

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 171

Julho/setembro – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

A educação nas prisões

Jayme B. S. Santiago
Tatiana Feitosa de Britto

Sumário

1. A população carcerária. 2. Legislação. 3. Programas, projetos e diretrizes. 4. Projetos de lei. 5. Indicações bibliográficas para aprofundamento do tema.

As mazelas do sistema penitenciário brasileiro são amplamente conhecidas. Superlotação, altos índices de reincidência, rebeliões, violações cotidianas de direitos humanos, inabilidade de conter o crime organizado, tudo isso aparece constantemente na mídia e divide a opinião pública. Se, por um lado, há os que advogam pelo mero endurecimento da repressão e construção de novas unidades prisionais como única forma de controlar a violência e o domínio do crime organizado nas prisões, há, por outro lado, os defensores de ampla reforma no sistema penitenciário, implementando a devida gradação de penas e separação de detentos segundo grau de periculosidade, com vistas a aumentar as possibilidades de reintegração dos apenados na sociedade.

É no contexto dessa segunda posição que se insere o debate sobre a educação nas prisões, objeto deste artigo. O texto se propõe a abordar sinteticamente: 1) dados básicos sobre a população carcerária no Brasil; 2) a legislação que trata da assistência educacional a detentos; 3) programas, projetos e diretrizes na área; e 4) projetos de lei sobre a matéria, em tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Finalmente,

Jayme B. S. Santiago e Tatiana Feitosa de Britto são Consultores Legislativos do Senado Federal.

são arroladas referências bibliográficas que proporcionam uma análise mais aprofundada do tema.

1. A população carcerária

Segundo dados levantados pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ), havia, em dezembro de 2005, 361.402 presos, sendo 64.483 em dependências das secretarias de segurança pública dos estados. Da população carcerária de 296.919 detentos, 102.116 estavam em prisão provisória e 3.845 cumpriam medidas de segurança. Cumprindo pena no regime fechado estavam 149.229 presos (7.431 mulheres); no semi-aberto, 33.856 (955 mulheres) e no aberto, 7.873 presos (456 mulheres).

Somente o estado de São Paulo contabilizava 120.601 presos em estabelecimento penal, seguido por Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco, com 23.054, 22.621 e 15.817 presos respectivamente.

Pesquisa realizada pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, a partir dos dados do Censo Demográfico (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, [200-?]), traçou o perfil comparativo entre os presidiários do estado de São Paulo e do município do Rio de Janeiro e suas respectivas populações adultas. Os dados levantados pela pesquisa retrataram a situação de desvantagem da maioria da população carcerária no que se refere à escolaridade formal.

Em São Paulo, as taxas de analfabetismo verificadas nos estabelecimentos penais eram ligeiramente superiores aos índices de analfabetismo observados na população paulista em geral: 8,2% contra 7,5%. No que se refere ao ensino fundamental – etapa obrigatória de escolarização –, 78% dos presidiários não haviam chegado a completá-lo, enquanto o percentual da população do estado que não atingira esse patamar era de 52%.

No Rio de Janeiro, a situação não era muito diferente. Embora os índices de anal-

fabetismo entre os presidiários cariocas fossem um pouco menores do que os verificados entre a população do município em geral (13,5% contra 16,3%), a desagregação dos dados por idade mostrava diferenças não desprezíveis. Entre os jovens de 20 a 24 anos encarcerados, por exemplo, o analfabetismo atingia mais de 11%. E entre a população carioca dessa mesma faixa etária, o analfabetismo não chegava a 2%, índice quase seis vezes menor do que a taxa de analfabetismo nos estabelecimentos penais do município.¹

O déficit de escolarização da população carcerária, portanto, é notório.

2. Legislação

A Constituição Federal, em seu art. 208, I, estabelece o dever do Estado na garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, *assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria*. Tendo em conta os baixos índices de escolarização apresentados pela população carcerária, a educação de jovens e adultos, modalidade que responde pela oferta de educação básica para a população acima da idade escolar, deveria estar presente em todos os estabelecimentos penais implantados no País.

A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal – LEP), trata, nos arts. 17 a 21, da assistência educacional ao preso e ao internado, compreendendo a instrução escolar e a formação profissional, com as seguintes características:

- a) obrigatoriedade do ensino de 1º grau;²
- b) ensino profissional ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico;
- c) adequação do ensino profissional da mulher condenada à sua condição;
- d) possibilidade de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados;
- e) previsão de dotar cada estabelecimento com uma biblioteca para uso de todas

as categorias de reclusos, provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 1996), por sua vez, não contempla dispositivos específicos sobre a educação no sistema penitenciário. Essa omissão, contudo, foi corrigida no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172, de 2001.

O PNE, com duração de dez anos, prevê, entre os objetivos e metas da educação de jovens e adultos: implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio, assim como de formação profissional, contemplando para esta clientela as metas relativas ao fornecimento de material didático-pedagógico pelo Ministério da Educação (MEC) e à oferta de programas de educação a distância.

Embora o arcabouço legal privilegie o papel da educação para a população carcerária, especialmente tendo em conta o caráter ressocializador da pena, e não apenas punitivo, a realidade nos presídios brasileiros está bem distante do que diz a lei. Infelizmente, o reconhecimento legal não tem sido acompanhado de medidas efetivas para garantir a oferta sistemática de oportunidades educacionais nesses estabelecimentos. Segundo estimativas do DEPEN, embora mais de 70% dos detentos não tenha concluído o ensino fundamental, somente 18% deles freqüentam atividades educacionais. Registram-se experiências bem-sucedidas em alguns estados, mas, em geral, há pouca articulação entre as pastas de saúde e de educação e baixa institucionalização das iniciativas existentes.

3. Programas, projetos e diretrizes

Não há, em âmbito federal, uma política pública voltada para a assistência educacional a detentos. O DEPEN financia projetos educacionais para a população carcerária, que são propostos e desenvolvidos pelos

governos estaduais, diretamente ou em parceria com organizações não-governamentais. Da mesma forma, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC) apóia a execução de projetos dessa natureza, desenvolvidos pelas secretarias estaduais de educação ou por organizações não-governamentais.

Até bem pouco tempo atrás, as ações dos Ministérios da Educação e da Justiça não se faziam de maneira coordenada. No segundo semestre de 2005, iniciou-se um processo de articulação entre o MEC e o MJ para desenhar uma estratégia comum de financiamento de projetos educacionais para reclusos, com a finalidade de evitar a duplicação de esforços e estimular o desenvolvimento de iniciativas adequadas à especificidade desse público-alvo. Naquele ano teve início o projeto *Educando para a Liberdade*, desenvolvido em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com recursos do governo japonês.

O foco do projeto e da aproximação do MEC e do MJ tem sido não apenas expandir a oferta educacional em estabelecimentos prisionais, mas também construir uma política com diretrizes nacionais para o setor, considerando as especificidades pedagógicas, metodológicas, de material didático e de formação docente requeridas para que a educação nas prisões possa cumprir seu objetivo reintegrador. Nesse sentido, além da educação básica, é fundamental o desenvolvimento de programas de educação profissional voltados para a reinserção produtiva da população carcerária. Em ambos os casos, o ensino não pode estar dissociado do contexto peculiar em que se desenvolve, premissa básica da educação de jovens e adultos.

Em âmbito local, há registros de estados como o Rio Grande do Sul e Goiás, por exemplo, que implementaram convênios entre as respectivas Secretarias de Segurança Pública e de Educação³ para a oferta regular de

programas de educação de jovens e adultos em estabelecimentos penitenciários. Outras unidades da Federação proporcionam cursos de ensino fundamental e médio, presenciais ou na modalidade de educação a distância (como o Telecurso 2000, desenvolvido pela Fundação Roberto Marinho), e cursos profissionalizantes, executados em parceria com entidades do Sistema S. Há casos, também, de estados que implementaram convênios de cooperação técnica com instituições de ensino superior, para o fornecimento de monitores para projetos educacionais, e que implantaram laboratórios de informática nos presídios, por meio de projeto-piloto do MJ, em parceria com organização não-governamental.

Alguns avançaram, inclusive, em direção à remição da pena por educação, possibilitando aos detentos participantes de seus projetos educacionais, na condição de alunos ou de educadores, a contabilização de horas-aula para redução da pena, de maneira similar ao que já é previsto, pela LEP, no caso da participação em atividades laborais.⁴ Vale destacar que as oportunidades de trabalho, nas prisões, são numericamente limitadas, enquanto a oferta educacional poderia ter abrangência muito maior.

Apesar de polêmica, a remição da pena por educação tem sido defendida por juristas e ativistas da educação. Além de funcionar como incentivo importante para a escolarização dos presos, o instituto da remição teria um papel considerável na redução da ociosidade dos detentos, apontada por especialistas como fator relacionado à reincidência e à violência no cárcere.

Finalmente, não se pode deixar de mencionar a estreita relação existente entre propostas voltadas para a escolarização dos presos e a necessidade de investimentos dirigidos à formação e capacitação dos servidores penitenciários. A oferta de oportunidades educacionais para os detentos não se realiza sem conflitos no interior do sistema prisional. Sob a ótica dos recursos humanos que atuam nas penitenciárias – subme-

tidos a condições-limite de trabalho e, frequentemente, desvalorizados em termos de carreira e remuneração –, propiciar melhores condições de escolaridade aos presos pode assemelhar-se à concessão de privilégios injustificáveis. Sem uma política de qualificação dos servidores, que não apenas os valorize, mas, efetivamente, possa transformá-los em protagonistas do processo de ressocialização dos apenados, torna-se difícil implementar uma política nacional de educação para os detentos. Nesse sentido, merece destaque iniciativa recente do MJ voltada para a instituição de diretrizes políticas e de financiamento para a educação em serviços penais em todo o País, com ênfase na criação de redes e escolas penitenciárias.

4. *Projetos de lei*

Há diversas proposições legislativas versando sobre a educação no sistema penitenciário em tramitação nas Casas do Congresso Nacional. Entre elas, destacam-se:

a) Na Câmara dos Deputados:

- PL nº 5.189, de 2005, visando à implantação de sistema de escola virtual nos presídios.

- Situação: após aprovado parecer pela rejeição na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, o projeto está pronto para a pauta na Comissão de Educação e Cultura, também com parecer contrário do relator.

- PL nº 2.580, de 2003, para estimular o acesso do preso à cultura, ao esporte e à formação profissional (apensado aos PL nº 4.202 e nº 4.451, ambos de 2004).

- Situação: tendo recebido parecer favorável na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, o projeto aguarda designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

- PL nº 4.230/2004, que estende o benefício da remição aos presos que estiverem estudando (apensado ao PL nº 6.254, de 2005).

- Situação: pronto para a pauta na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, com parecer do relator pela rejeição.

- PL nº 5.075, de 2001 (de iniciativa do Poder Executivo), promovendo várias alterações na LEP, inclusive a possibilidade de remição da pena pelo estudo.

- Situação: pronto para pauta no Plenário, com parecer pela rejeição.

- PL nº 3.569, de 1993, estabelecendo a remição de um dia de pena a cada dois dias de trabalho ou estudo, na impossibilidade do primeiro.

- Situação: aprovado na Câmara, ainda em 1993, o projeto recebeu substitutivo no Senado Federal, em 1995. Retornando à Casa de origem, encontra-se pronto para a pauta na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania desde 2004, com parecer pela rejeição do substitutivo do Senado e aprovação do projeto original.

b) No Senado Federal:

- PLC nº 95, de 2002 (PL nº 25, de 1999, na Câmara dos Deputados), para instituir o ensino médio nas penitenciárias.

- Situação: após aprovado substitutivo na Comissão de Educação, o projeto aguarda designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

- PLS nº 217, de 2006, altera o art. 83 da Lei de Execução Penal para autorizar a instalação de salas de aula nos presídios.

- Situação: inicialmente remetido à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, para decisão terminativa; aguarda inclusão na ordem do dia do Plenário requerimento no sentido de que o PLS seja examinado também pela Comissão de Educação.

5. Indicações bibliográficas para aprofundamento do tema

Como o objetivo do presente trabalho é tão-somente mostrar um panorama da assistência educacional no sistema penitenciário brasileiro, apresenta-se, a seguir, uma relação de artigos e publicações que permitem aprofundar a análise do tema:

- BALDIN, Antônio. Cabe remissão para estudar? *Revista Jurídica*, São Paulo, v. 48, n. 279, p. 84-86, jan. 2001.

- FUDOLI, Rodrigo de Abreu. Remição pela instrução: um apanhado político-criminal, doutrinário e jurisprudencial. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Distrito Federal, v. 10, n. 20, p. 142-165, jul./dez. 2002.

- JULIÃO, Elionaldo Fernandes. *Política pública de educação penitenciária: contribuição para o diagnóstico da experiência do Rio de Janeiro*. 2003. 70 f. Dissertação (Mestrado)—Departamento de Educação da PUC-RJ, Rio de Janeiro, abr. 2003. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Depen/publicacoes/Dissertacao_Elionaldo.pdf>. Acesso em: 2006.

- LEITE, José Ribeiro. Educação por trás das grades: direito, necessidade e contribuição. *Em tempo*: Revista da Faculdade de Direito de Marília, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 50-54, ago. 1999.

- MATTOS, Renata Soares Bonavides de. *Direitos do presidiário e suas violações*. São Paulo: Método, 2002.

- MOURA, Evânio. Remição da pena pelo estudo: rápida abordagem crítica. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, v. 4, n. 24, p. 20-26, fev./mar. 2004.

- PORTUGUÊS, Manoel Rodrigues. Educação de adultos presos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 27, n. 02, p. 355-374, jul./dez. 2001.

- SENA, Paulo de. Assistência educacional nos estabelecimentos penais. *Estu-*

do da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputado. Brasília, jul. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema11>>.

• SILVA, Maria das Dores Araújo e. O descaso com os reeducandos. *Revista Jurídica da Unirondon*, Cuiabá, n. 1, p. 173-181, 2001.

• SOUZA, Antônio Rodrigues de. Marginalidade pedagógica: um olhar sobre a prisão. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 21, n. 39, p. 143-144, 2000.

• SOUZA, Antônio Rodrigues de. Prisões e sociedade: sobre a pedagogia social da reclusão. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 22, n. 41, p. 38-53, 2001.

• WOLFMANN, Luis Camargo. *Portal do inferno... mas há esperança*. São Paulo: WVC, 2000.

Notas

¹ A juventude é outro aspecto a ser ressaltado: mais da metade dos presidiários paulistas e cariocas têm menos de 30 anos.

² Atual ensino fundamental, segundo a nomenclatura em vigor.

³ De acordo com a LEP (art. 18), o ensino ministrado nas instituições prisionais deveria estar integrado ao sistema escolar da respectiva unidade da federação, mas isso nem sempre é assim, pois as autoridades educacionais competentes dão prioridade à rede regular de ensino e, não raras vezes, omitem-se em relação a essa clientela.

⁴ No Rio Grande do Sul, por exemplo, o instituto da remição permite subtrair um dia de pena a cada dezoito horas de estudo.

Referência

FUNDAÇÃO GERTÚLIO VARGAS. Retratos do Cárcere. *Fundação Gertúlio Vargas*, Rio de Janeiro; São Paulo; Brasília, [200-?]. Disponível em: <<http://www4.fgv.br/cps/simulador/retratosdocarcere/>>. Acesso em: 2006.