

## CAPÍTULO I – A POLÍTICA PÚBLICA DE EXECUÇÃO PENAL NO BRASIL

### I. 1 - Apresentando a Área em Estudo

O Direito Penal brasileiro fundamenta-se sobre três conjuntos de leis: o Código Penal, escrito em 1940, que descreve o que é crime e determina a pena para cada tipo de infração; o Código de Processo Penal, de 1941, que tem por objetivo determinar os passos que a Justiça deve respeitar diante da ocorrência de um crime, da investigação policial ao julgamento; e a Lei de Execução Penal<sup>1</sup>, de 1984, criada a partir de um tratado da ONU sobre Execução Penal no mundo, que define as condições em que o sentenciado cumprirá a pena.

Tanto o Código Penal, quanto o Código de Processo Penal, por terem sido escritos há várias décadas, transformaram-se, nos últimos anos, numa enorme colcha de retalhos, tantas foram as emendas que tentaram atualizá-los.

A legislação penal brasileira está pautada sobre a égide “de que as penas e medidas de segurança devem realizar a *proteção dos bens jurídicos* e a *reincorporação do autor à comunidade*”<sup>2</sup>. Portanto, a aplicação da Lei de Execução Penal - LEP tem por objetivo, segundo o seu Art. 1º, duas ordens de finalidades:

“a correta efetivação dos mandamentos existentes nas sentenças ou outras decisões, destinados a reprimir e a prevenir os delitos, e a oferta de meios pelos quais os apenados e os submetidos às medidas de segurança venham a ter participação construtiva na comunhão social.”<sup>3</sup>

Promulgada para tal fim, a LEP suscita várias discussões e interpretações. O Direito Penal brasileiro se divide em duas correntes de juristas com idéias e perspectivas distintas — uns, mais conservadores, privilegiando a pena privativa de liberdade, acreditam que a sanção penal deve significar sofrimento só possível com a perda de liberdade e que, somente enclausurando os delinqüentes, a sociedade estará livre dos seus males sociais causados pelos mesmos. Defendem que a solução para

---

<sup>1</sup> Segundo o Defensor Público Amílcar Siqueira, esta lei é voltada para o ideal, porém segue os parâmetros de um “país rico”.

<sup>2</sup> Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal - Do objetivo e da aplicação da lei de Execução Penal, p. 118 do Código de Processo Penal (grifo do autor).

<sup>3</sup> Idem.

acabar com a violência está no endurecimento da lei e na aplicação de penas severas para os mais violentos. Segundo Da Matta (2002)<sup>4</sup>, defensor desta tese,

“No direito penal realmente científico, o importante é conter o criminoso. A idéia de reabilitação é uma falácia. O papel do Direito Penal é proteger a sociedade e, por isso, latrocidias, estupradores e seqüestradores têm que ficar presos por um longo período para que não possam cometer novos crimes”. (p. 45)

Outros, descrentes de que a severidade da pena imposta tenha eficácia preventiva e/ou reabilitadora, fundamentados nas idéias do jurista italiano do século XVIII, Cesare Beccaria — para quem o que inibe o crime não é o tamanho da pena, mas a certeza da punição — discutem a necessidade de criação de meios e métodos alternativos ao simples encarceramento. Para eles, “a criminalidade nunca foi resolvida com a repressão dura. A pena de reclusão está superada como forma de reeducação”.<sup>5</sup>

Diante de uma infinidade de discussões que envolvem o tema e da crescente onda de violência que assola as principais metrópoles brasileiras, tramitam no Congresso projetos de lei para reformular o Código de Processo Penal na tentativa de desburocratizar o rito de justiça e agilizá-la, além de propor, entre outros, a redução da maioria penal, a criação de penas alternativas e tipificação de crimes hediondos.

As referidas discussões fundamentam-se sob orientações internacionais de duas correntes filosóficas tradicionais. Uma delas, pautada nas idéias norte americanas, principalmente das instituídas pelo Estado de Nova York, a da “tolerância zero”, que se centra na “teoria dita *da vidraça quebrada* formulada em 1982 por James Q. Wilson (papa da criminologia conservadora nos Estados Unidos) e George Kelling em artigo publicado pela revista *Atlantic Monthly*: adaptação do ditado popular *quem rouba um ovo, rouba um boi*”<sup>6</sup> — sustenta a idéia de que é lutando contra os pequenos distúrbios cotidianos que se faz recuar as grandes

---

<sup>4</sup> Promotor Carlos Eduardo Fonseca Da Matta, da 3ª Procuradoria de Justiça do Ministério Público de São Paulo, em entrevista para a Revista Super Interessante de abril de 2002, edição especial com tema segurança.

<sup>5</sup> Maurício Zanóide de Moraes, criminalista de São Paulo em entrevista para a Revista Super Interessante de abril de 2002, edição especial com tema segurança, p. 47.

<sup>6</sup> In: WACQUANT, 2001, p. 25.

patologias criminais, buscando apoio nas instituições policial e penitenciária a fim de conter as desordens geradas pelo desemprego em massa<sup>7</sup>, a imposição do trabalho assalariado precário e a retração da proteção social, restabelecendo uma verdadeira ditadura sobre os pobres (WACQUANT, 2001). A outra, preocupada com as questões sociais que envolvem a delinquência, prega uma “justiça social”, não valorizando a pena privativa de liberdade, mas sim meios e métodos alternativos ao encarceramento. Privilegia a idéia de que tal pena é a última instância para o delinquente, sendo, portanto, só cabível aos casos em que o infrator significa risco concreto à vida das pessoas<sup>8</sup>.

Uma terceira corrente cresceu, nas últimas décadas, com muita força à margem destas duas, principalmente em alguns países da América Latina, como Argentina, Chile, Colômbia e México, defendendo um “Direito Alternativo” e repudiando a visão tradicional positivista acrítica do Direito, cuja racionalidade se centra em “começar e findar na lei”. Segundo o jurista Amilton Bueno de Carvalho<sup>9</sup>, um dos maiores defensores dessa filosofia no Brasil, a proposta do “Direito Alternativo” ultrapassa os limites do legalismo, criticando os fundamentos do direito e os da sociedade. O “direito alternativo”, para ele, ataca a estrutura social, propondo outro tipo de relacionamento à sociedade.

Não acreditando na existência da neutralidade do Direito e, conseqüentemente, da Justiça, os estudiosos do direito alternativo o classificam apenas como um movimento de busca de instrumental prático e teórico para os juristas que queiram se comprometer com a modificação da sociedade, buscando fundamentação teórica nas discussões críticas avançadas do saber interdisciplinar, pregando a politização do espaço jurídico, com o objetivo de valorizar o conceito de democracia.

---

<sup>7</sup> O Brasil assume na década de 2000 a vice-liderança no ranking mundial do desemprego medido entre 108 países. Na década de 1980 estava em nona posição, atrás da Índia, EUA, China, Itália, Reino Unido, Espanha, França e Japão. Na década de 1990, pulou para sexto lugar, ficando atrás da Índia, EUA, China, Itália, França. (Revista Época, nº 211 de 03/06/2002). Fonte: IBGE, OCDE, OIT, FMI, Banco Mundial, Cepal e Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de São Paulo.

<sup>8</sup> Julita Lemgruber em entrevista para a Revista Super Interessante de abril de 2002, edição especial com tema segurança, p. 60 e 61.

<sup>9</sup> Conferência apresentada na UERJ no dia 29/08/1996.

O uso alternativo do direito se dá, segundo eles, ao usar alternativamente o direito positivado, reconhecendo o pluralismo jurídico, priorizando a interpretação qualificada sociológica do fato, partindo do princípio de que o “operador do direito também é o criador da lei para servir alguém”<sup>10</sup>, evidenciando que “não é só o Estado que cria o Direito, mas também a sociedade civil”<sup>11</sup>, com o objetivo de valorizar a liberdade democrática.

Acreditando que “não existe o crime enquanto fator social e quem cria o crime é a lei”<sup>12</sup>, o direito alternativo *stricto sensu* atua no Direito Penal propondo que o delito não seja analisado simplesmente no ângulo da norma, mas sim no contexto em que se insere o fato na norma, sugerindo a valorização da história do fato na sua análise. Cientes de que o Direito Penal tradicional é excludente, propõem trabalhar sobre um direito penal mínimo, priorizando o Direito Civil sobre o Direito Penal. Para eles a função do operador jurídico penal não é de perseguir o cidadão, mas sim de garantir a sua liberdade, estando com a racionalidade na razão da sociedade civil e não na razão da racionalidade do Estado.

Em suma, estamos diante de dois parâmetros filosóficos para uma política legislativa penal, um centrado na valorização da responsabilidade individual sobre o fato social e outro, oposto, priorizando o indivíduo nas suas relações histórico sociais. É importante que compreendamos que quando definimos o modelo processual penal já estamos identificando o “modelo de preso” que desejamos, pois quando se cria o “tipo penal” já se sabe quem se espera manter na cadeia. As penas alternativas, por exemplo, são produzidas para uma determinada camada social, assim como todos os benefícios corporativos evidenciados na nossa legislação brasileira.

Conforme dados do Ministério Público de 2002, por exemplo, só 5% dos crimes financeiros são punidos. Para eles, a própria legislação é inadequada para os processos sobre crimes financeiros que tramitam na Justiça. Segundo a procuradora de São Paulo, Denise Abade, em entrevista para o Jornal Folha de São Paulo<sup>13</sup>, “a

---

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> O Código Penal determina a anterioridade da Lei para a definição de crime: “Art. 1º - Não há crime sem a lei anterior que o defina”, p. 63.

<sup>13</sup> Dia 17/02/2002, p. B 4 – Caderno Dinheiro.

legislação nessa área é propositalmente falha, os acusados conseguem com facilidade entrar com ação para pedir cancelamento da ação penal”.

Partindo do pressuposto de que não há crime sem lei anterior que o defina, pode-se perceber que as leis são construções sociais e como tal devem ser consideradas, e que, de acordo com Becker<sup>14</sup> (apud BREITMAN, 1989), as diferenças na capacidade de fazer regras e de aplicá-las a outras pessoas, representam essencialmente diferenças de poder. Aqueles grupos cuja posição social lhes confere armas e poder são mais capazes para impor suas regras.

“A punição através do emprisonamento e a perseguição policial se manifestam mais fortemente contra certos tipos de crimes cometidos por certos grupos de atores sociais. A auto-imagem que os grupos sociais fazem de si tem também implicações que devem ser levadas em conta. Os membros das camadas alta e média não se vêem enquanto criminosos. Desenvolvem um estereótipo dos criminosos adequado à imagem das camadas populares, as quais tornam-se, assim, duplamente criminalizadas. Essas, por sua vez, assumem para si esta imagem e seus motivos”. (BREITMAN, 1989, p. 160)

Com o objetivo de acobertar certos atores dos seus “desvios” ou dos seus delitos, no caso das camadas dominantes, muitas vezes justificativas “sociais” são criadas, surgindo, assim, as figuras relacionadas com “perturbações psicológicas”.

Nessa “era do economicismo”, enquanto se determina que é crime um assassinato comum na base da estrutura de classes, não se configura crime quando executivos recusam-se a prever proteção adequada para seus trabalhadores, resultando em um número de mortes calculado que seria possível prevenir; quando políticos faltam em aprovar uma legislação que poderia salvar vidas; quando, tanto direta quanto indiretamente, membros das altas esferas econômicas são responsáveis por muito mais mortes do que os trabalhadores e as pessoas das classes baixas (GOODE, 1984)<sup>15</sup>.

Em entrevista para a pesquisa, Edson Sodré, 41 anos, interno do sistema penitenciário do Rio de Janeiro, traz uma visão muito pessoal do problema, indicativa do modo como são percebidos os valores que subsidiam esse sistema: “...quem mata

---

<sup>14</sup> BECKER, 1977, p. 67.

<sup>15</sup> Apud Breitman, 1989, p. 149

um é assassino; quem mata milhares é herói; quem mata milhões com uma bandeira nas costas é patriota.”

Em suma, sendo alvo dos poderes e das acusações, com maior frequência, os pobres passam a encher as prisões, de forma que essas são concebidas para eles. É por isso que as cadeias estão cheias de excluídos financeiramente e culturalmente, pois o código é criado pela classe dominante que estabelece as regras a partir de sua necessidade de controle.

## I. 2 - O Sistema Penal

Com a crescente onda de violência que vem assustando os habitantes das grandes metrópoles, os temas relativos ao crime e ao tratamento da criminalidade no Brasil encontram-se no centro de uma série de discussões e têm despertado a atenção dos governantes e da população. Muitas vezes, o cárcere ocupa o centro desses debates, na medida em que representa o principal instrumento do sistema para procurar impedir as atuações criminosas. O sistema penitenciário assenta-se sobre este tipo de punição como forma real e simbólica de interrupção do problema, propondo a “ressocialização” dos detentos, supondo que o “desrespeito” às normas esteja relacionado, por exemplo, à falta de formação profissional e de disciplinarização moral para o convívio social e o trabalho. A pena, neste sentido, é proposta não apenas enquanto punição, mas como fator de reeducação do indivíduo.

“Convertida no centro irradiador do sistema penitenciário, na própria medida em que a pena privativa de liberdade constitui o essencial, a prisão assume uma tripla função: punir, defender a sociedade isolando o malfeitor para evitar o contágio do mal e inspirando o temor ao seu destino, corrigir o culpado para reintegrá-lo à sociedade no nível social que lhe é próprio”. (PERROT, 1988, apud Breitman, 1989, p. 194)

Dentre esses três objetivos, a meta de reabilitar passou a merecer ênfase especial a partir do século XIX<sup>16</sup>. Designada por terapêutica, cura, recuperação, regeneração, readaptação, ressocialização, reeducação ou outros termos, ora sendo vista como semelhante à finalidade do hospital, ora como a da escola.

As Regras Mínimas para Tratamento dos Reclusos<sup>17</sup>, aprovadas pelo Conselho de Defesa Social e Econômica da ONU, pelo menos no terreno programático, trazem o fim precípua da penitenciária, que seria utilizar toda assistência educacional, moral e espiritual no tratamento de que se mostre necessitado o interno, de modo a lhe assegurar que, no retorno à comunidade livre, esteja apto a obedecer às leis.

---

<sup>16</sup> Segundo Foucault (2000), “Desaparece, destarte, em princípio do século XIX, o grande espetáculo da punição física: o corpo suplicado é escamoteado; exclui-se do castigo a encenação da dor. Penetramos na época da sobriedade punitiva”. (p.16)

<sup>17</sup> As Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos foram estabelecidas no “I Congresso da ONU sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente”, em Genebra, no ano de 1955. O Brasil como Estado membro da ONU, promulgou a Lei Nº 3.274 de 02/10/1957, dispondo sobre as Normas Gerais do Regime Penitenciário.

Como podemos observar, às penitenciárias são conferidas como atribuições legais, em uma mesma dinâmica institucional, a punição e a ressocialização. Avaliando a Lei de Execução Penal e o Código Penal, bem como o discurso prisional predominante, podemos supor que o objetivo de recuperação é primordial, ainda que não se abandone a meta punitiva. Examinando, entretanto, os procedimentos disciplinares e os ditos “pedagógicos” dos presídios, evidencia-se a incompatibilidade entre os dois tipos de atribuições penitenciárias (BREITMAN, 1989).

Thompson (1980) em seu estudo sobre “a questão penitenciária” demonstrou que os fins atribuídos à pena de prisão são inconciliáveis e contraditórios, pois a prisão além de não poder deixar de punir, não recupera ninguém. Para ele,

“punir é castigar, fazer sofrer. A intimidação, a ser obtida pelo castigo, demanda que este seja apto a causar terror. Ora, tais condições são reconhecidamente impeditivas de levar ao sucesso uma ação pedagógica.” (THOMPSON, 1980, p. 6)

A finalidade da pena privativa de liberdade é a obtenção de vários objetivos conjuntamente, dentre eles: punição retributiva do mal causado pelo delinqüente; prevenção da prática de novas infrações, através da intimidação do condenado e de pessoas potencialmente criminosas; regeneração do preso, no sentido de transformá-lo em não-criminoso. Segundo Foucault (2000), as prisões

“não se destinam a sancionar a infração, mas a controlar o indivíduo, a neutralizar a sua periculosidade, a modificar as suas disposições criminosas, a cessar somente após a obtenção de tais modificações”. (p. 20)

Tais objetivos explicitados são passíveis de críticas e sensíveis a uma análise científica profunda, pois caracterizam-se por ações e metas completamente antagônicas, onde se pensa em recuperar punindo.

Fica evidente, através da observação das populações que compõem as prisões, bem como pelas notícias que preenchem as páginas policiais dos jornais, serem os crimes de rua e os assassinatos ordinários os que proporcionam maior chance ao ator envolvido de ser perseguido pela polícia e condenado pela justiça.

Conforme Loïc Wacquant (2001),

*“(…) o novo senso comum penal visando criminalizar a miséria – e, por esse viés, normatizar o trabalho assalariado precário – concebido nos Estados Unidos se internacionaliza, sob formas mais ou menos modificadas e irreconhecíveis, a exemplo da ideologia econômica e social fundada no individualismo e na mercantilização, da qual ele é a tradução e o complemento em matéria de ‘justiça’”.* (Grifo do autor) (p. 18 e 19)

Neste sentido, parece correto supor que o sistema penal foi instituído socialmente com o objetivo de aprisionar as suas mazelas sociais, colocando para “debaixo do tapete” as suas chagas abertas pela exclusão social e pela ganância por poder geradas pelas lutas de classes.

### I. 3 - A Execução Penal

Segundo o Art. 61 da Lei de Execuções Penais, são órgãos responsáveis pela sua execução: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, subordinado ao Ministério da Justiça, composto com o objetivo de propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, à administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; o Juízo da Execução, responsável pela aplicação dos casos julgados; o Ministério Público, com o objetivo de fiscalizar a execução da pena; o Conselho Penitenciário, órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena; o Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; o Departamento Penitenciário Local, tendo por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da unidade da Federação a que pertencer; o Patronato público ou particular, destinado a prestar assistência aos albergados e aos egressos; e o Conselho da Comunidade, com o objetivo de fiscalizar as unidades penais de cada Comarca.

Com a “desfederalização” do Direito Penal, o sistema prisional, a justiça e o sistema policial estão organizados em nível estadual de modo que cada governo tem certo grau de autonomia na introdução de reformas sobre a manutenção de cadeias, financiamento, pessoal, questões disciplinares e investigação de possíveis abusos. A implementação de políticas públicas de execução penal no Brasil ficou a cargo de cada estado. Por isso, devido à diversidade cultural, social e econômica de cada cidade, a realidade penitenciária brasileira é muito heterogênea, variando de região para região, de estado para estado e, na maioria das vezes, de unidade penal para unidade penal<sup>18</sup>.

O sistema penitenciário é gerenciado geralmente pelas Secretarias de Estado de Justiça de cada estado, sendo administrado diretamente por um Departamento de

---

<sup>18</sup> É importante salientar que embora a realidade política e administrativa do sistema penal brasileiro sejam diversas, em contraposição, a realidade do seu interno penitenciário é bastante homogênea. Em sua maioria são pobres, negros (afro-descendentes), com pouca formação escolar, estavam desempregados quando foram presos e viviam nos bolsões de miséria das cidades.

Assuntos Penitenciários que responde pelas Unidades Penais. Em alguns casos, como em vários estados do Norte e Nordeste, por exemplo, as Secretarias não possuem estes Departamentos, sendo cada Unidade Penal responsável pela sua política carcerária de execução penal<sup>19</sup>.

Já outros estados, como Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, possuem além destes Departamentos, instituições públicas ou divisões que respondem por diversas ações na execução penal. O Rio de Janeiro, por exemplo, possui, desde 1977, uma Fundação pública<sup>20</sup> que tem como missão desenvolver ações que venham a implementar a ocupação prisional através do trabalho e da qualificação profissional para detentos e egressos do sistema penitenciário. Também possui um Patronato público<sup>21</sup> que cuida de ações sociais que venham a garantir a “reinserção” do egresso penitenciário na sociedade.

As regiões Sul e Sudeste<sup>22</sup>, por exemplo, são as que mais investem em políticas de ocupação prisional, principalmente a ocupação através do trabalho. Já a região Norte e Nordeste<sup>23</sup>, pouco, ou quase nada vêm desenvolvendo nessa direção, ainda mantém simplesmente a política que valoriza o encarceramento.

O Rio Grande do Sul<sup>24</sup> é um dos estados pioneiros na discussão das políticas de execução penal no Brasil. Investe, já há algum tempo, em uma "cultura" alternativa à pena de prisão, que diferencia o tipo de infrator e a sua infração, adequando a pena a cada caso específico. Para eles, as sanções alternativas podem significar o caminho para a integração do infrator à sociedade, evitando os efeitos perniciosos da prisão. Dentre elas, a que considera a ocupação, pelo trabalho qualificado, em resposta ao ócio improdutivo e desumanizador. Ainda adota, precursoramente, a prática da remição pelo ensino à base de um dia de pena por dezoito horas de estudo, equiparando-o ao trabalho.

---

<sup>19</sup> Alguns estados brasileiros não possuem uma estrutura complexa para gerenciar a execução penal, porque administram um quantitativo pequeno de internos em relação as grandes metrópolis.

<sup>20</sup> Fundação Santa Cabrini.

<sup>21</sup> Patronato Margarino Torres

<sup>22</sup> Segundo dados do Ministério da Justiça, 2001, estas duas regiões encarceram 72% da população carcerária brasileira, cerca de 161.751 internos.

<sup>23</sup> Estas duas regiões respondem por 19% da população carcerária brasileira, cerca de 43.862 internos.

<sup>24</sup> O Rio Grande do Sul encarcera a quarta maior população brasileira, cerca de 14.123 pessoas.

Acompanhando as discussões internacionais que envolvem a execução penal, vários estados vêm redefinindo a sua atuação junto ao sistema penitenciário. Muitos, como o Rio de Janeiro<sup>25</sup>, vendo que a questão humanitária prevalece sobre qualquer situação, vem tendo iniciativas no sentido de extinguir as suas Secretarias de Justiça, transformando-as em Secretarias de Direitos Humanos e Sistema Penitenciário. A simples troca de nome, para muitos pode nada significar, porém, para outros, vem gerando uma mudança de mentalidade, privilegiando o humano sobre a idéia de justiça<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Já o Rio de Janeiro encarcera a segunda maior população brasileira, cerca de 19.739 pessoas.

<sup>26</sup> Embora na gestão do governador Anthony Garotinho (de janeiro de 1999 a abril de 2002) tal medida tenha sido implementada, quando da entrada da governadora Benedita da Silva (2002), retrocedeu-se a formação anterior. O Sistema Penitenciário retornou à Secretaria de Estado de Justiça do Rio de Janeiro. Com a posse da atual governadora Rosinha Garotinha (janeiro de 2003), o sistema penitenciário, acompanhando o modelo de São Paulo, passa a ser gerenciado pela Secretaria de Estado Administração Penitenciária.

#### I. 4 - Quadro geral do Sistema Penitenciário

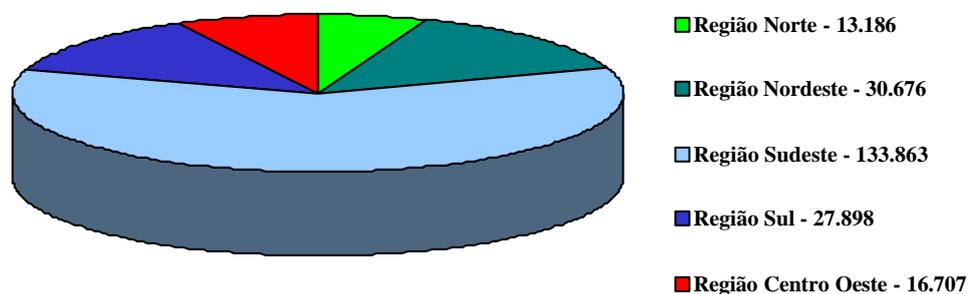
O Brasil encarcera a quarta maior população do mundo, 222.330 presos. De cada 100 mil habitantes no Brasil, 141,5 estão encarcerados. Apenas os Estados Unidos, China e Rússia possuem massas carcerárias maiores, cada um deles com mais de um milhão de presos. Segundo dados do Ministério da Justiça de 2001, os encarcerados no país estão distribuídos em 859 estabelecimentos penais, milhares deles estão em delegacias de polícia. Do total de presos existentes no Brasil, 32% são provisórios e 68% condenados; 70% encontram-se nos sistemas penitenciários estaduais e 30% fora deles, em cadeias públicas e similares. Só no Estado de São Paulo, por exemplo, 12 mil condenados estão fora do sistema penitenciário. O déficit atual é de 63.672 vagas no sistema penitenciário brasileiro.

<b>Número Total de Presos no Brasil<sup>27</sup></b>			
<b>Estados</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>
Acre	1.132	27	1.159
Alagoas	793	47	840
Amapá	808	42	850
Amazonas	1.504	99	1.603
Bahia	4.455	216	4.671
Ceará	5.583	277	5.860
Distrito Federal	4.684	221	4.905
Espírito Santo	3.527	193	3.720
Goiás	5.022	233	5.255
Maranhão	2.775	130	2.905
Mato Grosso	2.037	75	2.112
Mato Grosso do Sul	4.321	114	4.435

<sup>27</sup> Fonte: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento Penitenciário Nacional – Brasil: Informações Penitenciárias. Brasília – Abril de 2001

Minas Gerais	15.865	263	16.128
Pará	5.363	182	5.545
Paraíba	3.863	100	3.963
Paraná	9.113	451	9.564
Pernambuco	8.603	237	8.840
Piauí	780	32	812
Rio de Janeiro	19.084	655	19.739
Rio Grande do Norte	1.127	40	1.167
Rio Grande do Sul	13.675	448	14.123
Rondônia	2.520	127	2.647
Roraima	369	41	410
Santa Catarina	4.041	170	4.211
São Paulo	89.216	5.060	94.276
Sergipe	1.554	64	1.618
Tocantins	942	30	972
<b>Total Brasil</b>	<b>212.756</b>	<b>9.574</b>	<b>222.330</b>

### NÚMERO TOTAL DE PRESOS POR REGIÃO



Os níveis de superlotação são absolutamente dramáticos e as condições sanitárias vergonhosas. Vestuário e artigos básicos de higiene pessoal, como sabonete, pasta de dente, papel higiênico e absorvente para as mulheres, são raramente distribuídos. A violência entre os internos é comum e os espancamentos por guardas são considerados rotineiros. As assistências médica, social e jurídica são deficientes, e os estados não têm sido capazes nem mesmo de oferecer atividades laborativas, educacionais e culturais aos apenados.

Diante desta desassistência, somente se vê o interno penitenciário pelos seus gastos. Calcula-se que o custo médio mensal de um apenado no Brasil, computando nesse cálculo despesas com alimentação, salários de funcionários, material de limpeza e higiene, água, luz, gás, telefone, combustível, medicamentos, manutenção predial e de equipamentos e manutenção de viaturas seja de R\$ 750, 00.

Segundo a socióloga Julita Lemgruber (2001), esse custo está subestimado, pois não inclui, por exemplo, todos os gastos com os policiais militares empenhados na guarda externa dos estabelecimentos prisionais e na escolta de presos para apresentação em juízo e encaminhamento a hospitais; com a rede de saúde pública nos casos em que presos são deslocados para atendimento fora dos muros; dos repasses do SUS para hospitais penitenciários, nos estados que recebem tal verba; com pessoal, equipamento e demais itens necessários para fazer funcionar as Varas de Execuções Penais dos estados e os Conselhos Penitenciários incumbidos de produzir pareceres sobre livramentos condicionais; com defensores públicos que atuam nas unidades prisionais; com professores e médicos, lotados em Secretarias de Estado diferentes daquela responsável pelos sistemas penitenciários, que atuam internamente nos estabelecimentos prisionais; com aposentados do sistema penitenciário; com compras de material permanente/equipamento; com aquisição de viaturas e com novas obras.

O regime prisional no Brasil — é ilegal, pois contraria o Art. 5º do Capítulo I - “Da Classificação” - da Lei de Execução Penal<sup>28</sup>; bem como o Art. 7º do Capítulo III - “Da Seleção e Separação dos Presos” - Das Regras Mínimas para o tratamento

---

<sup>28</sup> Estabelece que “Os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal”.

do preso no Brasil, instituída pela Resolução Nº 14, de 11 de novembro de 1994 do Conselho Nacional de Políticas Criminal e Penitenciária<sup>29</sup> — é o da “prisão coletiva” onde estão todos os indivíduos, separados não pela gravidade dos crimes pelos quais foram condenados, mas, normalmente, pelos laços de pertencimento, fidelidade ou submissão a grupos organizados no mundo do crime, na medida da rivalidade existente entre eles (ROLIM, 1999).

Nos últimos anos, grupos de defesa dos direitos humanos e órgãos oficiais expressaram preocupação crescente com a administração do sistema prisional brasileiro e a falta generalizada de consideração para com os direitos dos presos. Nigel Rodley, relator especial da ONU para a tortura, visitando prisões brasileiras no ano de 2000, afirmou que tratamos nossos presos como animais violentos.

Várias Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) foram instauradas nos estados, em sua maioria descreveram situações praticamente idênticas ao que se verifica a qualquer momento em qualquer unidade penal do país: superlotação, ociosidade, violência e falta de atendimento às necessidades básicas dos presos. Passados 25 anos da divulgação dos resultados da primeira CPI instaurada na Câmara dos Deputados para avaliar o sistema penitenciário do país, o poder público continua alheio à dramática situação do sistema, e rigorosamente nenhuma das recomendações foi de fato implementada, tais como reservar a pena privativa de liberdade para criminosos perigosos, responsáveis por crimes graves, submetendo os outros a penas alternativas ao encarceramento (LEMGRUBER, 2001).

Os estudos sobre o perfil do interno penitenciário brasileiro evidenciam que são, em sua maioria, jovens entre 18 a 30 anos — idade economicamente produtiva —, do sexo masculino<sup>30</sup>, com uma escolaridade deficiente e oriundos de grupos menos favorecidos da população ou de grupos usuários de drogas.

“(…) Quando crianças, procedem de famílias desajustadas, morando na periferia das cidades, onde têm contato com outros marginais. Dessa forma, não dispõem de

---

<sup>29</sup> “Presos pertencentes a categorias diversas devem ser alojados em diferentes estabelecimentos prisionais ou em suas seções, observadas características pessoais tais como: sexo, idade, situação judicial e legal, quantidade de pena a que foi condenado, regime de execução, natureza da prisão e o tratamento específico que lhe corresponda, atendendo ao princípio da individualidade da pena”.

<sup>30</sup> Segundo dados do Ministério da Justiça, 2001, “Informações Penitenciárias”, de 222.330 presos, 4,4%, 9.574 são mulheres e 95,6%, 212.756, são homens.

modelos adequados para se identificarem, o que os faz deduzir que a única forma de ascenderem socialmente é ‘via delinquência’” (FARIAS, 1989)

Conforme informações do último Censo Penitenciário, 1995, que registrava uma população carcerária de 129 mil presos no Brasil, sua predominância era masculina (96%), na faixa etária jovem e potencialmente produtiva, com 53% entre 18 e 30 anos de idade; com uma participação, embora não haja precisão quanto ao registro da variável cor nesse e em outros levantamentos, de 42% de negros e mulatos; e de 75 % com escolaridade inferior ao 1º grau e 95% em situação de pobreza. Estimava-se uma superlotação aproximada de 20 presos por vaga<sup>31</sup>. Segundo o mesmo Censo, 20% dos egressos voltavam a cometer o mesmo delito e 14% cometiam outros, não raro mais graves, configurando uma taxa média de reincidência superior a um terço dos egressos.

É importante registrar que atualmente estima-se que a reincidência entre adultos egressos penitenciários no Brasil gira em torno de 50%, chegando, em algumas regiões, a atingir 80%.

A população carcerária no Brasil cresceu de forma assustadora nos últimos 13 anos, algo entre 5% a 7% ao ano. Em uma década (1989 a 1999), esse contingente dobrou, mas o investimento em construção de presídios não acompanhou esse crescimento. Em 2001, o governo federal gastou em construção, reforma e ampliação de vagas R\$ 277,5 milhões. Até o final do ano de 2002 estava prevista a entrega de 73 novas unidades prisionais, 5 delas federais<sup>32</sup>.

Discutem-se a inviabilidade da solução isolada de só construir mais presídios no país, pois, somente em São Paulo, estado que concentra quase a metade da população carcerária brasileira (94.276 pessoas), seria preciso construir um presídio por mês para dar conta dos 800 novos presos que chegam ao sistema. Mantida a tendência atual, segundo estimativas, o Brasil dobrará sua população prisional por volta de 2017 (VALDEJÃO, 2002).

---

<sup>31</sup> Segundo informações do Ministério da Justiça, 2001, “Informações Penitenciárias”, embora tenha se ampliado em aproximadamente 20 vezes o número de vagas de 1994 para cá, o déficit atual ainda é de 63.672 vagas.

<sup>32</sup> Uma novidade, visto que com a desfederalização do Direito Penal, todas as Unidades Penais passaram para os estados. Estas novas unidades abrigarão os detentos mais perigosos que, segundo o Governo Federal, o seu poder de violência ultrapassa os limites do território estadual.

Várias soluções são discutidas para resolver tal crise, uns, mais radicais, pregam a “pena de morte” para casos de delinqüência com extrema violência; outros, envolvidos com o discurso moderno neoliberal<sup>33</sup>, pregam uma política de privatização do sistema penitenciário<sup>34</sup>. Conforme o presidente da Academia Brasileira de Direito Criminal, Luiz Flávio Borges D’Urso, defensor desta solução,

“a vantagem da privatização, na modalidade da terceirização, é que ela faz cumprir a lei, dando efetivas condições de o preso se recuperar, ao contrário do sistema estatal, que só piora o homem preso. (...) o sistema estatal apresenta problemas estruturais intransponíveis, que jamais serão sanados a ponto de se ter o cumprimento integral da Lei de Execuções Penais, com a efetiva possibilidade de recuperação do preso.” (D’URSO, 2002, p. 58)

Já outros, defensores de uma política de justiça social, acreditam que as penas alternativas são a principal solução para conter o avanço da crise do sistema prisional brasileiro. Segundo a socióloga Julita Lemgruber (2002), defensora fervorosa de tal prática,

“A prisão é cara, ineficaz e reproduz a violência. O Ministério da Justiça diz que o custo do condenado a uma pena alternativa é 10% do que custa um preso em regime fechado. (...) Em alguns países da Europa, (a porcentagem das penas alternativas no total das sentenças) esse contingente varia de 60% a 80%. No Brasil não há levantamento. (...) no Censo Penitenciário de 1995, constatou-se que apenas 2% dos condenados haviam recebido penas alternativas. Uma análise dos resultados dos últimos censos penitenciários permite dizer que ao menos um terço dos presos brasileiros cometeu crimes sem gravidade e sem violência e poderia estar sendo punido com penas diferentes da de prisão”. (p. 60 e 61)

Longe de se chegar a um acordo concreto que viabilize tal situação, centenas de milhões de reais são investidos anualmente em novos presídios, cada vez mais aparelhados com sistemas de fiscalização e segurança de “primeiro mundo” e

---

<sup>33</sup> Política centrada na idéia de reorganização política, econômica e social que propõe a organização da sociedade em função do mercado e dos interesses privados e empresariais. Proclamam, segundo Tomaz Tadeu da Silva, o “Estado mínimo”, privilegiando a excelência do livre mercado e da livre iniciativa. In: GENTILI, Pablo & SILVA, Tomaz Tadeu da. Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994.

<sup>34</sup> Segundo a Secretária Nacional de Justiça, Elizabeth Sussekind, em uma audiência pública no dia 28/08/2001 na “5ª Conferência Nacional de Secretários de Justiça e Direitos Humanos” no Rio de Janeiro, já existe no Brasil, especificamente nos estados do Paraná e Ceará, algumas experiências de Unidades terceirizadas. Segundo ela, esse sistema custa a mais 30% a 40% do normal.

milhares de presos continuam vivendo no “Caldeirão do Diabo”<sup>35</sup>, amontoados em precário estado de sobrevivência, despidos de qualquer direito como ser humano, propiciando rebeliões constantes, como as de 1992<sup>36</sup>, a de fevereiro de 2001<sup>37</sup> em São Paulo e em janeiro de 2002 em Rondônia<sup>38</sup>.

Segundo a Secretária Nacional de Justiça, Elizabeth Sussekind, em audiência pública na “5ª Conferência Nacional de Secretários de Justiça e Direitos Humanos”, a “política penitenciária implementada pelo Ministério da Justiça tem como objetivo proteger a sociedade”. Todas as suas ações vêm se dirigindo para a valorização dos “direitos humanos nas cadeias”, porém, contradizendo-se, o seu principal projeto tem sido o de bloquear a entrada de celulares nas cadeias. Atualmente, segundo ela, o Ministério classifica os internos penitenciários em dois grupos de presos: os que querem se recuperar (95%) e os que não querem (5%).

Infelizmente, embora se saiba que existe um enorme contingente de internos penitenciários que cometeram “crimes sem gravidade e sem violência” somando-se a outros propícios a uma “reintegração social”, ainda, insistentemente, continua-se a investir pesadamente na construção de presídios que inviabilizem o contato do delinqüente com a sociedade. Conforme declarações da própria Secretária Nacional de Justiça, “os presídios estão gastando todas as suas forças para atender esta pequena população de 5% de encarcerados”.

---

<sup>35</sup> Termo utilizado pelos presos do sistema penitenciário do Rio de Janeiro para definir o ambiente em que vivem nas cadeias.

<sup>36</sup> Rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, dentro do complexo do Carandiru, em que 111 presos foram mortos pela Polícia Militar.

<sup>37</sup> O Primeiro Comando da Capital – PCC, organização criminosa criada e liderada por presos, comandou – de dentro da prisão – uma rebelião que paralisou 29 prisões no Estado de São Paulo. Um ano depois, comemorando o aniversário do evento, comandou uma série de atentados a instituições de segurança.

<sup>38</sup> Após uma rebelião na Casa de Detenção José Mário Alves da Silva, o Urso Branco, foram encontrados 27 cadáveres brutalmente assassinados.

## I. 5 - O Sistema Penal no Estado do Rio de Janeiro

Subordinando-se à Lei Nº 7.210 de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), tendo por objetivo complementá-la, em 31 de março de 1986 foi assinado o Decreto Nº 8.897 que regulamenta o Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro.

Em linhas gerais, conforme o seu Art. 22, o referido Decreto objetiva, complementando a Lei de Execução Penal, a preservar a condição de ser humano do detento tanto quanto prevenir o crime, orientando o retorno do interno à convivência em sociedade, proporcionando aos presos, assistência material, à saúde, à defesa legal, educacional, de serviço social e religiosa, estendendo-se a referida assistência aos egressos e aos filhos das presas no estado.

O Rio de Janeiro é o segundo estado que mais encarcera no país, 19.739<sup>39</sup> pessoas (8,8% da população nacional das cadeias), sendo, destas, 655 mulheres. Neste *ranking* fica atrás somente do Estado de São Paulo que possui 94.276 internos (42,4% da população nacional das cadeias). Os dois estados juntos encarceraram mais de 50% da população nacional. Conforme dados do IBGE — 1997, com uma população de 13.406.308, o Rio possui uma média de 147,2 presos por cada 100 mil habitantes.

Segundo o Ministério da Justiça (2001), o Rio é um dos poucos estados que ainda possuem vagas no sistema penitenciário, cerca de 446, enquanto em sua maioria encontra-se com déficit<sup>40</sup>. O seu sistema penitenciário compreende 3 Casas de Custódia<sup>41</sup>, com 1500 vagas; 1 Colônia Agrícola<sup>42</sup> no Município de Magé com capacidade para 160 internos; 4 presídios<sup>43</sup> com 3.748 vagas; 12 Penitenciárias<sup>44</sup> com 7.923 vagas; 3 Institutos Penais<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Fonte: Ministério da Justiça: Brasil – Informações Penitenciárias. Abril de 2001.

<sup>40</sup> Na prática estas vagas são inexistentes.

<sup>41</sup> Casa de Custódia Pedro Melo da Silva – PM, Casa de Custódia Jorge Santana – JS e Casa de Custódia Bangu V.

<sup>42</sup> Colônia Agrícola M. Aurélio A. V. T. de Mattos – AM

<sup>43</sup> Ari Franco – AF, Evaristo de Moraes – EM, Hélio Gomes – HG e Nelson Hungria – NH (Feminino).

<sup>44</sup> Penitenciária Lemos de Brito – LB, Penitenciária Milton Dias Moreira – MM, Penitenciária Pedrolino Werling de Oliveira – PO, Penitenciária Alfredo Tranjan – AT, Penitenciária Moniz Sodré – MS, Penitenciária Laércio Pelegrino da Costa – LP, Penitenciária Dr. Serrano Neves – SN (Bangu III), Penitenciária Jonas Lopes de Carvalho – JL (Bangu IV), Penitenciária Talavera Bruce – TB

com 1.930 vagas; 1 Unidade para egressos<sup>46</sup>, Patronato Margarino Torres, com 34 leitos, atendendo em média 2.300 egressos com assistência jurídica e social; 1 Fundação Pública responsável pela ocupação profissional e pela qualificação profissional do interno, Fundação Santa Cabrini, e 7 Unidades Hospitalares<sup>47</sup>, com capacidade para 811 internos, totalizando 16.072 vagas em Cadeias Públicas.

As principais características do condenado hoje no Rio de Janeiro é: 88% são oficialmente solteiros; 85% utilizam drogas; 74% têm baixa instrução; 54,8% são brancos; 42% são integrantes de Igrejas Evangélicas. Segundo se discute pelos corredores da administração penitenciária, o perfil do preso está mudando. Hoje, por exemplo, o maior número de internos é de brancos e não de negros.

Quanto à distribuição dos presos por crimes cometidos, segundo os últimos dados do Ministério da Justiça em 1997, a maior frequência de condenação no país é por roubo, 34%, seguidas de condenações por homicídios, 16%, tráfico de entorpecentes, 14,2%, e furto, 12,7%. No Rio de Janeiro, contrastando com a distribuição nacional, 53% dos presos respondem por tráfico de entorpecentes e apenas 10% por roubo. Já o crime de extorsão mediante seqüestro, que não chega a 1% no cenário nacional, atinge a marca de 5,6% no estado. Em relação aos condenados por furto que é de 12,7% dos presos brasileiros, esse índice aqui no estado é de apenas 2,9% (LEMGRUBER, 2001).

---

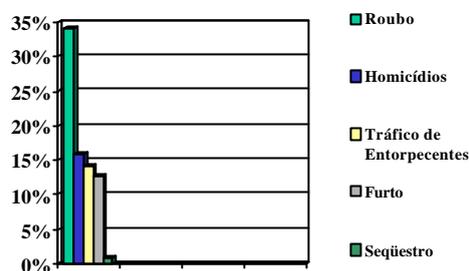
(feminina), Penitenciária Esmeraldino Bandeira – EB, Penitenciária Viera Ferreira Neto – FN e Penitenciária Carlos Tinoco da Fonseca – CF.

<sup>45</sup> Instituto Penal Edgard Costa – EC, Instituto Penal Romeiro Neto – RN (feminino) e Instituto Penal Plácido Sá Carvalho – PC.

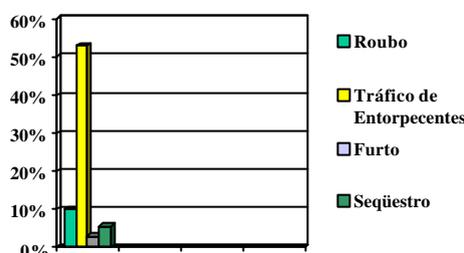
<sup>46</sup> Egressos: liberado definitivo por 01 ano; liberado condicional (período de prova) e desinternado (se submetido à medida de segurança).

<sup>47</sup> Hospital Dr. Hamilton V. de Castro – HA, Hospital Penal Fábio Soares Macil – HC, Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Heitor Carrilho – HH, Hospital Psiquiátrico Penal R. Medeiros – HM, Hospital Penal de Niterói – HN, Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Henrique Roxo – HR e Sanatório Penal – SP.

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL DOS PRESOS POR CRIMES COMETIDOS:



## DISTRIBUIÇÃO DOS PRESOS POR CRIMES COMETIDOS NO ESTADO RIO DE JANEIRO:



Com vistas ao exposto sobre as características do interno penitenciário no Rio de Janeiro, reafirmamos que a realidade penitenciária é muito diversa, pois predominam aqui no estado, presos que respondem por tráfico de entorpecentes, enquanto na maioria dos outros estados é por roubo. O crime organizado aqui é um dos mais desenvolvidos. O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, é todo territorializado por facções rivais (DOWDNEY, 2003). Em virtude da ausência do Estado nestes espaços, discute-se a existência de um “poder paralelo” instituído por um regime caracterizado pela imposição da liderança pela força e pela falta de organização institucional<sup>48</sup>.

Devido a existência das facções, os presídios do Rio de Janeiro são considerados “barris de pólvora”. Todos os internos estão separados não pela

<sup>48</sup> Segundo informações divulgadas no Jornal O Globo de 16/06/2002, Caderno Especial “O Rio está perdendo a guerra contra o tráfico?”, o município possui 605 favelas, em sua maioria no seu perímetro urbano, com uma população de 1.902.783 moradores (18,6% da população total do município), tendo de respeitar as leis dos narcotraficantes. Estima-se que exista cerca de 3 mil traficantes armados distribuídos nestas favelas. Segundo estudos, um em cada cinco moradores do município vive sob domínio do tráfico.

gravidade dos crimes pelos quais foram condenados, mas, normalmente, pelos laços de pertencimento, fidelidade ou submissão a grupos organizados no mundo do crime, na medida da rivalidade existente entre eles. Qualquer menor sinal de problema pode acender uma rebelião.

## I. 6 -A Educação como Política Pública na Execução Penal

### O caso brasileiro

Após diversas discussões e ações públicas expondo a realidade penitenciária, principalmente após as críticas feitas por instituições defensoras dos direitos humanos, que denunciaram a ilegalidade da execução penal no Brasil e pelo reconhecimento público da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Sistema Penitenciário de 1976, que explicitou que

“a ação educativa individualizada ou individualização da pena sobre a personalidade, requisito inafastável para a eficiência do tratamento penal, é obstaculizada na quase totalidade do sistema penitenciário brasileiro pela superlotação carcerária, que impede a classificação dos prisioneiros em grupo e sua conseqüente distribuição por estabelecimentos distintos, onde se concretize o tratamento adequado”.

e que o sistema penitenciário brasileiro se constitui simplesmente

“de uma rede de prisões destinadas ao confinamento do recluso, caracterizadas pela ausência de qualquer tipo de tratamento penal e penitenciárias entre as quais há esforços sistematizados no sentido de reeducação do delinqüente. (...) que a grande maioria vive confinada em celas, sem trabalho, sem estudos, sem qualquer assistência no sentido de ressocialização”. (Diário do Congresso Nacional, Suplemento ao n. 61, de 04/06/1976, p. 2, In: Exposições de Motivos da Lei de Execução Penal – Código de Processo Penal, São Paulo: 1999, p. 121)

foi apresentado o projeto que institui na Lei de Execuções Penais, o Capítulo II, “A Assistência ao Preso e ao Internado”, universalizando o direito do apenado e concebendo-a como dever do Estado, evitando o tratamento discriminatório, cobrindo, de certa forma, o vazio legislativo que dominava este setor.

No art. 11 do referido Capítulo são enumeradas as espécies de assistência a que terão direito o preso e o internado e a forma de sua prestação pelos estabelecimentos prisionais, como a assistência material (alimentação, vestuário e instalações higiênicas), à saúde (atendimento médico, farmacêutico e odontológico), jurídica, educacional, social e religiosa.

Conforme orientação do art. 83,

“[todo] estabelecimento penal, conforme a sua natureza, deverá contar em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva”.

Como foco central, este estudo debruçou-se especificamente sobre a “assistência educacional”, embora se compreenda a importância das demais na política de execução penal como um todo.

A atual legislação penal prevê que a “assistência educacional” compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do interno penitenciário. Institui como obrigatório o ensino de primeiro grau, integrando-se no sistema escolar da unidade federativa. Já o ensino profissional deverá ser ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico.

Em atendimento às condições locais, institui que todas as Unidades deverão dotar-se de uma biblioteca provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos e que, devido à abrangência e particularidade da questão, as atividades educacionais podem ser objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, instalando escolas ou oferecendo cursos especializados.

Diferentemente do trabalho, a participação em atividades educacionais, esportivas e culturais legalmente não proporciona ao interno o direito a remição da pena. A Lei de Execuções Penais só determina que através da ocupação através do trabalho o detento terá direito ao benefício, não o estendendo à educação.

Conforme já mencionado anteriormente, devido a desfederalização do Direito Penal, a implementação de políticas públicas de execução penal no Brasil fica a cargo de cada estado. Por isso, devido à diversidade cultural, econômica e social de cada estado da federação, a realidade penitenciária brasileira é muito heterogênea, variando de região para região.

O tema educação, por exemplo, é interpretado na Lei de Execuções Penais distintamente pelos diversos estados. Enquanto uns, como o Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, vêm investindo na implementação de ações e políticas de incentivo à educação como prática na execução penal, outros, pouco ou quase nada fazem nessa direção.

Em alguns estados, como o Rio Grande do Sul, por exemplo, a prática da remição pelo ensino, embora não prevista na Lei de Execuções Penais, já é adotada há tempos, com sucesso, à base de um dia de pena por dezoito horas de estudo.

Discutindo a legalidade da referida questão, o Juiz de Direito Paulo Eduardo de Almeida Sorci (2000), argumenta:

“a postulação de remição de pena pelo estudo mostra-se juridicamente possível, (...) é de força convir que o estudo, como atividade de caráter intelectual que se destina ao aprimoramento artístico e intelectual guarda nítida semelhança com o trabalho propriamente dito, mormente estando ambas atividades visando atingir os objetivos da lei de Execução Penal, qual seja: o sentido imanente da reinserção social, o qual deve compreender a assistência e a ajuda efetivas na obtenção dos meios capazes de permitir o retorno do condenado ao meio social em condições favoráveis para a mais plena integração. (...) Conquanto a Lei de Execução Penal não exclui expressamente a possibilidade de remição pelo estudo e, considerando a finalidade maior do legislador no sentido de ‘recuperar’ o preso, justifica-se reconhecer o direito do condenado de remir parte da pena pelo estudo”. (p. 11)

O Rio de Janeiro, seguindo a experiência do Rio Grande do Sul, por iniciativa do Ministério Público e do Conselho Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, iniciou uma série de discussões com a Vara de Execuções Penais e com a Secretaria de Estado de Justiça, órgãos responsáveis pela execução e administração da política de execução penal, estimulando a criação de instrumentos para o acompanhamento e avaliação da participação dos internos nas ações educacionais oferecidas pelas unidades penais, que culminou, no ano de 2000, com o acordo que permite a remição através da educação<sup>49</sup>.

Devido a não regulamentação da remição através da educação pela Lei de Execuções Penais, os estados devem, por acordos como o ocorrido no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, por exemplo, instituir regras básicas para auxiliar os operadores da justiça a interpretar o direito a tal benefício.

Em linhas gerais, a questão da educação como “programa de ressocialização” na política pública de execução penal é um assunto ainda nebuloso. Reduzidas são as

---

<sup>49</sup> Foi criada a Portaria 772 de 17/05/2000, que dispõe, entre outras providências, sobre a classificação e desclassificação em atividades laborativas, educacionais, artesanais e artísticos-culturais intra-muros dos presos custodiados no Departamento do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro.

discussões que vêm sendo implementadas nesta direção. Poucos são os estados que vêm reconhecendo a sua importância no contexto político da prática carcerária.

Discute-se atualmente no Congresso Nacional projeto de lei que prevê a implementação da remição de pena através do estudo na Lei de Execuções Penais, porém, enquanto isso não se efetiva legalmente, fica a cargo de cada operador da execução penal nos estados a interpretação do referido direito, visto que a legislação atual só a reconhece através do trabalho.

Diante de tal fato, verifica-se que as Unidades Penais ainda não possuem ações regulares de ensino, posto que o maior interesse dos internos penitenciários está diretamente nas atividades laborativas que, além do ganho financeiro, oferecem a possibilidade do abatimento de parte da pena.

Reconhecidamente como atividade educacional ininterrupta só existe a experiência do Rio de Janeiro que, há mais de trinta anos, vem implementando ações educativas regularmente nas suas Unidades Penitenciárias. Os outros estados possuem ações isoladas e não institucionalizadas. São geralmente projetos de curta duração e com atendimento reduzido.

Muitos estados não conseguem nem mesmo cumprir o que determina a Lei de Execução Penal, ou seja, o oferecimento do ensino de primeiro grau para seus internos penitenciários.

Cabe assinalar que a importância da educação nos presídios vem ao encontro de duas finalidades tão privilegiadas pela sociedade: coibir a ociosidade nos presídios, que, segundo alguns estudos, gera maior propensão à reincidência, e dar ao condenado a oportunidade de, em futura liberdade, dispor de uma opção para o exercício de alguma atividade profissional, para a qual seja exigido um mínimo de escolarização. Assim, a opção por tirar uma grande massa da população carcerária que está na ociosidade, colocando-a em salas de aula, não constitui privilégio — como querem alguns —, mas proposta que atende os interesses da própria sociedade.

Felizmente, embora tarde, inicia-se no país uma reavaliação do papel desempenhado pela educação como prática de “ressocialização” no programa político público de execução penal, onde se equipara o ensino ao trabalho, instituindo a remição da pena também pelo estudo.

## O caso do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro oficialmente já vem desenvolvendo, pioneiramente, projetos na área educacional, de forma regular e ininterrupta, desde 1967, quando a então Secretaria de Estado de Justiça firmou convênio com a Secretaria de Estado de Educação para instalar escolas de ensino primário nas Penitenciárias Milton Dias Moreira, Lemos de Brito, Esmeraldino Bandeira e Talavera Bruce. Através desse convênio, a Secretaria de Estado de Educação comprometeu-se a instalar em cada uma dessas Unidades uma escola primária nos moldes das existentes no estado com a finalidade de ministrar o ensino primário supletivo, fornecendo professores, orientadores pedagógicos, material didático e equipamentos.

Inicialmente, as escolas surgiram nas Unidades Penais com o ensino primário supletivo. Após alguns anos, passaram a oferecer todo o ensino fundamental, antigo ginásio, e instituíram, mantendo-se ainda o exame de suplência, os cursos regulares de ensino, onde os alunos-internos poderiam, como em uma escola de ensino regular extra-muros, seguir os seus estudos no regime seriado.

Todas as escolas possuíam o nome das Casas de Detenção nas quais estavam inseridas. Devido a problemas de aceitação, por parte dos internos, do documento que certificava a passagem deles pelas referidas escolas, alegando que seriam discriminados e chancelados como egressos penitenciários<sup>50</sup>, foram trocados os nomes das escolas, que passaram a homenagear personalidades da vida pública brasileira, tais como Mário Quintana (Penitenciária Lemos de Brito, Penitenciária Petrolino Werling de Oliveira, Penitenciária Milton Dias Moreira<sup>51</sup>, Presídio Hélio Gomes e Presídio Nelson Hungria), Rubem Braga (Penitenciária Milton Dias

---

<sup>50</sup> Para Erving Goffman, *estigma* é um defeito reconhecido socialmente como tal que, uma vez descoberto, outorga ao indivíduo portador do mesmo um status socialmente desvalorizado. Tais são os casos, por exemplo, dos que praticam a prostituição e crimes, como também os que padecem de alguma desvantagem física ou psíquica ou alguma enfermidade. O indivíduo é diminuído e/ou estigmatizado pela sua carência de determinadas características consideradas como valiosas pela sociedade e/ou grupo (honradez, estética corporal, identidade de gênero). O estigma pode afetar tanto a um indivíduo como todo um grupo e é um elemento importante para a compreensão da discriminação. (GOFFMAN, 1988)

<sup>51</sup> Oferecendo o Ensino Médio, visto que a referida Unidade Penal já possui a Escola Rubem Braga com o ensino fundamental.

Moreira), Anacleto de Medeiros (Presídio Evaristo de Moraes), Roberto Burle Mark (Penitenciária Talavera Bruce), Agenor de Oliveira (Penitenciária Esmeraldino Bandeira), Henrique Souza Filho (Penitenciária Vicente Piragibe), Alda Lins Freire (Penitenciária Alfredo Tranjan), Carlos Costa (Penitenciária Dr. Serrano Neves – Bangu III e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho) e Sônia Soares (Penitenciária Jonas Lopes de Carvalho).

Anteriormente a esse convênio, a Secretaria de Estado de Justiça já possuía uma Divisão de Educação dentro do departamento responsável pela administração penitenciária<sup>52</sup>, que organizava e gerenciava atividades educacionais e culturais dentro das Unidades Penais do estado. A partir daí, além de continuar mantendo ações extra-classe, passou a acompanhar as atividades regulares desenvolvidas pelas escolas.

Aos poucos as escolas ganharam autonomia e a Divisão de Educação da Secretaria de Estado de Justiça passou a querer competir com as atividades dos cursos regulares. Várias ações estavam se repetindo, despendendo os mesmos esforços. Por diversos anos, administrativamente, não se compreendia mais quais eram as atribuições de cada órgão.

No início da administração do governador Anthony Garotinho no ano de 1999, inicia-se uma reavaliação das ações educacionais no sistema penitenciário estadual, procurando-se uma redefinição das atribuições de cada ação pública.

Neste processo, em 29/02/2000 foi assinada a renovação do convênio já existente entre a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos e Secretaria de Estado de Educação, onde se estabelece a criação e implantação de mais escolas supletivas regulares de ensino fundamental nas Unidades Prisionais, propondo atendimento mínimo de 50% do seu efetivo carcerário, redefinindo o papel das escolas no Sistema Penal, além de ampliar a atuação de algumas delas, que passaram também a oferecer o Ensino Médio, antigo segundo grau.

A Secretária de Estado de Educação, professora Lia Faria, convencida pela professora Vanda Ferreira da importância da criação de um órgão que abarcasse os

---

<sup>52</sup>Departamento Geral do Sistema Penitenciário (DESIPE), antiga Superintendência do Sistema Penal – SUSIPE.

diversos projetos especiais da Secretaria, principalmente as escolas dos presídios, criou a Superintendência de Projetos Especiais. No organograma da Secretaria foi instituída, extra-oficialmente<sup>53</sup>, uma Coordenaria de Escolas Diferenciadas que passou a ficar responsável, entre outras coisas, pelo acompanhamento das ações das escolas nos presídios. Segundo a professora Mariléia Santiago<sup>54</sup>, a Coordenaria acompanha também as ações das escolas dos índios e dos jovens em conflitos com a Lei. Por não possuir recursos financeiros e não ser reconhecida oficialmente nos quadros da Secretaria, não responde por estas escolas, funciona apenas como um local de apoio. Informou, ainda, que a sua Coordenaria se restringe apenas a duas mesas e dois funcionários, ela e uma professora, ex-Diretora Adjunta de uma escola de Presídio. Segundo ela, ainda não se reconhece as especificidades destas escolas, sendo encaradas como escolas normais do Sistema Educacional do Estado, não recebendo nenhuma assistência especial, sendo administradas pelos Coordenadores Regionais (Metropolitanas).

Com a referida ação política, a Divisão de Educação, com o objetivo de manter as atribuições do período inicial do Convênio, transformou-se em uma Superintendência de Educação e Cultura da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Sistema Penitenciário<sup>55</sup>, desvinculando-se do Departamento Geral do Sistema Penitenciário, tornando-se um órgão independente subordinado diretamente à Secretaria.

Segundo a Subsecretária de Direitos Humanos da administração Antony Garotinho (1998/2002), professora Vanda Ferreira<sup>56</sup>, a articulação política não se efetivou oficialmente por problemas administrativos, porém a Divisão de Educação passou a ser dirigida por uma assessora especial do Secretário de Direitos Humanos e Sistema Penitenciário, João Luiz Duboc Pinaud, com autonomia de uma Superintendência. Com este novo *status*, a Educação no sistema penitenciário do Rio de Janeiro passa a se instituir realmente como um Programa Institucional, que privilegia todas as ações educativas como “Programa de Ressocialização”.

---

<sup>53</sup> A Coordenaria de Escolas Diferenciadas não existe oficialmente no quadro administrativo da Secretaria de Estado de Educação.

<sup>54</sup> Em entrevista concedida a esta pesquisa.

<sup>55</sup> Atual Secretaria de Estado de Justiça.

<sup>56</sup> Entrevista concedida a esta pesquisa.

As atividades educacionais, profissionalizantes, esportivas, artísticas e culturais ficariam a cargo da Superintendência de Educação e Cultura, que operacionalizaria, através de parcerias com outras Secretarias, Fundações, ONGs, Instituições religiosas e Universidades, seus projetos junto às unidades do Departamento Geral do Sistema Penitenciário.

Firmam-se convênios com as Universidades Públicas do estado para que os internos possam, além do Ensino Médio, concorrer a uma vaga no Ensino Superior. Há inclusive, no caso da UFRJ e UNI-Rio, o encaminhamento de estagiários das áreas de Artes Plásticas e Artes Cênicas com o objetivo de se ampliar as atividades culturais nas Unidades Penais. Discute-se junto ao CECIERJ<sup>57</sup> a possibilidade de criação de cursos à distância que venham atender diretamente este público.

Várias ações políticas vêm colaborando para a ampliação das atividades educacionais ora em desenvolvimento. No ano 2000, a remição de um dia de pena por cada 18 horas de efetiva participação em tais atividades foi concedida pela Vara de Execuções Penais, pelo Ministério Público e pelo Conselho Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Portaria 772 de 17/05/2000, que dispõe, entre outras providências, sobre a classificação e desclassificação em atividades laborativas, educacionais, artesanais e artísticos-culturais intra-muros dos presos custodiados no Departamento do Sistema Penitenciário.

O Rio de Janeiro, segundo informações da Secretaria de Estado de Justiça<sup>58</sup>, é hoje um dos estados que mais investe na educação como “programa de ressocialização”. Possui atualmente, 09 escolas públicas atendendo 2.960 alunos<sup>59</sup>. Das suas 24 Unidades penais, 14 já possuem cursos regulares administrados pelas Escolas Públicas da Secretaria de Educação. De um público de 19.739 detentos, segundo informações da Secretaria, mais de 20% participavam de atividades educativas e culturais.

Além das ações de ensino regular executadas pelas escolas da Secretaria de Estado de Educação, e pelos projetos gerenciados pela Divisão de Educação e Cultura, cada unidade penal no estado tem autonomia para desenvolver projetos

---

<sup>57</sup> Órgão Estadual responsável pela implementação de cursos de graduação à distância.

<sup>58</sup> Coletadas por esta pesquisa.

<sup>59</sup> Relatório das Atividades da Divisão de Educação e Cultura no exercício de 2001.

educacionais, profissionalizantes, esportivos, artísticos e culturais atendendo as características da sua clientela. Possui no seu quadro técnico profissional um chefe de seção de educação que além de acompanhar os projetos educativos desenvolvidos pelos diversos órgãos do sistema, tem como função operacionalizar e dar suporte a todas as ações educativas implementadas na Unidade.

Embora essa experiência do Estado do Rio de Janeiro já esteja sendo executada há algumas décadas, pouco se tem documentado e discutido sobre o assunto no Estado e, principalmente, no país. Além do *release* da Assessoria de Imprensa do Governo do Estado de 15/06/1967, divulgando o Convênio firmado pelos então Secretários de Estado de Educação, Benjamin de Moraes Filho e o Secretário de Estado de Justiça, Cotrim Neto, existe apenas uma Minuta de Convênio ampliando o atendimento das escolas da Secretaria de Educação para as Unidades Penais Moniz Sodré e Instituto Penal Cândido Mendes, a ser assinada pelos então Secretários Celso Kelly, Educação, e Darcy Ribeiro, Justiça, além de professores remanescentes deste período e de seus documentos pessoais do momento<sup>60</sup>.

Mesmo com o avanço nas questões educacionais quando comparado à realidade nacional, o Rio de Janeiro ainda mantém convivendo no mesmo espaço absolutamente dicotomizadas uma educação formal, organizada e dirigida pela Secretaria de Estado de Educação e outra totalmente informal, muitas vezes amadora e improvisada, incentivada pelas Seções de Educação de cada Unidade.

Em algumas unidades, por exemplo, tanto o espaço como as ações educacionais são realizadas de forma improvisada e dirigidas para um pequeno grupo, não atendendo o efetivo da cadeia. A improvisação se justifica, em alguns casos, por falta de apoio dos técnicos administrativos da unidade, bem como, em outros, por falta de recursos humanos e financeiros que venham contribuir com tal prática.

---

<sup>60</sup> Este trabalho tem também como objetivo contribuir para o registro da história e da memória do sistema penitenciário do estado Rio de Janeiro.