UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em Educação

Área Temática: Estado, Sociedade e Educação

FÁBIO APARECIDO MOREIRA

**Educação Prisional: gênese, desafios e nuances do nascimento de uma
política pública de Educação**

SÃO PAULO/SP

2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em Educação

Área Temática: Estado, Sociedade e Educação

Tese apresentada para
cumprimento de exigência
parcial para a obtenção do
título de Doutor em
Educação junto à Área
Temática Estado, Sociedade
e Educação, do Programa
de Pós-Graduação em
Educação da Universidade
de São Paulo.

SÃO PAULO/SP

2016

Sumário

CAPÍTULO I - Estado da Arte da educação no sistema penitenciário	29
A Educação em prisões como direito, e não como benefício	1
CAPÍTULO II – Gênese da Educação em prisões como política pública.....	7
O Projeto Educando para a Liberdade.....	8
Manifestações coletivas de presos.....	13
As influências do contexto internacional	14
CAPÍTULO III - O contexto de influência.....	18
Os Seminários Nacionais pela Educação nas Prisões	18
CAPÍTULO IV - O contexto da produção de textos	21
CAPÍTULO V - O contexto da prática.....	26
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI),.....	26
Programa Brasil Profissionalizado e PRONATEC.....	28
As diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	29
As diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE).....	31
Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional	34
CAPÍTULO VI - Breve histórico sobre a remição da pena	37
A leitura e a remição da pena por meio dos estudos	39
CAPÍTULO VII – A análise dos planos estaduais	42
Região Sul: Estado Paraná	42
Região Sudeste – Estado de São Paulo	46
Região Centro-Oeste: Mato Grosso	50
Região Norte – Estado do Amapá.....	53
Região Nordeste: Estado do Maranhão.....	56
Quadro analítico dos cinco estados.....	61
Conclusões.....	67

Resumo

Com a aprovação das Diretrizes para a Educação em Estabelecimentos Penais (CNPCP, 2009 e CNE, 2010) e do Plano Estratégico para Educação em Prisões, de novembro de 2011, institucionaliza-se no Brasil a perspectiva de que a Educação em Prisões possa ser concebida, tratada e, portanto, avaliada, como uma política pública de Educação. A obrigatoriedade de que todos os estados federativos, com as especificidades que lhes são próprias, elaborem suas políticas para a oferta de Educação aos presos permite situar a Educação em prisões como a última grande fronteira a ser enfrentada pela Educação brasileira. Utilizando-se do modelo de análise de política pública sugerido por Bowe e Ball (1992) *policy cycle approach (abordagem do ciclo de políticas)* -, a pesquisa visa historiar, descrever e analisar dialeticamente a complexidade do processo de construção de uma política pública, os papéis que exercem os seus diversos atores, a produção de leis, de textos e de discursos e os mecanismos por meio dos quais os estados federados se apropriam dos elementos desta política de Estado para efetivá-las como políticas de governo local. A pesquisa tem como campo empírico os 27 estados federativos e o Distrito Federal, adotando-se como amostra para a pesquisa qualitativa cinco estados representativos das regiões geográficas do país. A tese desta pesquisa é de que a realidade da educação e do sistema penitenciário brasileiro requer da sociedade e do Estado uma política com discursos e práticas distintos, tanto em relação à Educação quanto em relação ao crime, à pena e à prisão.

PALAVRAS-CHAVE: Educação em prisões, política educacional, diretrizes nacionais, planos estaduais, Educação de Jovens e Adultos, abordagem do ciclo de políticas.

Abstract

After With the approval of the Guidelines for Education in Prisons (CNPCP, 2009, CNE, 2010) and the Strategic Plan for Education in Prisons, November 2011, is institutionalized in Brazil the prospect of Education in Prisons can be designed treated and therefore evaluated as a public policy education. The requirement that all federal states, with the specifics to them own, develop their policies for the provision of education to prisoners situating Education in prisons as the last great frontier to be faced by Brazilian education. Using the public policy analysis model suggested by Bowe and Ball (1992) policy cycle approach (approach of the policy cycle) - the research aims historicizing, describe and analyze dialectically the complexity of the process of building a public policy, the roles they perform their various actors, the production of laws, texts and speeches and the mechanisms by which the federated states appropriate the elements of state policy to effect them as local government policies. The research is empirical field the 27 federal states and the Federal District, adopting as a sample for qualitative research five representative states of geographical regions. The thesis of this research is that the reality of education and the Brazilian penitentiary system requires the society and the state with a political discourse and different practices, both in terms of education and in relation to crime, sentence and imprisonment.

KEYWORDS: Education in prisons, education policy, national guidelines, state plans, Youth and Adult Education, the policy cycle approach.

INTRODUÇÃO

Disciplinas cursadas e atividades realizadas no programa de doutoramento

As disciplinas cursadas tiveram fundamental importância para auxiliar no direcionamento dessa análise, pois, ao mesmo tempo em que proporcionaram momentos de importante aprendizado, construção de conhecimento, reflexão individual e coletiva, permitiram o fortalecimento do supedâneo teórico que em muito tem auxiliado na pesquisa em tela. Foram elas: *Paulo Freire e os Desafios Atuais da Educação Brasileira*, mediada pela Profa. Dra. Lisete Arelaro; *Direito à Educação*, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Roberto da Silva; *Estado, Instituições e Políticas Públicas*, ministrada pela Profa. Dra. Cecilia Olivieri,; *Desigualdade Escolar: Ensino, Cotidiano Escolar, Cultura e suas representações*, ministrada pela Profa. Dra. Sonia T. S. Penin.

As contribuições dessas disciplinas, conforme assinalado anteriormente, foram significativas e, com vistas à pretensão de direcionar o foco, citarei as principais características que confirmam o diálogo com os pressupostos apresentados pelas referidas disciplinas no processo de construção e reconstrução deste trabalho:

Com a Profa. Lisete e nossa turma foi possível verificar que muitas das categorias presentes na obra de Freire, como *humanização*, *desumanização*, *autonomia* e *emancipação* são muito aplicáveis ao pensarmos numa Educação necessária à construção de um mundo menos feio. A contribuição mais significativa dessa vivência foi, a meu ver, a oportunidade de discutir os desafios atuais da Educação brasileira ante as certezas e incertezas construídas, desconstruídas e reconstruídas pela chamada ciência moderna sem, no entanto, deixar de lado uma dimensão da qual julgo importante jamais se afastar, principalmente para quem assume o desafio de educar com e para a liberdade em plena prisão. É a dimensão da esperança, do sonho, da utopia, constantemente negada por um cientificismo desanimado, no sentido estrito. Sem ela, não acredito que seja possível que ambicionemos qualquer tipo de ruptura com os valores que ainda prevalecem no universo prisional, estes sim, criminosos e assassinos, para uma perspectiva de uma política pública que possa permitir uma ação educativa como um compromisso político, um envolvimento definitivo com a causa da educação como direito de todos e prática da liberdade. (FREIRE, 1980).

Durante o curso com o Prof. Roberto da Silva, pudemos conhecer dados e discutir informações importantes no que tange às dificuldades do Estado brasileiro em garantir de fato o Direito à Educação de parcelas da sociedade tradicionalmente dele alijadas, dedicando algumas aulas exclusivamente para tratarmos dos avanços e percalços na trajetória rumo à construção de uma política de Educação nas Prisões no Brasil, com o apoio tanto de documentos oficiais, produções acadêmicas e de organizações sociais nacionais e internacionais que vêm trabalhando com o tema durante os últimos anos. Nessas atividades, o Prof. Roberto e eu também tivemos a oportunidade de partilhar com a turma boa parte daquilo que temos como experiência e do que vimos produzindo ao longo de nosso trabalho realizado em relação ao tema já há algumas décadas.

Ao participar das aulas com a Profa. Dra. Sônia Penin houve um grande esforço epistemológico no sentido de buscar uma compreensão um pouco mais profunda do que a experiência empírica com a Educação no cotidiano das prisões sobre o que pode representar a participação dos prisioneiros em atividades educativas para eles próprios além da elevação da escolaridade. Essa resignificação da prisão e da educação aponta para o caráter dialético das representações assinalado por autores como Lefebvre (1983), visto que, para os presos e presas, a liberdade *real* está ausente, mas faz parte do vivido, assim como do devir, é concebida de diversas formas no cotidiano prisional, o qual exige uma práxis em três dimensões: a *mimética*, que é aquela mais relacionada à sobrevivência ante as regras do universo criminal, a *repetitiva*, que está diretamente relacionada ao cumprimento de regras e rotinas próprios do cumprimento da pena, e a *criadora*, a qual garante a não dominação completa e absoluta dos indivíduos pela instituição. São os mecanismos de resistência, que vão da linguagem própria à participação em atividades sobre as quais não prevalece o binômio vigilância/punição. Talvez esteja aqui circunscrita a participação em atividades educativas como uma *janela para a liberdade*.

Por fim, por meio do curso realizado na EACH com a Profa. Dra. Cecilia Olivieri, tive maior contato com aspectos importantes que têm estado presentes de forma decisiva na realização do presente trabalho de pesquisa.

Ao estudarmos autores brasileiros e estrangeiros que especializados no tema, pudemos perceber de forma muito clara a influência das diferentes relações políticas que se estabelecem nos variados tipos de governo da concepção e no efetivo

estabelecimento de determinada política pública. Especificamente no caso do Brasil, os efeitos das relações firmadas pelo que exige o Presidencialismo de coalizão direcionam muito mais as ações, projetos e políticas a realizações que visam mais aos resultados eleitorais do que a produzir efeitos muito duradouros ou mesmo permanentes. Composições sem limites políticos, éticos ou técnicos pela *governabilidade* muitas vezes deforma a tal ponto o que foi primeiramente planejado, sem contar os baixos níveis de eficácia e de eficiência gerados pela pouca capacidade gerencial das instituições governamentais culturalmente disseminada e até mesmo aceita, apesar de alguns autores considerarem que, principalmente a partir década de 1990, foi-se desenvolvendo um novo olhar sobre o serviço público, com uma maior exigência em termos de qualidade, participação social, transparência, eficiência fiscal e superação da rigidez burocrática fortemente arraigada, que fazia do Estado um ente de volume muito maior do que o necessário. Relacionando o exposto à nossa pesquisa, pode-se depreender que a sociedade, seja por ignorância ou por má-fé, em geral, não cobra do sistema penal nada que não seja, no mínimo, conter e isolar os indivíduos infratores da sociedade. A *accountability* (ABRUCIO, 2011) em relação aos benefícios que uma política de Educação nas prisões bem executada pode ou não trazer, bem como se os recursos para tal estão sendo bem aplicados ainda é ocupação de acadêmicos, pesquisadores e organizações nacionais e internacionais ligadas ao tema. Isso deixa para os operadores dos sistemas penais e educacionais uma atmosfera de conforto e acomodação, visto que não haveria da sociedade uma cobrança por uma atuação mais eficiente em relação aos sentidos atribuído à existência da prisão em um Estado democrático de direito, que seria *reabilitar* os indivíduos para o convívio social.

O trabalho com o tema oportunizou também momentos de partilha e disseminação da preocupação com a Educação nas Prisões em diferentes espaços, para públicos diversos, destacando-se, entres esses:

1. Trabalhei, juntamente com o Prof. Dr. Roberto da Silva, como Consultor Especialista para o Governo do Estado de Santa Catarina – Educação de Jovens e Adultos em Regimes de Privação da Liberdade – junho a dezembro de 2010. A principal ação dessa consultoria foi planejar e mediar ações voltadas à construção do Plano Estadual de Educação nas Prisões daquele estado.

2. Realizei trabalho de pesquisa na qualidade de Consultor Especialista em Educação sobre *Programas de Incentivo à Leitura e Formação de Leitores em*

Estabelecimentos Penais no Brasil e na América Latina – MEC-Brasil/OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Cultura e a Ciência – Setembro de 2009 a dezembro de 2010;

3. Apresentação de Comunicação Oral, com o título *Ações de Incentivo à Leitura em Estabelecimentos Prisionais do Brasil: Desafios e Oportunidades*, no IV Congresso Internacional de Pedagogia Social & Simpósio e Pós-Graduação, evento este realizado em conjunto pelas Universidades USP, PUC, Mackenzie, Unisal e Unicamp (27/07/2012);

4. Proferi também palestra que já antecipava o tema desta pesquisa: *Educação Prisional: gênese, desafios e nuances do nascimento de uma política pública de Educação*, dentro do programa *Práticas Pedagógicas Programadas*, do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP (11/04/2013);

5. Redação dos relatórios das oficinas no *Seminário de Políticas Públicas para a Educação Penitenciária no Amapá*, realizado pela Universidade Federal do Amapá - UNIFAP – Curso de Pedagogia – Grupo de Pesquisa Políticas Públicas Educação Inclusiva.

6. por fim, julgo importante citar que tive também a honra de realizar a palestra de abertura *O Projeto Político Pedagógico para a Educação em Prisões* (baseada em artigo escrito em coautoria com meu orientador, o Prof. Dr. Roberto da Silva, para a Revista *Em Aberto* (INEP) Vol. 24 – Nº 86 – 2011);

O problema da pesquisa

O principal problema a ser investigado nesta pesquisa é o processo de construção da Educação em Prisões como parte integrante da política pública de Educação no Estado brasileiro.

O modelo republicano e federativo do Estado brasileiro impõe uma concepção piramidal e hierarquizada de formulação de políticas públicas que alinha municípios a

estados e estes à União, em uma suposta organicidade na consecução de metas e objetivos consagrados constitucionalmente.

Sendo a Educação uma política pública de caráter universal (MARSHALL, 1967), ela deve, necessariamente, contemplar e incluir a todos sem qualquer tipo de distinção, conforme determina a própria Constituição Federal de 1988.

Entretanto, diferentemente do que tem acontecido nos demais segmentos já incluídos pela política pública de Educação, que quase não demandam modificações estruturais, conceituais ou procedimentais para adesão à Educação, a prisão, como ultima grande fronteira a ser alcançada pela Educação, apresenta singularidades e especificidades que justificam a hipótese de trabalho: será a Educação em prisões uma mera transposição da Educação Escolar e regular para o sistema penitenciário ou no âmbito da elaboração de 27 planos estaduais de Educação em prisões ou aproveitar-se-á a oportunidade para forjar uma ou mais propostas educacionais que realmente ressignifiquem o entendimento que hoje temos do crime, da pena, da prisão e do condenado?

A metodologia escolhida - policy cycle approach (abordagem do ciclo de políticas) -, formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994a), deve nos possibilitar identificar os diferentes atores, textos, discursos e estratégias que, atuando em diferentes contextos e diferentes estados brasileiros, dão os contornos de uma política pública ainda em construção, mas que já tem seus marcos legais e jurídicos bem estabelecidos.

A Educação nas prisões é tema que apenas recentemente tem sido objeto de investigação científica e, nos últimos 10 anos, têm aparecido algumas pesquisas, sobretudo em relação à introdução da Educação como política pública ao alcance de toda a população carcerária, visto que este constitui um direito não atingido pela sentença de condenação. Assim como na chamada vida livre, no cotidiano das prisões, a Educação assume diferentes representações por parte daqueles que estão direta ou indiretamente envolvidos com as atividades educacionais. O valor atribuído, o respeito (ou não), a colaboração (ou não) para que as atividades sejam bem realizadas depende muito do olhar dos prisioneiros, funcionários da segurança, técnicos e dirigentes.

Quando falamos em Educação, não estamos nos referindo a qualquer concepção. De maneira geral, as várias concepções de Educação têm enfrentado uma forte crise ante os desafios para ela colocados nos tempos atuais. O que está, inclusive, em questão, é o conceito clássico de Educação como mera transmissão de conhecimentos. O próprio conhecimento é colocado à prova diante de fortes indícios de que, muitas das certezas apregoadas aos quatro ventos até pouco tempo, já não são mais *tão certas assim*. A velocidade e a quantidade de informações disponíveis atualmente exigem da Educação um papel que os educadores mais tradicionais se recusaram a atribuir a ela: deixar de ser um processo de transmissão acrítica da informação para estimular processos que vão desde a construção de conhecimentos até a discussão de projetos de vida dos alunos, de sua comunidade, de seu país e até de seu planeta, sob o risco de deixar de fazer sentido para crianças, jovens ou adultos que frequentam a escola.

A educação moderna vai se configurando nos confrontos sociais e políticos, ora como um instrumento de conquista de liberdade, de civilização, de racionalidade e de submissão suportáveis pelas novas relações sociais entre os homens. Percebe-se uma constante: a Educação passa a ser encarada como o santo remédio, capaz tanto de tornar súditos cidadãos livres, como de controlar a liberdade dos cidadãos (ARROYO, 1988, p.36)

Por isso entendemos que a Educação não é um processo neutro e que está sempre a serviço de alguma das forças que se debatem na sociedade em que vivemos. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 definiu que

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Artigo 205).

Na regulamentação do dispositivo constitucional a Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprimora esta definição, afirmando que

Art. 1º- A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Entretanto, a própria LDB, no seu parágrafo 1º do Artigo 1º reduz o conceito de Educação à escolarização, nos seguintes termos:

Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

Neste mesmo sentido, as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação para Jovens e Adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, aprovadas pela RESOLUÇÃO MEC/CNE Nº 2, DE 19 DE MAIO DE 2010, determinam que

Art. 9º A oferta de Educação Profissional nos estabelecimentos penais deverá seguir as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, inclusive com relação ao estágio profissional supervisionado concebido como ato educativo.

Art. 10 As atividades laborais e artístico-culturais deverão ser reconhecidas e valorizadas como elementos formativos integrados à oferta de educação, podendo ser contempladas no projeto político-pedagógico como atividades curriculares, desde que devidamente fundamentadas.

Parágrafo Único. As atividades laborais, artístico-culturais, de esporte e de lazer, previstas no caput deste artigo, deverão ser realizadas em condições e horários compatíveis com as atividades educacionais.

Art. 11 Educadores, gestores e técnicos que atuam nos estabelecimentos penais deverão ter acesso a programas de formação inicial e continuada que levem em consideração as especificidades da política de execução penal.

§ 1º Os docentes que atuam nos espaços penais deverão ser profissionais do magistério devidamente habilitados e com remuneração condizente com as especificidades da função.

§ 2º A pessoa privada de liberdade ou internada, desde que possua perfil adequado e receba preparação especial, poderá atuar em apoio ao profissional da educação, auxiliando-o no processo educativo e não em sua substituição.

Art. 12 O planejamento das ações de educação em espaços prisionais poderá contemplar, além das atividades de educação formal, propostas de educação não-formal, bem 30 PARECER HOMOLOGADO Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 7/5/2010, Seção 1, Pág. 28. como de educação para o trabalho, inclusive na modalidade de Educação a Distância, conforme previsto em Resoluções deste Conselho sobre a EJA.

§ 1º Recomenda-se que em cada unidade da federação as ações de educação formal desenvolvidas nos espaços prisionais sigam um calendário unificado, comum a todos os estabelecimentos.

§ 2º Devem ser garantidas condições de acesso e permanência na Educação Superior (graduação e pós-graduação), a partir da participação em exames de estudantes que demandam esse nível de ensino, respeitadas as normas vigentes e as características e possibilidades dos regimes de cumprimento de pena previstas pela Lei nº 7.210/84.

Desse contexto, podemos depreender que as Diretrizes Nacionais apresentam-se como muito mais abrangentes, visto que ampliam o conceito da Educação a ser proporcionada nos Estabelecimentos Penais, visto que não considera ou sugere qualquer incompatibilidade entre a Educação não-formal ou não-escolar e aquela a ser proporcionada nas prisões. Pelo contrário, as considera complementares e igualmente necessárias nesse ambiente.

Tendo o Brasil optado pela modalidade da Educação de Jovens e Adultos para oferta preferencial nas prisões, o cerne do problema de pesquisa consiste em investigar

como os estados selecionados equacionaram (ou não) estas diferentes educações (BRANDÃO, 1981) para a consecução de objetivos que atendam tanto as necessidades educacionais quanto aos objetivos da reabilitação penal.

A chamada educação formal, então, talvez não seja suficiente para a construção de alternativas que requer a vivência educativa dentro dos muros da prisão, considerando a complexidade do sistema social vivenciado na prisão, a qual, reitero, acabou por se constituir em uma instância de socialização, na qual as ações educativas devem ir além dos processos de escolarização.

Podemos depreender que as diferenças e possibilidades de complementaridade entre essas modalidades educativas não significam exatamente uma incompatibilidade no que afirma Maria da Glória Gohn:

Na educação formal, entre outros objetivos destacam-se os relativos ao ensino e aprendizagem de conteúdos historicamente sistematizados, normatizados por leis, dentre os quais destacam-se o de formar o indivíduo como um cidadão ativo, desenvolver habilidades e competências várias, desenvolver a criatividade, percepção, motricidade etc. A educação informal socializa os indivíduos, desenvolve hábitos, atitudes, comportamentos, modos de pensar e de se expressar no uso da linguagem, segundo valores e crenças de grupos que se frequenta ou que pertence por herança, desde o nascimento. Trata-se do processo de socialização dos indivíduos. A educação não-formal capacita os indivíduos a se tornarem cidadãos do mundo, no mundo. Sua finalidade é abrir janelas de conhecimento sobre o mundo que circunda os indivíduos e suas relações sociais. Seus objetivos não são dados a priori, eles se constroem no processo interativo, gerando um processo educativo. Um modo de educar surge como resultado do processo voltado para os interesses e as necessidades que dele participa. A construção de relações sociais baseadas em princípios de igualdade e justiça social, quando presentes num dado grupo social, fortalece o exercício da cidadania. A transmissão de informação e formação política e sociocultural é uma meta na educação não formal. Ela prepara os cidadãos, educa o ser humano para a civilidade, em oposição à barbárie, ao egoísmo, individualismo etc. (GOHN, 2006).

Desta forma, a perspectiva de educação da qual nos ocupamos neste trabalho de pesquisa considerará não só os processos de escolarização, mas também outras possibilidades educativas que poderão ocorrer nas prisões brasileiras, entre as quais aquelas de cunho artístico culturais e relacionadas ao mundo do trabalho, como explicita o Art. 10º das Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos Estabelecimentos Penais supracitado.

Quadro teórico do problema e da pesquisa

Em praticamente todo indicador educacional brasileiro ficarão evidentes as desigualdades sociais brasileiras. A análise da proporção de alunos dos diferentes segmentos demográficos e sociais que estão na escola cursando o nível de ensino apropriado à idade permite visualizar de maneira resumida as disparidades especialmente entre regiões e entre os mais pobres e mais ricos da população (Tabela 1), e como se manifestam ao longo das etapas educacionais. [...] Desigualdades entre as regiões são evidentes em todas as etapas educacionais, desde a educação infantil, mostram os dados de 2006. São proporcionalmente menores no ensino fundamental para o qual o acesso encontra-se próximo da universalização. As distâncias regionais se aprofundam no ensino médio e mais ainda no superior. (UNESCO, 2008, p. 24).

A prisão é a última e grande fronteira da Educação brasileira. Depois de incluir mulheres, índios, quilombolas, população rural, crianças e adolescentes hospitalizados, o desafio, consubstanciado nos marcos normativos promulgados a partir de 2010, é o de ampliar as fronteiras da Educação para atender homens e mulheres adultos em regime de privação da liberdade.

As disputas, desigualdades e distorções que se observam na Educação em geral tendem a se reproduzir na oferta da Educação no sistema penitenciário brasileiro seja por fatores exógenos ao sistema (preconceito, discriminação, posicionamento político ideológico), seja por fatores endógenos, de concorrência entre diferentes concepções pedagógicas.

A promulgação de normas recentes, a produção acadêmica que surge para nortear este debate, as pesquisas recentes e a presença de novos atores no cenário

penitenciário justificam uma investigação rigorosa, em nível de doutorado que analise desde sua gênese a institucionalização da Educação em Prisões como uma política pública de Educação no Brasil.

Para Bowe e Ball (1992, p. 26),

a chave para ganhar a hegemonia é geralmente daquele grupo que consegue estabelecer os parâmetros dos termos do debate, do grupo que consegue incorporar as demandas de outros grupos que estão em competição no interior de seu próprio discurso sobre educação e metas sociais.

Prisão é o tipo de instituição social capaz de gerar diariamente manchetes de impacto, filmes e documentários dramáticos e opiniões dicotômicas - tipo contra ou a favor - mas que, de modo geral, suscita poucos debates sérios, pesquisas majoritariamente engajadas e quase nenhuma reflexão crítica.

Para se aquilatar a importância e o significado do processo histórico da discussão sobre o tema, podemos nos reportar desde as obras e autores considerados clássicos até a produção mais atual sobre a questão, que apontam para a necessidade de uma contribuição acadêmica mais robusta a esse respeito:

Na obra *Do contrato social* (1762), Jean Jacques Rousseau ([1712-1778](#)) definiu a natureza das relações contratuais que se estabelecem entre os indivíduos e entre estes e o Estado na constituição de uma sociedade e justificou a legitimidade do uso da força por parte do Estado.

Cesare Beccaria ([1738-1794](#)), com sua obra *Dos delitos e das penas* (1764) estabeleceu para o mundo ocidental cristão as finalidades da pena e da prisão e esta concepção prevalece ainda hoje na aplicação da legislação penal.

Jeremy Bentham ([1748-1832](#)), com a obra *Panóptico* (1789), estabeleceu os fundamentos da arquitetura prisional e, em que pesem avanços e modernizações, os parâmetros para construção de unidades prisionais continuam os mesmos ainda hoje.

Cesare Lombroso ([1835-1909](#)), com o seu *O Homem Delinquente* (1876) inaugurou a frenologia, que preconizava ser possível identificar o *criminoso nato* a partir de determinadas características somáticas. Estas ideias revelaram-se equivocadas

e o seu desserviço foi enorme, mas sua influência no Direito Penal através do mundo e na formação de estereótipos continua em vigor até os dias de hoje.

Èmile Durkheim ([1858-1917](#)), em *As regras do método sociológico* (1895) definiu o crime como normal, necessário e útil a toda e qualquer sociedade e até hoje ninguém conseguiu provar o contrário.

Erving Goffman ([1922-1982](#)), em *Manicômios, prisões e conventos* (1968), denunciou a dinâmica de organização e funcionamento da prisão como uma instituição total e os danos que ela causa aos seus internos.

Por fim, Michel Foucault ([1926-1984](#)), em *Vigiar e punir* (1975), fez a crítica mais contundente à pena e à prisão, denunciando-a como mecanismo de controle social que atende a interesses de classe.

Mais atualmente, Fernando Salla (1999), que situa o período da construção da Penitenciária do Estado, em São Paulo, entre 1900 e 1920 como o momento em que ocorre o primeiro e grande debate nacional sobre o crime, a pena e a prisão, tendo como pano de fundo as *teorias lombrosianas*, dominantes à época.

Na sequência destes debates, Fernando Afonso Salla escreveu, em 1993, o artigo *Educação como processo de reabilitação*, trabalho no qual traz alguns questionamentos acerca da função da pena e da prisão; José Ribeiro Leite defendeu uma dissertação de mestrado na Unesp de Marília com o título *Educação por trás das grades: uma contribuição ao trabalho educativo, ao preso e à sociedade*, na qual apresenta questões relevantes acerca da função que se espera da escola nas prisões e a que esta realmente exerce; Luiz Carlos da Rocha defendeu, no Instituto de Psicologia da USP, em 1994, a sua tese de doutoramento *A prisão dos pobres*, na qual investigou o fato de a prisão historicamente ser o local onde são encerrados com mais frequência indivíduos pertencentes a determinado grupo social. Robson Jesus Rusche organizou a publicação *Educação de adultos presos: uma proposta metodológica*, em 1995, e em 1997 defendeu na PUC de São Paulo sua dissertação de mestrado intitulada *Teatro: gesto e atitude* - investigando processos educativos através de técnicas dramáticas, com um grupo de presidiários.

O tema só foi retomado em 2001 também em uma dissertação de mestrado com o título *A eficácia sócio pedagógica da pena de privação da liberdade* (SILVA, 2001), à qual se seguiram as dissertações de mestrado de Luiz Antonio Amorim (*Um dos caminhos da educação na penitenciária de Marília/SP*) e de Manoel Rodrigues

Português (*Educação de adultos presos: possibilidade e contradições da inserção da educação escolar nos programas de reabilitação do sistema penal do Estado de São Paulo*) e o artigo de Selma Aragão (*Educação carcerária? Uma porta de saída do inferno?*). Mariângela Graciano, em dissertação de Mestrado sobre a educação de mulheres encarceradas (FEUSP, 2005), discute de forma mais acentuada a importância do reconhecimento da Educação como direito humano.

Na pesquisa que realizei em nível de mestrado (FEUSP, 2008), procurei analisar criticamente e traçar um panorama mais preciso da Educação em regimes de privação da liberdade no Estado de São Paulo, sua configuração, limites e possibilidades frente à necessidade do estabelecimento de uma política pública para esse fim. Uma das principais conclusões deste trabalho foi a de que nenhum projeto, programa ou mesmo uma política específica não podem, isoladamente, dar uma resposta satisfatória ao problema, sendo necessária a busca de uma forma de integrar as ações voltadas ao oferecimento de perspectivas à população carcerária diferentes daquelas relacionadas à adaptação ao cárcere, ao universo criminal e à servidão a organizações criminosas, que aparecem como alternativa atraente frente à indefinição, insuficiência e, muitas vezes ausência do Estado. Tudo isso acaba fazendo da pena e da prisão, tal como são concebidas hoje, um fator de agravamento da criminalidade, enquanto a sociedade espera justamente o contrário.

O trabalho citado buscou recuperar e atualizar o debate e o atual estágio de evolução da política de educação em regimes de privação da liberdade, com foco no estudo da situação do Estado de São Paulo. As reflexões e as conclusões da pesquisa resultaram também na elaboração, juntamente com o orientador, do artigo *Objetivos educacionais e objetivos da reabilitação penal: o diálogo possível*.

Cumprе ressaltar que houve um avanço da discussão sobre o tema no período entre a defesa da dissertação de mestrado e a formulação desta proposta de projeto para o doutoramento. Tanto que, em agosto de 2009, assumi, junto à OEI/Secad/MEC a tarefa de realizar um levantamento abrangendo tanto o Brasil quanto países da América Latina a respeito de ações de fomento à leitura e à formação de leitores em estabelecimentos penais, enquanto Roberto da Silva, que orientou a citada pesquisa de mestrado, tem coordenado junto aos estados como Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Santa Catarina a consolidação de seus respectivos Planos Estaduais de Educação em Prisões, em face da aprovação das Diretrizes Nacionais para a Educação em Prisões, em

12/03/2010, pelo Conselho Nacional de Educação. Com a promulgação do Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011, que institui o Plano Estratégico para Educação no âmbito do Sistema Prisional. Este processo histórico de movimentos e lutas sociais resulta em uma obrigação constitucional a ser cumprida por todos os estados brasileiros e o Distrito Federal.

Considerando a diversidade dos estados brasileiros é este processo, de tradução local de uma política pública de Estado que se torna o objeto desta investigação.

Fontes, materiais e métodos

Três são as principais fontes de dados de natureza documental para esta pesquisa: o Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional, as Diretrizes Nacionais para Educação em Estabelecimentos Penais e o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP), que constitui a orientação governamental para que cada estado brasileiro elabore o seu Plano Estadual para Educação em Estabelecimentos Penais, todos instrumentos obrigatórios no âmbito da política criminal e penitenciária.

O **Plano** Diretor possui 16 objetivos estratégicos, pré-definidos Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça, nos quais cada unidade federativa deve traçar seu **plano** de ação, com a intenção de adequar a realidade de cada estado às bases legais constantes na Constituição Federal, Lei de Execução Penal, Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e outros dispositivos legais. Este documento é relevante para a pesquisa, pois é anterior a todas as discussões sobre Educação em Prisões, ainda que contenham metas para ela, e porque a ele está vinculado o *Índice Penitenciário*, um indicador qualitativo que subordina o repasse de verbas federais aos estados de acordo com a precisão dos dados informados no respectivo Plano Diretor.

As Diretrizes Nacionais para Educação em Estabelecimentos Penais é relevante para esta pesquisa por ser o primeiro documento, de amplitude nacional, que rompe a fronteira da prisão para a Educação como resultado de amplo processo de discussão desenvolvido no âmbito do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e do Conselho Nacional de Educação.

O PEESP, como ficou conhecido, é relevante porque instituiu o apoio técnico e financeiro dos ministérios da Justiça e da Educação para que todos os 27 estados

federados tivessem condições para elaboração dos respectivos planos estaduais, expressos em planos de ação a serem custeados pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) de que trata o Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007.

A natureza das fontes selecionadas para esta pesquisa - textos de leis, atos normativos e administrativos - impõe como necessárias as pesquisas documental e bibliográfica, mas o seu significado pode ser ampliado quando submetido aos pressupostos metodológicos do *contexto de produção de textos*, um dos vieses de análise da *abordagem do ciclo de políticas*.

O material empírico da pesquisa será constituído pelos resultados desta política pública, que são os planos estaduais de Educação Prisional já em fase de elaboração nos 27 estados da federação. Depois de uma leitura preliminar de todos eles optamos por selecionar um de cada região geográfica do país devido à compreensão de que ao seguir as orientações emanadas do Plano Estratégico sugerido pelo governo federal, todos eles possuem a mesma estrutura e abordam as mesmas questões consignadas nas Diretrizes Nacionais.

A observação de campo ocorreu na qualidade de integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação em Regimes de Privação da Liberdade (GEPÊPrivação), por meio do qual foi possível acompanhar e participar das discussões para a formulação dos respectivos planos nos estados de Mato Grosso do Sul, Amapá e Santa Catarina, este último na qualidade de consultor.

A observação de campo foi significativamente ampliada com a atuação deste pesquisador - na qualidade de consultor - no Projeto OEI/BRA – 06/005, realizado em parceria do Governo Federal, por meio da Secad/MEC e Ministério da Justiça com a Organização dos Estados Ibero-Americanos Para a Educação, a Ciência e a Cultura, no período de Setembro de 2009 a Dezembro de 2010, que teve como objetivo realizar uma revisão de literatura da bibliografia disponível acerca de estudos e pesquisas a respeito das ações de incentivo à leitura nas prisões do Brasil e de outros países da América Latina, bem como sistematizar os resultados alcançados.

Justifica-se a constituição de uma amostra regional devido à própria organização político administrativa do país, de natureza republicana e federativa, que concede à União a prerrogativa de legislar sobre alguns temas, no caso, Justiça e Educação, e a

pouca autonomia que tem os estados federados, o que resultaria, tal como acontece em tantas outras áreas, em 27 planos mais ou menos uniformes e padronizados, de pouco interesse para ser tratada no âmbito de uma metodologia qualitativa como a que se propõe este estudo.

A *policy cycle approach* (*abordagem do ciclo de políticas*), formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e colaboradores (*Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994a*) vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais (*Corbitt, 1997; Vidovich, 1999; Walford, 2000; Looney, 2001; Kirton, 2002; Vidovich & O'Donoghue, 2003; Lopes, 2004*).

A *policy cycle approach* tem como seus componentes fundamentais um conjunto de questões norteadoras para a análise da trajetória de políticas ou programas educacionais com base nos cinco contextos do ciclo de políticas:

1. *contexto de influência*; entendido como o

(...) contexto em que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social (MAINARDES, 2006)

Nesse contexto, situam-se, as movimentações internas e externas que vão influenciar na concepção da política a ser desenvolvida para dar respostas a uma necessidade social.

2. *Contexto da produção de texto*; diretamente relacionado com contexto de influência, pode ser conceituado como “o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política”. Porém, representam a política apenas de forma parcial, já que “A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos

precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção”. A contextualização dos documentos produzidos, Resoluções, Leis e outros dispositivos é que vai definir os reais efeitos práticos do que foi elaborado e na produção de novos textos, conforme se constata no contexto a ser mencionado a seguir:

3. *Contexto da prática*: Ao se referir a esse contexto, Jefferson Mainardes explica que

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente "implementadas" dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem "recriadas":

4. *Contexto de estratégia política*: Tal contexto relaciona-se mais com as formas e meios escolhidos para implementar certa política de forma legítima, principalmente observando dois aspectos fundamentais: legalidade e exequibilidade, já que

Esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. Segundo Ball (1994a), este é um componente essencial da pesquisa social crítica e do trabalho daqueles que Foucault chama de "intelectuais específicos", o qual é produzido para uso estratégico em embates e situações sociais específicas (MAINARDES, 2006).

Desta maneira, havemos de considerar fundamentalmente se a política considera os aspectos macroestruturais dos quais depende para existir e se solidificar enquanto política de estado.

5. *Contexto de efeitos/resultados*: Trata-se de analisar mais do que os resultados em termos quantitativos, estatístico etc., mas de se considerar

os efeitos de forma mais ampla em relação aos impactos sociais, políticos e estruturais de determinada política, uma vez que

“preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes.

A análise do papel que exerceram os diferentes atores inseridos no debate e na construção da referida política, que pautaram e ainda pautam o debate, a produção legislativa e a produção acadêmica recente - instituições, nacionais e estrangeiras, governamentais e não governamentais - também constitui material de pesquisa a ser submetido à *abordagem do ciclo de políticas*, especialmente o seu *contexto de influência*.

Forma de análise dos resultados

O modelo de análise de política pública sugerido por Bowe e Ball (1992), que possibilita fazer análises de diferentes *contextos* é adequado para analisar o material da pesquisa, com significativas vantagens no sentido de testar e, quiçá, consolidar um modelo de análise de políticas públicas.

As pesquisas documental e bibliográfica não fogem do modelo tradicional. Entretanto, quando analisadas sob o enfoque da análise de contextos elas apresentam novidades, pois se torna importante situar tanto o contexto de sua produção quanto o papel que exercem os diferentes atores identificados.

Para análise da política em questão, é importante salientar que, pela sua natureza dinâmica, a Abordagem do Ciclo de Políticas não requer uma visão linear, mas possui uma dinâmica capaz de orientar uma análise de forma mais flexível, conforme assinala Mainardes (2006):

No ciclo de políticas descrito anteriormente, a simplicidade e a linearidade de outros modelos de análise de políticas são substituídas pela complexidade do ciclo de políticas. A abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez

que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro.

Ainda considerando essa diferente perspectiva de análise, nossa perspectiva basear-se-á nos três principais eixos, que são o *contexto de influência*, *contexto da produção de textos* e *contexto da prática*, visto que o *contexto da estratégia* política constitui-se mais como uma extensão do contexto da prática, enquanto um estudo focado no *contexto dos efeitos/resultados* necessitaria de que a situação da política em foco estivesse em uma fase mais avançada. Mainarde (2006, ao comentar a proposta de análise de Bowe e Ball, afirma que:

Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (Bowe et al., 1992).

Assim sendo, torna-se pouco produtivo analisar efeitos e/ou resultados de uma política ainda em fase de implantação, a qual, segundo as informações que colhemos até o final desta pesquisa, ainda está longe de ser finalizada, visto que as Unidades da Federação ainda buscam pôr em prática o que está consignado nas Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação em Estabelecimentos Penais e, nos planos estaduais que compõem a amostra, os quais ainda estão em fase final de formulação. Observemos: a figura abaixo:

A dimensão praxiológica, viabilizada pelo conjunto amostral, possibilita aquilatar em que medida a Educação Prisional tende a ser meramente reprodutivista ou se incorpora ao discurso ressocializador tão presente na sociedade brasileira.

Na pesquisa do conjunto amostral deverão ser focalizados os seguintes aspectos para análise:

- o histórico da Educação em prisões no respectivo Estado;
- como foi tomada a decisão de construir o plano;

- as relações intersecretariais e intersetoriais articuladas para viabilizar a construção do plano;
- consultorias e assessorias eventualmente contratadas ou disponibilizadas;
- matrizes teóricas e conceituais adotadas para fundamentar o plano;
- metodologias empregadas;
- público e setores participantes;
- forma de anúncio do plano (edital, licitação, consulta pública, assembleias, plenárias etc.);
- forma de aprovação final ou de institucionalização do plano.

Este processo de institucionalização da Educação Prisional como parte componente da política pública de Educação no Brasil não encontra paralelo em nenhum outro país do mundo (RANGEL, 2009), portanto, não há sistema penitenciário análogo ou congênere que possibilite estudo da mesma natureza.

O emprego da referida metodologia para a análise da inclusão da Educação em Prisões como parte constituinte da política pública de Educação, entretanto, requer, preliminarmente, algumas observações quanto à sua formulação por parte dos autores e a operacionalização por parte deste pesquisador.

Primeiro, deve-se considerar que está em análise uma política pública de caráter universalizante, adotando-se a conceituação que T. H. Marshall (1967) faz de política pública para diferenciá-la de políticas sociais, que é de caráter seletivo e discricionária. Tal qual o acesso à justiça, a segurança pública e à saúde, o exercício do direito à Educação não comporta nenhum tipo de seletividade ou de critério de exclusão, sendo acessíveis a todos indistintamente e independente de qualquer atributo de raça, cor, idade, crença ou condição social.

Esse caráter universalizante da Educação - direito fundamental da pessoa humana - elevado ao status de política pública permitiu inscrevê-la no texto constitucional como dever do Estado e direito do cidadão (Art. 205), inibindo eventuais resistências e discursos reacionários quando o Estado se propõe a viabilizar o exercício desse direito a grupos minoritários ou socialmente marginalizados. Nesse sentido, a Educação em prisões significaria apenas a ampliação de uma política pública universal,

já existente, não havendo necessariamente protagonistas individuais, propostas em disputas nem discursos silenciados como sugerem Bowe e Ball (1992).

Um segundo aspecto a ser considerado refere-se ao modelo de organização política do Brasil - uma república de caráter federativo - que congrega um governo federal, 27 governos estaduais e mais de 5.600 governos municípios, com relativos graus de autonomia na legislação de políticas públicas. Essa configuração político administrativa dá origem a uma estrutura verticalizada e piramidal às políticas públicas, - de cima para baixo - impondo-se quase que um alinhamento automático dos municípios ao Estado e dos Estados à União, com tribunais superiores que controlam a constitucionalidade das leis para que não haja nem a ingerência de um nas competências de outro nem promulgação de leis municipais ou estaduais em desacordo com a Constituição Federal.

Esta característica do nosso modelo político administrativo faz com que o contexto de influência seja unidirecional - de cima para baixo - que o contexto de produção de textos seja mais abrangente para contemplar a autonomia relativa que tem estados e municípios e que o contexto da prática seja tão diversificado quanto diferenças podem ter mais de 5.600 cidades entre si, em um cenário compartilhado por mais de 30 partidos políticos e em que se deve contemplar a participação popular na formulação das políticas públicas e das políticas sociais..

CAPÍTULO I - Estado da Arte da educação no sistema penitenciário

Recorremos aos dados oficiais do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2014, do Sistema de Informações Penitenciárias (DEPEN, 2014), para dimensionar o universo a que se refere esta pesquisa.

Por oportuno, usamos também a Nota Técnica nº 1/2016 da Coordenação Geral de Promoção da Cidadania e Modernização, da Diretoria de Políticas Penitenciárias do DEPEN (COEEC/CGPC/DIRPP/DEPEN) intitulada *Contextualização e justificativa da elaboração do módulo de educação no sistema prisional no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado*, pela importância que ela representa no contexto das práticas ao instituir o Projeto Básico de Arquitetura para dotar as unidades prisionais de espaço físico para as atividades da Educação (em Anexo).

Com uma população penitenciária superior a 622 mil presos, contando apenas os encarcerados, o Brasil tem a quarta maior população penitenciária do mundo, conforme o quadro abaixo ilustrado. Não estão contabilizados os chamados *presos soltos*, que cumprem sentença em liberdade, que aguardam em liberdade o julgamento, que cumprem penas alternativas, nem os adolescentes em medidas socioeducativas, os presos em prisões militares e muito menos os que tem mandado de prisão a cumprir, mas ainda não foram capturados. A soma destes possivelmente elevaria a posição do Brasil no ranking dos países que mais aprisiona no mundo.

Posição	País	População Prisional	Ano de Referência
1	Estados Unidos da América	2.217.000	2013
2	China	1.657.812	2014
3	Rússia	644.237	2015
4	Brasil	622.202	2014
5	Índia	418.536	2014
6	Tailândia	314.858	2015
7	México	255.138	2015

8	Irã	225.624	2014
9	Turquia	176.268	2015
10	Indonésia	173.713	2015

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, DEPEN/MJ, 2014

Esta quantidade de presos está distribuída por 1.424 unidades prisionais, todas com taxa de ocupação acima de sua capacidade, isto é, superlotadas. Quatro desses estabelecimentos são penitenciárias federais, as demais unidades são estabelecimentos estaduais. No quadro abaixo percebe-se também a proporção de presos provisórios em relação aos já condenados, com uma média de mais de 40% para o país, o que é muito elevado e demonstra o descompasso entre a polícia que prende, o agente que mantém a custódia e a justiça que julga.

UF	TOTAL	TOTAL POR 10 MIL HABITANTES	TOTAL DE VAGAS	TAXA DE OCUPAÇÃO	PRETOS PROVISÓRIOS	% PRETOS PROVISÓRIOS
AC	4.244	53,52	2508	169%	1139	26,84%
AL	5.920	17,80	2596	228%	2332	39,39%
AM	8.868	22,80	3430	259%	5555	62,64%
AP	2.663	35,27	1484	179%	888	33,35%
BA	15.611	10,31	8597	182%	9994	64,02%
CE	21.648	24,43	11476	189%	10497	48,49%
DF	14.405	50,31	6920	208%	4040	28,05%
ES	16.694	42,87	13572	123%	7188	43,06%
GO	15.574	23,80	9073	172%	7694	49,40%
MA	6.703	9,77	4299	156%	4401	65,66%
MG	61.392	29,56	36685	167%	30712	50,03%
MS	13.915	52,95	6686	208%	4151	29,83%
MT	10.138	31,36	5909	172%	5672	55,95%
PA	12.622	15,60	7889	160%	6059	48,00%
PB	10.450	26,47	7488	140%	3934	37,65%
PE	26.807	28,85	11308	217%	13627	50,83%

PI	3.182	9,95	2221	143%	1848	58,08%
PR	28.004	25,22	18278	153%	14614	52,19%
RJ	40.301	24,44	28130	143%	16859	41,83%
RN	7.658	22,41	4906	156%	2600	33,95%
RO	17.987	102,61	6150	292%	9527	52,97%
RR	1.609	32,18	1080	149%	848	52,70%
RS	28.125	25,06	21287	132%	9761	34,71%
SC	16.828	24,94	12048	140%	4456	26,48%
SE	4.653	20,91	2425	192%	2558	54,98%
SP	220.030	49,85	132368	166%	64336	29,24%
TO	5.772	38,45	2298	251%	4332	75,05%
União	397		773	51%	46	11,59%
Brasil	622.202	30,62	371884	167%	249668	40,13%

Faixa etária das pessoas privadas de liberdade

Fonte: Infopen, junho/2014

A figura acima mostra a distribuição da população prisional brasileira por faixa etária.¹ Nota-se que a maior parte população prisional é formada por jovens.² Comparando o perfil etário da população prisional com o perfil da população brasileira em geral, observa-se que a proporção de jovens é maior no sistema prisional que na população em geral. Enquanto 56% da população prisional é composta por jovens, essa faixa etária compõe apenas 21,5% da população total do país³.

¹ Para fins deste levantamento, a faixa etária considera a idade das pessoas presas em anos completos em 30 de junho de 2014, de acordo com os registros do estabelecimento.

² Pessoas entre 18 e 29 anos, de acordo com o Estatuto da Juventude.

³ Segundo dados do IBGE, do Censo de 2010.

Raça, cor ou etnia

Sistema prisional

População brasileira

Fonte: Infopen, junho/2014 e IBGE (2010)

A figura acima mostra a distribuição da população privada de liberdade por raça cor ou etnia. Ao analisar o gráfico, a informação que se destaca é a proporção de pessoas negras presas⁴: dois em cada três presos são negros. Enquanto a porcentagem de pessoas negras no sistema prisional é de 67%, na população brasileira em geral, a proporção é significativamente menor (51%)⁵. Essa tendência é observada tanto na população prisional masculina quanto na feminina.

⁴ A categoria negra inclui pretos e pardos

⁵ Censo 2010.

Escolaridade da população prisional

Fonte: Infopen, junho/2014

O grau de escolaridade da população prisional brasileira é extremamente baixo. Como evidencia a figura acima, aproximadamente oito em cada dez pessoas presas estudaram, no máximo, até o ensino fundamental, enquanto a média nacional de pessoas que não frequentaram o ensino fundamental ou o têm incompleto é de 50%. Enquanto na população brasileira cerca de 32%⁶ das pessoas completaram o ensino médio, apenas 8% da população prisional o concluiu. Entre as mulheres presas, esta proporção é um pouco maior (14%).

Total de pessoas privadas de liberdade com deficiência	Masculino	F
	1528	47

⁶ Dados do IBGE, referentes ao Censo de 2010, que se referem à população brasileira acima de 10 anos de idade.

Natureza da deficiência:		
<i>Pessoas com deficiência intelectual</i>	<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>
Pessoas com deficiência intelectual: apresentam limitações no funcionamento mental, afetando tarefas de comunicação, cuidados pessoais, relacionamento social, segurança, determinação, funções acadêmicas, lazer e trabalho.	813	33
<i>Pessoas com deficiência física</i>	<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>
Pessoas com deficiência física: apresentam limitação do funcionamento físico-motor; são cadeirantes ou pessoas com deficiência motora, causadas por paralisia cerebral, hemiplegias, lesão medular, amputações ou artropatias.	596	29
Quantas pessoas, dentre as informadas acima, são cadeirantes	127	7
<i>Pessoas com deficiência auditiva</i>	<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>
Pessoas com deficiência auditiva: apresentam perda total da capacidade auditiva. Perda comprovada da capacidade auditiva entre 95% e 100%.	94	7
<i>Pessoas com deficiência visual</i>	<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>
Pessoas com deficiência visual: não possuem a capacidade física de enxergar por total falta de acuidade visual.	144	8
<i>Pessoas com deficiências múltiplas</i>	<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>
Pessoas com deficiências múltiplas: apresentam duas ou mais deficiências.	53	4

De acordo com as informações levantadas, existem 1.575 pessoas privadas de liberdade com deficiência. Esse valor corresponde a 0,8% do total da população das unidades que tiveram condições de informar esse dado. Em mais da metade dos casos (54%), a natureza da deficiência é intelectual. Segundo dados do IBGE, cerca de 24% da população brasileira tem pelo menos uma das deficiências investigadas.⁴⁰

Evolução da oferta de Educação em Prisões (2008 - 2014)

Oferta educacional - Série Histórica							
Oferta Educacional	2008	2009	2010	2011	20012	2013.1	2014.1
Alfabetização	9.616	10.742	9.591	10.032	8.392	9.194	7.993
Fundamental	19.014	24.418	22.032	28.437	29.117	36.512	23.867
Médio	5.792	6.499	6.375	7.754	7.289	9.104	7.261
superior	131	106	264	93	178	159	291
curso técnico	837	877	1.575	1.726	2.377	3.588	4.789
TOTAL	35.390	42.642	39.837	48.042	47.353	58.557	44.201

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN/DEPEN

Demanda por escolarização no sistema penitenciário (2008 – 2014)

Demanda educacional - Série Histórica							
ESCOLARIDADE	2008	2009	2010	2011	2012	2013.1	2014.1
Analfabeto	28.432	26.081	25.319	26.410	27.812	27.468	14.011
Alfabetizado	47.001	49.532	55.783	58.380	64.102	65.567	21.143
Fundamental incompleto	172.936	178.518	201.938	216.660	231.429	236.519	127.890
Fundamental completo	49.262	67.294	52.826	58.118	62.175	64.879	29.434
Médio incompleto	41.701	44.127	47.461	52.105	56.770	59.043	27.556
Médio completo	28.982	31.039	36.261	34.890	38.788	41.311	17.756
Superior incompleto	3.718	2.933	3.134	3.601	4.083	4.314	2.354
Superior completo	1.705	1.709	1.829	1.825	1.911	2.153	1.207
Pós	68	60	72	444	285	119	324
Não informado	20.085	15.475	19.477	17.629	27.772	23.199	338.106
TOTAL	393.890	416.768	444.100	470.062	515.127	524.572	579.781

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN/DEPEN

Educação em prisões como direito, e não como benefício

A gravidade da situação prisional no Brasil está em que todos os indicadores prisionais em todos os países brasileiros demonstram que a prisão está cada vez mais sendo destinada a pessoas de extratos sociais economicamente mais vulneráveis e cuja Educação foi negligenciada pelas instâncias tradicionais de socialização, que devem ser a família, a escola, a igreja e o mercado de trabalho.

Estes fatores precisam ser considerados com vistas à redefinição das funções da pena e da prisão, pois os estabelecimentos penitenciários estão cada vez mais se caracterizando como instâncias de socialização de jovens que não puderam completar este processo quando em liberdade.

Jovens que em liberdade não puderam aprimorar o desenvolvimento de suas potencialidades humanas, que não encontraram ainda o sentido de suas vidas, e que não adquiriram escolarização ou profissionalização adequada para lhes assegurar um lugar em suas comunidades estão sendo cada vez mais compelidos a entrar na prisão o espaço que lhes forje o caráter e a personalidade. Sérgio Adorno (1991, p. 79) chama a esta situação de “socialização incompleta.”

Conforme esclarece Helena Abramo (2005), a condição juvenil refere-se ao modo como uma pessoa na sociedade constitui e atribui significado a esse momento do ciclo de vida, que alcança uma abrangência social maior, referida a uma dimensão histórico-geracional, ao passo que a situação dos jovens revela o modo como tal condição é vivida a partir dos diversos recortes referidos às diferenças sociais – classe, gênero, etnia etc.

Socialização incompleta é, portanto, o termo capaz de explicar a falência das instâncias tradicionais de socialização da infância e adolescência brasileiras. Falharam a Religião, a família, a escola, a comunidade, o mercado de trabalho e a sociedade em geral, em criar mecanismos de inclusão social que possibilitem à família assegurar o desenvolvimento contínuo e saudável de seus filhos.

Febens e prisões, dizem principalmente as autoridades, constituem as últimas instâncias de socialização para milhares de adolescentes e jovens, o que geralmente tem significado a passagem direta do sistema sócio-educativo para o sistema de execução penal.

A socialização incompleta deriva da combinação das várias dimensões socioeconômicas e se evidencia na análise dos indicadores sociais dos jovens brasileiros.

Alguns dados, disponíveis para deputados e senadores, permitem visualizar o cenário a que estamos nos referindo. No Brasil, por exemplo, mais de 85% das pessoas recolhidas à prisão para cumprimento de penas de reclusão tem entre 18 e 25 anos de idade e esta é uma tendência crescente em todos os estados brasileiros.

Observa-se ainda a predominância de delitos de pouco ou nenhum impacto ofensivo, como são os furtos e roubos, responsáveis por 85% do encarceramento no Brasil. Delitos dessa natureza são apenados com pena de reclusão de até oito anos, segundo critérios de primariedade e reincidência e o tempo médio que a pessoa fica na prisão é também de oito anos.

Afrodescendentes, nordestinos e moradores de morros, favelas e periferias urbanas compõem a maioria da população prisional, com participação cada vez mais crescente de adolescentes e mulheres.

As definições clássicas de crime, de pena e de prisão não são mais suficientes para explicar os processos sociais que estamos vivenciando neste início de século XXI, marcado pelo acirramento das desigualdades sociais, da pobreza e do desemprego. A nova geopolítica internacional, a transnacionalização do capital, a prevalência das grandes corporações sobre os estados nacionais e o acesso fácil às novas tecnologias são apenas alguns dos fatores que podem ser agora lembrados para explicitar as novas formas de crimes e que demandam outras modalidades de punição que não o encarceramento.

O Estado, e todo o seu aparato jurídico, policial e administrativo, que inclui a polícia, a justiça e o sistema penitenciário, estão organizados preponderantemente para a defesa do capital e da propriedade privada, sendo capaz de mobilizar toda a sua máquina e a sua burocracia para colocar na cadeia uma pessoa que furta algo de pequeno valor em um estabelecimento sem que empresas, indústrias e bancos – as vítimas – precisem mover um único dedo para se defender, para recuperar seus bens ou para se ressarcir de eventuais prejuízos.

O estudo do IPEA intitulado *Juventude e políticas sociais no Brasil*, de autoria de Jorge Abrahão de Castro e Luseni Aquino (2008) é categórico em apontar os principais indicadores da condição de vulnerabilidade que afeta a juventude brasileira.

Os jovens, principalmente os homens, são o principal alvo das políticas públicas de segurança. Este foco não está estabelecido na legislação e, em geral, nem mesmo é confirmado pelos gestores da política, mas pode ser notado,

por exemplo, pela alta concentração deste contingente da população no sistema de execução penal. Segundo levantamento do *Sistema de Informações Penitenciárias* (Infopen), havia, em julho de 2007, 419.551 presos – cumprindo penas restritivas de liberdade ou medidas de segurança, ou presos provisoriamente. De um total de 303.540 indivíduos com informações sobre idade, 32,9% tinham de 18 a 24 anos e 26,7%, de 25 a 29 anos. Assim, as pessoas na faixa etária de 18 a 29 anos constituíam 59,6% do total de presos, embora representassem apenas 32,5% da população com mais de 18 anos.

Pelo fato de os jovens se verem envolvidos com maior frequência em ocorrências policiais, eles se tornam a população majoritariamente atendida pelo sistema de execução penal – tanto nos estabelecimentos penais quanto na aplicação de penas e medidas alternativas. Outra comparação interessante refere-se ao fato de que, enquanto a taxa de encarceramento de pessoas com mais de 30 anos é de aproximadamente 2,0 presos por mil habitantes, a taxa para os jovens é de aproximadamente 6,1 por mil, chegando entre os homens jovens a, aproximadamente, 11,5 por mil.

Entre as informações disponíveis sobre a situação desses presos,⁸⁰ destaca-se o fato de haver uma forte concentração no regime fechado (38,7%) e nos estabelecimentos policiais (14%). Isto sugere possíveis problemas na progressão penal (como apenados que já deveriam ter passado para regimes mais brandos) e no trâmite dos processos criminais – que submete réus em prisão provisória à privação de liberdade em estabelecimentos inadequados ao tratamento penal por longos períodos. Nota-se ainda que 69,3% dos presos não concluíram o ensino fundamental; tendo em vista o princípio da reintegração social, a prestação de serviços educacionais para este grupo torna-se imprescindível.

A baixa proporção encontrada de presos trabalhando (21%) também dificulta a redução da população prisional pela remição de pena, como também atesta o reduzido acesso a um instrumento que pode facilitar a reinserção social dos egressos do sistema. No caso dos jovens, especialmente, esta é uma lacuna bastante significativa, pois estes apenados têm grandes chances de saírem das prisões ainda com muitos anos de atividade produtiva pela frente. E, nesse caso, muitas são as dificuldades encontradas por aqueles que possuem baixa escolaridade, não têm uma profissão nem se qualificaram tecnicamente, e ainda carregam o pesado estigma de egresso. As alternativas apresentadas a estes cidadãos tornam-se muito mais limitadas; por conseguinte, as possibilidades de reincidência tendem a aumentar.

Quem pensa que este quadro de vulnerabilidade possa ser imputado única e exclusivamente à responsabilidade individual do sujeito, deve atentar para o fato de que

Quanto à renda, por exemplo, 31,3% dos jovens podem ser considerados pobres, pois vivem em famílias com renda domiciliar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Apenas 8,6% são oriundos de famílias com renda domiciliar per capita superior a 2 salários mínimos, e cerca de 60,0% pertence ao extrato intermediário, com renda domiciliar per capita entre $\frac{1}{2}$ e 2 salários mínimos. Embora haja equilíbrio na distribuição dos jovens brasileiros por sexo (49,5% homens e 50,5% mulheres), a pobreza é ligeiramente superior entre as mulheres jovens (53,1%), tal como se dá para a população como um todo. Vale observar que os jovens de baixa renda estão concentrados na região Nordeste (50,8% do total do país), com destaque para o fato de que 20,6% da juventude nordestina é constituída de jovens pobres que vivem em áreas rurais. Note-se, ainda, que os jovens pobres são majoritariamente não-brancos (70,3%), enquanto os jovens brancos são 77,7% dos não-pobres – embora a distribuição dos jovens brasileiros entre os grupos branco e não-branco seja de 47,1% e 52,9%, respectivamente. Depreende-se daí que a faixa de rendimento mensal da família em que vive o jovem mantém estreita relação com a sua origem regional e com sua cor de pele, e que ser um jovem nordestino e não-branco (especialmente negro) no Brasil representa maior probabilidade de ser pobre.

As desigualdades entre jovens brancos e negros (pretos e pardos) se fazem refletir nos mais diferentes aspectos da vida social, configurando menores oportunidades sociais para a juventude negra.

No campo da educação, por exemplo, constata-se que o número de jovens negros analfabetos, na faixa etária de 15 a 29 anos, é quase três vezes maior que o de jovens brancos. A taxa de frequência líquida (estudantes que frequentam o nível de ensino adequado à sua idade) dos jovens negros é expressivamente menor que a dos jovens brancos, tanto no ensino médio como no superior. Na faixa de 15 a 17 anos, que corresponde ao período em que se espera que o jovem esteja cursando o ensino médio, os brancos apresentam uma taxa de frequência líquida de 58,6%, contra 37,6% dos negros. No ensino superior a desigualdade entre jovens brancos e negros se torna ainda maior: na faixa etária de 18 a 24 anos, a taxa de frequência líquida para os brancos é de 19,6%, enquanto para os pardos é de 6,4% e de 6,3% para os pretos, uma diferença de quase três vezes em favor dos jovens brancos.

Pode-se lembrar ainda o fato de que os jovens negros estão sobre-representados no seguimento de jovens que não trabalham e nem estudam, além de sua inserção no mercado de trabalho estar caracterizada por condições de maior precariedade que a dos jovens brancos. Os jovens negros são, também, as maiores vítimas da violência: enquanto os jovens brancos do sexo masculino apresentam uma taxa média de 145,6 mortos por causas externas para cada grupo de 100 mil habitantes, as taxas dos jovens pretos e dos pardos são, respectivamente, de 228,7 e 221,0.

Utilizando-se dos indicadores provenientes da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio* (PNAD) e a autodeclaração do entrevistado sobre a sua identificação étnico-racial e a dos membros do domicílio, o estudo do IPEA revela que “dentre os não-brancos, 85,1% são pardos, 13,5% pretos, 0,8% amarelos e 0,6% indígenas.”

O mesmo estudo mostra que, quando analisadas exclusivamente as mortes por homicídio, a taxa encontrada para os jovens brancos do sexo masculino foi de 69,2 por 100 mil habitantes, ao passo que para os jovens pretos essa taxa foi de 148,8, e para os pardos, 140,9. Considerando-se apenas a faixa etária de 18 a 24 anos, o grupo mais vitimado entre os jovens, a juventude branca do sexo masculino apresenta uma taxa de mortalidade por homicídios de 79,10 para cada grupo de 100 mil habitantes, enquanto para os jovens pretos essa taxa é de 172,56 e para os jovens pardos, de 161,14 – ou seja, para cada jovem branco morto por homicídio morrem, em média, dois jovens negros.

Ao analisar a situação educacional dos jovens brasileiros, evidenciam-se diversas falhas decorrentes, em grande medida, do processo educativo:

- existência de 1,5 milhão de analfabetos;
- persistência de elevada distorção idade-série, o que compromete o acesso ao ensino médio na idade adequada;
- baixa frequência ao ensino superior;
- restritas oportunidades de acesso à educação profissional;
- a incidência do analfabetismo é tanto maior quanto mais elevada é a faixa etária dos jovens brasileiros;
- distorção idade-série, evidenciada pelo fato de quase 34,0% dos jovens de 15 a 17 anos ainda frequentarem o ensino fundamental;
- pouco menos de $\frac{1}{3}$ da faixa etária de 18 a 24 anos frequentar a escola;
- apenas 12,7% cursarem o ensino superior, considerado o nível de ensino adequado a esta faixa etária;
- apenas 13,0% do total de jovens entre 25 e 29 anos frequentam à escola.

Em suma, com o aumento da idade diminui a frequência de jovens à educação escolar. Contudo, tais desigualdades de acesso revelam conquistas para as novas

gerações, na medida em que vem sendo reduzida a incidência de pessoas que se encontram fora da escola e que não concluíram a escolarização obrigatória, quando se compara a faixa etária de 15 a 17 anos com as demais.

O grau de analfabetismo da população brasileira, medido pela taxa de pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever um bilhete simples, ainda se mantém acima de 10,0% em 2006, mas no sistema penitenciário é em torno de 7,0% , segundo dados do Infopen de 2007. Quando se analisam as taxas de analfabetismo no Brasil segundo os diferentes grupos de idade, verifica-se enorme distância entre jovens e idosos. Se na faixa de 15 a 24 anos a taxa de analfabetismo correspondia a 2,3% em 2006, entre pessoas de 60 anos ou mais a proporção de analfabetos atingia 30,0%, fato revelador de um enorme passivo educacional ainda não saldado.

Esta conclusão, de órgãos do próprio governo, autoriza conceber o passivo educacional brasileiro em relação à juventude, especialmente aquela hoje em regime de privação da liberdade, como uma dívida social, resgatável por meio de políticas compensatórias de caráter reparador.

Limitar a oferta da Educação dentro da prisão à EJA como preparatório ao Exame Supletivo significa desconsiderar esta dívida social, isentar o Estado e a sociedade em relação às suas responsabilidades históricas e atribuir aos homens e mulheres presas a responsabilidade por superar vulnerabilidades e deficiências que são históricas e estruturais na sociedade brasileira.

Com estas considerações, faz sentido conceber a Educação em regime de privação da liberdade a partir de alguns parâmetros:

- configurar as unidades prisionais como estabelecimentos de ensino;
- dotar cada unidade prisional de projeto pedagógico, nos mesmos moldes prescritos pela LDB;
- subordinar, como regra geral, a Educação de pessoas presas como atribuição dos sistemas estaduais e municipais de ensino;
- dotar as unidades prisionais de profissionais docentes especificamente qualificado para a tarefa;
- subordinar a remição da pena pela Educação à consecução dos objetivos próprios da Educação.

CAPÍTULO II – Gênese da Educação em prisões como política pública

Ao longo de sua história, a Educação brasileira tem enfrentado diversos e complexos desafios ante as mudanças que têm ocorrido de forma acelerada em nossa sociedade para a transposição das fronteiras que impedem sua que seja de fato uma política pública ao alcance de todos, independentemente de sua condição, localização geográfica, idade, necessidades específicas, entre outros fatores. Uma das fronteiras das a serem definitivamente transpostas, a qual figura como decisiva na finalização do processo de implementação nas reformas educacionais que o Brasil vem realizando desde promulgação da última Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Brasil, 1996) é a da Educação nas prisões brasileiras como política de Estado, a qual enfrenta inúmeras dificuldades para seu reconhecimento como direito daqueles que se encontram em situação de privação da liberdade.

Com a promulgação das Diretrizes Nacionais para a Oferta da Educação em estabelecimentos Penais no Brasil, homologada pelo Conselho Nacional de Educação em 19 de maio de 2010, o momento atual em diversas Unidades da Federação é o de elaboração e implantação dos Planos Estaduais de Educação em Prisões, cujo Projeto Político Pedagógico apresenta a difícil tarefa de se harmonizar os objetivos da Execução Penal com os da Educação, partindo-se de uma perspectiva crítica e lidando com as contradições de se educar para a liberdade em plena prisão (SILVA e MOREIRA, 2008). Porém, faz-se necessário recuperar o histórico dos principais momentos e ações que antecederam a situação atual, para que possamos compreender a entrada dessa questão na agenda pública brasileira, bem como suas implicações para entender o processo como um todo. Desta forma, este trabalho se ocupará de resgatar o que ocorreu entre 2005 e 2011 em relação à trajetória, discussões e debates nacionais e internacionais que deram origem ao quadro em que se encontra a Educação em prisões no Brasil atualmente.

Vamos dar destaque a três fatores que consideramos importantes como influências no avanço rumo à definição da Educação em Prisões como parte integrante da política pública de Educação no Brasil e que serão mais detalhados a seguir:

I – em sequência às ações derivadas do Projeto Educandos para a Liberdade, o governo federal ampliou a discussão, incluindo os 27 estados da federação com a realização dos seminários regionais e nacionais por meio dos quais foram sendo alinhavadas as propostas e construídos os consensos;

II – as manifestações coletivas de presos que foi a maior onda de atentados contra forças de segurança e alguns alvos civis que se teve notícia na história do Brasil, em maio de 2006, atribuída às facções criminosas que dominam o sistema penitenciário brasileiro;

III – a presença ostensiva de agências multilaterais e organizações internacionais de direitos humanos que cumprem a função de monitoramento do sistema penitenciário.⁷

Consideramos importante situar estes acontecimentos de forma preambular ao contexto de influência porque são de naturezas diversas e com variados graus de influência. As influências decorrentes dos seminários nacionais e regionais derivados do Programa Educandos para a Liberdade, por exemplo, foram absolutamente administradas pelo governo federal, influências até consentidas, digamos assim, pois foi valorizada a participação até mesmo como quesito de validação e legitimação do que viriam a ser as propostas futuras.

As mega rebeliões, ao contrário, aconteceram à revelia do Estado e dos governos e a resposta destes à sociedade com a criação do PRONASCI pode ser entendida como resposta a uma influência difusa, indireta, mais para atender ao clamor popular e demonstrar capacidade de manter sob controle a situação do que resposta direta a reivindicações de presos ou daqueles que diziam representá-los.

A sensibilidade do governo brasileiro às agências multilaterais e internacionais decorre de obrigações assumidas com a comunidade internacional e as cobranças geralmente exigem mudanças expressivas nos temas em questão e até mesmo ingerência nas políticas internas por meio de diversos mecanismos de pressão.

O Projeto Educando para a Liberdade

Por meio de uma parceria entre os ministérios da Educação, da Justiça e da Representação da UNESCO no Brasil, com patrocínio do governo do Japão e diante de um quadro de baixa escolarização e de não existência de uma ação educacional efetiva e orgânica em nossas prisões, tal projeto trata-se de *“uma iniciativa destinada a contribuir para a transformação dessa realidade de modo a inscrever, no*

⁷ Até então, não existia no Brasil um movimento de entidades da sociedade civil que assumisse a Educação em prisões como sua principal bandeira de luta, havendo sim, ações isoladas de umas poucas entidades. É a partir de 2006 que algumas destas entidades, juntamente com outras que surgiram, que se organiza informalmente a Rede Paulista de Educação nas Prisões, usando como estratégia abaixo-assinados e cartas ao Ministério da Justiça e ao Congresso Nacional pela agilização da aprovação das Diretrizes Nacionais e a remissão da pena por meio dos estudos.

imaginário e nas práticas dos governos e da sociedade civil, um conjunto de compromissos com o assunto”(UNESCO, 2006).

No início de 2005, foram feitas algumas gestões pelo Ministério da Educação e Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) que culminaram na instituição de um Grupo de Trabalho para que fossem discutidas estratégias de fortalecimento da oferta de educação nas prisões brasileiras. Destaca-se, nesse momento, o desafio com o qual se deparou o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), de se alcançar a população prisional como uma espécie de *teste* para o caráter inclusivo que baseou a criação da citada Secretaria. Observemos:

Não se tratava, portanto, apenas de ampliar o atendimento, mas de promover uma educação que contribuía para a restauração da autoestima e para a reintegração posterior do indivíduo à sociedade, bem como para a finalidade básica da educação nacional: realização pessoal, exercício da cidadania e preparação para o trabalho (UNESCO, 2006).

Não se tratava, portanto, de uma tarefa simples, mas de uma iniciativa trabalhosa e delicada, principalmente pela diversidade de visões sobre a questão dos diferentes atores envolvidos, como educadores, operadores do direito, do sistema penal, do sistema educacional, prisioneiros, sociedade civil etc. Por conta desse cenário a cooperação internacional por meio da qual estava sendo realizado o projeto representou elemento muito importante, para não dizer decisivo, visto que o MEC mantinha, à época, uma parceria com a UNESCO em ações que visavam fortalecer os programas de alfabetização do Brasil, por conta de compromissos firmados por nosso governo para a consecução das metas estabelecidas no Marco de Dacar de Educação para Todos (2000) e também em consonância do que foi assumido no documento Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012).

A princípio, os recursos do governo japonês que financiaram o projeto foram investidos em quatro estados brasileiros, considerando os compromissos formais que assumiram em relação aos objetivos da Década. Tais estados foram os seguintes: Ceará, Paraíba, Goiás e Rio Grande do Sul. Desta forma, a presença da UNESCO possibilitou uma maior possibilidade de diálogo entre os órgãos governamentais, até porque os compromissos suscitados pelo projeto Educando para a Liberdade compreendiam diretamente o que foi deliberado na Conferência Internacional sobre Educação de Adultos CONFITEA V que, em relação às ações educacionais nas prisões, determinava que os governos deveriam:

- prover à população prisional a informação e/ou o acesso a diferentes níveis de educação e formação;
- desenvolver e implementar programas holísticos de educação nas prisões, com a participação de presos e presas, a fim de atender às suas necessidades e aspirações de aprendizagem;
- facilitar as atividades educacionais desenvolvidas nas prisões por organizações não governamentais, professores e outros educadores, deste modo garantindo à população prisional o acesso às instituições educacionais e encorajando iniciativas que vinculem cursos realizados dentro e fora das prisões.

A partir de julho de 2005 os trabalhos tiveram início, por meio de visitas aos quatro estados escolhidos como pontos focais, a fim de que fosse feito um diagnóstico que pudesse orientar as ações subsequentes. Os resultados apresentados pelos relatórios orientaram a definição das dimensões a serem trabalhadas, resumidamente assim descritas:

...necessidade de maior mobilização e articulação entre as secretarias de Educação e da Administração Penitenciária, Segurança Pública ou outra que faz a gestão do sistema penitenciário de cada estado). Constatou-se a necessidade de se realizar uma oferta de educação de forma coordenada para acabar com a frequente responsabilização mútua pela insuficiência da oferta da educação nas prisões daqueles estados; ...preciso enfrentar os limites que acometiam as identidades e práticas dos profissionais envolvidos direta ou indiretamente com o atendimento educacional nos sistemas penitenciários, oferecendo formação específica para os educadores, tendo em vista as peculiaridades dos alunos e do ambiente prisional. Além disso, apresentava-se como urgente a integração entre a educação e os demais setores, principalmente a segurança por meio do diálogo e da valorização desses profissionais, de modo que sejam vistos de uma forma menos estigmatizada e negativa no sistema e pela sociedade como um todo;

...seria necessário também estabelecer uma séria reflexão sobre os aspectos pedagógicos, visto que educar para a autonomia e emancipação em plena prisão não é uma tarefa das mais simples, sendo que muitas das experiências já existentes poderiam indicar algumas possibilidades de ação.

Para principiar essas reflexões, foi realizada, em outubro de 2005, a primeira Oficina de Trabalho em Brasília, com a participação dos quatro estados escolhidos inicialmente, acrescentando-se São Paulo e Rio de Janeiro, que foram convidados devido à dimensão e complexidade de seus respectivos sistemas penitenciários. Tal oficina foi um marco histórico na relação entre os operadores dos sistemas penitenciários e educacionais, que raramente haviam participado de reuniões ou de trabalhos conjuntos.

Os participantes da Oficina saíram com a incumbência de viabilizar em seus respectivos estados a realização de um seminário sobre o tema.

Em decorrência desses esforços, ainda no final do ano de 2005 ocorreu, no Rio de Janeiro, o I Seminário de Articulação Nacional e Construção de Diretrizes para a Educação no Sistema Penitenciário. Em 2006, ocorreram mais quatro seminários e equipes de outros nove estados também participaram: Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão.

Os seminários realizados até então serviram como uma fonte de subsídios para uma política pública de caráter nacional, além de fomentar a interlocução entre as equipes penitenciárias e educacionais, além do acolhimento das valorosas contribuições de especialistas e da importante manifestação da população carcerária, por meio da parceria entre o DEPEN e o Centro de Teatro do Oprimido, que viabilizou a escuta das aspirações dos presos, ou ao menos de parte delas, em apresentações públicas dentro e fora dos presídios que encenavam situações concretas, como a evasão escolar por conta do trabalho oferecido nas prisões, falta de respeito ao material e à condição de aluno por parte dos agentes penitenciários, entre outras.

O I Seminário Nacional pela Educação nas Prisões significou um marco importante nessa trajetória, pelo fato de representar o espaço ideal para que todo o processo anterior pudesse ser colocado em debate, desta vez em nível nacional, com a participação de pessoas, de todos os estados, com ou sem vínculo com os governos. O resultado deste importante momento foi o documento *Seminário Nacional pela Educação nas Prisões: significados e proposições*, do qual nos ocuparemos no próximo item.

O projeto Educando para a Liberdade produziu outros efeitos paralelos, mas não menos importantes; quais sejam:

• a formalização de um Protocolo de Intenções entre os ministérios da Justiça e da Educação;

• a utilização que a Resolução nº 23/2005 do Programa Brasil Alfabetizado previsse uma especial atenção à atuação e formação dos alfabetizadores que atuavam nos estabelecimentos penais;

• como desdobramento, a Resolução nº 22/2006 destinava recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – para ações de alfabetização em geral, também para ações educacionais nos presídios;

incentivou a inclusão das unidades prisionais na aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além do acesso de alguns presos em regime semiaberto à universidade por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI);

criação de novos padrões de aplicação dos recursos públicos específicos para a educação prisional, com o uso conjunto de verbas entre o DEPEN/MJ e a SECAD/MEC, aumentando a abrangência geográfica e adequabilidade dos critérios de destinação dos mesmos;

a inclusão da educação nas prisões na pauta da Educação de Jovens e Adultos (EJA) em geral, sendo o tema abordado no VII Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – ENEJA, em 2005. No ano seguinte, foi tema de uma oficina no Fórum Mundial de Educação de Nova Iguaçu, além de ser um tópico de destaque na Revista da Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil;

outro aspecto fundamental foi a continuidade da parceria entre o Governo Federal e a UNESCO, visto que o financiamento por parte do governo do Japão chegara ao fim;

por fim, é necessário reconhecer que o projeto ajudou também a se construir uma forte opinião pública a favor da remição da pena pela Educação.

A partir de 2008 o Projeto Educandos para a Liberdade se transformou em estratégia da política de jovens e adultos vinculada ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio dos Planos de Ação Articulada (PAR-Prisionais).

Foram três as ações previstas no PAR-Prisional: 1) estímulo à elaboração de planos estaduais de educação no sistema penitenciário; 2) formação de profissionais do sistema prisional e; 3) aquisição de acervos às bibliotecas.

Foram disponibilizados pelo governo federal R\$ 4.200.000,00 para que os estados realizassem estas ações. Além da expansão da oferta, o projeto assumiu como objetivo construir as bases de uma política nacional de educação no sistema prisional brasileiro. Para isso, foram realizadas visitas a unidades prisionais, oficinas técnicas, proposições para alterações da Lei de Execução Penal e seminários regionais e nacionais para identificação de problemas, desafios, experiências e propostas.

Estes são, em linhas gerais, os antecedentes recentes da história penitenciária no Brasil que configuram o ambiente dentro do qual se justifica a investigação sobre o processo de construção de uma política setorial no Brasil, a ser analisada segundo a *abordagem do ciclo de políticas*.

A partir daí é que se pode datar, mais precisamente, a existência do Educando para a Liberdade como autêntico projeto, ou seja, como intervenção ou, na realidade, um conjunto de intervenções, com finalidade, objetivos, prazos, meios, forma e área de atuação bem determinados e especificados. (UNESCO, 2006, p. 16).

Manifestações coletivas de presos

Diante das sucessivas negativas das autoridades públicas quanto à existência de facções organizadas que controlam o sistema penitenciário brasileiro, em particular o de São Paulo, e consequentemente, que líderes destas facções sejam interlocutores legítimos para reivindicar ou intermediar reivindicações da população penitenciária junto aos governos estaduais ou que sequer que tenha havido entre eles algum tipo de negociação, só indiretamente podemos inferir a influência que os fatos narrados a seguir possam eventualmente ter na decisão governamental de elaborar o PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) e, com celeridade surpreendente para um estado paquidérmico e excessivamente burocrático, tornar efetiva a Educação em Prisões.

“Considero que o PCC realmente existe, mas sem essa importância e poder que muitos estão atribuindo. Também não são tão insignificantes que a gente deva ignorar.” “O PCC não tem a estrutura do Comando Vermelho, no Rio. Não quer dizer que não precisamos contê-lo para que não se transforme nisso. O PCC pode ter pago R\$ 1,5 milhão a funcionários da Penitenciária de Araraquara na libertação de cinco integrantes do grupo” teriam dito, respectivamente, Nagashi Furukawa, ex-secretário da Administração Penitenciária e o promotor Roberto Porto, do Grupamento Armado Especial de Combate ao Crime organizado (GAECO), a Camila Dias, por ocasião de seu doutoramento no qual estudou o impacto e as ações desse grupo.

Dentre as muitas ações atribuídas ao PCC, a mais espetacular talvez tenha sido a mega rebelião em fevereiro de 2001, quando 27 penitenciárias entraram em convulsão simultaneamente, resultando no envolvimento de cerca de 30 mil presos, sendo que 16 deles foram assassinados pelos próprios pares. Esta ação só rivaliza em termos de demonstração de força com a onda de ataques perpetradas a partir de maio de 2006, que apavorou a cidade de São Paulo, com a morte de 25 agentes de segurança do Estado e de mais de 100 suspeitos em cerca de 300 ataques, supostamente ordenado pelas lideranças do PCC com o uso de telefones celulares de dentro das prisões.

Diante do estado de comoção gerado por esses ataques em todo o país e na comunidade internacional a resposta institucional do governo brasileiro foi a mobilização de parte significativa de seus órgãos e instâncias, juntamente com estados e municípios, para desencadear um conjunto de 72 ações de prevenção e repressão à criminalidade, ao fortalecimento dos órgãos de segurança e de valorização dos agentes de segurança pública.

O grau de efetividade e mesmo a continuidade dessas ações não estão em discussão aqui, pois nos importa neste momento apenas as evidências de que as ações desencadeadas naquele período pelo crime organizado não podem ser descartadas do contexto de influência que levou o Estado brasileiro a tomar a decisão política de implementar a Educação nas prisões.

As influências do contexto internacional

A história recente tem demonstrado que nas matérias relativas a direitos humanos o Estado brasileiro tem sido mais sensível às pressões internacionais do que às nacionais sem que haja a conotação de *intervenção estrangeira* em assuntos internos do país. São exemplos disso a desativação da Casa de Detenção de São Paulo (Carandirú), o desmonte dos grandes complexos da FEBEM de São Paulo, Eldorado dos Carajás e as chacinas da Candelária e do Carandirú.

E isso ocorre porque, segundo o Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro se rege em suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos (Inciso II), dentre outros, reconhece a equivalência dos tratados e convenções internacionais a emenda constitucional (§ 3º do Artigo 5º) e se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (§ 4º do Artigo 5º), sendo signatário de todos os documentos promulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente as e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, 1969), esta sob jurisdição da Organização dos Estados Americanos (OEA).

No plano internacional, dentre as diversas agências da Organização das Nações Unidas (ONU) que tutelam e fiscalizam o cumprimento dos tratados e convenções internacionais por parte dos estados membro, importa conhecer aquelas que tutelam os documentos relativos aos direitos humanos, no caso, especialmente os direitos dos reclusos frente ao sistema de justiça do país.

O Artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por exemplo, adverte que os Estados parte não devem:

suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista” (§ 1º); “limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados (§ 2º)”; “excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo (§ 3º)”; “excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza (grifo nosso) (§ 4º).

Nos termos do Artigo 33 e seguintes da Convenção, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, vinculadas à OEA, são os órgãos regionais responsáveis por monitorar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados parte em matéria de direitos humanos na região e, inclusive, a CIDH já se manifestou a respeito da situação das unidades do Estado do Ceará, em 17 de novembro de 2015, nos seguintes termos:

A CIDH reitera que o Estado, como o responsável de garantir os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, tem o dever jurídico iniludível de adotar medidas concretas para garantir os direitos à vida e à integridade pessoal dos reclusos, particularmente as medidas direcionadas à prevenção e controle de possíveis brotes de violência nos presídios. De tal forma, a CIDH reitera que segundo o artigo 19 da Convenção Americana, quanto aos adolescentes privados de liberdade, os Estados devem assumir uma posição especial de garantir os direitos dos reclusos com maior cuidado e responsabilidade, e devem adotar medidas especiais guiadas pelo princípio do interesse superior da criança. Além disso, segundo as normas de direito internacional e dos direitos humanos, os adolescentes privados de liberdade não devem estar sujeitos a situações de violência ou que atentem contra sua integridade pessoal, dignidade e desenvolvimento. Os centros que acolham adolescentes em conflito com a lei penal devem ser adaptados para receber adolescentes e estar em condições de prestar programas socioeducativos através de funcionários especializados.

Por outro lado, a Comissão recorda que os Estados têm a obrigação de realizar inquéritos por conta própria e com a devida diligência às mortes de pessoas que estejam sob sua custódia. Tais inquéritos não só devem estar orientados a definir quem são os responsáveis materiais dos atos, mas também os possíveis autores intelectuais e as autoridades, que por ação ou omissão, poderiam ser responsáveis. Ademais, a Comissão faz um chamado ao Estado do Brasil para avaliar os diferentes aspectos das condições de reclusão de tais estabelecimentos e para adotar as medidas corretivas que sejam necessárias segundo as condições mínimas impostas pelo direito internacional dos direitos humanos em matéria de detenção, particularmente quanto às atividades indispensáveis para o desenvolvimento e reintegração social dos reclusos. (CIDH, 2015).

No presente caso, além da infringência da normativa interna do país, destaca-se o descumprimento da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do qual a CIDH é a guardiã nesta região do continente. Cabe salientar que a CIDH, segundo o disposto no Parágrafo 1º do Artigo 46 desta Convenção, só pode ser acionada quando esgotados os recursos internos do Brasil, com manifestações claras e terminativas da autoridade competente e sobre o qual não haja mais possibilidades de recurso.

Artigo 46 §1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os "artigos 44 ou 45" seja admitida pela Comissão será necessário:

- a) Que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos;
- b) Que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva;
- c) Que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional;
- d) Que, no caso do "artigo 44", a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição.

§2. As disposições das alíneas "a" e "b" do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

- a) Não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
- b) Não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
- c) Houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

Estando presentes as premissas de admissibilidade,

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidades não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados Membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Membro (Artigo 44 da Convenção Americana).

A eficácia da CIDH na resolução de conflitos envolvendo o Sistema Penitenciário no Brasil foi demonstrada por meio de Resolução datada de 26 de setembro de 2014, com a recomendação de Medidas Provisórias a respeito da República Federativa do Brasil, conforme excerto abaixo transcrito:

O PRESIDENTE DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, no uso das atribuições conferidas pelos artigos 63.2 da Convenção Americana, e 24.1 e 25.2 do Estatuto da Corte, e dos artigos 4, 27, e 31.2 do Regulamento do Tribunal, RESOLVE:

1. Que o Estado continue adotando de forma imediata todas as medidas que sejam necessárias para erradicar as situações de risco e proteger a vida e a integridade pessoal, psíquica e moral das crianças e adolescentes privados de liberdade na *Unidade de Internação Socioeducativa*, bem como de qualquer pessoa que se encontre neste estabelecimento. Em particular, a Corte reitera que o Estado deve garantir que o regime disciplinar se enquadre às normas internacionais na matéria. As presentes medidas provisórias terão vigência até 1º de julho de 2015.
2. Que o Estado realize as gestões pertinentes para que as medidas de proteção à vida e à integridade pessoal, incluindo a atenção médica e psicológica dos socioeducandos, sejam planejadas e implementadas com a participação dos representantes dos beneficiários e que os mantenha informados sobre avanços em sua execução.
3. Que o Estado apresente, a cada três meses, contados da notificação da presente Resolução, informação completa e detalhada sobre as atuações em seu conjunto realizadas para dar cumprimento às medidas provisórias decretadas, sobre a situação de risco dos beneficiários, e sobre as medidas de caráter permanente para garantir a proteção dos beneficiários nesta Unidade. A informação requerida deve incluir o mencionado no considerando 8 da presente Resolução.
4. Que os representantes dos beneficiários apresentem suas observações aos relatórios do Estado dentro do prazo de quatro semanas, contado a partir da notificação dos relatórios estatal. Além disso, a Comissão Interamericana deverá apresentar suas observações aos escritos do Estado e dos representantes mencionados anteriormente dentro de um prazo de duas semanas, contado a partir da recepção dos escritos de observações dos representantes.
5. Que a Secretaria notifique a presente Resolução à República Federativa do Brasil, aos representantes dos beneficiários das presentes medidas e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (CIDH, 2014).

Importante ressaltar que, desde 20 de Outubro de 2015 existe uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça do Brasil e a CIDH cujo principal objetivo é promover a educação e a difusão dos direitos humanos na cultura jurídica brasileira para uma melhor distribuição de Justiça segundo os padrões do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos da OEA.

A iniciativa é salutar, pois quando se trata de matéria de direitos humanos em que as instituições do Estado e seus agentes são os principais violadores e implica em reconhecimento da culpa e pagamento de indenizações o Código de Processo Civil (Lei 5.869/73) prevê a obrigatoriedade do “duplo grau de jurisdição”, que consiste na obrigação de o Ministério Público recorrer das ações com valor acima de 60 salários mínimos.

Em um momento em que a credibilidade das instituições e dos principais dirigentes brasileiros é questionada pela população, a mediação internacional constitui uma salvaguarda legal, moral e política que reforça o entendimento de que, qualquer que seja a situação política de um país, este não pode ignorar os compromissos assumidos junto à comunidade internacional que, como regra, não admite retrocesso em matéria de direitos humanos, especialmente quando se trata dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes e jovens.

CAPÍTULO III - O contexto de influência

Traduzindo para o leitor brasileiro as contribuições da *policy cycle approach* (abordagem do ciclo de políticas) para a análise de políticas educacionais, originalmente formulada por Stephen Ball e Richard Bowe, Jefferson Mainardes (2006) explica que

o primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência.

Os Seminários Nacionais pela Educação nas Prisões

Optamos por situar estes seminários no contexto de influência por entendermos que, dentre os três fatores determinantes acima elencados, este é o único em que o governo federal, seus órgãos e instâncias, exerceu controle absoluto sobre todas as fases e processos colocando em discussão suas propostas, acatando sugestões de diversos setores da sociedade e submetendo suas deliberações aos colegiados que tem as prerrogativas de elaborar e fiscalizar as políticas públicas.

Realizado entre os dias 12 e 14 de julho de 2006, em Brasília, o I Seminário Nacional pela Educação nas Prisões foi um marco na trajetória rumo à construção de uma política pública de Educação nas prisões brasileiras, sendo um desdobramento dos seminários regionais, buscou consolidar os

resultados dos debates ocorridos até então. Com a participação de gestores educacionais e penitenciários, agentes, educadores e dos prisioneiros e prisioneiras, por meio da sistematização de suas falas, presentes nas oficinas e apresentações internas e externas, por meio da parceria entre o Depen e o Centro de Teatro do Oprimido. De uma forma bastante didática, o Seminário dividiu as propostas em três grandes eixos temáticos, articulados, interdependentes e complementares entre si, quais sejam:

Gestão, Mobilização e Articulação, cujas propostas estão relacionadas à necessidade de se estimular e subsidiar a atuação dos estados, da União e da sociedade civil nos processos de formulação, execução e monitoramento de políticas públicas para a oferta de Educação nos estabelecimentos prisionais do Brasil;

Formação dos Profissionais Envolvidos na Oferta, eixo no qual ficou evidente a urgente necessidade de se construir propostas concretas e factíveis em relação à adequada formação e condições de trabalho para gestores, educadores, agentes e operadores da execução penal como um todo;

Aspectos Pedagógicos, que foi o eixo que evidenciou ser fundamental a garantia da qualidade da educação oferecida nas prisões, ancorados nos fundamentos conceituais e legais da Educação de Jovens e adultos – EJA, orientados pelos paradigmas e experiências da Educação Popular, destacando-se aqui os princípios de construção da autonomia e emancipação dos sujeitos no processo educativo.

O 2º Seminário Nacional pela Educação nas Prisões foi realizado em Brasília/DF, nos dias 30.10 e 01.11.2007, com cerca de 200 participantes, entre gestores, agentes, educadores e educandos, para debater e apresentar propostas para a implementação da política de educação de jovens e adultos nas unidades prisionais.

No ano de 2007, ocorreram novos seminários regionais e o financiamento de projetos de educação nas prisões para seis estados por parte do Governo Federal: Acre, Pará, Maranhão, Pernambuco, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul.

Uma das consequências diretas destes dois seminários nacionais foi a aprovação pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em 11 de março de 2009, da Resolução nº 3, que estabeleceu as *Diretrizes Nacionais para a Oferta da Educação em Estabelecimentos Penais*, posteriormente homologada pelo Ministério da Justiça. Em 8 de fevereiro de 2010, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação convocou uma audiência pública, em Brasília, com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil, com o objetivo de aprofundar a discussão em torno do Parecer e das diversas sugestões de Resolução apresentadas pelas entidades envolvidas no assunto para aprovação do CNE.

Além de técnicos governamentais e consultores contratados, estiveram presentes nestes encontros representantes das seguintes entidades atuantes no campo de Educação de Jovens e Adultos e com interesse na oferta de educação nos estabelecimentos penais:

Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação;

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; (SETEC) do Ministério da Educação;

Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça;

Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (CNPCCP);

Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação;

Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED);

Conselho Nacional de Secretários de Justiça e Direitos Humanos;

Conselho Prisional do Estado do Rio de Janeiro;

Fundação Professor Dr. Manoel Pedro Pimentel (FUNAP) de São Paulo

Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal (FUNAP/DF);

Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO);

Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD);

Ação Educativa

Alfabetização Solidária (ALFASOL)

Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD);

Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA);

Fóruns de Educação de Jovens e Adultos e Fórum de EJA de Brasília;

Pastoral Carcerária Nacional da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB);

Rádio Justiça do Supremo Tribunal Federal (STF);

Universidade de São Paulo (USP).

Posteriormente, em 19 de maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução nº 2 aprovou as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.

A partir do estabelecimento das Diretrizes Nacionais, cada unidade da federação deve elaborar e implementar seu respectivo Plano Estadual de Educação nas Prisões em consonância com a legislação educacional, com a Lei Execução Penal e em completa observância daquilo que determinam as Diretrizes. Alguns estados já o fizeram ou ainda estão em fase de elaboração, contando com o auxílio de consultores especializados e universidades.

É importante salientar neste contexto da influência a centralidade que teve o governo federal e suas agências na condução do tema, tanto no plano interno, envolvendo seus ministérios, conselhos setoriais e secretarias de estado quanto no plano externo, em atendimento às demandas e/ou provocações oriundas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e de organizações internacionais de direitos humanos (Anistia Internacional, Human Rights Watch), que sistematicamente monitoram o sistema penitenciário brasileiro, mas também de agências da ONU, como UNESCO e agências regionais como a Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI).

Talvez a melhor expressão desta centralidade que assumiu o governo brasileiro tenha sido a concertação internacional fomentada para criação da *Rede Latinoamericana de Educação em contextos de privação da liberdade* (RedLECE), inicialmente com 11 países e que atualmente congrega 20 países.

A REDLece é a primera rede regional intergovernamental de cooperação sobre Educação Prisional. Ela surge no âmbito do projeto EUROsocial – Educação e foi oficializada durante o III Foro Educativo Mercosur, no Brasil, em novembro de 2006, financiada pela Comissão Europeia e coordenada pelo Centro Internacional de Estudos Pedagógicos (CIEP), sediada em Paris, França. Este foro concentrou na análise, intercâmbio e cooperação técnica entre países latinoamericanos para a educação em contextos de privação da liberdade.

A REDLece tem como objetivos:

Impulsar políticas públicas integrais e integradas que favoreçam a atenção da educação em contextos de privação da liberdade, concebida como um direito ao longo de toda a vida.

Intercambiar experiências e informações, fomentar a pesquisa e a cooperação técnica entre os países.

Atuar como interlocutor regional para o diálogo e a reflexão política com outras redes em nível internacional.

CAPÍTULO IV - O contexto da produção de textos

Os autores da *policy cycle approach* advertem que o

contexto de influência tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção de texto. Ao passo que o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (BOWE et al., 1992).

Na linha do que ficou configurado no contexto acima, especialmente em decorrência das orientações do PRONASCI, percebe-se claramente que o governo federal optou por mobilizar suas agências e estruturas internas para definição dos marcos jurídicos e legais em que seria organizada a Educação em prisões no Brasil.

Primeiramente chama a atenção o fato de que desde as tratativas iniciais houve uma relação sinérgica entre os ministérios da Justiça (MJ) e da Educação (MEC), pelo simples fato de que ao primeiro está subordinada a política criminal e penitenciária e à segunda a política educacional. Um protocolo de intenções assinado em 2005 consolidou a cooperação interministerial que provocou o alinhamento entre órgãos das duas pastas e teve reflexos nas resoluções e diretrizes doravante aprovadas, bem como nos estados da federação.

Da estrutura do Ministério da Justiça (MJ) tiveram funções protagônicas o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), o Conselho Nacional de Secretários de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej) e a Coordenação Geral de Reintegração Social e Ensino, da Diretoria de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional.

Da estrutura do Ministério da Educação (MEC) foram importantes as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), a Secretaria de

Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), o Conselho Nacional de Educação (CNE), as Instituições Federais de Ensino Superior e as Universidades Federais, com o papel coadjuvante dos conselhos estaduais de Educação a quem compete a aprovação final do plano dos respectivos estados.

Paralelamente a estas instâncias governamentais teve a atuação do Conselho Nacional de Justiça naquilo que é da sua competência de fiscalização e monitoramento das ações do poder judiciário em todo o país.

Consideramos aqui, sobretudo, os discursos produzidos, a busca por consensos, as vozes vencedoras e silenciadas e o que resultou dos seminários nacionais e regionais, além das deliberações da CONFITEA.

A centralidade que assumiu o governo federal por meio de seus ministério, órgãos e instâncias assegurou certa homogeneidade aos textos produzidos sem que se configurasse a Educação em prisões como um campo de disputas propriamente dito. Tensionamentos sim, certamente existiram em torno de algumas questões pontuais. Aqui a opção pela EJA como modalidade preferencial, as resistências quanto à constituição de uma EJA Prisional, o papel do monitor preso, das aulas no período noturno, etc.

A opção pela modalidade da EJA para a Educação em Prisões, por exemplo, suprimiu a discussão quanto à pertinência de uma EJA Prisional distinta da oferecida na rede pública de ensino, defendida por setores da sociedade civil organizada e representantes das universidades. O argumento mais convincente colocado à mesa foi que a proposta de uma modalidade de ensino não contemplada nem prevista na LDB teria dificuldades quanto ao financiamento e soaria para a sociedade como mais dinheiro a ser investido em presos, de difícil aceitação, quando a EJA Regular é contemplada no financiamento público da Educação, via FUNDEB, e soaria para a sociedade como a extensão de uma política pública que já existe a um segmento que historicamente esteve dela alijado.

Gerou resistências em vários setores da sociedade civil a aprovação da Lei 11.942, de 28 de Maio de 2009, ao determinar que “a penitenciária de mulheres será dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa. (Art. 89 da LEP).

No entendimento de alguns críticos desta lei estaria o Estado brasileiro violando um princípio universal das ciências jurídicas de que a pena não pode passar da pessoa condenada e nesse caso específico os filhos estariam sendo aprisionados junto com suas mães. Ao final prevaleceu o apelo

humanitário, principalmente em função da amamentação nos primeiros seis meses de vida, em torno do qual é mais fácil de se obter consenso.

O fato, entretanto, colocou pela primeira vez alguma responsabilidade legal e formal para a municipalidade – que tem como atribuição prioritária na Educação a oferta da Educação Infantil – e que constitucionalmente não exerce nenhuma atribuição em relação à execução penal.

Em parcela da opinião pública, dos meios de comunicação, da classe política e da sociedade em geral havia a percepção de que seria, por um lado, perigoso oferecer mais educação a quem aceitou deliberadamente violar as regras da sociedade em que vive e, por outro lado, oferecer ao preso mais benefícios além dos que ele já tem quando o cidadão em liberdade não consegue exercê-los plenamente.

Esta uma percepção que certamente perdura na mente de parcela da sociedade, mas prevaleceu o argumento de que Educação é um direito fundamental de toda e qualquer pessoa e não há justificativas legais, éticas e morais para se negar o direito à Educação a quem quer que seja em um país livre e sob a égide do Estado democrático de direito.

O que se depreende da análise do *contexto de produção de textos*, é que o governo federal usou da prerrogativa que tem de usar seu poder indutor de leis, programas, projetos e ações para compelir os estados federados a sair do imobilismo, o que não é de todo ruim quando se trata da universalização de políticas públicas e quando se trata da inclusão educacional de setores historicamente marginalizados.

Não obstante a expressiva quantidade de atos regulamentadores e normativos exarados para os diversos aspectos da Educação em Prisões, conforme indicado abaixo, optamos por focar a análise em três deles dado o entendimento de que são expressões finais desse processo de construção de uma política pública e que para eles convergiram todos os esforços em busca dos consensos sem mascarar os tensionamentos existentes e os dissensos manifestos durante sua elaboração

Resolução nº 14, de 11.11.1994: fixa as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil;

Resolução nº 5, de 19.7.1999: dispõe sobre as Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária e dá outras providências;

Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais;

Resolução nº 3, de 11 de março de 2009. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos Estabelecimentos penais;

Decreto nº 7.626/2011, que institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional. Lei nº 12.433, de 29 de Junho de 2011. Dispõe sobre a remição de parte da pena por meio do estudo.

Lei Nº 11.942, de 28 de Maio De 2009. Dá nova redação aos Arts. 14, 83 e 89 da Lei Nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém nascidos condições mínimas de assistência

Desses dispositivos acima, destacamos os que tratam da remição da pena por meio da Educação, por entendermos que este figura como decisivo na efetiva implementação de uma política de Educação nas prisões brasileiras, visto que representa uma oportunidade para os presos e presas realizarem uma atividade que de fato possa contribuir no que é comumente chamado de *reabilitação*, além de ser um incentivo fundamental para a garantia desse direito. Esta possibilidade, porém, não representa algo muito simples, pois propõe um olhar sobre a Educação muito diverso do que a cultura prisional praticou até muito recentemente, principalmente em relação ao valor dado às atividades educativas e sua concorrência com o trabalho nas penitenciárias, como verificaremos nas seções seguintes, nas quais procuraremos situar esse instituto como potencial aliado na efetivação de uma Política de Educação nos presídios de nosso país e as distorções que ele apresenta na prática.

CAPÍTULO V - O contexto da prática

De acordo com Ball e Bowe (BOWE et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas”: os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes. (BOWE et al., 1992, p. 22)

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI),

Adotaremos como ponto de partida para o Contexto da Prática a Lei nº 11.530, de 24 de Outubro de 2007, aprovada no congresso Nacional e que institui o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (PRONASCI), que entendemos como o instrumento principal que o governo federal utilizou para desencadear uma série de ações. Em 19 de Junho de 2008, portanto, menos de um ano depois, o PRONASCI foi alterado pela Lei 11.707.

O PRONASCI foi apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional como a Medida Provisória Nº 384, de 20 de Agosto de 2007. Medida Provisória é o recurso ao qual o governo federal recorreu para contornar as dificuldades junto ao Congresso Nacional em relação à discussão, votação e aprovação de iniciativas de seu interesse. A utilização deste recurso demonstra com propriedade que o governo federal tinha uma proposta e não queria que deputados e senadores promovessem alterações significativas no texto original.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que deu nova redação ao Artigo 62 da Constituição Federal determina que “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

As Medidas Provisórias tem vigência imediata, mas “perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias” (§ 3º) e se não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (§ 6º).

Em sua versão original o PRONASCI deveria “ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.” (Art. 1º)

Como objetivo, “o Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (Art. 2º).

Dentre as ações do PRONASCI que direta ou indiretamente impactam a política ora em discussão nesta tese de doutoramento estão:

I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;

V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;

VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;

VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;

VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;

XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;

II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;

IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;

VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;

VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário;

É importante identificar que a urgência e a prioridade atribuídas pelo governo federal a estas ações tiveram como contrapartida o financiamento delas, estando definido na própria lei que “As despesas com a execução dos projetos correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça” (Art. 9º).

Programa Brasil Profissionalizado e PRONATEC

Imediatamente após a aprovação da primeira versão do PRONASCI, em Outubro de 2007 e antes de sua revisão em 2008, o governo federal instituiu o Programa Brasil Profissionalizado no contexto da educação prisional.

O Programa, instituído pelo Decreto n.º 6.302, de 12 de dezembro de 2007, "com vistas a estimular o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais ", se integra à realidade do sistema prisional brasileiro, vez que grande parte da população carcerária possui baixa escolaridade e baixa qualificação profissional.

As ações do Brasil Profissionalizado são geridas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Por meio desse programa o governo federal estendeu ao sistema penitenciário o *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC), uma das estratégias anunciadas no PRONASCI para valorização dos agentes de segurança por meio da Bolsa Formação e que concedeu mais de 32 mil bolsas para presos e egressos do sistema penitenciário para frequência a mais de 600 opções de cursos, ministrados por unidades do Sistema S, da rede pública federal e da rede pública estadual.

As diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP)

Da arquitetura institucional mobilizada pelo governo federal para viabilizar a Educação em prisões como política, os dois conselhos vinculados aos ministérios da Justiça e da Educação precisaram harmonizar suas ações e o fizeram promulgando diretrizes gerais para a oferta da Educação em estabelecimentos penais.

A prática de regulamentar uma nova fronteira da Educação por meio de diretrizes nacionais já havia sido aplicada para outros segmentos como Educação Indígena, Educação Quilombola, Educação em Direitos Humanos e Educação para as relações étnico raciais, mas a novidade que estas trouxeram consistiu na fusão dos princípios básicos de duas leis, a Lei de Execução Penal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, incidindo suas orientações sobre dois universos distintos e que sempre tiveram dificuldades de diálogo e de articulação, a Execução Penal e os sistemas públicos de ensino. Foi o casamento da LEP com a LDB, que teve como consequência prática juntar operadores do sistema penitenciário com educadores para a criação de consensos sobre o que seria possível fazer em cada realidade no âmbito dos respectivos planos estaduais.

Do CNPCCP merece destaque a Resolução N ° 3, de 11 de Março de 2009, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais em uma âmbito bastante preliminar, quase programático, mas que contempla o saldo das discussões, intervenções e contribuições advindas dos seminários regionais e nacionais e o acúmulo trazido pelo Projeto Educandos para a Liberdade, conforme se depreende de sua leitura.

Art. 2º - As ações de educação no contexto prisional devem estar calcadas na legislação educacional vigente no país e na Lei de Execução Penal, devendo atender as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino.

Art. 3º - A oferta de educação no contexto prisional deve:

I – atender aos eixos pactuados quando da realização do Seminário Nacional pela Educação nas Prisões (2006), quais sejam: a) gestão, articulação e mobilização; b) formação e valorização dos profissionais envolvidos na oferta de educação na prisão; e c) aspectos pedagógicos;

II – resultar do processo de mobilização, articulação e gestão dos Ministérios da Educação e Justiça, dos gestores estaduais e distritais da Educação e da Administração Penitenciária, dos Municípios e da sociedade civil;

III – ser contemplada com as devidas oportunidades de financiamento junto aos órgãos estaduais e federais;

IV – estar associada às ações de fomento à leitura e a implementação ou recuperação de bibliotecas para atender à população carcerária e aos profissionais que trabalham nos estabelecimentos penais; e

V – promover, sempre que possível, o envolvimento da comunidade e dos familiares do(a)s preso(a)s e internado(a)s e prever atendimento diferenciado para contemplar as especificidades de cada regime, atentando-se para as questões de inclusão, acessibilidade, gênero, etnia, credo, idade e outras correlatas.

Art. 4º - A gestão da educação no contexto prisional deve permitir parcerias com outras áreas de governo, universidades e organizações da sociedade civil, com vistas à formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de estímulo à educação nas prisões.

Art. 5º - As autoridades responsáveis pelos estabelecimentos penais devem propiciar espaços físicos adequados às atividades educacionais (salas de aula, bibliotecas, laboratórios, etc), integrar as práticas educativas às rotinas da unidade prisional e difundir informações incentivando a participação do(a)s preso(a)s e internado(a)s.

Art. 6º - A Direção dos estabelecimentos penais deve permitir que os documentos e materiais produzidos pelos Ministérios da Educação e da Justiça, Secretarias Estaduais de Educação e órgãos responsáveis pela Administração Penitenciária, que possam interessar aos educadores e educandos, sejam disponibilizados e socializados.

Art. 7º - Devem ser elaboradas e priorizadas estratégias que possibilitem a continuidade de estudos para os egressos, articulando-as com entidades que atuam no apoio dos mesmos – tais como patronatos, conselhos e fundações de apoio ao egresso e organizações da sociedade civil.

Art. 8º - O trabalho prisional, também entendido como elemento de formação integrado à educação, devendo ser ofertado em horário e condições compatíveis com as atividades educacionais.

Art. 9º - Educadores, gestores, técnicos e agentes penitenciários dos estabelecimentos penais devem ter acesso a programas de formação integrada e continuada que auxiliem na compreensão das especificidades e relevância das ações de educação nos estabelecimentos penais, bem como da dimensão educativa do trabalho.

§ 1º Recomenda-se que os educadores pertençam, preferencialmente, aos quadros da Secretaria de Educação, sejam selecionados por concursos públicos e percebam remuneração acrescida de vantagens pecuniárias condizentes com as especificidades do cargo.

§ 2º A pessoa presa ou internada, com perfil e formação adequados, poderá atuar como monitor no processo educativo, recebendo formação continuada condizente com suas práticas pedagógicas, devendo este trabalho ser remunerado.

Art. 10 – O planejamento das ações de educação nas prisões poderá contemplar além das atividades de educação formal, propostas de educação não-formal e formação profissional, bem como a inclusão da modalidade de educação à distância.

Parágrafo único – Recomenda-se, a cada unidade da federação, que as ações de educação formal sigam um calendário comum aos estabelecimentos penais onde houver oferta.

As diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE)

A Resolução Nº 2, de 19 de Maio de 2010, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, foi promulgada pouco mais de um ano depois da Resolução do CNPCP e acabou por ofuscar a importância da primeira pelo simples fato de se dirigir a um universo mais amplo que o penitenciário e praticamente incorporar a Educação em Prisões à LDB.

Elencamos esta Resolução no contexto da prática porque atribuímos a ela a correção de alguns procedimentos junto ao sistema penitenciário brasileiro que, dificultavam, distorciam ou simplesmente impediam a extensão do direito à Educação à população penitenciária e que foram devidamente corrigidos nas Diretrizes Nacionais.

Elas definiram corretamente que a educação de pessoas privadas da liberdade “é atribuição do órgão responsável pela educação nos Estados e no Distrito Federal (Secretaria de Educação ou órgão equivalente) e deverá ser realizada em articulação com os órgãos responsáveis pela administração penitenciária” (Art. 3º, I), corrigindo ambiguidade existente na Lei de Execução Penal que assim

determinava: “As atividades educacionais podem ser objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados.” (Art. 20).

A aplicação do comando constitucional de que “Educação é direito de todos e dever do Estado” as Diretrizes, ao prescrever as orientações para a educação de jovens e adultos em estabelecimentos penais, resolveu, de uma só vez, várias distorções antes praticadas no sistema penitenciário, quais sejam:

Oferta da Educação por meio da Secretaria de Estado da Educação e não mais por meio de fundações, sejam elas públicas ou privadas;

Oferta da educação por profissionais do quadro do magistério corrigindo a desqualificação do quadro docente que atuava nas prisões, pois não estando vinculadas à Secretaria de Educação não eram considerados professores, portanto, não podiam validar os estudos feitos por presos nem proceder à sua certificação;

Inclusão dos presos estudantes no Censo Escolar e, conseqüentemente, do custo aluno, da verba do Fundeb e dos programas complementares de alimentação escolar, saúde escolar e livro didático, por exemplo;

Definição da fonte de financiamento da Educação em Prisões, sem o qual a proposta dificilmente avançaria, determinando-se que esta “será financiada com as fontes de recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, entre as quais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), destinados à modalidade de Educação de Jovens e Adultos e, de forma complementar, com outras fontes estaduais e federais (Art. 3º, II;

Abriu espaço para possibilitar a articulação entre Educação Escolar e Educação não Escolar, pois “estará associada às ações complementares de cultura, esporte, inclusão digital, educação profissional, fomento à leitura e a programas de implantação, recuperação e manutenção de bibliotecas destinadas ao atendimento à população privada de liberdade, inclusive as ações de valorização dos profissionais que trabalham nesses espaços” (Art. 3º, III);

Ao orientar que a Educação “contemplará o atendimento em todos os turnos” as Diretrizes tornam operacional o período noturno que, devido aos imperativos de segurança e de organização dos turnos de trabalho do pessoal penitenciário sempre foi desprezado, alimentando a ideia de ociosidade no sistema penitenciário;

Erradica dentro do próprio sistema penitenciário a ideia de Educação como privilégio ao “III – implementar nos estabelecimentos penais estratégias de divulgação das ações de educação para os internos, incluindo-se chamadas públicas periódicas destinadas a matrículas” (Art. 4º, III);

Possibilita articular o conjunto das atividades desenvolvidas na prisão como elementos constituintes de planejamento orgânico e sistemático ao orientar que “As atividades laborais e artístico-culturais deverão ser reconhecidas e valorizadas como elementos formativos integrados à oferta de educação, podendo ser contempladas no projeto político-pedagógico como atividades curriculares” (Art. 10) e que “O planejamento das ações de educação em espaços prisionais poderá contemplar, além das atividades de educação formal, propostas de educação não formal, bem como de educação para o trabalho, inclusive na modalidade de Educação a Distância, conforme previsto em Resoluções deste Conselho sobre a EJA”.

Transpõe a barreira de classe ao afirmar direitos de uns negar o direito de outros ao orientar que “Educadores, gestores e técnicos que atuam nos estabelecimentos penais deverão ter acesso a programas de formação inicial e continuada que levem em consideração as especificidades da política de execução penal.”

Ainda no âmbito das práticas deve-se destacar que a responsabilização conjunta das áreas da administração penitenciária e da Educação não somente induziu os estados federativos a atribuírem a administração penitenciária a uma secretaria específica, desvinculando-a da segurança pública, das polícias, de bombeiros e do sistema de justiça, mas propiciou que se criassem órgãos específicos em ambas as secretarias especialmente para tratar das dificuldades de matrícula, transferências, remoção de presos, registro de vida escolar, certificação de estudos e remissão de pena.

Com tais providências, presos regularmente matriculados no sistema escolar ampliam suas oportunidades de conclusão de estudos, de profissionalização e de acesso ao Ensino Superior por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Programa Universidade para Todos (PROUNI), sistema de cotas e financiamento estudantil (FIES).

Duas iniciativas, ainda em fase de discussão e amadurecimento, devem significar passos concretos rumo à institucionalização da Educação em Prisões como parte integrante da política pública de Educação, quais sejam:

A concretização do Artigo 10 das Diretrizes que, pela primeira vez, se refere ao projeto político pedagógico para a Educação em Prisões, estendendo a estas um mecanismo de planejamento e de organização do trabalho pedagógico que já é consensual nas redes públicas de ensino;

A dotação das novas unidades prisionais a serem construídas com espaços destinados especificamente à Educação e a oficinas profissionalizantes, com a possibilidade de utilização de Módulos de Ensino para as unidades existentes em que não haja espaços disponíveis para novas construções.

Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional

O Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional, instituído pelo Decreto Nº 7.626, de 24 de Novembro de 2011, representou o amalgama que solidificou as relações interministeriais (Justiça e Educação), intersecretarias (Administração Penitenciária e Educação), a integração de duas políticas públicas (penitenciária e educacional), a sinergia entre duas legislações sociais (LEP e LDB) e deu concretude às resoluções de dois conselhos setoriais (CNPCP e CNE), ao estabelecer o Programa de Ações Articuladas (PAR) como a fonte de financiamento destinada ao apoio técnico para que os estados federados concretizem no plano estadual aquilo que foi deliberado em nível federal.

Art. 1º Fica instituído o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional - PEESP, com a finalidade de ampliar e qualificar a oferta de educação nos estabelecimentos penais.

Art. 2º O PEESP contemplará a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos, a educação profissional e tecnológica, e a educação superior.

Art. 3º São diretrizes do PEESP:

I - promoção da reintegração social da pessoa em privação de liberdade por meio da educação;

II - integração dos órgãos responsáveis pelo ensino público com os órgãos responsáveis pela execução penal;

III - fomento à formulação de políticas de atendimento educacional à criança que esteja em estabelecimento penal, em razão da privação de liberdade de sua mãe.

Parágrafo único. Na aplicação do disposto neste Decreto serão observadas as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Art. 4º São objetivos do PEESP:

I - executar ações conjuntas e troca de informações entre órgãos federais, estaduais e do Distrito Federal com atribuições nas áreas de educação e de execução penal;

II - incentivar a elaboração de planos estaduais de educação para o sistema prisional, abrangendo metas e estratégias de formação educacional da população carcerária e dos profissionais envolvidos em sua implementação;

III - contribuir para a universalização da alfabetização e para a ampliação da oferta da educação no sistema prisional;

IV - fortalecer a integração da educação profissional e tecnológica com a educação de jovens e adultos no sistema prisional;

V - promover a formação e capacitação dos profissionais envolvidos na implementação do ensino nos estabelecimentos penais; e

VI - viabilizar as condições para a continuidade dos estudos dos egressos do sistema prisional.

Parágrafo único. Para o alcance dos objetivos previstos neste artigo serão adotadas as providências necessárias para assegurar os espaços físicos adequados às atividades educacionais, culturais e de formação profissional, e sua integração às demais atividades dos estabelecimentos penais.

Art. 5o O PEESP será coordenado e executado pelos Ministérios da Justiça e da Educação.

Art. 6o Compete ao Ministério da Educação, na execução do PEESP:

I - equipar e aparelhar os espaços destinados às atividades educacionais nos estabelecimentos penais;

II - promover a distribuição de livros didáticos e a composição de acervos de bibliotecas nos estabelecimentos penais;

III - fomentar a oferta de programas de alfabetização e de educação de jovens e adultos nos estabelecimentos penais; e

IV - promover a capacitação de professores e profissionais da educação que atuam na educação em estabelecimentos penais.

Art. 7o Compete ao Ministério da Justiça, na execução do PEESP:

I - conceder apoio financeiro para construção, ampliação e reforma dos espaços destinados à educação nos estabelecimentos penais;

II - orientar os gestores do sistema prisional para a importância da oferta de educação nos estabelecimentos penais; e

III - realizar o acompanhamento dos indicadores estatísticos do PEESP, por meio de sistema informatizado, visando à orientação das políticas públicas voltadas para o sistema prisional.

Art. 8o O PEESP será executado pela União em colaboração com os Estados e o Distrito Federal, podendo envolver Municípios, órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta e instituições de ensino.

§ 1o A vinculação dos Estados e do Distrito Federal ocorrerá por meio de termo de adesão voluntária.

§ 2o A União prestará apoio técnico e financeiro, mediante apresentação de plano de ação a ser elaborado pelos Estados e pelo Distrito Federal, do qual participarão, necessariamente, órgãos com competências nas áreas de educação e de execução penal.

§ 3o Os Ministérios da Justiça e da Educação analisarão os planos de ação referidos no § 2o e definirão o apoio financeiro a partir das ações pactuadas com cada ente federativo.

§ 4o No âmbito do Ministério da Educação, as demandas deverão ser veiculadas por meio do Plano de Ações Articuladas - PAR de que trata o Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007.

Art. 9o O plano de ação a que se refere o § 2o do art. 8o deverá conter:

I - diagnóstico das demandas de educação no âmbito dos estabelecimentos penais;

II - estratégias e metas para sua implementação; e

III - atribuições e responsabilidades de cada órgão do ente federativo que o integrar, especialmente quanto à adequação dos espaços destinados às atividades educacionais nos estabelecimentos penais, à formação e à contratação de professores e de outros profissionais da educação, à produção de material didático e à integração da educação de jovens e adultos à educação profissional e tecnológica.

Art. 10. Para a execução do PEESP poderão ser firmados convênios, acordos de cooperação, ajustes ou instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com consórcios públicos ou com entidades privadas.

Art. 11. As despesas do PEESP correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas aos Ministérios da Educação e da Justiça, de acordo com suas respectivas áreas de atuação, observados os limites estipulados pelo Poder Executivo, na forma da legislação orçamentária e financeira, além de fontes de recursos advindas dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

CAPÍTULO VI - Breve histórico sobre a remição da pena

O instituto da remição foi consagrado pelo Código Penal Espanhol (Artigo 100), tem origem no Direito Penal Militar da Guerra Civil e foi estabelecido por decreto em 28 de maio de 1937 para os prisioneiros de guerra e os condenados por *crimes especiais*.

Em 7 de outubro de 1938 foi criado um patronato central para tratar da “redención de penas por el trabajo” e a partir de 14 de março de 1939 o benefício foi estendido aos crimes comuns.

Depois de mais alguns aprimoramentos, a prática foi incorporada ao Código Penal Espanhol durante a Reforma de 1944. Outros aprimoramentos ao funcionamento da remição ocorreram em 1956 e 1963. “En España, es admitida la remisión de la pena pelo esfuerzo intelectual, previsto en el *Reglamento de los Servicios de Prisiones* (artigo 62) desde la vigencia del Código Penal de 1994 – hoy revocado pelo Código Penal de 1995”. (DEVEZA, 1971, p. 763).

Na Venezuela, a remição pela Educação é uma realidade desde a promulgação da *Ley de redención judicial de la pena por el trabajo y el estudio*, de 1993. Este diploma legislativo prevê que, para o reconhecimento dos efeitos remissionais aos condenados, serão consideradas, dentre outras, as atividades “de educación en cualquiera de sus niveles y modalidades, siempre que se desarrolle de acuerdo con los programas autorizados por el Ministerio de la Educación o aprobados por instituciones con competencia para ello” (art. 5, “a”).

A Colômbia, da mesma forma, reconhece a remição da pena pelos estudos. O Código Penitenciário e Carcerário deste país, editado em 1993, é categórico: “El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de la libertad. A los detenidos y a los condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio. Se computará como un día de estudio la dedicación a esta actividad durante 6 (seis) horas, así sea en días diferentes” (Artigo. 97).

No Uruguay existe uma política pública em matéria de Educação na prisão, que teve início a partir da aprovação da Lei 17.897, que prevê a criação de mecanismos de “redención de pena por estudio” aos condenados a penas privativas de liberdade e prescreve em seu artigo 12: “[...] A los procesados y condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio. Se computara como un día de estudio la dedicación a dicha actividad durante seis horas semanales, así sea en días diferentes”.

No Brasil, a remição da pena é um instituto consagrado pela Lei Federal nº 7.210, de 1984, a Lei de Execução Penal (LEP), que a regulamenta em seu Artigo 126

Art.126- O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, pelo trabalho, parte do tempo de execução da pena.

§ 1º - A contagem do tempo para fim deste artigo será feita à razão de 1 (um) dia de pena por 3 (três) de trabalho.

§ 2º- O preso impossibilitado de prosseguir no trabalho, por acidente, continuará a beneficiar-se com a remição.

§ 3º - A remição será declarada pelo juiz da execução, ouvido o Ministério Público.

Como se depreende do texto da lei, no Brasil, a LEP garante apenas a remição pelo trabalho, na proporção de três dias de trabalho para um dia de desconto na pena.⁸

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), publicou, em 1999, as Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária, que no seu Artigo 29 recomenda: “Viabilizar, junto ao Congresso Nacional, a remição da pena pela educação... - da alçada do Juiz da Execução Penal.”⁹

Em recente reunião ordinária, o CNPCP aprovou e encaminhou ao então Ministro da Justiça, Dr. José Gregori, proposta de Projeto de Lei nesse sentido. O mesmo conselho também já se manifestou várias vezes sobre projetos de lei encaminhados à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, emitindo pareceres sobre o tema, que foi aprovado por unanimidade.

⁸ Temos conhecimentos de que desde 1996 o Estado do Paraná reconhece a remição da pena pela Educação e que estados como Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais, além do Distrito Federal, possuem portarias administrativas que normatizam a concessão da remição pela Educação.

⁹ Resolução nº5, de 19 de julho de 1999, que Dispõe sobre as Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária, publicada no DOU de 27/07/1999 – Seção 1.

A leitura e a remição da pena por meio dos estudos

Além dos motivos até aqui expostos, a formação de leitores pode ser considerada importante por diversas razões, entre as quais destacamos: i) a necessidade da reversão de um quadro de pouco ou nenhum acesso de segmentos sociais historicamente excluídos à riqueza e à diversidade da produção literária brasileira e mundial, independentemente de sua tradicional classificação (popular, clássica ou erudita, ‘marginal’ etc.; ii) o adequado letramento e a prática da leitura são competências essenciais ao exercício de uma cidadania crítica, produtiva e socialmente responsável. Essa não é mais encarada como uma responsabilidade exclusiva da escola, pois, ao se pensar na educação como uma formação que ocorre por toda a vida e entendendo a dinâmica da sociedade atual, não seria adequado imaginar que aquele espaço seja exclusivo quanto à ocorrência de situações em que possa ocorrer o aprendizado. Isso estabelece decisivamente o componente educativo inerente às ações de incentivo à leitura e aponta para a necessidade de que uma adequada política de educação tenha entre seus objetivos a formação de leitores.

No caso específico do sistema penitenciário brasileiro, o direito humano à educação tem sido historicamente violado pela ausência de política pública de Educação em regimes de privação da liberdade, embora seja “*concebida como um direito público, subjetivo e inalienável da condição humana, cabendo, portanto, ao Estado a garantia de sua oferta*” (Moreira, 2008). Essa situação pode ser comprovada ao observarmos o baixo número de prisioneiros que participam de atividades educacionais, ao mesmo tempo em que grande parte ainda possui um grande déficit educacional parecer do Conselho Nacional de Educação que aprova as diretrizes para a educação em prisões demonstram que 11,8% dos presos são analfabetos. Mas a principal deficiência na formação refere-se ao ensino fundamental: 66% da população carcerária não o concluiu, segundo dados do Conselho nacional de Educação – CNE (Brasil, 2010). Ainda assim, tais atividades não são sistemáticas, visto que “*esse cenário tem sido confrontado a partir de práticas improvisadas e voluntaristas que, em geral, dependem da concordância da direção de cada estabelecimento penal. Não existe uma aproximação entre as pastas da Educação e da Administração Penitenciária que viabilize uma oferta sistemática, com bases conceituais mais precisas*” (UNESCO, 2006).

Cumpramos ressaltar que as competências desenvolvidas por meio do hábito da leitura adquirem, para os prisioneiros, contornos especificamente importantes em relação ao contato familiar e à comunicação geral com o mundo externo. Segundo a lei de Execução Penal, em seu Artigo 41, Inciso XV, o condenado ou preso provisório tem o direito ao “*contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes*” (MIRABETE, 1997). Na prática, muitos sentenciados cumprem pena a centenas de quilômetros de suas famílias e comunidades e, como estão impedidos de utilizar os recursos de tecnologia da informação e da comunicação, recorrem cotidianamente à redação e recebimento de cartas como principal meio de comunicação com a sociedade além das muralhas.

Porém, não é apenas por conta de seu caráter educativo ou por sua funcionalidade no cotidiano prisional que a formação de leitores é importante. O acesso aos bens literários, culturais e artísticos, voltamos a afirmar, constitui também um direito humano, conforme assinala o importante teórico da Literatura, escritor e ensaísta contemporâneo Antonio Candido (1989):

Chamarei de literatura, da maneira mais ampla possível, todas as criações de toque poético, ficcional ou dramático em todos os níveis de uma sociedade, em todos os tipos de cultura, desde o que chamamos de folclore, lenda, chiste, até as formas mais complexas e difíceis da produção escrita das grandes civilizações. Vista deste modo, a literatura aparece claramente como manifestação universal de todos os homens em todos os tempos. Não há povo e não há homem que possam viver sem ela, isto é, sem a possibilidade de entrar em contato com alguma espécie de fabulação. Assim como todos sonham todas as noites, ninguém é capaz de passar as vinte e quatro horas do dia sem alguns momentos de entrega ao universo fabulado. O sonho assegura durante o sono a presença indispensável deste universo, independentemente da nossa vontade. E durante a vigília a criação ficcional ou poética, que é mola da literatura em todos os seus níveis e modalidades, está presente em cada um de nós, analfabeto ou erudito – como anedota, caso, história em quadrinho, noticiário policial, canção popular, moda de viola, samba carnavalesco. Ela se manifesta desde o devaneio amoroso ou econômico no ônibus até a atenção fixada na novela de televisão ou na leitura corrida de um romance. Ora, se ninguém pode passar vinte e quatro horas sem mergulhar no universo da ficção e da poesia, a literatura concebida no sentido amplo a que me referi parece corresponder a uma necessidade universal, que precisa ser satisfeita e cuja satisfação constitui um direito.

A afirmação de Candido aponta, então, para a possibilidade de que o hábito da leitura, concebida em um sentido amplo, sem reducionismos elitizantes, é fator que confirma a nossa condição de seres humanos, condição esta negada diuturnamente pelo modo como são concebidas e administradas a pena e a prisão, marcadas pelo predomínio da punição e da vigilância.

CAPÍTULO VII – A análise dos planos estaduais

Para termos uma visão da situação atual dos Planos Estaduais de Educação nas Prisões, preconizados pelas Diretrizes Nacionais, elaboramos uma tabela-síntese que contemplará, a princípio, 1 Estado por Região do Brasil. Tais planos, conforme propusemos para esta pesquisa, serão analisados mais profundamente por meio da metodologia proposta nas próximas fases da pesquisa.

Região Sul: Estado Paraná

stema Penitenciário	1909
em Prisões	1982
tização	do Especial de Amparo Técnico, em 01 de fevereiro de 1982, a Secretaria de Estado Justiça – SEJU e a Secretaria de Estado da
	ção
	s presos e aos funcionários do sistema penitenciário do Paraná âmbito do 1º e 2º graus
Educação em prisões no o;	ção de Termo de Acordo Especial de Amparo Técnico entre a ado Justiça – SEJU e a Secretaria de Estado da Educação, com o orcionar os prisioneiros e funcionários escolarização no âmbito através da modalidade de ensino supletivo, sendo que os exames pelo Centro de Estudos Supletivos de Curitiba. ção nº 2104/95 autoriza a realização de avaliação do rendimento os do curso supletivo de 1º grau.

	<p>Resolução Conjunta nº 08/2006 – SEED/SEJU, estabelece as competências de cada Secretaria parceira no sentido de garantir a escolarização fundamental e/ou médio, na Educação de Jovens e Adultos a fim de assegurar a liberdade.</p> <p>Resolução Conjunta nº 03/2011 – SEED/SEJU estabelece as competências da Secretaria parceira no atendimento à escolarização das pessoas em situação de liberdade, substituindo a Resolução Conjunta nº 08/2006.</p> <p>Lei nº 4021 institui o Programa para o Desenvolvimento Integrado, assumindo a responsabilidade pela Educação Formal, o combate ao analfabetismo absoluto e funcional, a qualificação e a reinserção dos apenados, visando a sua inserção social, com vista à incorporando-se também nos oito objetivos do milênio.</p> <p>Lei nº 11/2012 – DEPEN, cria a Coordenação de Educação, Qualificação e Reinserção de Apenados.</p> <p>Plano Estadual de Educação no Sistema Prisional do Estado do</p>
O estado aplica a remição de pena pelo estudo?	SIM
Antecedentes ao Plano Estadual de Educação	<p>- A partir de 2005, após participação em uma Oficina de Trabalho para operadores dos Sistemas Educacional e Penal de alguns estados e do I Seminário de Articulação Nacional e Construção de Diretrizes para a Educação no Sistema Penitenciário foram realizados - Encontros sistemáticos de Grupos de Trabalho, com representantes dos diversos segmentos sociais,</p> <p>- Encontro Estadual de Educação nas Prisões, realizado nos dias 26 e 27 de julho de 2012</p>
Como foi tomada a decisão	Decisão conjunta entre as Secretarias de Justiça e de Educação, <i>como proposição para obtenção de apoio financeiro, com</i>

de construir o plano;	<i>recursos do Plano de Ações Articuladas e/ou Fundo Penitenciário Nacional, para ampliação e qualificação da oferta de educação nos estabelecimentos penais do Paraná, nos exercícios 2012, 2013 e 2014, conforme estipula o Ofício Circular em Conjunto nº 01/2012 – DIRPP/DEPEN/MJ e DPAEJA/SECADI/MEC.</i>
As relações intersecretariais e intersetoriais articuladas para viabilizar a construção do plano;	Basicamente, articulação e formação de Grupos Temáticos entre setores ligados à Secretaria de Estado da Justiça, OAB, Pastoral Carcerária, Universidades, organizações de Direitos Humanos, bem como órgãos vinculados à Secretaria Estadual de Educação e setores do DEPEN/MJ - Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça
Consultorias e assessorias eventualmente contratadas ou disponibilizadas;	O documento não refere ter utilizado de assessorias ou consultorias contratadas para a sua elaboração, a qual foi realizada por profissionais dos quadros das secretarias envolvidas.
Matrizes teóricas e conceituais adotadas para fundamentar o plano;	- Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil - EJA com características Reparadora, Equalizadora e Qualificadora. (Parecer nº 11/2000-CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação).- Prisionalização e suas relações/contradições com uma Educação Emancipadora e outras categorias freireanas.

Metodologias empregadas;	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta à legislação, documentos oficiais, produções científicas e acadêmicas sobre o tema; - Redação do Plano, seguindo os passos presentes no formulário proposto no Plano de Ações Articuladas – PAR
Público e setores participantes;	<p>Ações realizadas por funcionários e dirigentes dos quadros da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e órgãos do DEPEN/MJ. Agentes, professores, diretores, pedagogos e Instituições de Ensino Superior, Pastoral Carcerária, Fórum Paranaense de EJA, APP Sindicato, Comissão de Direitos Humanos, Instituições de Ensino Superior, Pastoral Carcerária, Fórum Paranaense de EJA, APP Sindicato, Comissão de Direitos Humanos, Conselho Estadual de Educação (CEE), APP Sindicato, Organização dos Advogados do Brasil (OAB), Fórum EJA, Agenda Territorial, Programa Brasil Alfabetizado/Paraná Alfabetizado.</p>
Forma de anúncio do plano (edital, licitação, consulta pública, assembleias, plenárias etc.);	Publicação no Diário Oficial do Estado do Paraná
Forma de aprovação final ou de institucionalização do plano.	Resolução Conjunta n.º 3/2011 – SEED/SEJU

o Sudeste – Estado de São Paulo

Itens/Categorias	
Ano início do Sistema Penitenciário	1892
Início Educação em Prisões	1950
Forma de normatização	Lei de Execução Penal (Lei nº 7210/84, de 11 de Julho de 1984), em seu artigo 18 que “O ensino de primeiro grau será obrigatório, integrando-se no sistema escolar da unidade federativa”,
Parceiros	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Funap
Justificativa	“O Estado é obrigado a prover a Educação fundamental no interior dos estabelecimentos penitenciários, devendo integrar-se ao sistema escolar da unidade federativa”,
O histórico da Educação em prisões no respectivo Estado;	<p>1950 - Realização das primeiras ações escolares nas prisões paulistas;</p> <p>1976 – Criação do Instituto de Amparo ao Trabalhador Preso</p> <p>1979 – Fim do comissionamento de Professores da SEE e assunção da Educação nas prisões pela recém-criada Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - Funap.</p> <p>1984 – Aprovação da Lei de Execução Penal (Lei nº</p>

	<p>7210/84, de 11 de Julho de 1984), que legitima a Funap como responsável oficial pela Educação nas prisões paulistas.</p> <p>1994 – Realização de Concurso Público para a contratação de 200 Monitores de Educação para atuar no sistema penal paulista</p> <p>2011– Determinação de que a Educação nas prisões Paulistas fosse da responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação (Decreto 57238/11);</p> <p>2012 – Elaboração do Plano Estadual de Educação nas Prisões no Estado de São Paulo</p>
Antecedentes ao Plano Estadual de Educação	<p>- Participação de operadores do Sistema Penal e da Funap no I Seminário de Articulação Nacional e Construção de Diretrizes para a Educação no Sistema Penitenciário, em 2006.</p> <p>- O Estado de São Paulo só se incorporou efetivamente às discussões nacionais sobre o tema a partir de 2009.</p>
O estado aplica a remição pelo estudo?	SIM
Como foi tomada a decisão de construir o plano;	- Atendimento, por parte da Secretaria de Estado da Educação (SEE) junto com a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) à Resolução CNE nº 02/2010, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para oferta de

	<p>educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Tais Diretrizes já haviam sido anteriormente aprovadas por parte do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, que, em 11 de março de 2009, por meio da Resolução CNPCP nº3/2009.</p>
<p>As relações intersecretariais e intersetoriais articuladas para viabilizar a construção do plano;</p>	<p>Basicamente, articulação e formação de Grupo de Trabalho formado por comissões designadas pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária – SAP, Secretaria de Estado Educação e Funap e acadêmicos estudiosos do tema.</p>
<p>Consultorias e assessorias eventualmente contratadas ou disponibilizadas;</p>	<p>Consultoria contratada junto à Universidade Federal de São Paulo, por meio da Profa. Elenice Maria Cammarosano Onofre. Participação de natureza voluntária em algumas reuniões de trabalho por parte do Prof. Dr. Roberto da Silva e eu próprio como assessores para a construção do Plano.</p>
<p>Matrizes teóricas e conceituais adotadas para fundamentar o plano;</p>	<p><i>“Tomam-se como referência as concepções de Mizukami, baseadas na obra de Paulo Freire, de indubitável coerência com os processos de humanização e emancipação de homens e mulheres em situação de privação de liberdade. Destaque-se, nesse sentido, a ideia</i></p>

	<p><i>de que a educação para ser válida, deve levar em conta tanto a vocação ontológica do ser humano (vocação de ser sujeito) quanto as condições nas quais ele vive (contexto).</i></p> <p>(Apud. SÃO PAULO, 2012)</p>
Metodologias empregadas;	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta à legislação, documentos oficiais, produções científicas e acadêmicas sobre o tema; - Redação do Plano, seguindo os passos presentes no formulário proposto no Plano de Ações Articuladas – PAR
Público e setores participantes;	<p>Ações realizadas por comissões designadas e formadas por funcionários e dirigentes dos quadros da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, da Secretaria da Administração Penitenciária e da Fundação prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel – Funap, organizações sociais e Instituições de Ensino Superior.</p>
Forma de anúncio do plano (edital, licitação, consulta pública, assembleias, plenárias etc.);	<p>Publicação no Diário oficial do Estado de São Paulo</p>
Forma de aprovação final ou de institucionalização do plano.	<p>Resolução Conjunta SE/SAP 1, de 17/01/2013.</p>

Itens/Categorias	
Ano início do Sistema Penitenciário	1979
Início Educação em Prisões	2000
Forma de normatização	O documento Plano Estadual do referido estado não refere um marco normativo que chancela as parcerias envolvidas na Educação nas Prisões, composta pela Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, Serviço Social da Indústria - Sesi e Secretaria de Estado da Educação.
Parceiros	Sesi
Justificativa	A Educação em Prisões tem como pressuposto a compreensão da educação como direito. (MATO GROSSO, 2012)
O histórico da Educação em prisões no respectivo Estado;	<p>2000 - Ação conjunta entre o Serviço Social da Indústria - Sesi e o Governo do Estado, com a presença da SEJUSP nas Unidades Prisionais.</p> <p>2003 - No espaço de realização de cultos ecumênicos da Unidade Prisional Regional Feminina “Ana Maria do Couto”, deu-se o lançamento do Projeto Educacional no contexto penitenciário em Cuiabá, numa parceria entre a SEJUSP e SEDUC/MT.</p> <p>2008 – É criada, por meio de Decreto, a Escola Estadual Nova Chance – (Decreto nº 1543, de 28 de agosto), viabilizada pela FUNAC - Fundação Nova Chance criada</p>

	<p>através da Lei Complementar nº 291 de 26 de dezembro de 2007 e instituída pelo Decreto nº 1.478 de 29 de julho de 2008.</p> <p>2012 – Publicação da Resolução Normativa 002/2012 de 13/03/2012, que estabelece as normas para a oferta no Sistema Estadual de Ensino da Educação para pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais.</p>
Concede remição pelo estudo?	SIM
Antecedentes no Plano Estadual de Educação	<p>Participação de operadores dos sistemas penitenciário e Educacional do Estado do Mato Grosso no I Seminário de Articulação Nacional e Construção de Diretrizes para a Educação no Sistema Penitenciário. (2005)</p> <p>– Participação do Estado nos Seminários Regionais de Educação nas Prisões. (2006)</p> <p>– Participação do estado no Seminário “Educando para a Liberdade” (2007)</p>
Como foi tomada a decisão de construir o plano;	<p>A partir das ações interministeriais MEC/MJ, principalmente por meio do Educando para a Liberdade, o estado de Mato Grosso assumiu a necessidade de que o plano fosse elaborado como</p> <p><i>“para que a ação educacional no contexto prisional no Estado de Mato Grosso tenha um desenvolvimento de</i></p>

	<i>Política Pública Educacional em Educação de Jovens e Adultos privados de liberdade” (MATO GROSSO, 2012)</i>
As relações intersecretariais e intersetoriais articuladas para viabilizar a construção do plano;	Ação articulada entre as Secretarias da Justiça e Direitos Humanos SESP (Secretaria de Segurança Pública), SEDUC (Secretaria de Estado de Educação), SECITEC (Secretaria de Estado Ciência e Tecnologia), SEC (Secretaria de Estado de Cultura) e SETAS (Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social), bem como de Universidades e entidades da sociedade civil.
Consultorias e assessorias eventualmente contratadas ou disponibilizadas;	O plano do respectivo estado não refere a contratação de assessorias e/ou consultorias.
Matrizes teóricas e conceituais adotadas para fundamentar o plano;	O estado em questão apoiou-se basicamente nas normativas legais internacionais e nacionais que versam sobre a Educação como direito humano inalienável. Tem como pilar conceitual a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e todo o arcabouço legal dela decorrente.
Metodologias empregadas;	<i>“A metodologia proposta inclui o conhecimento da realidade, o diálogo constante com educadores, educandos, agentes penitenciários, gestores e sociedade civil. De forma que este plano é fruto de uma construção</i>

	<i>coletiva, pactuada entre os diversos atores, ganhando sentido e pertinência durante sua elaboração e legitimidade para sua consecução” (MATO GROSSO, 2012).</i>
Público e setores participantes;	Servidores das Secretarias de Justiça e Direitos Humanos, Educação e Assistência Social.
Forma de anúncio do plano (edital, licitação, consulta pública, assembleias, plenárias etc.);	Audiência Pública.
Forma de aprovação final ou de institucionalização do plano.	Projeto de Lei apresentado em 2013 à Assembleia Legislativa do Estado

o Norte – Estado do Amapá

Itens/Categorias	
Ano início do Sistema Penitenciário	1944
Início Educação em	1975

Prisões	
Forma de normatização	O plano nada refere acerca da normatização dessas ações iniciais. Apenas em 2001, foi normatizada a atuação de agentes e educadores sociais penitenciários, por meio da Lei 0609/2001
Parceiros	Secretarias da Justiça e da Educação, em parceria com o Ministério da Educação, visto que foram implantados no Sistema Penal Amapaense as os programas educacionais do referido ministério.
Justificativa	<i>“Erradicar o analfabetismo no Brasil e implantar o Ensino Supletivo.” (AMAPÁ, 2012)</i>
O histórico da Educação em prisões no respectivo Estado;	<p>1975 – Implantação do Ensino Supletivo da 1ª à 8ª Séries, com a Execução do Projeto Minerva, Projeto João da Silva e Educação Integrada.</p> <p>1996 – Implantação de turmas de Ensino Fundamental, pela modalidade Educação de Jovens e Adultos, por meio do Ensino Personalizado, que era organizado por módulos referentes às disciplinas curriculares.</p> <p>2004 - Implantação de turmas regulares de Ensino Fundamental na modalidade Educação de Jovens de Adultos,</p> <p>2006 - implantação de turmas regulares do Ensino Médio</p>
Concede remição pelo estudo?	SIM
Antecedentes ao Plano Estadual de Educação	Participação de operadores dos sistemas penitenciário e Educacional do Estado Amapá no I Seminário de Articulação Nacional e Construção de Diretrizes para a Educação no

	<p>Sistema Penitenciário. (2005)</p> <p>– Participação do Estado nos Seminários Regionais de Educação nas Prisões. (2006)</p> <p>– Participação do estado no Seminário “Educando para a Liberdade” (2007)</p> <p>2011- Composição da Comissão Estadual para a Elaboração do Plano Estadual de Educação nas Prisões</p>
Como foi tomada a decisão de construir o plano;	O Plano Estadual do em questão não refere nada sobre a forma como foi tomada a decisão de construir o Plano.
As relações intersecretariais e intersetoriais articuladas para viabilizar a construção do plano;	Secretaria de Estado da Educação, articulada com a Secretaria de Justiça e Segurança pública, Instituto de Administração Penitenciária
Consultorias e assessorias eventualmente contratadas ou disponibilizadas;	Assessoria realizada pelo Grupo de Pesquisa <i>Políticas Públicas para a Educação nas Prisões</i> , representado pela pesquisadora Eliane Leal Vásquez.
Matrizes teóricas e conceituais adotadas para fundamentar o plano;	Na ocasião do envio do Plano para o MEC/MJ, este tópico ainda não havia sido elaborado, mas já delineava algumas indicações conceituais, baseadas nas seguintes categorias: Direitos, Humanos, Cultura de Paz, Cidadania e Inclusão Social.

Metodologias empregadas;	O plano foi elaborado por meio da realização de oficinas sobre os temas anteriormente citados na linha acima, com a participação da Comissão Estadual para a Elaboração do Plano Estadual de Educação nas Prisões.
Público e setores participantes;	Operadores dos sistemas educacional e penitenciário, Grupo de Pesquisa Políticas Públicas para a Educação Penitenciária.
Forma de anúncio do plano (editais, licitação, consulta pública, assembleias, plenárias etc.);	O Plano analisado não refere sobre a forma de anúncio.
Forma de aprovação final ou de institucionalização do plano.	O Plano analisado não refere sobre a forma de aprovação

o Nordeste: Estado do Maranhão

Itens/Categorias	
Ano início do Sistema Penitenciário	1960
Início Educação em Prisões	1970

Forma de normatização	O referido Plano não indica normatização das ações escolares nas penitenciárias do estado.
Parceiros	Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL
Justificativa	<i>“A educação permanente é um dos principais meios para se aumentar significativamente as possibilidades de transformação das condições de vida das pessoas e para o enfrentamento dos complexos problemas de um mundo caracterizado por rápidas transformações, complexidade e riscos”.</i> (MARANHÃO, 2012)
O histórico da Educação em prisões no respectivo Estado;	<p>1970 – Adesão da Secretaria Estado da Justiça e Administração Penitenciária ao Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização.</p> <p>1980 – Implantação de salas de aula de 1ª a 4ª, cujo pessoal docente era pertencente ao quadro funcional da Secretaria de Estado da Justiça.</p> <p>1987 – Designação, por parte da Secretaria de Estado da Educação, de 3 (três) professores efetivos do quadro para atuarem em salas de aula de ensino fundamental.</p> <p>2002 – Concessão da autorização e funcionamento da escola da Penitenciária de Pedrinhas pelo Conselho Estadual de Educação (CEE/MA), por meio do Parecer 118/2002, que concedia a oferta de Alfabetização e Ensino Fundamental da 1ª à 4ª série na modalidade de Educação de Jovens e Adultos.</p> <p>2007 – É retomada a oferta do Ensino Fundamental de 1ª à 4ª série para as prisioneiras, que haviam ficado sem tal acesso quando a Penitenciária de Pedrinhas transferiu as</p>

	mulheres para o Centro de Reeducação e Inclusão Social de Mulheres Apenadas (CRISMA).
Concede remição pelo estudo?	SIM
Antecedentes no Plano Estadual de Educação	<p><i>“O processo de elaboração do Plano Estadual de Educação em Prisões iniciou-se com reunião na Supervisão de Educação de Jovens e Adultos (SEDUC) com os técnicos do setor e da SEJAP com o intuito de informar sobre o seminário realizado em Brasília e orientação sobre a aplicação do questionário na elaboração do Plano Estadual de Educação nas Prisões. Em seguida, foram distribuídos os instrumentos entre a SEDUC (80%) e a SEJAP (20%) para que as equipes pudessem in loco realizar o diagnóstico da educação em prisões do estado. A equipe da SEDUC esteve presencialmente em 80% dos estabelecimentos penais realizando o diagnóstico, enquanto a SEJAP enviou os questionários para que o responsável de alguns estabelecimentos penais o preenchesse. Durante esta fase houve extrema morosidade no recebimento dos instrumentos, o que muito dificultou o processo de tabulação dos dados aferidos.</i></p> <p><i>Após esta fase, e de posse do guia de orientação para subsidiar a elaboração do Plano, os professores que trabalham com esta modalidade de ensino, em São Luís, bem como a assistente social da Penitenciária de Pedrinhas reuniram-se para discutir e construir textualmente o referido documento. Concomitante, os</i></p>

	<p><i>técnicos da SEDUC também trabalhavam na produção textual. Quando concluído o item 9 (Formação, Capacitação dos Profissionais), entendemos que era momento de uma reunião para apreciação, discussão, crítica e contribuição de todo o grupo de trabalho. Com esta reunião, realizada na Penitenciária de Pedrinhas, alguns aspectos foram muito discutidos tais como o referencial teórico citado no Plano.</i></p> <p><i>Também tivemos reuniões com o Superintendente da Secretaria de Justiça e Administração Penitenciária para melhor situar alguns desdobramentos para o Plano de Ação que são de competência da SEJAP no tocante a reforma, ampliação e construção. Com o andamento do Plano tivemos outro momento de socialização com a equipe de professores da capital para nova apreciação do documento que já estava contemplado até o item 16 (Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação) para indicativo de críticas e contribuições. .</i></p>
Como foi tomada a decisão de construir o plano;	Tal decisão foi tomada em virtude da participação do estado no I Seminário Nacional pela Educação nas Prisões, realizado entre os dias 12 e 14 de julho de 2006, em Brasília
As relações intersecretariais e intersetoriais articuladas para viabilizar a construção do plano;	Comissões formadas por dirigentes, agentes técnicos da Secretaria de Estado da Educação e da Secretaria de Estado de Justiça e Administração Penitenciária que possuíam expertise no tema Educação.
Consultorias e assessorias eventualmente contratadas	O plano não refere ter havido a contratação de consultorias e/ou assessorias.

ou disponibilizadas;	
Matrizes teóricas e conceituais adotadas para fundamentar o plano;	<p>Categorias freireanas como o <i>inacabamento</i> como possibilitadora da Educação em qualquer ambiente ou circunstância, mesmo no ambiente prisional, bem como a Garantia de Direitos, principalmente aqueles citados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como o arcabouço legal dela derivado.</p>
Metodologias empregadas;	<p><i>“A metodologia utilizada no processo de construção do Plano consistiu em reuniões deliberativas com os órgãos (SEDUC / SEJAP), diagnóstico inicial (instrumental – questionários e entrevistas nos estabelecimentos penais e na gestão da SEDUC e SEJAP), sistematização e análise dos dados, elaboração da versão preliminar, Seminário de consolidação do Plano junto a órgãos e entidades envolvidas com a educação no sistema prisional, definição de cronograma, levantamento bibliográfico, leitura, discussão, socialização de ideias, bem como outras estratégias, que prioritariamente aconteciam com um grupo de 4 (quatro) técnicos da SEDUC, e posteriormente se estendia para a equipe de professores do sistema prisional da capital e de outros profissionais envolvidos com a educação em prisões. (MARANHÃO, 2012)</i></p>
Público e setores participantes;	<p>Comissões nomeadas pelos responsáveis pelas pastas da Educação e Justiça e Administração Penitenciária,</p>

	formadas por Dirigentes, Técnicos das citadas.
Forma de anúncio do plano (edital, licitação, consulta pública, assembleias, plenárias etc.);	Evento intersecretarial para apresentar a versão preliminar do Plano, realizado na SEDUC em 10.08.2012
Forma de aprovação final ou de institucionalização do plano.	Até o momento, ainda não há informação sobre a aprovação final ou institucionalização do Plano.

ro analítico dos cinco estados

	SP	PR	MT	AP	MA
1- O estado possui um Projeto Político Pedagógico	N	N	N	N	N
2- Qual o modelo de organização para a oferta da educação? *	2	Misto (CEEBJA E APED)	2	2	2
3- Funcionam as instituições auxiliares da escola?***	N	N	N	N	N
4- Existe um modelo de gestão democrática da escola?	N	N	N	N	N
5- A EJA oferecida é a mesma do a sistema regular de ensino?	S	S	S	S	S
6- Qual o programa de alfabetização adotado?***	3	3	1	3	1

7- Existe uma proposta de formação específica de professores?	N	N	N	N	N
8- Há atendimento de necessidades educacionais especiais?	N	N	N	N	N
9- Concede remição pelos estudos	S	S	S	S	S
10- Tem programa próprio de leitura destinado à remição?	S	S	S	N	S
11- Ações de artes, cultura e esportes estão integradas ao PPP?	N	N	N	N	N
12- Há integração/articulação entre Educação Formal e Não Formal – Escolar e Não Escolar?	N	S	S	S	N
13- Há integração entre órgãos da Educação e da Administração penitenciária?	S	S	S	S	S
14- Houve aprovação do Plano nas instâncias próprias?	S	S	S	S	S
15- Houve participação de profissionais da Educação e da Administração Penitenciária	S	S	S	S	S
16- Houve a participação de presos e/ou egressos na formulação do Plano?	N	N	N	N	N
17- Houve a participação de familiares de presos/egressos na formulação do Plano?	N	N	N	N	N

*Tipo de organização escolar identificados no Brasil: 1. CIEJA; 2. Escola Vinculadora; 3. Escola Polo; 4. Escola Própria.

****Instituições auxiliares da escola são: 1 Conselho de Escola; 2. Associação de Pais e Mestres; 3. Grêmio Estudantil.**

***** Programas de Alfabetização identificados no Brasil. 1. Brasil Alfabetizado; 2. MOVA; 3. Alfabetização Escolar.**

Ao observarmos o quadro acima (com remissão a cada linha do quadro), podemos perceber e apontar aspectos importantes que valem a pena serem destacados neste estudo, a saber:

- a) Apesar da participação conjunta de professores das redes públicas e de pessoal penitenciário nas discussões, no âmbito dos Planos Estaduais analisados, não se pode afirmar que exista um Projeto Político Pedagógico (PPP) adequado à oferta de Educação em Estabelecimentos Penais explicitado no documento em nenhum dos estados citados (Linha 1). Não foram localizadas propostas que contemplem aspectos importantes de um PPP, sobre o qual são importantes as seguintes considerações:
- É um movimento de luta em prol da democracia da escola; não esconde as dificuldades, os pessimismos da realidade educacional, mas não se deixa imobilizar por estes, procurando assumir novos compromissos em direção a um futuro melhor; orienta a reflexão e ação da escola;
 - Está voltado para a inclusão – observa diversidade de alunos, suas origens culturais, suas necessidades e expectativas educacionais;
 - por ser coletivo e integrador, é necessário, para sua elaboração, execução e avaliação, o estabelecimento de um clima de diálogo, de cooperação, de negociação,

assegurando-se o direito de as pessoas intervirem e se comprometerem na tomada de decisões de todos os aspectos que afetam a vida da escola (VEIGA, 2003)

- Há vínculo muito estreito entre autonomia escolar e PPP;
- Sua legitimidade reside no grau e tipo de participação de todos os envolvidos com o ambiente educativo; supõe continuidade de ações;
- Apresenta uma unicidade entre a dimensão técnica e política; preocupa-se com trabalho pedagógico, porém não deixa de articulá-lo com o contexto social (articulação da escola com a família e comunidade (MEC, 2002)

- b) Todos os cinco planos estudados concebem as escolas nos estabelecimentos penais como uma extensão de uma Escola Vinculadora (Linha 2), o que as aproxima administrativamente às escolas comuns da rede estadual, porém, sem considerar as peculiaridades prisionais, o que acaba limitando o trabalho educativo, do ponto de vista pedagógico;
- c) Em nenhum dos estados em tela funcionam as instituições auxiliares da escola, tampouco existe uma preocupação com a implantação de um modelo de gestão democrática (linhas 3 e 4), o que distancia as escolas nas prisões de um trabalho construído coletivamente e mais próximo da realidade prisional, reforçando a impermeabilidade dessas instituições (GOFFMANN, 1996);
- d) Nenhum dos cinco planos que estudamos propõe qualquer trabalho que considere as particularidades da situação de privação da liberdade, já que a EJA oferecida é a mesma do sistema regular de Ensino (Linha 5);
- e) Ao observarmos a Linha 7, deparamo-nos com um aspecto gravíssimo que pode acometer decisivamente a qualidade da Educação ofertada nas prisões dos estados que compõem a amostra: não existe uma proposta sistematizada de formação para os professores que atuam nos presídios, sendo que as ações de

formação prevista contemplam mais o pessoal penitenciário de forma genérica. Mesmo as ações de formação para os educadores que detectamos como mais organizadas no PEEP de Mato Grosso, apesar de contemplarem os professores e acontecerem no ambiente penitenciário, possuem temas pedagógicos mais gerais, ou seja, não foi planejada nenhuma ação de formação que pudesse promover maior preparação para aqueles que atuam em um ambiente com características tão próprias;

- f) Tanto no âmbito federal quanto nos estaduais nenhuma das bases de dados penitenciários existentes coletam informações sobre deficientes físicos ou portadores de necessidades educacionais especiais. Os editais do ENEM PPL (ENEM para as pessoas privadas de liberdade) preveem esta indicação no ato da inscrição, mas ela ainda não aparece no Censo da Educação Básica, usando-se como regra geral dados do IBGE.
- g) A totalidade dos estados amostrais concede a remição de pena pelo estudo (Linha 9), o que poderia promover um estímulo à participação dos sentenciados nas atividades educacionais. Porém, em todos os PEEP ainda é apontada a forte concorrência representada pelo trabalho no interior das unidades prisionais. Podemos inferir dessas informações que ainda não se está promovendo a integração entre trabalho e Educação, o que acaba por enfraquecer as ações voltadas à chamada reabilitação;
- h) Dos cinco estados apenas o PEEP do Amapá não possui qualquer referência a projetos de leitura que promovam a remição de pena (Linha 10). Projetos desse tipo são fundamentais para a promoção do acesso ao direito à Cultura, a qual possui um sólido componente pedagógico e pode contribuir em muito na construção do conhecimento e da cidadania como um todo, conforme tratamos neste trabalho em item específico. Considerando que a frequência nas atividades de educação formal é facultativa, estamos diante de uma excelente oportunidade de promover uma integração entre as atividades escolares e não-escolares e um aumento do número de participantes em atividades menos degradantes, exaustivas e repetitivas características muito comuns do trabalho oferecido no

ambiente prisional. Permanece ainda o desafio de se ampliar tais ações e torná-las programáticas

- i) Em relação a outras ações de artes, cultura e esportes integradas ao PEEP (Linha 11), é alarmante a constatação de que nenhum dos estados possui uma proposta organizada para a integração dessas ações, o que acaba por reforçar o tradicional isolamento entre diferentes projetos e desperdiçando uma oportunidade clara de avanço nessa questão.
- j) Os dados referentes à Linha 12 dizem respeito à possível integração/articulação entre Educação Formal e Não Formal – Escolar e Não Escolar. Chama a atenção o fato de que São Paulo, com o maior sistema prisional do Brasil e um dos maiores do mundo, não apresenta nenhuma evidência de que haja alguma proposta de que integre essas modalidades educativas. Dessa forma, perpetua-se a fragmentação característica das iniciativas voltadas à formação integral dos indivíduos em cumprimento de pena, diminuindo-se, assim, suas possibilidades de constituir-se como cidadão crítico e produtivo.
- k) Um fator extremamente positivo constata-se na Linha 13, já que em todos os estados pesquisados existe a necessária intersectorialidade entre as pastas responsáveis pela Educação e pela Administração Penitenciária. Tradicionalmente, existia um isolamento ou mesmo uma aparente incompatibilidade entre esses setores e isso afetava diretamente o trabalho educativo nas prisões. As Diretrizes Nacionais para a construção dos Planos Estaduais recomendam expressamente esta articulação a exemplo do que foi feito em nível federal entre os ministérios da Justiça e da Educação.
- l) Conforme verificamos na Linha 14, em todos os Estados amostrais houve a aprovação dos Planos nas devidas instâncias, o que confere aos mesmos a necessária legitimidade para que sejam postos em prática.
- m) Na Linha 15, podemos verificar que tanto os setores ligados à Administração Penitenciária quanto da Educação participaram de forma integrada da elaboração

dos Planos Estaduais, materializando a necessária intersetorialidade, já mencionada anteriormente.

- n) As informações contidas nas Linhas 16 e 17 remetem a um fator fortemente acometedor da legitimidade dos referidos Planos Estaduais, tendo em vista que não houve qualquer participação de presos, egressos ou familiares em nenhum dos estados analisados. Ora, se o público de interesse de qualquer política não tem sua voz ouvida na formulação da mesma, torna-se difícil acreditar que suas necessidades serão contempladas. Talvez isso seja possível em etapas posteriores, como no monitoramento, pois é extremamente necessário saber como os principais interessados avaliam a política em questão, considerando suas críticas e sugestões para a melhoria das ações voltadas à educação em regime de privação da liberdade.

Conclusões

Um longo e difícil caminho foi percorrido para que se chegasse à aprovação das Diretrizes Nacionais para a Oferta da Educação em Estabelecimentos Penais, assim como longo e difícil foi o acesso aos planos elaborados pelos 27 estados brasileiros.

Primeiro na qualidade de Educador de Educação Básica nos quadros da FUNAP/SP, depois como pesquisador em nível de mestrado, como consultor para Educação em prisões e agora novamente como pesquisador, são mais de duas décadas de militância e de acompanhamento da Educação em prisões.

Ao final de uma longa pesquisa de doutorado, quando avaliamos de onde partimos, onde agora estamos e aonde precisamos chegar, não há dúvidas que temos um longo caminho para efetivação da Educação em Prisões como parte constituinte e inseparável da política pública de Educação.

O trato do problema de pesquisa sob a ótica da *policy cycle approach* foi uma novidade desafiante, mas estimulante, pois requer conhecimento de causa, familiaridade com a temática e visão histórica de todo o processo que a envolve, ressignificando o conhecimento e as posições do pesquisador.

O acesso aos planos dos 27 estados da federação foi a tarefa mais difícil desta empreitada. Não obstante serem documentos de natureza pública, o processo de sua elaboração, revisão e devolutivas por parte das instâncias federais, assim como o cumprimento dos prazos por parte dos estados, dificultou extraordinariamente ter todos eles em mãos para as devidas análises e cotejamentos.

A hipótese inicial da pesquisa, (pg. 10 desta), foi inspirada no Artigo 81 da LDB em vigor, No nosso entendimento, este é o artigo mais generoso da legislação educacional, ao permitir “a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei” (Art. 81).

No âmbito do GEPÊPrivação cultivávamos a saudável utopia de que pudessemos chegar a um modelo de prisão escola, tal como chegamos a uma planta de penitenciária industrial, caso único e malfadado da Penitenciária Industrial de Guarapuava, praticamente destruída depois de 15 anos de bom funcionamento.

O artigo 81 em referência é particularmente apropriado para a Educação de Jovens e Adultos e as possibilidades de inovação no processo de construção de uma política de Educação para as Prisões são alvissareiras, foram discutidas pelo GEPÊPrivação nos estados em que este prestou assessoria técnica (MS, MT, BA, PR, SC, AP), mas a subordinação das equipes estaduais responsáveis pela elaboração dos respectivos planos às diretrizes do governo federal, especialmente em relação ao Plano Estratégico por meio do qual são disponibilizados os recursos federais, de certa forma inibiu as iniciativas que poderiam explorar:

- desenvolver uma EJA Prisional fortemente atrelada à alfabetização, elevação da escolaridade e qualificação para o trabalho;
- produção de material didático pedagógico específico para a EJA Prisional;
- proceder à certificação de competências por meio do trabalho;
- proporcionar formação pedagógica a presos e presas para atuarem como monitores de Educação;

- proporcionar formação pedagógica a presos e presas para atuarem como agentes prisionais de saúde;
- criar especialidade de Professor em Regimes de Privação da Liberdade no quadro do magistério;
- oferecer nas universidades cursos de especialização em Educação Prisional;
- articulação e integração da Educação em prisões com o Plano Nacional de Educação e com os planos estaduais;

Todas estas alternativas têm amparo na legislação vigente, mas são desconhecidas da maioria dos gestores, agentes e professores. Portanto, da hipótese inicial “será a Educação em prisões uma mera transposição da Educação Escolar e regular para o sistema penitenciário ou no âmbito da elaboração de 27 planos estaduais de Educação em prisões aproveitar-se-á a oportunidade para forjar uma ou mais propostas educacionais que realmente ressignifiquem o entendimento que hoje temos do crime, da pena, da prisão e do condenado?”, podemos concluir que:

Do ponto de vista da inovação, destacam-se as articulações interministerial, intersecretarial, interdepartamental e interconselhos nos níveis federal e estadual que foram responsáveis pela formulação dos marcos regulatórios da Educação em Prisão no Brasil.

Ainda do ponto de vista da inovação na área – que na verdade significa o aprimoramento de práticas já existentes – foram as iniciativas de constituir uma secretaria específica para a administração penitenciária, a exemplo do que São Paulo já tinha, que possibilita a profissionalização e a especialização de quadros, algo difícil de se fazer em estruturas que tenham na mesma pasta as polícias como prioridade.

Também no sentido dos ajustes organizacionais foi relevante a criação de setores homólogos na estrutura das secretarias da Educação e da Administração Penitenciária com o objetivo precípua de cuidar das questões relativas à Execução Penal na Educação

e à Educação na Administração Penitenciária, ainda que com equipes enxutas e infraestrutura de apoio deficientes.

Os arranjos financeiros que foram feitos, de um lado, para assegurar o custeio da Educação em Prisões, e de outro, para dar suporte técnico aos estados na elaboração de seus respectivos planos se mostrou eficaz.

Ao final da pesquisa entendemos que os objetivos iniciais foram plenamente alcançados. A metodologia escolhida, com as precauções anunciadas nas preliminares desta tese, possibilitou entender tanto o processo quanto as estratégias empregadas neste caso concreto para a construção de uma política pública que ao longo de toda a história brasileira esteve presente mais nos discursos do que na prática. Ou melhor, possibilitou entender como políticas setoriais destinadas a segmentos socialmente marginalizados, quando articulada e integrada com políticas públicas de caráter universalizante têm potencial para promover a inclusão social, a valorização dos profissionais que nela atuam e o resgate da dignidade da pessoa humana.

O conhecimento novo produzido no bojo desta pesquisa consiste em ter reunido evidências de que a denominada vontade política, foi determinante para que um governo mobilizasse as estruturas da administração pública, usando as prerrogativas que lhe confere a lei, para compelir outros agentes políticos e instituições a transformarem em ações concretas os belos discursos que enfeitam nossa legislação social.

A utilização da abordagem do ciclo de política como metodologia de investigação e análise não fechou necessariamente um ciclo da própria política, mas indicou seu começo, meio e estágio atual, que é dado pelo arcabouço jurídico e legal construído ao longo deste processo e novas pesquisas poderão se ocupar de sua real eficácia, dos seus resultados e de eventuais impactos que ela venha a produzir na sociedade em relação à percepção que tem em relação ao crime, à pena, à prisão, ao preso e ao poder da Educação de promover transformações sociais.

Referências

ABRAMO, H. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2005.

ADORNO, Sérgio. **A prisão sob a ótica de seus protagonistas:** itinerário de uma pesquisa. São Paulo: Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, nº 3, v.1-2, p. 7-40, 1991.

ARROYO, Miguel. **Direito ao tempo de Escola**, Belo Horizonte: UFMG, 1988.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. Ed. Brasiliense, São Paulo/SP, 1995.

BRASIL, 2008, **Infopen**. Sistema Nacional de Informações Penitenciárias. Departamento Penitenciário Nacional – Ministério da Justiça.

BRASIL, **Código Penal** (parte especial). Decreto-lei nº 2848, de 7.12.1940.

BRASIL, **Constituição Federal**, promulgada em 5.10.1988.

BRASIL, **Lei de Execução Penal**. Lei Federal nº 7.210, de 11.7.1984.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Anteprojeto de lei de execução penal**. Brasília, Ministério da Justiça, 1981.

BRASIL, Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 14, de 11.11.1994:** fixa as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, 1995.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 20, 20 maio 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). **Resolução nº 3, de 11 de março de 2009**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de

Educação nos Estabelecimentos penais. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p. 22, 25 mar. 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**, que Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), alterado pela Lei nº 11.707, de 19 [de](#) junho de 2008.

BRASIL. **Padrões Mínimos de Qualidade do Ambiente Escolar**. Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). Ministério da Educação, 2006.

CANDIDO, Antonio. **Direitos humanos e literatura**. In.: FESTER, A. C. Ribeiro e outros. Direitos humanos e... . São Paulo: Brasiliense, 1989.

CASTRO, Jorge Abrahão de. AQUINO, Luseni (Orgs). **Juventude e Políticas Sociais No Brasil**. Brasília : IPEA, 2008.

CERVO, A. L., BERVIAN, P.A e DA SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Trad. J. Rodrigues Meréje. (p. 129-169) São Paulo: Companhia Editoria Brasileira, 1937. In: OLIVEIRA, Paulo de Salles (Org.) *Metodologia das ciências humanas*. (p. 29-51) São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Tradução: Roberto Machado. 16ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Tradução: Ligia M. Pondé Vassalo. Rio de Janeiro: Vozes, 1977.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Tradução: R. Ramalhe. 13ª ed. Petrópolis, Vozes, 1996.

FREIRE, Paulo. **A importância do Ato de Ler**. São Paulo: Cortez, 1988.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

FUNAP, **Presídios e Educação**. I Encontro de Monitores de Alfabetização de Adultos Presos do Estado de São Paulo. São Paulo: Funap, 1993.

GADOTTI, Moacir. **Educação como Processo de Reabilitação**. In: MAIDA J. D. (org.). *Presídios e Educação*. São Paulo: FUNAP, 1993.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal na pedagogia social**. In: I Congresso Internacional de Pedagogia Social, 1., 2006, . **Proceedings online...** Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, Available from: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000092006000100034&lng=en&nrm=abn>. Access on: 11 May. 2007.

LEFEBVRE, Henri. **La presencia y la ausencia** Contribución a la teoría de las representaciones Cidade do México: Fondo e Cultura Económica, 1983.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e Lógica Dialética**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1983.

LEME, José Antonio Gonçalves. **A cela de aula: tirando a pena com letras**. Uma reflexão sobre o sentido da educação nos presídios. Dissertação de Mestrado, Programa de Educação (Currículo), da PUC de São Paulo, 2002.

MOREIRA, Fábio. **A política de Educação de Jovens e Adultos em regimes de Privação da Liberdade no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Faculdade de Educação da USP, 2008.

OEI/MEC-Brasil. Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação, a Ciência e a Cultura/Ministério da Educação do Brasil. **Ações e espaços de fomento à leitura em estabelecimentos penais no Brasil e América Latina**. Brasil, 2010.

ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. **A escola da prisão como espaço de dupla inclusão: no contexto e para além das grades**. Polyphonia, São Paulo, 2011.

ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. **Educação escolar de adultos em privação de liberdade: limites e possibilidades**. 31ª Reunião, ANPED, 2008.

PENIN, Sonia T.S. **Cotidiano e escola: a obra em construção: O poder das práticas cotidianas na transformação da escola**. São Paulo: Cortez, 1989.

PORTUGUES, Manoel Rodrigues. **Educação de Adultos Presos:** Possibilidades e contradições da inserção da educação escolar nos programas de reabilitação do Sistema Penal do Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da USP, 2001.

ROCHA, Luiz Carlos da. **A prisão dos pobres.** Tese de Doutorado, Instituto de Psicologia da USP, 1994.

RUSCHE, Robson Jesus. (Org.). **Educação de Adultos Presos:** uma proposta metodológica. São Paulo: FUNAP, 1995.

RUSCHE, Robson Jesus. **Teatro: gesto e atitude** – investigando processos educativos através de técnicas dramáticas, com um grupo de presidiários. São Paulo. Dissertação de Mestrado, Instituto de Psicologia USP. 1997.

SALLA, Fernando Afonso. **As prisões em São Paulo.** São Paulo: Annablume, 1999.

SILVA, Roberto da (Org.). **Remição da pena: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.** São Paulo: GepêPrivação, 2008.

SILVA, Roberto da. **A eficácia sociopedagógica da pena de privação da liberdade.** 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2001.

SILVA, Roberto da. **O que as empresas podem fazer pela reabilitação do preso.** São Paulo: Ethos, 2002.

SILVA, Roberto da. **Plano Estadual de Educação em Prisões do Estado do Mato Grosso do Sul.** Cuiabá: GepêPrivação, Seduc, Sejus, 2010. Disponível em: <http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Sistema%20Penal/Justia%20e%20Cidadania/Plano%20Estadual_educ_MS.pdf>.

SILVA, Roberto da. **Plano Estadual de Educação em Prisões do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis: GepêPrivação, Seduc, Sejus, 2010.

SILVA, Roberto da. **Plano Estadual de Educação em Prisões do Estado do Mato Grosso.** Campo Grande: GepêPrivação, Seduc, Sejus, 2010.

SILVA, Roberto da; MOREIRA, Fábio. **Objetivos educacionais e objetivos da reabilitação penal: o diálogo possível** São Paulo: Revista Sociologia Jurídica, nº 03 - Julho-Dezembro/2006.

UNESCO. **Educando para a liberdade:** trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília: Unesco, Governo Japonês, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, 2006.

UNESCO. **Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008:** educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? – Brasília : UNESCO, 2008.