

PROJETO COMEÇAR DE NOVO:A ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DA BAHIA NO PROCESSO DE RESSOCIALIZAÇÃO DOS APENADOS.

RESUMO

O presente artigo terá como objetivo geral o de analisar os impactos do Projeto Começar de Novo, criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e replicado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE-BA) propondo sugestões de aperfeiçoamento na execução da referida política pública de ressocialização de egressos do sistema carcerário. O trabalho mostra que o projeto almeja não apenas cumprir a lei, mas também contribuir para a transformação e a esperança na vida dos apenados, promovendo uma sociedade mais justa e inclusiva.

PALAVRAS-CHAVE: Projeto Começar de Novo; Ressocialização da pena; Políticas públicas; Sistema carcerário.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar os impactos do Projeto “Começar de Novo” implantado na Procuradoria Geral do Estado bem como o de propor sugestões para seu aperfeiçoamento enquanto Política Pública voltada a reinserção de egressos do sistema penitenciário no mercado de trabalho.

A população carcerária padece ainda nos dias atuais de grande discriminação por parte de grandes parcelas da sociedade brasileira e mundial, daí a necessidade de existirem políticas públicas eficazes voltadas a esse público.

Dentro desse contexto os conceitos de direitos humanos e cidadania são centrais para a compreensão das relações sociais e institucionais em sociedades contemporâneas. Arendt (1998) enfatiza que os direitos humanos são inalienáveis e devem ser garantidos a todos, independentemente de sua condição social, cultural ou política. Para Arendt, a dignidade humana está diretamente associada ao reconhecimento e à proteção desses direitos, o que implica o acesso universal a condições básicas de existência, como segurança, liberdade e igualdade. Contudo, ela também alerta para a fragilidade dos direitos humanos quando não respaldados por uma estrutura

política que os sustente, exemplificando com a situação de apátridas, que ficam desprovidos de uma comunidade política que os reconheça. No contexto brasileiro, Carvalho (2001) complementa essa discussão ao abordar a cidadania como um processo de conquista de direitos ao longo da história. Ele destaca três dimensões fundamentais da cidadania: civil, política e social. A cidadania civil refere-se aos direitos fundamentais, como liberdade de expressão e igualdade perante a lei; a cidadania política envolve a participação na tomada de decisões coletivas, principalmente através do voto e da representação; e a cidadania social contempla os direitos ligados ao bem-estar, como educação, saúde e assistência social. A análise de Carvalho (2001) ainda revela que, no Brasil, a consolidação da cidadania ocorreu de forma fragmentada e desigual, com avanços significativos em alguns períodos, mas marcados por retrocessos e exclusões. Destaca que, embora haja garantias formais de direitos, a efetivação da cidadania plena enfrenta desafios devido às desigualdades sociais, econômicas e culturais, além do racismo estrutural que marginaliza populações vulnerabilizadas, como mulheres, negros e indígenas.

Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 096/2009, lançou o Projeto Começar de Novo, uma iniciativa voltada à ressocialização e reinserção de presos e egressos do sistema prisional no mercado de trabalho, com o objetivo de reduzir os índices de reincidência criminal e garantir uma nova oportunidade para aqueles que buscam reconstruir suas vidas¹.

A norma que institui o projeto estabelece premissas fundamentais para sua implementação, destacando a promoção da cidadania como um dos pilares estratégicos da política pública. Além disso, em seus considerandos, reconhece a dura realidade do sistema carcerário brasileiro, abordando questões sensíveis, como prisões irregulares, condições precárias e a inadequação dos estabelecimentos penais - desafios que dificultam ainda mais o processo de reintegração social.

O Projeto Começar de Novo surge como proposta inovadora para enfrentar um dos problemas sociais mais complexos: a reinserção de indivíduos que, em algum momento, cometeram erros, mas que, cumprida(ndo) suas penas, necessitam de apoio para reconstruir suas vidas.

Após visita ao complexo penitenciário Anísio Jobim, em Manaus-AM, que anos mais tarde (2017) vivenciaria um dos maiores e mais grave episódio de violência em presídios brasileiros durante uma

¹ <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/comecar-de-novo/>

rebelião², e pouco antes da publicação da Resolução o então presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Gilmar Mendes, já destacava a preocupação com a crise carcerária, sinalizando a intenção de encontrar soluções para o desafio que iriam além da construção de presídios. Para o Ministro,

“As penitenciárias não podem ser um depósito de pessoas indesejáveis, mas um mecanismo de ressocialização.”³

Nesse contexto, o programa não se restringe a um viés assistencialista, dedicado exclusivamente ao apenado. Ao contrário, adota uma abordagem estruturada que abrange tanto o ambiente prisional, promovendo o acompanhamento de obras de infraestrutura – *como construção e ampliação de estabelecimentos penais*- e a busca por soluções para a superlotação desses ambientes, quanto o cenário extramuros, por meio da implementação de projetos de capacitação e empregabilidade voltados para reeducandos e egressos do sistema prisional, com apoio das instituições.

Para alcançar os resultados esperados, é fundamental um esforço coletivo, razão pela qual o projeto propôs a construção de uma Rede de Reinserção Social composta por órgãos do Poder Judiciário e entidades públicas e privadas, incluindo comunidade, universidades e instituições de ensino⁴.

Aceitando o compromisso, a Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE-BA) desempenha um papel relevante, sendo o primeiro órgão do Poder Executivo Estadual a aderir formalmente ao projeto em 2017, por meio de uma parceria com a Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP) e o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), utilizando os Convênios de Cooperação Técnica e Financeira nº 076/2017 e 118/2024.

A experiência da PGE-BA com o programa demonstra a responsabilidade contínua da instituição com a transformação social. O que teve início como um projeto experimental evoluiu consideravelmente e, hoje, disponibiliza 08 vagas distribuídas entre diferentes núcleos especializados. Os participantes do programa atuam em funções de apoio administrativo, desempenhando atividades como recebimento, organização, cadastro e controle de processos, além

² <https://www.conjur.com.br/2017-jan-03/massacre-prisao-manaus-resultado-punitivismo-estado/>

³ <https://www.cnj.jus.br/ministro-gilmar-mendes-visita-complexo-penitenciario-em-manaus-am/>

⁴ Art. 2º O Projeto Começar de Novo compõe-se de um conjunto de ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho, a ser norteado pelo Plano do Projeto anexo a esta Resolução.

§ 1º O Projeto será implementado com a participação da Rede de Reinserção Social, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e pelas entidades públicas e privadas, inclusive Patronatos, Conselhos da Comunidade, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020)

do atendimento ao público, garantindo uma jornada regular de trabalho de 40 horas semanais, com direito a salário, auxílio-alimentação e auxílio-transporte. A evolução do projeto evidencia sua relevância prática, ao proporcionar condições dignas de trabalho e inserção no ambiente profissional, um passo essencial para a ressocialização efetiva.

Diante dessa evolução, o presente estudo tem como objetivo demonstrar a importância do Projeto Começar de Novo tanto no aspecto individual, ao assegurar subsistência e dignidade ao reeducando no retorno ao convívio social, quanto no compromisso do Estado em promover políticas públicas eficazes para a ressocialização. Além disso, busca-se investigar os impactos e a efetividade do programa, enfatizando sua contribuição na redução dos índices de reincidência criminal. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental tendo como foco o processo de reinserção de egressos do sistema prisional no mercado de trabalho. A reinserção do apenado ao mercado de trabalho. Para isso, serão analisados e apresentados dados institucionais, decisões dos Tribunais Superiores e experiências de programas semelhantes, permitindo a discussão de possíveis aprimoramentos para fortalecer essa iniciativa e consolidá-la como um modelo viável, estruturado e sustentável de reinserção social.

Como fundamentação teórica, são trazidas contribuições de renomados estudiosos do campo do direito, administração e políticas públicas.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS FUNDAMENTAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.

A reinserção de egressos do sistema prisional no mercado de trabalho é um tema de grande relevância social, econômica e política no Brasil. O desafio de promover a inclusão social de pessoas que cumpriram suas penas é fundamental para reduzir a reincidência criminal, promover a cidadania e fortalecer a economia. Criar oportunidades e políticas de inclusão laboral é fundamental para promover uma segunda chance e ajudar esses indivíduos a reconstruírem suas vidas de forma digna e produtiva.

Segundo dados do Ministério da Justiça (2023), o Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo, com mais de 700 mil presos. A maioria desses indivíduos enfrenta dificuldades de reinserção social após o cumprimento da pena, especialmente no mercado de trabalho, devido ao estigma, à falta de qualificação e às barreiras institucionais. Desta forma a

formulação de políticas públicas mais eficazes voltadas a esta área tem o condão de trazer inúmeros benefícios a esta parcela marginalizada da sociedade.

Conforme Dias (2015, p.17) “O ato de trabalhar, enquanto processo de ressocialização, deve ser contínuo e digno para poder mudar a vida daqueles que desejam deixar as condutas criminosas.” O trabalho faz com que eles se sintam reintegrados e ajuda no processo de aceitação por parte da sociedade.

No que diz respeito ao conceito de políticas públicas, estas são definidas por Bucci (2013) como programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos Fundamentais envolvem a atividade de planejamento, a regulação de comportamentos, a organização da burocracia estatal, a distribuição de benefícios, a tomada de impostos. Em muitas situações envolve tudo isso num processo complexo e dinâmico. Howlett (2013) entende que duas metainstituições (capitalismo e democracia) informam as estruturas nas quais se desenvolvem os processos da política pública na maioria das sociedades modernas.

Para Howlett (2013) na maior parte dos países capitalistas liberais-democráticos existem diversos atores políticos que exercem alguma influência sobre os processos e outcomes (resultados) de uma política Pública tais como: os políticos eleitos, o público, a burocracia, partidos políticos, grupos de interesse ou de pressão, os meios de comunicação, Think tanks e organizações de pesquisa. Não se pode olvidar também conforme salienta o citado autor dos chamados atores e regimes internacionais. Consoante assevera Duarte (2013) no processo de formulação e implementação de políticas públicas há a possibilidade de articulação entre os Estados e organismos internacionais como é o caso das agências de fomento de Direitos Humanos da Organização das nações Unidas (ONU) tais como a Organização mundial de saúde (OMS) e o programa das nações unidas para o desenvolvimento (PNUD). Tal coordenação permite a cooperação na realização de determinados projetos especialmente nos países mais carentes.

Dentro do contexto de elaboração de políticas públicas a sociedade civil (cujo conceito foi modificado através dos tempos) exerce um papel importante uma vez que pode influenciar a elaboração de políticas públicas, coproduzi-las além de exercer o controle sobre estas. É imperioso destacar que a sociedade civil não é homogênea englobando um conjunto de atores dos mais diversos setores que buscam influenciar na tomada de decisão e nas várias etapas de formulação, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

A partir dos anos de 1990 em pleno processo de redemocratização pelo qual passava o país verificou-se a necessidade imperiosa da realização de uma reforma política e administrativa expressivas. No Brasil buscou-se, por conseguinte um novo modelo de gestão pública mais voltado ao interesse público e necessidade dos cidadãos, além de eficiente na coordenação dos serviços públicos. Desta forma duas vertentes a partir deste momento passam a surgir no âmbito da Administração pública no país: o modelo gerencial (cujas raízes encontram-se no movimento internacional pela reforma do Estado) baseado no modelo norte Americano e Inglês e que fazia severas críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado Brasileiro e o modelo societal (oriundo dos movimentos sociais brasileiros que tiveram início na década de 1960).

Ambas as vertentes no dizer de Paes de Paula (2005) afirmavam estar buscando a ampliação da democracia no país e se diziam portadoras de um novo modelo de gestão Pública. Na vertente gerencial a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico financeira e institucional-Administrativa. Na vertente societal a ênfase é na dimensão sócio política (foco na participação social) questionando-se o Estado como protagonista da gestão pública. Esses dois modelos de gestão foram adotados no Brasil durante os Governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, contudo várias deficiências e problemas foram identificados em ambos. Conforme Paes de Paula (2005) no que diz respeito ao modelo gerencial adotado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso verifica-se que este é participativo no nível do discurso mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular. Em relação ao modelo societal verificou-se que não foi elaborada de forma sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político.

No Brasil o Poder Judiciário foi chamado a se envolver na seara das políticas públicas por conta, sobretudo da atuação do Estado regulador o qual criou agências reguladoras (Anvisa, Anatel) e centrais de regulação cuja experiência revelou a precariedade e deficiência na atuação destas. Uma das tônicas do gerencialismo está na ausência de planejamento estratégico. Quem planeja é o mercado. Isto trouxe obviamente consequências danosas à administração pública e a sociedade. Mesmo sendo um direito constitucionalmente previsto a população brasileira passou a enfrentar diversos desafios para ter a saúde assegurada pelo Estado na amplitude do seu conteúdo. A judicialização de políticas públicas desta forma constitui a nova feição do Judiciário moderno nas Democracias Constitucionais como forma de assegurar a plena eficácia e integridade dos direitos básicos garantidos aos cidadãos.

3. ESTRUTURAÇÃO DO PROJETO COMEÇAR DE NOVO

Consoante apresentado nos tópicos anteriores, o Projeto Começar de Novo já possui uma estrutura consolidada dentro da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE-BA), nesses 08 (oito) anos de parceria com a Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP) e o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA). No entanto, para que esse programa alcance o impacto desejado, é imprescindível adotar ações e estratégias que garantam seu desenvolvimento. Essas ações devem abranger tanto o recrutamento e a capacitação dos reeducandos quanto a sensibilização da sociedade e das instituições parceiras.

A PGE-BA tem como missão “*exercer a advocacia pública, atuando ativamente na construção e efetivação das políticas de Estado, com vistas à promoção da justiça e harmonia social, buscando ser referência de excelência no alcance de soluções jurídicas inovadoras e eficientes*”⁵. Nesta perspectiva, a instituição vem trabalhando no atendimento do seu mister através desse programa, pois contribui na formulação e execução de políticas que facilitem a ressocialização, garantindo que ex-detentos tenham as ferramentas necessárias para se reintegrar à sociedade. Isso não só beneficia os indivíduos, mas também contribui para a segurança e o bem-estar coletivo.

As ações são compartilhadas entre as Instituições aderentes ao Programa. A PGE-BA, neste ponto, assumiu o compromisso de realizar as atividades constantes na Cláusula Terceira do Convênio, a qual transcrevemos:

⁵ <https://www.pge.ba.gov.br/institucional/apresentacao/>

II – Dos compromissos da **Procuradoria Geral do Estado da Bahia**:

- a Solicitar à SEAP a indicação dos nomes dos reeducandos a serem contratados, de acordo com suas necessidades;
- b Confeccionar crachá diferenciado com o termo “Conveniado” em destaque, além do nome e foto;
- c Treinar os reeducandos contratados de acordo com suas aptidões e capacidade;
- d Transferir para a SEAP, mediante empenho das despesas, o valor destinado à execução do presente Convênio, garantindo a antecipação do valor devido à título de auxílio-alimentação e auxílio-transporte;
- e Suspender as atividades dos reeducandos, caso ocorra qualquer fato perturbador da disciplina, comunicando imediatamente à Direção do Estabelecimento;
- f Informar, mensalmente, os dias de falta injustificada dos reeducandos ao trabalho;
- g Fornecer aos reeducandos os equipamentos necessários à segurança e proteção individual no trabalho;
- h Manter, pelo menos, um servidor da PGE para gerenciar o trabalho dos reeducandos durante o expediente;
- i Encaminhar ao TJBA, através do GMF – Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, por e-mail, relatório trimestral de avaliação dos reeducandos, contemplando informações sobre seu comportamento e número de dias efetivamente trabalhados;
- j Não será responsabilidade da PGE a ocorrência de fuga do apenado, quando em serviço em suas unidades e/ou no percurso de ida e volta do Estabelecimento Prisional.

Assim, incumbe à PGE garantir a seleção, capacitação e acompanhamento dos reeducandos, mediante planejamento estruturado, com repasse de recursos e supervisão contínua, demonstrando um compromisso com a reinserção social responsável.

A SEAP, por sua vez, tem a responsabilidade de selecionar os reeducandos aptos a participar do programa, garantir sua apresentação regular ao local de trabalho, administrar os valores referentes ao pagamento dos reeducandos e supervisionando as atividades exercidas. Ademais, é sua função garantir que os reeducandos compreendam os termos da contratação e assegurar que os valores devidos sejam corretamente depositados para futura utilização dos beneficiários.

Já o TJBA tem um papel fundamental na fiscalização e avaliação do programa, garantindo que os direitos dos reeducandos sejam respeitados e que as ações do convênio estejam alinhadas com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Além disso, o Tribunal promove a interlocução entre as instituições participantes, assegurando a transparência e a publicidade das ações do programa.

Hoje, na instituição PGE-BA, os reeducandos ocupam funções de apoio administrativo, executando atividade de suporte, tais como: recebimento, organização, cadastro e controle de processos físicos e digitais; atendimento ao público; protocolo de documentos; digitação em programas de edição de planilhas e textos; consultas em sistemas corporativos; auxílio em eventos; outras correlatas com a

função. Entretanto, há inúmeras outras áreas administrativas que podem ser aproveitadas para o programa.

O sucesso do Projeto Começar de Novo está diretamente ligado à interação entre diversos atores que influenciam sua implementação e seus resultados. Esses atores podem ser categorizados em visíveis, que desempenham funções institucionais e operacionais diretas, e invisíveis, cuja influência é indireta, mas ainda assim é essencial para efetividade da iniciativa.

Dentre os atores visíveis, destacam-se os formuladores de políticas públicas, responsáveis pela estruturação e regulamentação do programa. O CNJ, por exemplo, estabeleceu a Resolução nº 096/2009, que define as diretrizes do projeto. A PGE-BA foi pioneira na adesão ao programa dentro do Executivo Estadual, atuando na execução do Convênio e no acompanhamento dos reeducandos e suas atividades. O TJBA desempenha um papel essencial na supervisão da iniciativa, promovendo o intercâmbio de informações entre os parceiros e fomentando a capacitação profissional. A SEAP, por sua vez, é responsável pela triagem e encaminhamento dos reeducandos aptos ao programa, garantindo que aqueles que atendem aos critérios tenham acesso às oportunidades oferecidas.

Além desses formuladores de políticas públicas, os principais beneficiários do programa são os reeducandos e egressos do sistema prisional, que recebem capacitação e são inseridos no mercado de trabalho. No entanto, os impactos positivos do programa vão além desses grupos: a sociedade como um todo é beneficiada pela redução da reincidência criminal e pelo aumento da segurança pública. Ademais, as famílias dos reeducandos e comunidade a qual convive também são impactadas positivamente, pois a reinserção social favorece a estabilidade no núcleo familiar e social.

Os atores invisíveis exercem influência significativa na eficácia do programa, ainda que não participem diretamente de sua operacionalização. A opinião pública e os meios de comunicação, por exemplo, desempenham um papel crucial na percepção social sobre os egressos do sistema prisional. O estigma social associado a esse grupo pode dificultar sua empregabilidade futura e limitar o alcance do programa. Por isso, campanhas de sensibilização são fundamentais para reduzir a resistência da sociedade e incentivar a participação de mais atores. Além disso, a ausência de incentivos públicos específicos para estimular a contratação de ex-detentos também pode representar um obstáculo à adesão do setor privado, reduzindo as oportunidades de trabalho disponíveis.

Universidades e outros centros de pesquisa também desempenham um papel estratégico nesse processo, seja na capacitação dos reeducandos, seja na realização de estudos e avaliações sobre a eficácia do programa. Do mesmo modo, órgãos de fiscalização e controle, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas, têm a responsabilidade de monitorar a execução do projeto,

garantindo que os direitos dos reeducandos sejam respeitados e sugerindo melhorias estruturais para aprimorar sua eficácia.

4. ENTREVISTA COM O GESTOR DO PROGRAMA, EM RELAÇÃO AOS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS ENVOLVIDOS E ANÁLISE OPERACIONAL DO PROJETO

A implementação e o fortalecimento do Projeto Começar de Novo depende de um conjunto de recursos essenciais que garantam sua sustentabilidade, eficiência e ampliação do impacto social.

O gestor do programa na PGE, Sr. Rafael Mendes Brito Teixeira de Castro, ocupante do cargo de Diretor-Geral, trouxe as seguintes informações sobre os recursos orçamentários próprios da instituição referente ao projeto:

1.1) Qual o orçamento específico que a PGE tinha para executar no Programa/Eixo em 2024?

R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil)

1.2) Qual a execução orçamentária?

R\$ 73.851,20 (setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e um reais e vinte centavos).

1.3) Qual era a previsão total de despesa no Programa/Eixo até o final do exercício de 2024?

R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil)

1.4.) Desse valor, qual o total da despesa corrente (custeio)? Quanto está relacionado a Pessoal e Encargos?

R\$ 73.851,20 (setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e um reais e vinte centavos).

2.1) O Programa/Eixo tinha recursos previstos no PPA atual?

Sim.

2.1.1) Se sim, quanto foi executado nos anos anteriores (2022, 2023 e 2024)?

2022: R\$ 174.764,61 (cento e setenta e quatro mil, setecentos e sessenta e quatro reais e sessenta e um centavos.)

2023: R\$ 133.704,85 (cento e trinta e três mil, setecentos e quatro reais e oitenta e cinco centavos)

2024: R\$ 73.851,20 (setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e um reais e vinte centavos)

2.2) Qual o volume de recursos do Programa/Eixo previsto na proposta do novo PPA?

2024: R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil)

2025: R\$ 179.000,00 (cento e setenta e nove mil)

2026: R\$ 179.000,00 (cento e setenta e nove mil)

2027: R\$ 179.000,00 (cento e setenta e nove mil)

2.3) Qual o volume de recursos do Programa/Eixo previsto na proposta da LOA 2025?

R\$ 179.000,00 (cento e setenta e nove mil)

No tocante aos **Recursos Humanos necessários**, o diagnóstico do Diretor Geral da PGE foi o seguinte:

3) Qual a equipe que a PGE possui para lidar com o Programa/Eixo?

Foram designados servidores da equipe da Diretoria Geral.

Quantos são servidores concursados?

01 (um)

Quantos são servidores comissionados?

01 (um)

3.1) Há necessidade de redimensionamento (aumento ou redução) desse quadro de funcionários?

Não.

3.2) Há programas de capacitação para os(as) servidores da PGE? Se sim, explique.

Sim, anualmente a PGE elabora o plano anual de capacitação que contempla o desenvolvimento de competências profissionais pelos servidores.

Diante disso, com base na entrevista ao gestor do programa no âmbito da PGE, observa-se que os recursos atualmente disponibilizados pelo órgão são suficientes para a manutenção do programa. Contudo, a ampliação do projeto, visando atender um quantitativo maior de reeducandos irá

depende de uma conjunção de fatores, em especial:

- 1) Orçamento compatível com a quantidade adicional de reeducandos beneficiados pelo programa;
- 2) Ampliação do quadro de servidores da PGE para realizar o acompanhamento in loco dos reeducandos;
- 3) Aumento do espaço de trabalho disponível, com mesas e computadores para a execução dos serviços na PGE, os quais demandam tecnologia e mobiliário próprio;
- 4) Aprimoramento tecnológico, visando o gerenciamento das competências de forma individual, com o objetivo de que a gestão de um número maior de reeducandos continue eficiente, atingindo o objetivo de promover a ressocialização.

Embora o Projeto tenha apresentado resultados positivos, também foram registradas dificuldades na sua operacionalização, a saber:

- ➔ Dificuldade na articulação institucional com os demais partícipes do Projeto para definições de ações de aprimoramento do projeto;
- ➔ Necessidade de melhorar a assistência social ao reeducandos;
- ➔ Necessidade de atendimento às necessidades específicas da mulher participante do Projeto (por exemplo, não há suporte normativo para assistência à mulher gestante ou puérpera);
- ➔ Falta de base normativa para concessão de benefícios, tais como férias e outros afastamentos remunerados, a exemplo de casos de licença de saúde, falecimento de parente ou nascimento de filho;
- ➔ Baixo índice de encaminhamento para vagas no Pró-trabalho (contratação em empresas da iniciativa privada prestadoras de serviço ao estado) em áreas administrativas;
- ➔ Poucas atividades de capacitação e socioculturais.
- ➔ Entende-se também que é necessário a ampliação do conceito de ressocialização, para que sejam contempladas outras demandas de todo trabalhador/cidadão, a exemplo de saúde, educação, cultura, assistência social. A transferência do reeducando do Projeto Começar de Novo para o Programa Pró-trabalho (Decreto nº 14.764, de 03/10/2013) também merece atenção, visto que completa o ciclo de ressocialização, mas que até o momento contemplou poucos reeducandos.

Abaixo estão relacionadas algumas possibilidades de aprimoramento no Projeto Começar de Novo:

- ➔ Melhoria da governança do projeto, com melhor comunicação e divisão de responsabilidades entre as instituições participantes;
- ➔ Aperfeiçoamento de aspectos relacionados ao bem-estar do reeducando e sua reinserção na vida social, a exemplo de: emissão de documentos; atendimento psicológico, com foco no fortalecimento da autoestima, motivação, sentimento de pertencimento, superação de outras dificuldades emocionais relativas à condição de egresso do sistema prisional; orientação e encaminhamento para atendimentos de saúde; o atendimento para questões de assistência social;
- ➔ Articulação entre SEAP e o Tribunal de Justiça para reavaliação de procedimentos relacionados à liberação do pecúlio, pois muitos reeducandos relatam da demora e burocracia nesse processo;
- ➔ Estruturação de trilhas de capacitação que desenvolvam as competências de trabalho para pessoas em situação de ressocialização e reinserção no mercado de trabalho;
- ➔ Promover campanhas de sensibilização para a sociedade, especialmente para os servidores do Estado (das secretarias aderentes ao projeto e das não aderentes) quanto à importância do Projeto Começar de Novo;
- ➔ Incentivar a adesão ao projeto por instituições da iniciativa privada.

5. EVOLUÇÃO RECENTE DO ENTENDIMENTO DO STF SOBRE AS ADEQUAÇÕES DO SISTEMA PRISIONAL

Após explanarmos o conteúdo do Projeto Começar de Novo e sua aplicação na PGE-BA, cumpre analisarmos julgados do STF que tratam sobre a omissão do Estado em relação à implementação de políticas públicas que visem atender ao princípio da dignidade da pessoa humana ao presidiário, insculpido no art.5º, XLIX da Constituição Federal:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;*

Em 2022, o STF no julgamento (ARE 1366212) adotou uma postura ativista, ao reconhecer a omissão do Estado do Rio de Janeiro em adotar medidas visando a dignidade do transporte do preso, ao entender pela possibilidade do Poder Judiciário atue visando a implementação de direitos fundamentais de caráter social, na seara envolvendo questões penitenciárias, desde que haja a

presença dos seguintes requisitos: 1) demonstração da excepcionalidade da situação; 2) comprovação da omissão do ente público. Esta é a ementa do Acórdão do julgamento:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 02.08.2022. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. SEGURANÇA NO TRANSPORTE DOS PRESOS E DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM VIATURAS POLICIAIS. COMPROVADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INCIDÊNCIA, NA HIPÓTESE, DA SÚMULA 279 DO STF. OFENSA REFLEXA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A ORIENTAÇÃO DESTA CORTE. 1. Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo, no que se refere à omissão do Poder Público e à necessidade de adoção de melhorias no serviço de transporte de presos e de servidores públicos em viaturas policiais no Estado do Rio de Janeiro, bem como à disponibilidade financeira para implementação de tais medidas, demandaria o reexame de fatos e provas e o exame da legislação infraconstitucional pertinente, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo. 2. Demonstrada a excepcionalidade da situação, bem como a omissão do ente público, pode o Poder Judiciário, em tema de direitos fundamentais de caráter social, determinar a implantação de políticas públicas, sem que isso ofenda o princípio da separação dos poderes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável a norma do art. 85, § 11, do CPC, por ser tratar de recurso oriundo de ação civil pública. (ARE 1366212 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 10-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-236 DIVULG 21-11-2022 PUBLIC 22-11-2022)

No ano de 2023, no julgamento do RE 684612, o STF fixou tese de julgamento no tocante à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, onde reafirmou que o Poder Judiciário pode intervir em políticas públicas visando a realização de direitos fundamentais, o que não caracteriza violação ao princípio da separação dos poderes, *contudo apresentou ponderações em relação à possibilidade de intervenção*. A discussão travada no processo não era referente ao sistema penitenciário, porém o raciocínio jurídico deste acórdão foi utilizado posteriormente no julgamento da APDF 347, o qual analisou o plano Pena Justa, desenvolvido pelos Poderes Executivo e Judiciário para enfrentar a situação de crise nas prisões brasileiras.

Assim, no RE 684612 foi estabelecido um marco pelo STF extremamente relevante ao Estado, o qual transcrevo: “*A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.*” Segue a ementa do julgamento:

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina. 2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. 3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 4. A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. 5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados. 6. Fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”. (RE 684612, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023)

Recentemente, ao julgar a ADPF 347, no qual foi analisado o programa Pena Justa, nota-se que a Corte Suprema apresentou um raciocínio jurídico mais criterioso sob a ótica do gestor público, ao considerar que o Poder Judiciário não deve adotar medidas pontuais para solucionar os problemas do sistema penitenciário, cuja política pública deve ser desenvolvida pelos gestores públicos, concedendo um prazo de 06 meses para que Estados e Distrito Federal apresentem seus planos para superar o estado de coisas inconstitucional em até 03 anos, após a homologação do plano nacional. Segue a ementa do julgado:

Ementa: Direito Constitucional e administrativo. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Plano Nacional para superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional. Homologação. I. Caso em exame 1. Homologação de plano em processo estrutural no âmbito de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No julgamento de mérito da ação, o STF reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro e determinou que a União, em cooperação com o DMF/CNJ, apresentasse plano nacional para a superação da crise, para fins de homologação por este Tribunal. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se o plano Pena Justa atende as exigências, diretrizes e finalidades fixadas no julgamento do mérito da ADPF e deve ser homologado. III. Razões de decidir 3. Critérios para avaliação de planos de ação em processos estruturais. No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria), o Tribunal decidiu que, ao intervir em políticas públicas, o Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema identificado. Em lugar disso, deve estabelecer finalidades e metas para que o Executivo, no exercício de suas atribuições próprias, apresente plano de ação. 4. Da mesma forma, a análise do plano de ação pelo Judiciário não deve adentrar as minúcias da política desenvolvida pelos gestores públicos. A avaliação judicial do plano apresentado em processo estrutural deve considerar a sua razoabilidade, que estará caracterizada se o plano contiver: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v) matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade. 5. Avaliação do plano Pena Justa. O plano contém fundamentação técnica, matriz de responsabilidade, mecanismos de monitoramento, cronogramas, metas e indicadores de avaliação, além dos outros elementos enunciados acima. Seu conteúdo está estruturado em quatro eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. 6. As ações e metas previstas em cada um dos eixos atendem aos elementos exigidos no julgamento de mérito, a saber: “(i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles

de saída e progressão de regime”. Além disso, o documento cumpre os requisitos exigidos pelo critério de razoabilidade. Para todas as suas medidas, são indicados objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027. Por essas razões, o plano deve ser homologado. 7. Embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes de sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. Considerando as preocupações externadas pelo colegiado relativamente a determinadas medidas, o plano deve ser homologado com as ressalvas e acréscimos constantes do voto. 8. Diretrizes para a elaboração dos planos estaduais. A partir da homologação do plano nacional, tem início prazo de seis meses para que Estados e Distrito Federal apresentem seus planos para superar o estado de coisas inconstitucional em até três anos. É necessário que os planos estaduais e distrital reflitam os quatro eixos do plano Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal, levando em consideração as especificidades regionais. 9. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Além disso, o DMF/CNJ enviará ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital. IV. Dispositivo 10. Homologação do plano Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, e determinação para que Estados e Distrito Federal elaborem seus planos de ação, a serem apresentados ao STF em até 6 (seis) meses.

_____ Dispositivos relevantes citados: Código de Processo Civil; art. 139, IV. Jurisprudência relevante citada: RE 684.612 (2023), Rel. Min. Luís Roberto Barroso. (ADPF 347 HomologProcEstrutural, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-02-2025 PUBLIC 07-02-2025)

Assim, nota-se que há um convencimento, por parte da mais alta instância do Poder Judiciário, sobre a dificuldade da resolução dos problemas envolvendo o sistema penitenciário, reconhecendo a impossibilidade de os juízes de 1ª instância determinarem medidas pontuais para resolverem casos específicos, sob pena de afrontar todo o planejamento orçamentário e técnico do gestor e do ente federativo envolvido.

Outrossim, as iniciativas do Poder Público visando a ressocialização do preso e melhoria da dignidade das condições carcerárias, a exemplo do projeto Começar de Novo, são fundamentais para mitigar o estado de coisas inconstitucional definido pelo STF em sua decisão.

6. CONCLUSÃO

O Projeto Começar de Novo representa uma iniciativa inovadora e essencial para a ressocialização de reeducandos e egressos do sistema prisional, promovendo a reintegração social e econômica desses indivíduos, que ocorre mediante a capacitação profissional.

Um dos objetivos fundamentais do projeto é a redução da reincidência criminal, tendo em vista que os participantes aprendem uma profissão, se capacitam e podem reconstruir as suas vidas de maneira digna e produtiva, evitando o retorno à prática de delitos.

A experiência da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE-BA) demonstra que, com esforços coordenados entre o setor público, o Judiciário e a sociedade civil, é possível transformar a realidade de muitos cidadãos que, de outra forma, estariam condenados à marginalização social.

Ademais, a redução da reincidência criminal gera uma economia significativa para o Estado, diminuindo os custos com o sistema penitenciário e aumentando a contribuição dos reeducandos para o mercado formal. O envolvimento de empresas e instituições educacionais pode potencializar esse impacto, criando um ecossistema mais favorável à ressocialização e à empregabilidade desses indivíduos, engrandecendo o programa no âmbito da PGE-BA e ampliando para outras instituições e órgãos públicos do Estado da Bahia.

Cumprido ressaltar que o ganho para a sociedade é imenso com o projeto, vez que a instituição pública (PGE-BA) tem à disposição, por um determinado período, reeducandos comprometidos com o aprendizado, os quais serão supervisionados e prestarão um serviço público de qualidade no órgão; outrossim, o apenado também receberá mensalmente uma quantia, servindo de sustento e manutenção de suas despesas, o que traz dignidade à pessoa humana, valorizando o seu labor; por fim, há os aspectos penais envolvidos, referente ao abatimento da pena a ser cumprida em razão dos dias trabalhados e no aprendizado laboral que implicará em maiores oportunidades para o futuro.

Uma questão que pode ser melhorada diz respeito à capacidade de absorção dos apenados pelo projeto, tendo em vista que atualmente somente 08 egressos do sistema carcerário estão participando. Contudo, isto depende de um maior orçamento e de uma equipe mais numerosa na instituição pública disposta a supervisionar os trabalhos, além de equipamentos de escritório e mobiliário suficientes para a realização do trabalho.

Diante disso, conclui-se que o Projeto Começar de Novo é um mecanismo de transformação social, reafirmando o papel do Estado na promoção de justiça, dignidade e oportunidades reais para aqueles que buscam um novo começo, mediante a colaboração e participação de um órgão do Estado (PGE-BA), gerando mais oportunidades para aqueles desfavorecidos socialmente.

Outrossim, este projeto conduz a uma reflexão: será que os órgãos públicos podem fazer cada vez

mais pela sociedade? Acreditamos que sim.

Esta é a mensagem que queremos transmitir após a pesquisa efetuada, ao compreendermos os benefícios da adoção de uma postura ativa do Poder Público na redução das desigualdades sociais, mediante a realização de projetos os quais acolhem grupos em situação de vulnerabilidade.

Logo, é fundamental que o gestor público promova iniciativas que possam agregar valor à sociedade, mediante políticas sociais que atendam à população, especialmente aquela economicamente mais frágil, a qual necessita de maior apoio do Estado, sendo os órgãos e agentes públicos elementos fundamentais na criação e execução destas políticas sociais.

Por fim, nota-se que o Projeto Começar de Novo tem a possibilidade concreta de implantação em todas as Procuradorias-Gerais dos Estados e DF, devendo ocorrer um convênio entre a Procuradoria interessada, com o Tribunal de Justiça Estadual e a Secretaria responsável pela administração penitenciária do Estado.

Desta forma, a implementação deste projeto tem o potencial de trazer para as Procuradorias uma visão mais humanística de sua atuação, refletindo diretamente em pessoas historicamente marginalizadas, concedendo uma oportunidade de profissionalização no mercado de trabalho.

Ademais, é fundamental que o Procurador do Estado busque, cada vez mais, atuar de forma voltada à concretização de políticas públicas, tornando a PGE um modelo de órgão público voltado para a resolução de direitos, de forma a remodelar a estrutura pensada inicialmente na judicialização e litigância das demandas trazidas ao seu conhecimento.

7.REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. A condição humana. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo, Saraiva, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DIAS,S. A Reabilitação Social do Apenado Através do Trabalho: responsabilidade empresarial no resgate da dignidade da pessoa humana. Marília, 2015. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/A55E143C27EBB9AEE188DF634C4F5E42.pdf> f. Acesso: 11 abril 2025.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Perl, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

Ministro Gilmar Mendes visita complexo penitenciário em Manaus (AM). 03 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ministro-gilmar-mendes-visita-complexo-penitenciario-em-manaus-am/> Acesso em: 27 de abril de 2025

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2025.

Projeto Começar de novo. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/comecar-de-novo/> Acesso em: 27 de abril de 2025.

VASCONCELLOS, Marcos de. Revista Consultor Jurídico, 03 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-03/massacre-prisao-manaus-resultado-punitivismo-estado/>