Em relação à SPG, definiu-se como responsável, em conjunto com os demais partícipes, por realizar as avaliações das ações e resultados do SEMEAR, objetivando o seu aprimoramento e a sua replicação.

E, ao Instituto Ação pela Paz, coube apoiar aos demais partícipes, em todas as etapas, por iniciativas diversas discutidas conjuntamente e definidas ao longo da implementação do programa e, como bem explicitou em seu primeiro relatório de atividades¹⁹, propiciando a adaptação social de presos e egressos do sistema prisional, por meio da articulação entre as instituições comprometidas com o programa – os *stakeholders* - “estimulando a confiança e favorecendo o engajamento e formação desses atores nas políticas públicas voltadas para a redução da criminalidade e reincidência criminal”.

Os objetivos que se delinearão naquele período constitutivo – o aumento das chances de inclusão social da população que tenha cumprido pena nas unidades prisionais de São Paulo e a redução da reincidência criminal - se mantiveram, ao longo do tempo, demonstrando o discernimento da assessoria da CGJ do TJSP e parceiros envolvidos, num conjunto de atores comprometidos cuja sensibilidade contextual e firme orientação ético-política permitiram a antecipação do que estava por vir: a ADPF 347 e seus determinantes;

e o crescimento e a complexificação das demandas do sistema prisional estadual.

Desde então, o programa SEMEAR vem se organizando com mais densidade, mobilizando atores essenciais (em âmbitos estadual e locais), ampliando suas iniciativas, fortalecendo capacidades em unidades prisionais e territórios e gerando resultados efeitos significativos. Nesse sentido, as principais características do programa, que se colocam como eixos estruturante da sua atuação²⁰, foram assim definidas:

- a) Atuação em rede: conjugação de esforços dos Poderes Públicos e a sociedade civil, preferencialmente por meio do Conselho da Comunidade, para o fomento de projetos e ampliação da oferta das assistências previstas na Lei de Execução Penal às pessoas privadas de liberdade e egressas prisionais.
- b) Acompanhamento do desempenho: registro, consolidação e análise dos dados com objetivo de identificar assistências e iniciativas oferecidas ao beneficiário atendido que mais impactam nos resultados almejados, proporcionando os indicadores para replicação do método e geração de políticas públicas de alto desempenho.
- c) Foco em resultados: atuação concentrada na identificação e no monitoramento de indicadores durante e após o cumprimento da pena, verificando o grau de aproveitamento dos beneficiários nos projetos e na aferição do reingresso ao sistema prisional.
- d) Geração de conhecimento: desenvolver, validar e operacionalizar o monitoramento e avaliação para o SEMEAR.

As práticas dos projetos inerentes ao SEMEAR são caracterizadas como emancipatórias, apoiadas no protagonismo da pessoa custodiada; além disso, para que se tornem abordagens bem sucedidas, dependem da aceitação e do envolvimento dos profissionais em serviços penais das unidades de custódia (quando são estes os contextos de aplicação dos projetos), dos atores presentes nas instituições sociais apoiadas (caso sejam estas as instâncias de implementação dos projetos), da sociedade local, do judiciário, dos Conselhos da Comunidade e das políticas setoriais locais.

Nesse sentido, para o sucesso de cada projeto, também é importante que se busque avaliar, articular e apoiar o matricialmente da execução penal aos arranjos e às políticas de salvaguardas sociais dos municípios, superando eventuais fatores obstacularizadores, produzindo e ofertando formas de acesso (por custodiados e egressos), promovendo as intervenções e conquistando as mudanças almejadas.

Desde a sua criação, a partir de 2015, sob a coordenação do TJSP, por intermédio de o Desembargador Luiz Antônio Cardoso, da Coordenadoria Criminal e das Execuções Criminais (CCRIM), e da Diretora Executiva do Instituto Ação Pela Paz, Solange Rosalem

Senese, reuniões de trabalho são sistematicamente promovidas. Inicialmente, tais atividades coletivas ocorriam semestralmente; e, a partir de 2019, tornaram-se encontros mensais. Tais reuniões foram e são fundamentais para a gestão do SEMEAR: ocorrem com a finalidade de noticiar a respeito das atividades (por projetos, por unidade, por região, por instituição), possibilitam a apresentação dos resultados mais significativos, retratam as eventuais dificuldades e, em observância às suas premissas, constituem-se como espaços de escuta, reflexão, crítica, proposição e deliberação de modo absolutamente participativo. Todas as partes interessadas, constituintes do SEMEAR, são coprodutoras dos processos de coordenação (de modo amplo), assessoramento e das intervenções em cada campo e/ou território de implementação dos projetos.

Nesse contexto, o Instituto Ação pela Paz coloca-se como o principal ente financiador e consultivo, oferecendo a assistência técnica permanente às unidades de custódia e às instituições sociais destinatárias de apoio.

A seguir, um quadro geral dos que participaram da construção histórica do SEMEAR, dos atuais partícipes que contribuem com a cogestão, o fomento, o assessoramento e a execução finalística em prol dos beneficiários:

Instância	
Estadual	TJSP - Coordenadoria Criminal e das Execuções Criminais (CCRIM)
	TJSP – Corregedoria Geral de Justiça (CGJ)
	TJSP – Grupo de Monitoramento e Fiscalização (GMF)
	SAP - Grupo Regional de Ações de Trabalho e Educação (Grate)
	SAP – Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania
	Funap – Fundação Professor Dr. Manoel Pedro Pimentel
	SAP – Coordenadoria de Saúde
	Conselho Penitenciário
	OAB São Paulo
	Executivo Estadual – trabalho e renda – Secretaria de desenvolvimento econômico
	Instituto Ação pela Paz (IAP)
	ONG – Recomeçar
	ONG – Resposta
	ONG Palavra de Paz
	ONG Manah

Instância	
Regional	SAP - Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região Noroeste
	SAP - Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região Central
	SAP - Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região Metropolitana de São Paulo
	SAP – Coordenadoria de Unidades Prisionais do Vale do Paraíba e Litoral
Local	Prefeituras
	Faculdades de psicologia
	TJSP – VEP
	Unidades prisionais – Direção
	Unidades prisionais – Agentes penitenciários
	Unidades prisionais – Equipe técnica
	Unidades prisionais – Custodiados
	Conselho da Comunidade
	Município – Saúde
	Município – Assist. Social
	Município – Formação para o Trabalho e Geração de Renda
	Município – Educação
	Municípios – outros
ONG – Instituições sociais apoiadas tecnicamente e financeiramente pelo IAP e que ofertam atendimento direto a custodiados, egressos e familiares.	

Quadro 2 – Instâncias relevantes no âmbito do SEMEAR | Fonte: Adaptado de IAP (2024)

Nesse sistema constituído com a implementação do SEMEAR, alcança-se um bom nível de representatividade e a criação de espaços de participação e deliberação. Assim, por meio das ações de gestão do programa, em todos os seus níveis, trabalha-se de modo colaborativo, planeja-se conjuntamente, cria-se espaços de compartilhamento de saberes, promove-se alinhamentos conceituais que levem ao fortalecimento da gestão do programa e das unidades destinatárias nos territórios. Observa-se que, invariavelmente, tais formas de condução levam à melhoria de práticas e à garantia do acesso às ações dos projetos e aos serviços do sistema de garantia de direitos nos territórios por parte dos beneficiários diretos do SEMEAR.

As etapas consideradas na gestão e no funcionamento do programa, segundo o Instituto Ação pela Paz (IAP, 2024a), envolvem ciclos contínuos aplicáveis aos contextos de implementação de projetos e baseados em interlocuções permanentes entre as partes interessadas e em processos de avaliação e monitoramento. Esses ciclos contemplam as seguintes fases: análise de cenários, diagnósticos e planejamento; adesão ao programa e fomento/fortalecimento de Conselhos da Comunidade; diagnóstico coletivo de

necessidades e possibilidades; definição dos projetos mais adequados; e implantação e implementação dos projetos.

Quanto ao acompanhamento do desempenho, à aplicação da metodologia e ao foco em resultados, aspectos determinantes para a assertividade de cada projeto ou ação do programa, o conjunto de atores envolvidos é permanentemente apoiado pela equipe do Instituto Ação pela Paz. As avaliações continuadas e o monitoramento de cada ação e projeto, no âmbito do SEMEAR, são consideradas providências vitais, por revisar as etapas envolvidas, verificar acertos e erros, ajustar concepções e decisões, racionalizar recursos, fortalecer capacidades e orientar constantemente para resultados úteis aos beneficiários. Ademais, o TJSP, por meio da CCRIM, a SAP e o Instituto Ação pela Paz têm realizado uma pesquisa de aferição da reincidência de beneficiários que passaram por projetos ofertados pelos projetos do SEMEAR.

Destaca-se que, para que se tornasse possível a mobilização de diversos atores, a efetivação de inúmeros projetos e a conquista de resultados bastante encorajadores, o nível de esforço político-institucional e os investimentos de recursos financeiros foram significativos.

Entre 2015 e 2024, 775 projetos foram apoiados em 159 unidades prisionais paulistas (87% do total de estabelecimentos geridos pela SAP). Nesse universo, 27.200 reeducandos (custodiados) e 512 trabalhadores em serviços penais (servidores) foram apoiados e atendidos, além de 4.786 egressos do sistema prisional inseridos em grupos e programas de formação e atendimento. Nesse período, foram destinados, pelo Instituto Ação pela Paz, o montante de R\$ 7.208.052,80²¹ para os projetos.

Como resultados, algo verificado pelos esforços de avaliação e monitoramento, desde 2015, 14.899 beneficiários foram acompanhados e tiveram suas trajetórias analisadas. O resultado obtido nesse processo de aferição foi significativamente superior à média nacional: 84,49 não reincidiram desde o seu desligamento das unidades da SAP. Do conjunto de pessoas cujas trajetórias foram avaliadas e aferidas, 79,52% são do sexo masculino e 20,48% do sexo feminino. Entre as mulheres, 94,3% não reincidiram e, entre os homens, 81,7% não tiveram nova condenação e não retornaram ao cárcere.

Dando lugar a ações colaborativas, a novas reflexões e a aprendizagens éticas mais significativas, os projetos têm repercutido de forma positiva nas vidas dos seus beneficiários. As proporções de recuperação, significando “beneficiário incluído socialmente” e não reincidente, por tipo de assistência: 91% de não reincidência entre os que participaram de projetos culturais; 87%, por projetos de caráter psicossocial; 84%, por

projetos relacionados ao trabalho e geração de renda; 79%, para os projetos pertinentes à educação; 77%, por atividades esportivas orientadas; e 71% pela participação em programas de educação profissional. Nesse conjunto de abordagens, destacam-se a música, os atendimentos individuais e grupos para escuta ativa, a inclusão digital, os jogos cooperativos e a capacitação/oficinas de corte de cabelo.

Nas práticas cotidianas dos projetos, especialmente em unidades prisionais, vê-se que o bom direcionamento de cada ação depende sobremaneira do mediador - e, nesses contextos, percebe-se o refinamento gradual da atuação do agente prisional enquanto mediador simbólico. Com isso, observa-se um engajamento progressivo de tais profissionais dos serviços penais, uma redução do seu nível de queixa e sofrimento em decorrência do exercício cotidiano do seu trabalho. A qualidade da interação agente-agente e agente-custodiado torna-se mais construtiva, assertiva. Ambientes de crise e conflitos vão se recompondo, dando lugar à comunicação desvestida de violência e à colaboração.

Entendemos que, por arranjos e esforços contínuos (como o que os projetos do SEMEAR se propõem a realizar nos campos da educação, do cuidado, da formação profissional, do apoio sociofamiliar), as agendas de direitos a serem produzidas em favor dos custodiados se tornam mais abrangentes e consistentes, as possibilidades de inclusão social se tornam mais visíveis e a reincidência criminal tende à redução.

Em termos metodológicos, o SEMEAR se concretiza como prática que integra diversas instituições, grupos sociais e beneficiários, num movimento participativo incomum no sistema de justiça criminal. Ao trabalhar a mobilização e a consolidação desses atores enredados, todos são considerados sujeitos ativos durante os processos de gestão, planejamento, intervenção e produção dos conhecimentos.

Inspirados pelos resultados do SEMEAR no âmbito do estado de São Paulo, tendo acessado as informações decorrentes das experiências do programa ao longo dos últimos 10 anos, instituições de outros estados brasileiros buscaram apoio junto ao Instituto Ação pela Paz, com o intuito de adotar as premissas e as práticas bem-sucedidas. Desse modo, representantes dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e do Rio Grande do Norte, além de membros dos Ministérios Públicos do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Espírito Santo e dos sistemas prisionais do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Paraná se empenharam em participar de algumas reuniões mensais do SEMEAR, além de estabelecerem entendimentos junto à Diretoria Executiva do Instituto, para definição de caminhos e protocolos que pudessem, eventualmente, levar à adoção desse modelo em seus sistemas.

Assim, as experiências do SEMEAR têm demonstrado que, ao colocar no centro das suas preocupações a pessoa sobre a qual se aplica a sanção penal, garantindo-se o cumprimento dos requisitos da sanção penal (o viés retributivo da pena) e reconhecendo o custodiado como titular de direitos e destinatário de cuidado, proteção e ações e serviços que garantam as salvaguardas sociais, ampliam-se substancialmente as possibilidades de inclusão (na família, na comunidade e no sistema de garantias de direitos) e de sociabilidade (de convivência, aceitação, integração). E, em especial, quando todo esse esforço decorre da ampla cooperação entre os entes estatais, o sistema produtivo e a sociedade civil, os resultados advindos são incontestáveis.

São Paulo, 04 de setembro de 2024.

Marcos Ferreira

Railander Q. Figueiredo

Renata Amadio

Solange Rosalem Senese

Equipe SEMEAR

Diagramação:

Kaio Nunes

Capa e apoio:

Marcos Ferreira

- 1 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias** INFOPEN - dezembro de 2015. Brasília: MJ, 2015.
- 2 Destacando-se os períodos 2002-2003 (aumento de 28% entre esses exercícios) e 2005-2006 (crescimento de 11% entre os dois exercícios), como um efeito da aplicação de normas remanescentes sobre a prevenção, o combate e o tratamento face ao uso, produção e tráfico de substâncias psicotrópicas ilícitas – a Lei nº 10.409, de 11/01/2002, a Lei Antidrogas – e pela Lei nº 11.343, de 23/08/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). Em especial, o Sisnad, para além da sua dimensão preventiva, possibilitou a intensificação do combate às drogas por instrumentos repressivos, levando ao aumento acelerado da população privada de liberdade.
- 3 CNJ. **Dados do Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais**. Planilha eletrônica com dados das inspeções - agosto 2013. Brasília: CNJ, 2013
- 4 De acordo com o CNJ, os relatórios de inspeção que consolidam o CNIEP são organizados e atualizados de acordo a Resolução CNJ no 47, de 18/12/2007, pelos juízes de execução penal de todo o país, que têm a responsabilidade de inspecionar mensalmente as unidades de custódia sob sua jurisdição. Tal norma estabelece que o relatório deve ser encaminhado até o 5º dia do mês subsequente à inspeção, por meio do sistema disponibilizado pelo CNJ. Ressalta-se que esta base contempla um número maior de unidades de custódia, em comparação ao cadastro do MJ, pois dispõe dos registros de estabelecimentos sob responsabilidade das polícias civis dos estados e do DF.
- 5 FIGUEIREDO, Railander Q. **Relatório sobre estruturas e serviços de atenção básica para atenção à saúde da pessoa privada de liberdade no sistema prisional**. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.
- 6 A LEP define, em seu Artigo 1º, que o objetivo da execução penal é efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. Segundo o art. 10, a assistência ao preso e ao internado objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade e dispõe sobre as assistências de caráter multidisciplinar, no art. 11, cujos objetivos são promover a sua inclusão social e reduzir as possibilidades de reincidência criminal. Desse modo, a LEP contempla a assistência material (art. 12), atenção à saúde (art. 14), assistência jurídica (art. 15), educação (art. 17), assistência social (art. 22), apoio ao egresso (art. 25) e apoio ao trabalho (art. 28).
- 7 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Reincidência Criminal no Brasil - Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- 8 O IPEA, ao compreender o conceito de “reincidência criminal”, considerou as definições do Decreto-Lei nº 2.848, de 07/12/1940, Código Penal Brasileiro: art. 63, “verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no país ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior”; e art. 64, para efeito de reincidência, “não prevalece a condenação anterior, se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido o período de tempo superior a 5 (cinco) anos, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação”.
- 9 SAPORI, Luis Flávio et al. **Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 32 nº 94, junho/2017, p. 1-18. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 11 jul. 2017.
- 10 CNJ. **Reentradas e reiterações infracionais: Um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional**

- brasileiros.** Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>>. Acesso em 11 set 2023.
- 11 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Processos. ADPF 347 / DF.** Brasília: STF. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf>>. Acesso em 15 mar 2024.
- 12 CNJ. **Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas. Estatísticas de Execução Penal.** Brasília, 2024b. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=currsel>>. Acesso em 01 set 2024.
- 13 SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. **Portal. Unidades.** São Paulo, 2024a. Disponível em: <<https://www.sap.sp.gov.br/unidades-mob.html>>. Acesso em 01 set 2024.
- 14 Em diversos casos, notadamente naqueles em que o magistrado adota um viés garantista, há melhor observância dos direitos fundamentais da pessoa presa, adotando-se [tanto quanto possível] providências que evitem o aprisionamento e possibilitem medidas alternativas, determinação de providências dedicadas às práticas do cuidado e da proteção do sujeito criminalizado, de familiares e das pessoas vitimadas. Por vezes, os magistrados, durante as audiências de custódia, além da advocacia pública e do ministério público, convocam equipes interdisciplinares do judiciário (quando há) e profissionais que atuam em políticas de salvaguardas sociais no território (saúde, assistência social, educação, trabalho, programas de atenção à criança e ao adolescente, etc.) para auxiliar na avaliação integral das condições e realidades do sujeito criminalizado e demais pessoas afetadas, discutir possíveis formas de atenção e envolvimento das redes locais e dos programas de direitos de cidadania.
- 15 CNJ. **Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas. Audiências de custódia.** Brasília, 2024a. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt-BR&opt=currsel>>. Acesso em 01 set 2024.
- 16 TJSP. **CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. Departamento Estadual de Execuções Criminais – DEEX. Provimento 30/2014.** São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Corregedoria/Deex>>. Acesso em 15 mar 2024.
- 17 FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (FBAC). **RELATÓRIO SOBRE AS APACs - Data: 01/09/2024.** Itaúna, 2024. Disponível em: <https://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php?_ga=2.149884726.1884579469.1644489233-1111609667.1640006558>. Acesso em 01 set 2024.
- 18 SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. **Portal. Unidades Prisionais.** São Paulo, 2024b. Disponível em: <<https://www.sap.sp.gov.br/uni-prisionais/cr.html>>. Acesso em 01 set 2024.
- 19 INSTITUTO AÇÃO PELA PAZ (IAP). **Relatório semestral – SEMEAR – jul./2015.** São Paulo, 2015 (Não publicado).
- 20 IAP. **Relatório de Atividades SEMEAR – 2021.** São Paulo, 2024a. Disponível em: <<https://acaopelapaz.org.br/semear>>. Acesso em 18 ago. 2024
- 21 IAP. **Apresentação Reunião SEMEAR 2024.08.19.** São Paulo, 2024c. (não publicado).

programa
semear