

**Relatório de Monitoramento na Ação Profissionalização do Preso do Programa  
Reestruturação do Sistema Penitenciário**

**TC n.º 000.070/2006-4**

**Fiscalis n.º 35/2006**

**Ministro Relator:** Ministro Marcos Bemquerer Costa

**Modalidade:** Monitoramento

**Ato originário:** Plano de Fiscalização, aprovado pelo Acórdão n.º 2.308/2005-Plenário

**Objetivo:** Monitorar e avaliar o impacto da implementação das recomendações da Decisão  
Plenária TCU n.º 1.715/2002

**Ato de designação:** Portaria Adfis/TCU n.º 82, de 6 de fevereiro de 2006

**Período abrangido pelo monitoramento:** 2002-2006

**Período de realização do monitoramento:** planejamento: 06 a 10/fev/2006  
execução: 13 a 17/fev/2006  
relatório: 20 a 24/fev/2006

**Composição da equipe:**

Analista	Matrícula	Lotação
Eliane Vieira Martins (coordenadora)	2629-8	Seprog
Wanessa Carvalho Amorim Mello	5061-0	Seprog
Patrícia Maria Correa (supervisora)	2485-6	Seprog

**Unidade:** Departamento Penitenciário Nacional (Depen)

**Vinculação ministerial:** Ministério da Justiça

**Vinculação no TCU:** 6ª SECEX

**Responsável:** Maurício Kuehne  
CPF: 001.610.129-49

## **Resumo**

1. A ação Profissionalização do Preso – objeto da auditoria do TCU realizada em 2002, integrava, no PPA 2000/2003, o programa denominado “Reestruturação do Sistema Penitenciário”, cujo objetivo era o de buscar a melhoria da qualidade de vida da população recolhida ao sistema penitenciário, de forma a prepará-la para o retorno ao convívio social.
2. No PPA 2004-2007, a denominação do programa mudou para “Modernização do Sistema Penitenciário”. O objetivo principal do programa passou a ser o de gerar vagas em estabelecimentos penais e promover a reintegração da pessoa presa e do internado à sociedade. O público alvo do programa continuou sendo composto por pessoas presas, internadas e egressas de estabelecimentos do Sistema Penitenciário Nacional e seus dependentes.
3. A ação Profissionalização do Preso foi substituída pela ação Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional, mantendo-se porém a finalidade de prestar assistência educacional e capacitação profissional ao cidadão apenado e ao egresso do sistema penitenciário, nos termos da Lei de Execução Penal e da Lei de criação do Fundo Penitenciário Nacional.
4. Em 2002, a auditoria na Ação Profissionalização do Preso propôs avaliar em que medida a ação de profissionalização de detentos contribuía para a melhoria de suas condições de empregabilidade. Para tanto, procurou-se verificar se os cursos e atividades escolares ofertados permitiam habilitar os presos ao trabalho, se esses auferiam renda com as atividades laborais e quais seriam os efeitos desse processo na melhoria da auto-estima e do convívio social da pessoa presa.
5. A apreciação do relatório de auditoria realizada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) resultou na Decisão Plenária n.º 1.715/2002, Ata n.º 49/2002, de 12.12.2002 (TC n.º 010.535/2002-3), tendo sido exaradas determinações e recomendações ao Departamento Penitenciário Nacional - Depen do Ministério da Justiça com o objetivo de melhorar o desempenho da Ação no tocante aos problemas levantados.
6. O TCU adota a sistemática de acompanhamento da implementação das recomendações com a realização de monitoramentos das auditorias. Assim, em outubro de 2003, foi realizado o primeiro monitoramento das recomendações referentes à avaliação na Ação Profissionalização do Preso e, em dezembro de 2004, o segundo monitoramento. Dando prosseguimento ao terceiro e último trabalho de monitoramento, o presente relatório tem por objetivo avaliar o impacto da implementação das recomendações da Decisão n.º 1.715/2002-TCU-P.

7. O escopo do presente monitoramento foi definido a partir do desenvolvimento de duas questões: até que ponto as medidas tomadas no âmbito da ação governamental de profissionalização e empregabilidade da pessoa presa têm contribuído para o aumento do índice de pessoas presas escolarizadas, a ampliação das oportunidades de qualificação profissional e a melhoria das condições de trabalho dos internados; e em que medida o financiamento da ação governamental possibilita a profissionalização da pessoa presa.

8. A metodologia definida para o trabalho abrangeu a realização de entrevistas com gestores do Depen e análise de documentos enviados por esse órgão. Observou-se ainda considerações expostas nos relatórios do 1º e 2º monitoramentos da Ação Profissionalização do Preso.

9. Com relação à implementação das recomendações constantes do relatório de auditoria, verificou-se que:

9.1 A falta de articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego continua sendo um dos obstáculos à consolidação dos termos do Protocolo de Intenções para Implementação de Programa Nacional de Qualificação e Requalificação Profissional de Presos, de Egressos e de Servidores Prisionais, e, mais amplamente, para a definição de um plano conjunto de atuação com o objetivo de financiar ações de profissionalização da pessoa presa em todo o país.

9.2 A implantação do Infopen ficou prejudicada pelas sucessivas mudanças na gerência da ação governamental. Foi concluído apenas o módulo estatística do sistema, sendo que algumas medidas sugeridas pelo TCU só poderão ser implementadas quando da entrada em vigor, em 2007, do módulo gestão.

9.3 A ausência de informações quanto à necessidade de financiamento e os recursos utilizados pelos estados não permite que o Depen adote critérios objetivos para a alocação de recursos financeiros às unidades federadas, alterando o modelo aplicado à época de transferência de recursos segundo as demandas dos estados.

9.4 A falta de coordenação e monitoramento das ações de educação e de trabalho no sistema penal continua sendo um fator que dificulta a avaliação dos benefícios trazidos com a participação dos beneficiários nas atividades educativas e profissionalizantes oferecidas dentro das unidades penais.

9.5 Apesar das dificuldades, iniciativas importantes puderam ser adotadas pelo órgão que a curto prazo se reverterão em favor da população carcerária. Uma delas refere-se aos entendimentos mantidos entre os Ministérios da Justiça e da Educação no sentido de formalizar Protocolo de Intenções e realizar ações conjuntas de elevação da escolaridade da população prisional.

9.6 Sobre a questão da remição da pena pelo estudo, constatou-se o empenho do Depen com relação à aprovação de novo Projeto de Lei que será encaminhado ao

Congresso Nacional. A celebração do protocolo de intenções entre os Ministérios da Justiça e da Educação reforçou o compromisso em torno dessa questão.

9.7 Outro avanço verificado diz respeito aos programas de capacitação de servidores estaduais do sistema penitenciário. Dentro de uma nova concepção de programa de educação continuada, estão sendo instaladas escolas penitenciárias nos estados e desenvolvida matriz curricular de apoio às atividades de capacitação.

9.8 Foi editado o Manual de Convênios e Projetos: Reintegração Social, que veio ao encontro de necessidade identificada à época da auditoria para que fosse discutida de forma ampla com os estados a formação educacional e cultural no sistema prisional e que fossem estabelecidas diretrizes na condução desse processo. O manual traz orientações e indica parâmetros para a elaboração de projetos.

9.10 O Depen iniciou reestruturação organizacional, que representou destacado avanço em direção ao desenvolvimento e fortalecimento institucional da unidade, especialmente com relação às ações para a profissionalização da pessoa presa, tendo em vista a importância dada às áreas de ensino e reintegração social com a criação de Coordenações-gerais especializadas nessas atividades.

9.11 Observou-se que, apesar de mais de 60% das recomendações terem sido consideradas não implementadas, pode-se afirmar que o Depen vem contribuindo, na medida do possível, para a construção de diretrizes mais sólidas no que se refere às ações de educação e trabalho para as pessoas presas. Foram empreendidos esforços para criar mecanismos que garantam a inclusão social da pessoa presa e egressa do sistema. Os baixos resultados apresentados ao final desse monitoramento refletem, de alguma forma, a pouca prioridade dada à questão da educação e qualificação da população carcerária no âmbito do ministério. Como observado à época da auditoria, os recursos financeiros, materiais e humanos são, na grande maioria, direcionados para a construção e reforma de presídios, antes, somente estaduais, agora, também federais.

9.12 Soma-se a essa constatação, o fato de que, durante os três anos de monitoramento realizado pelo TCU, as medidas tomadas pelo Depen para o cumprimento das recomendações sofreram freqüentes interrupções devido às mudanças gerenciais empreendidas pelo ministério, gerando descontinuidade de ações e o não cumprimento de preceitos legais garantidos às pessoas presas.

## **Lista de Siglas**

<b>Anop</b>	Auditoria de Natureza Operacional
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça
<b>SNJ</b>	Secretaria Nacional de Justiça
<b>Depen</b>	Departamento Penitenciário Nacional
<b>Funpen</b>	Fundo Penitenciário Nacional
<b>Infopen</b>	Sistema de Informações Penitenciárias
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>Seprog</b>	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>Ilanud</b>	Instituto Latino Americano das Nações Unidas
<b>Pnud</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>CNPCP</b>	Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão



## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Execução Orçamentária e Financeira da Ação .....	380
---	-----

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1 - Atendimento escolar no sistema prisional por unidade da federação - 2004.....	374
Gráfico 2 – Percentual do orçamento autorizado para as ações 1844 e 2727 - 2003 .....	382
Gráfico 3 – Percentual do orçamento autorizado para as ações 1844 e 2314 - 2004 .....	382
Gráfico 4 – Percentual do orçamento autorizado para as ações 11TW, 11TX 11TY e 2314- 2005	382

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>364</b>
ANTECEDENTES .....	364
OBJETIVOS E ESCOPO DO MONITORAMENTO .....	365
FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO .....	366
<b>2. VISÃO GERAL .....</b>	<b>367</b>
<b>3. O PROCESSO DE PROFISSIONALIZAÇÃO E A EMPREGABILIDADE DA PESSOA PRESA....</b>	<b>368</b>
<b>4. O FINANCIAMENTO DA AÇÃO PROFISSIONALIZAÇÃO DO PRESO .....</b>	<b>380</b>
<b>5. DEMAIS RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>388</b>
<b>6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES .....</b>	<b>396</b>
<b>7. CONCLUSÃO .....</b>	<b>396</b>
<b>8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>402</b>

## **1. Introdução**

### *Antecedentes*

1.1. Em 2002, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo realizou auditoria de natureza operacional nas Ações Profissionalização do Preso e Produção de Material por Detento – “Pintando a Liberdade”, constantes, à época, do programa Reestruturação do Sistema Penitenciário, vinculado ao Ministério da Justiça. A auditoria propôs avaliar em que medida as ações de profissionalização de detentos contribuíam para a melhoria de suas condições de empregabilidade. Para tanto, verificou se os cursos e atividades escolares ofertados permitiam habilitar os presos ao trabalho, se esses auferiam renda com as atividades laborais e quais seriam os efeitos desse processo na melhoria da auto-estima e do convívio social da pessoa presa.

1.2. Estudos realizados durante o planejamento da auditoria levaram à decisão de analisar a Ação “Pintando a Liberdade” apenas como modelo de projeto implementado dentro das penitenciárias que, como tal, vinha contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população carcerária. O foco da auditoria foi, portanto, somente a Ação Profissionalização do Preso.

1.3. Ressalta-se que a ação "Pintando a Liberdade", no PPA 2004/2007, foi retirada do programa Reestruturação do Sistema Penitenciário, passando a constar do programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, do Ministério dos Esportes.

1.4. A análise do relatório de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Ação Profissionalização do Preso (TC n.º 010.535/2002-3) resultou na Decisão Plenária n.º 1.715/2002, Ata n.º 49/2002, de 12.12.2002 (fls 191/193), tendo sido exaradas determinações e recomendações ao Departamento Penitenciário Nacional - Depen, com o objetivo de melhorar o desempenho da ação no tocante aos problemas levantados.

1.5. Um dos principais pontos positivos da Ação, identificado pela auditoria, foi que as pessoas presas que participavam de atividades de elevação da escolaridade, qualificação profissional e ou laboral apresentavam evidências de melhoria da auto-estima e do convívio social, demonstrando, entre outras, atitudes de esperança no futuro, cuidado com a higiene, preocupação com a aparência e noções de cidadania.

1.6. Quanto aos principais problemas encontrados pela auditoria na Ação avaliada, podem ser citados: falta de integração entre as ações de escolarização, qualificação profissional e trabalho nas unidades prisionais; pouca influência dos cursos de qualificação profissional na definição do perfil profissional do preso; escassez de recursos materiais, humanos e infra-estrutura, o que prejudica a elevação da escolaridade; falta de

institucionalização dos critérios de transferência de recursos financeiros às unidades federadas; insuficiência de recursos aplicados nas ações de qualificação profissional.

1.7. O Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU n.º 12/2002, prevê a sistemática de acompanhamento das determinações e recomendações por meio de monitoramento e elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis.

1.8. Em outubro de 2003, foi realizado o primeiro monitoramento das recomendações referentes à avaliação na Ação Profissionalização do Preso e, em dezembro de 2004, o segundo monitoramento (ambas constam do TC 010.535/2002-3), cujos autos foram apreciados pelo Plenário, tendo como efeitos os Acórdãos n.º 223/2004 e 213/2005, respectivamente (fls.436, v.2 e 774, v.6).

1.9. Dando prosseguimento ao terceiro e último trabalho de monitoramento, o presente relatório tem por objetivo avaliar o impacto da implementação das recomendações da Decisão n.º 1.715/2002-TCU-P, orientando-se no sentido de diagnosticar os resultados alcançados quanto ao aumento do índice de pessoas presas escolarizadas, à ampliação das oportunidades de qualificação profissional e à melhoria das condições de empregabilidade dos internados.

### ***Objetivos e escopo do monitoramento***

1.10. Além das considerações expostas nos relatórios do 1º e 2º monitoramentos da Ação Profissionalização do Preso, foram realizadas, durante a fase de planejamento do presente trabalho, entrevistas com gestores do Depen e análise de documentos enviados por esse órgão. A partir das informações levantadas, criou-se o entendimento de que o presente monitoramento deveria ser desenvolvido por meio da investigação de duas questões, com a finalidade de avaliar o impacto das recomendações da referida Decisão:

- i) Até que ponto as medidas tomadas no âmbito da ação governamental de profissionalização e empregabilidade da pessoa presa, têm contribuído para o aumento do índice de pessoas presas escolarizadas, a ampliação das oportunidades de qualificação profissional e a melhoria das condições de trabalho dos internados? (itens da Decisão: 8.1.2 “b”; 8.1.2 “c”; 8.1.2 “d”; 8.1.3 “b”; 8.1.3 “h”; 8.1.3 “i”; 8.1.3 “j”, 8.1.3 “m”; 8.1.3 “n”);
- ii) Em que medida o financiamento da ação possibilita a profissionalização da pessoa presa? (itens da Decisão: 8.1.3 “c”; 8.1.3 “d”; 8.1.3 “e”, 8.1.3 “f” e 8.1.3 “g”).

1.11. Destaca-se, ainda, que as recomendações 8.1.2 “a”, 8.1.3 “a”, 8.1.3 “l”, 8.1.3 “o”, 8.1.3 “p” e 8.1.3 “q” serão analisadas em capítulo próprio destinado a verificar as providências tomadas pelo Depen relativas a estas matérias.

1.12. A recomendação 8.1.2 “e” trata de providências do gestor na constituição de grupo de contato, que à época do 1º monitoramento foi formado. No entanto, no acompanhamento seguinte, recomendou-se à Secretaria Federal de Controle Interno (item 9.3 do Acórdão 213/2005), que acompanhasse em conjunto com o grupo de contato da auditoria a implementação das recomendações do Tribunal. Questionada sobre as providências adotadas, foi encaminhado ofício nº 4995 DSSSED/DS/SFC/CGU-PR (fls. 306 dos autos), de 21 de fevereiro de 2006, no qual a Secretaria comunica que o atendimento à determinação do TCU constante do item 9.3 do Acórdão nº 213/2005 TCU-P será objeto de inclusão no escopo da auditoria de avaliação de gestão daquele Departamento, referente ao exercício de 2005. Será realizada no período de 13.3 a 7.4.2006 e o relatório fará parte do processo de tomada de contas anual do Depen. Dessa forma, considera-se a **recomendação 8.1.2. "e" em implementação**, fazendo-se necessário que a Secretaria Federal de Controle Interno encaminhe a este Tribunal o resultado do acompanhamento realizado por esta Secretaria, tão logo esteja finalizado.

#### *Forma de organização do relatório*

1.13. O relatório inicia-se apresentando, no capítulo 2, uma visão geral da ação monitorada, compreendendo seu objetivo e forma de implementação.

1.14. Os capítulos seguintes relatam os resultados do monitoramento da Ação Profissionalização do Preso. No capítulo 3, foi verificado em que medida as iniciativas desenvolvidas no período monitorado favoreceram o aumento da escolarização, profissionalização e trabalho da população presa nas unidades prisionais; no capítulo 4, analisou-se se as medidas adotadas visaram a otimizar a alocação dos recursos financeiros no âmbito da ação com vistas à melhoria desse processo. O capítulo 5 trata das demais recomendações.

1.15. Nesses capítulos são descritos aspectos relativos à situação da auditoria em 2001 e 2002, as recomendações exaradas pelo TCU para contornar os problemas diagnosticados, as medidas adotadas pelos gestores em cumprimento à Decisão n.º 1.715/2002-P e as conclusões com relação à situação da ação em 2006.

1.16. Os capítulos 6 e 7 tratam, respectivamente, da análise dos comentários dos gestores e das conclusões finais do trabalho. Neste último, são apresentados os aspectos mais relevantes que foram levantados pelo monitoramento, assim como uma síntese da situação atual quanto à implementação das recomendações da Decisão TCU n.º 1.715/2002-P e respectivos impactos e benefícios gerados.

1.17. Por fim, no capítulo 8 constam as recomendações e determinações a serem submetidas ao Ministro-Relator da matéria.

## **2. Visão geral**

2.1. A Ação Profissionalização do Preso integrava, no PPA 2000/2003, o programa denominado Reestruturação do Sistema Penitenciário, cujo objetivo era o de buscar a melhoria da qualidade de vida da população recolhida ao sistema penitenciário, de forma a prepará-la para o retorno ao convívio social.

2.2. No PPA 2004-2007, a denominação do programa mudou para Modernização do Sistema Penitenciário. O objetivo principal do programa passou a ser o de gerar vagas em estabelecimentos penais e promover a reintegração da pessoa presa e do internado à sociedade. O público alvo do programa continuou sendo composto por pessoas presas, internadas e egressas de estabelecimentos do Sistema Penitenciário Nacional e seus dependentes.

2.3. A Ação Profissionalização do Preso foi substituída pela Ação Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional, mantendo-se porém a finalidade de prestar assistência educacional e capacitação profissional ao cidadão apenado e ao egresso do sistema penitenciário, nos termos da Lei de Execução Penal e da Lei de criação do Fundo Penitenciário Nacional.

2.4. Tanto em 2002 como agora, as ações que compõem o programa são implementadas de forma descentralizada ou por execução direta. Na descentralização, os recursos são transferidos voluntariamente do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen às unidades da federação e às entidades privadas sem fins lucrativos. O instrumento que viabiliza essa transferência é o convênio. Portanto, o agente financiador da ação é o Funpen.

2.5. O órgão responsável pela gestão das atividades de profissionalização do preso é o Departamento Penitenciário Nacional. O Depen tem sua existência fundamentada no art. 71 da Lei nº 7.210 - Lei de Execução Penal - LEP, de 11 de julho de 1984, que o define como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional, destinado a acompanhar e zelar pela fiel aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da política criminal emanadas do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Para a execução das ações, o departamento estabelece parcerias com os governos estaduais e com entidades da sociedade civil, mediante a celebração de convênios.

2.6. Sua finalidade é viabilizar condições para que se possa implantar um ordenamento administrativo e técnico convergente ao desenvolvimento da política penitenciária. O Depen destaca-se ainda como órgão gestor do Funpen, que foi criado pela Lei Complementar nº 079, de 07 de janeiro de 1994, e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994.

2.7. Dentre as principais atribuições do Depen, estabelecidas pelo art. 72 da LEP, destacam-se: acompanhar a fiel aplicação das normas da execução penal em todo o território Nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; assistir tecnicamente as unidades federativas na implantação dos princípios e regras estabelecidas na Lei; colaborar com as unidades federativas, mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; colaborar com as unidades federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado; coordenar e supervisionar os estabelecimentos penais e de internamento federais; e gerir os recursos do Funpen.

2.8. Em 2004, houve mudanças na direção do Depen. Em razão disso, o TCU encaminhou diligência ao departamento (fl. 450, v. 2) e agendou reunião com a nova direção para que esta avaliasse e, conforme suas diretrizes, ratificasse as medidas definidas pela direção anterior, consubstanciadas no primeiro relatório de monitoramento. Em resposta, foi encaminhado novo plano de ação para implementação das recomendações constantes da Decisão nº 1.715/2002 - TCU-P (fls. 452/518, v. 2), que previa, essencialmente, a continuidade das medidas planejadas pela direção anterior.

2.9. Novamente, em setembro de 2005, ocorreram mudanças no Depen. Desta feita, além de nova equipe na direção, o Decreto nº 5.535, que define a estrutura regimental do Ministério da Justiça, desvinculou o Departamento da Secretaria Nacional de Justiça e transformou-o em um órgão singular da estrutura do Ministério da Justiça. A equipe que se seguiu acolheu as medidas acordadas anteriormente com relação à Decisão do TCU.

### **3. O processo de profissionalização e a empregabilidade da pessoa presa**

3.1. Entende-se a profissionalização da pessoa presa como sendo o processo pelo qual associa-se a escolaridade e a educação profissional com o trabalho e a renda de forma a favorecer a empregabilidade do internado.

3.2. A situação verificada pela auditoria, em 2002, foi de que o processo de qualificação profissional desenvolvido nas unidades prisionais não obteve os resultados esperados quanto à manutenção ou ampliação da capacidade produtiva da pessoa presa.

3.3. Primeiramente, observou-se que a ênfase na custódia, a escassez de recursos (materiais, humanos e infra-estrutura) e as condições insalubres de trabalho estavam dificultando e, em muitas circunstâncias, até impedindo a condução das atividades educacionais nos presídios. A desmotivação dos internos foi outro fator observado na auditoria que constituía barreira à escolarização. Outro aspecto verificado foi a baixa escolaridade da população carcerária. Em agosto de 2002, de 100.440 presos, 77% (77.830) não estudavam, 7% (14.049) estavam matriculados na alfabetização, 14% (14.019), no ensino fundamental e 2%, no ensino médio.

3.4. Quanto aos cursos de qualificação, constatou-se que estes tiveram pouca influência na definição do perfil profissional do preso pelo baixo número de cursos oferecidos pelos estados. Em 2000, apenas quatro estados conseguiram oferecer um único curso para cada grupo de cem presos. Em 2001, oito estados alcançaram esta meta. O aumento na oferta não foi suficiente, entretanto, para refletir na média nacional.

3.5. Por último, verificou-se que o trabalho produtivo desenvolvido nas unidades prisionais, por não estar inserido em processo de formação mais abrangente, não alcançou os resultados desejáveis quanto à melhoria das condições de empregabilidade. As unidades penais dispunham de número e variedade reduzida de oficinas. Na verdade, o trabalho representava o meio de ocupar a população carcerária e de promover a ordem e a disciplina, além de permitir a remição da pena e a remuneração do interno.

3.6. A equipe de auditoria observou, por outro lado, que as pessoas presas que participavam de atividades de elevação da escolaridade, qualificação profissional e ou laboral apresentavam evidências de melhoria da auto-estima e do convívio social, demonstrando, entre outras, atitudes de esperança no futuro, cuidado com a higiene, preocupação com a aparência e noções de cidadania.

3.7. Objetivando contribuir para a melhoria do processo de profissionalização e empregabilidade da pessoa presa, a Decisão Plenária TCU n. 1.715/2002 dirigiu ao Depen as seguintes recomendações:

**8.1.2, “b”:** *“ao Ministro da Justiça que envide esforços no sentido de que seja aprovado projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional (PL-37/1999) que trata da remição da pena pela educação, conforme disposto na Resolução n.º 5, de 19 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária”.*

**8.1.2, “c”:** *“ao Ministro da Justiça que promova gestões junto ao Ministério do Trabalho e Emprego para verificar a viabilidade da transferência de recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – para o Ministério da Justiça, com vistas ao financiamento de ações de profissionalização da pessoa presa em todo o país, de forma a atender às especificidades da clientela carcerária”.*

**8.1.2, “d”:** *“ao Ministro da Justiça que promova gestões junto ao Ministério da Educação para viabilizar a supervisão das atividades educacionais desenvolvidas dentro dos estabelecimentos penais (material, carga horária, número de professores, aplicação dos instrumentos disponíveis ao programa de jovens e adultos), a fim de favorecer a elevação da escolaridade das pessoas presas, em observância ao art. 10 e inciso IV do art. 11 da Lei de Execução Penal”.*

**8.1.3, “b”:** *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: estabelecer uma agenda de discussão do Termo de Referência Para Elaboração de Projetos com os estados, a fim de aprimorar o documento em relação à formação educacional e cultural no sistema prisional e estabelecer diretrizes comuns no processo de qualificação profissional do preso”.*

**8.1.3, “h”:** *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: apoiar as secretarias estaduais responsáveis pela administração das unidades prisionais para que sejam implementados programas permanentes de capacitação de servidores estaduais do sistema penitenciário, visando a conscientizá-los da importância das ações relativas à educação e ao trabalho do preso”.*

**8.1.3, “i”:** *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: articular, em nível nacional, parcerias governamentais e não governamentais para o fomento das ações de qualificação profissional do sistema penitenciário”.*

**8.1.3, “j”:** *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: incluir, em cadastro nacional, informações quanto à oferta de educação formal, de qualificação profissional e de trabalho nas unidades prisionais, especificando o número de presos beneficiados e o custo envolvido em cada área”.*

**8.1.3, “m”:** *“orientar os estados a formalizar termos de parcerias com todas as empresas que utilizam a mão-de-obra do interno, ainda que o trabalho esteja sendo desenvolvido em caráter excepcional”.*

**8.1.3, “n”:** *“adotar mecanismos de controle que permitam assegurar o disposto no art. 29, caput, da Lei n.º 7.210, de 11/07/1984, a fim de que sejam observados os limites da remuneração do trabalho das pessoas presas”.*

3.8. A **recomendação 8.1.2 "b"**, que se refere ao projeto de lei que trata da remição da pena pelo estudo, foi considerada não implementada à época do primeiro e do segundo monitoramento (outubro de 2003 e dezembro de 2004, respectivamente), tendo em vista as ações empreendidas. O departamento restringiu-se à requisição de esclarecimentos junto à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça - SAL/MJ acerca do trâmite do PL-37/1999 e, apesar de ter realizado levantamento de dados sobre a aplicação da remição nos estados com o objetivo de subsidiar a SAL/MJ, a iniciativa confirmou-se intempestiva. Somado a isso, o Depen desconhecia, à época dos dois monitoramentos anteriores, a tramitação do projeto. O Depen só tomou conhecimento da sua rejeição pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do encerramento automático do prazo para recurso, durante o segundo monitoramento, por intermédio dos auditores do TCU.

3.9. O Departamento informou, à época, que vinha mantendo discussões sobre o tema com os estados e com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP. Foi acordado com a equipe de auditoria que o assunto seria objeto de discussão durante encontro a ser realizado em 2005.

3.10. No atual monitoramento, foi informado que, apesar da questão não ter sido o foco das discussões do I Encontro Nacional de Reintegração Social, na oportunidade reforçou-se a necessidade de ampliar as possibilidades de articulação entre os níveis federal e estadual, como forma de conduzir estrategicamente o assunto sobre a remição da pena pelo estudo. Foi firmado compromisso entre os presentes de debater a questão com mais profundidade em cada um dos Seminários programados pelo grupo constituído entre MEC e MJ, com o apoio da Unesco, o que vem sendo feito, a exemplo do I Seminário realizado no Rio de Janeiro (fls. 12 dos autos).

**3.11.** Segundo o gestor, foi concebido novo projeto de lei para envio ao Congresso Nacional, com proposta mais avançada que a do PL 37/1999, anexado às fls. 105 a 110 do TC 000.070/2006-4. O projeto foi anunciado durante a celebração do protocolo de intenções entre o MEC e MJ, representando o compromisso dos dois ministros em torno

dessa questão. A proposta foi discutida com o Colegiado do CNPCP e a importância da questão foi renovada com seus membros.

3.12. Levando-se em conta que o tema continua sendo discutido de forma ampla pelo Depen e que novo projeto de lei sobre a questão encontra-se em fase final de encaminhamento ao Congresso Nacional para aprovação, considera-se que a **recomendação 8.1.2."b"** está em implementação.

3.13. Quanto à **recomendação 8.1.2 "c"**, que trata da articulação do MJ com o MTE com vistas ao financiamento de ações de profissionalização da pessoa presa em todo o país, esta foi considerada como não implementada, conforme registrado no relatório do segundo monitoramento, pelo fato do Depen não ter conseguido avançar em nenhum dos passos propostos para contribuir para a implementação da recomendação.

3.14. Ao verificar a situação atual, observa-se que houve dificuldade por parte do órgão em cumprir as medidas acordadas. Não ocorreram as oficinas temáticas com os estados e a sociedade civil organizada para a definição de diretrizes na área de profissionalização do preso. No entanto, promoveram discussões nesse sentido com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Educação, com a participação dos estados e da sociedade civil.

3.15. O processo de articulação com a equipe do MTE para a redefinição dos termos e a consolidação do Protocolo de Intenções para Implementação de Programa Nacional de Qualificação e Requalificação Profissional de Presos, de Egressos e de Servidores Prisionais, firmado em maio de 2001, não avançou. Segundo o Depen, o processo de negociação ficou prejudicado em função de mudanças na gestão nos dois órgãos. Pela mesma razão, o Plano Nacional de Qualificação Profissional para o sistema penitenciário, que seria financiado em conjunto com o Funpen e o FAT, não prosperou, nem a experiência piloto para a qualificação e elevação de escolaridade de jovens trabalhadores apenados e para inclusão de egressos do sistema penal no âmbito do Programa Primeiro Emprego.

3.16. Ao formular esta recomendação, em 2002, o TCU previa que a articulação do Ministério da Justiça com o Ministério do Trabalho e Emprego possibilitaria sensível aumento das oportunidades de capacitação e trabalho para a população carcerária e egressa do sistema, corrigindo distorções identificadas à época da auditoria.

3.17. Ao se observar dados fornecidos pelo Depen com relação à situação de oferta de cursos para a população carcerária, nos últimos três anos, depara-se com um quadro preocupante. De 2002 a 2005, houve recuo sensível de oferta de cursos com recursos federais, chegando ao ponto de, em 2005, somente quatro estados terem oferecido, cada um, apenas um curso de profissionalização (AP, MA, MS e PE). Em 2003, a situação foi um pouco melhor, mas sem significado substancial para o total: de doze estados que ofertaram cursos, oito conseguiram ministrar apenas um (CE, DF, GO, MT, PA, PB, PE e RJ), três conseguiram oferecer dois cursos (AL, PI e PR) e somente um estado quatro cursos (RS). A situação não melhora em 2004: dos seis estados que tiveram seus projetos

aprovados pelo Depen, dois deles ofereceram um curso (ES e RN), outros dois conseguiram ofertar dois cursos (CE e DF) e mais dois estados ofereceram três cursos (AL e RO).

3.18. É importante registrar que o Depen, neste período, passou por transformações que o levaram a definir novas diretrizes e padrões para a apresentação de projetos pelos estados. Dessa forma, foram considerados critérios muito mais rigorosos para aprovação, diminuindo, portanto, o número dos que estavam em condições de ser executados.

3.19. No entanto, percebe-se que as sucessivas alternâncias de gerência no Depen, entre o período de realização da auditoria - novembro de 2002 - e o atual monitoramento - fevereiro de 2006, prejudicaram muito o desempenho das atividades previstas, haja vista os dados apresentados. O TCU acordou medidas com três equipes diferentes em um período de pouco mais de três anos. Dessa forma, não foi possível implementar ações estruturais que pressupunham uma linha de ação constante e duradoura, envolvendo mudanças às vezes profundas no modo de agir e de pensar das pessoas.

**3.20.** Apesar de haver o compromisso declarado às fls. 13 dos autos, de que, para o exercício de 2006, será prioritário retomar as atividades em conjunto com o MTE para a redefinição dos termos do Protocolo e para a elaboração de um plano conjunto, se a atual situação perdurar, acredita-se que pouco poderá ser feito nesse sentido. Dessa forma, à luz da ineficácia dos resultados apresentados, considera-se que a recomendação **8.1.2."c" não foi implementada.**

3.21. A **recomendação 8.1.2 "d"**, que trata da articulação do MJ com o MEC para viabilizar a supervisão das atividades educacionais desenvolvidas dentro dos estabelecimentos penais, a fim de favorecer a elevação da escolaridade das pessoas presas, foi considerada em implementação nos dois últimos monitoramentos. Apesar da mudança de gestão no MEC ter interrompido as articulações com o MJ, na época do primeiro monitoramento, medidas subsequentes tomadas pelo Depen fizeram com que fossem retomados os entendimentos entre os dois Ministérios para a realização de ações conjuntas de elevação da escolaridade da população prisional.

3.22. A situação verificada no atual monitoramento é extremamente benéfica para a população carcerária, tendo em vista que os dois Ministérios formalizaram um Protocolo de Intenções, celebrado em 27/09/2005, no qual reconhecem a necessidade da construção de uma verdadeira política pública de educação prisional (doc 5, fls. 118 a 121 dos autos). Essa parceria interministerial será ainda decisiva na aprovação de projeto de lei que consagrará expressamente a remição da pena pela educação na Lei de Execução Penal.

3.23. Em função dessa aproximação, a Resolução nº 23/2005 do Programa Brasil Alfabetizado passou a dar um tratamento diferenciado para os alfabetizadores atuantes no sistema penitenciário e previu a necessidade de uma abordagem metodológica diferenciada.

3.24. Ainda em 2005, foi realizada oficina de trabalho, em Brasília, com os estados participantes de projeto pré-existente entre o MEC e a Unesco para estender a

movimentação iniciada pelos órgãos federais também para os estados, buscando um trabalho integrado entre a administração penitenciária e a Secretaria de Educação e as Coordenações de Educação de Jovens e Adultos em nível local. Os estados participantes foram Goiás, Paraíba, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo.

3.25. Os representantes desses estados ficaram responsáveis por articular e sensibilizar os demais atores de seus estados envolvidos na oferta de educação para que estes compreendessem a importância da formação de um plano pedagógico específico à realidade prisional e à efetivação dos propósitos de reintegração social. Em dezembro de 2005, foi realizado o primeiro desses eventos no Rio de Janeiro, chamado I Seminário de Articulação Nacional e Construção de Diretrizes para a Educação no Sistema Penitenciário (doc 2, fls. 39 a 43 dos autos). Já existe cronograma de realização de outros seminários, conforme documento encaminhado pelo Depen (doc 3, fls. 44 a 46 dos autos).

3.26. Além dessa iniciativa, o MEC e o MJ decidiram realizar outros projetos de financiamento conjunto para fortalecimento de ações de Educação de Jovens e Adultos nos estabelecimentos penais dos 6 estados presentes na oficina de Brasília e mais o de Tocantins, especificamente para contemplar apoio à coordenação da oferta de educação no sistema prisional, formação dos profissionais envolvidos na relação de ensino-aprendizagem e elaboração/impressão de material didático (doc 7, fls. 127 a 133 dos autos). Foram alocados R\$ 1,5 milhão com previsão de atendimento de 42 mil pessoas nos 7 estados. Os valores são compartilhados pelos dois Ministérios na seguinte forma e proporção: R\$ 1.400 milhão destinado ao Atendimento às Pessoas Presas e R\$ 100 mil ao Atendimento aos Operadores da Execução Penal. O total de repasse do MEC é de R\$ 500 mil e o do MJ de R\$ 1 milhão, sendo R\$ 900 mil descentralizados ao MEC pela Ação 2314 - Formação Educacional e Profissional de Apenados e R\$ 100 mil pela Ação - Capacitação Profissional do Servidor de Estabelecimentos Penais. A coordenação dos projetos está a cargo do Ministério da Educação.

3.27. Há, ainda, outras ações previstas no âmbito do projeto conjunto entre MEC e MJ como o intercâmbio com o Observatório Internacional da Bélgica, mantido pela Unesco, e a promoção de concurso literário entre apenados(as) e egressos(as). Nesse último caso, a publicação dos textos vencedores será distribuída como material didático para subsidiar as ações conduzidas no âmbito do projeto, e passará a ser fonte de renda para os autores.

3.28. O Depen não ingressou em grupo de trabalho que atua na Casa Civil para a Educação Profissionalizante de Jovens e Adultos, conforme acordado no segundo monitoramento desta auditoria. O gestor informou às fls. 16 dos autos que, na verdade, o grupo trabalhou na concepção de um programa específico, o Projovem, cujo público alvo tem características distintas da população carcerária - composto por pessoas entre 16 e 24 anos. Considera que o MJ não ficou prejudicado, tendo em vista os avanços alcançados com a parceria com o MEC, que permitiram iniciativas mais eficazes no atendimento das demandas por formação educacional de apenados e egressos do sistema penitenciário.

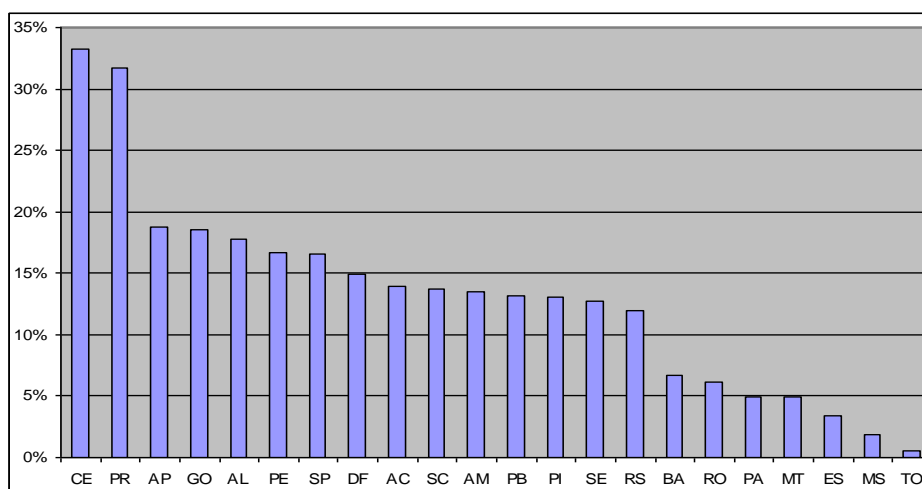
3.29. Todas as ações do Depen em conjunto com o MEC vem ao encontro de necessidades evidenciadas em 2002 pela auditoria, que retratavam uma situação preocupante quanto aos índices de escolaridade das pessoas presas no país. Dados de 2004 fornecidos pelo Depen<sup>1</sup>, evidenciam poucos avanços na melhoria desses índices conforme análise a seguir.

3.30. Considerando o número de presos estudando em relação à população carcerária dos estados, observa-se que o gráfico 1 evidencia quatro grupos distintos de estados. No primeiro grupo, estão Ceará com 3.678 (33,30%) presos atendidos de uma população penitenciária de 11.317 e Paraná com 2.374 (31,70%) em 7.489.

3.31. Encontram-se classificados no segundo grupo os estados que atingiram cerca de 18% da população carcerária, caso dos estados de AP, GO, AL, PE e SP. O Amapá está à frente com 175 presos beneficiados (18,80%) do total de 931 internados, seguido de Goiás, que atendeu 620 (18,60%) de 3.334 presos. Os estados de Alagoas e Pernambuco mantiveram nas atividades escolares 264 (17,75%) e 2.087 (16,71%) de seus presos, respectivamente, de uma população total de 1.487 e 12.488. Quase na mesma situação encontra-se o estado de São Paulo, que atendeu 16.391(16,55%) de internos de um total de 99.026. Os dados relativos ao estado de São Paulo revestem-se de especial importância, haja vista ser este o estado que concentrava 41,55% da população carcerária do país, em 2004, e, portanto, aquele que tinha maior representatividade nos percentuais totais.

3.32. Nos presídios do estado de São Paulo, em 2002, encontrava-se 40% da população total de presos do país e a mesma relação feita pela equipe de auditoria, à época, demonstrou que 17% de internos no sistema estudavam, ou seja, 12.500 de um total de 72.140 (fls. 88, TC 010.535/2002-3). O índice praticamente não se alterou para 2004.

Gráfico 1 - Atendimento escolar no sistema prisional por unidade da federação - 2004



Fonte: Depen/MJ

<sup>1</sup>Dos 27 estados pesquisados pelo Depen, 5 não informaram o número de presos que estavam estudando (MA, MG, RJ, RN e RR)

3.33. O Distrito Federal e os estados de AC, SC, AM, PB, PI, SE e RS encontram-se no terceiro grupo, pois conseguem manter, nas atividades escolares, de 12 a 15% da população carcerária. Nos demais estados - BA, RO, PA, MT, ES, MS e TO - as atividades escolares beneficiam abaixo de 7 % dos internos do sistema.

3.34. As ações já realizadas pelo Depen e a intenção declarada de empreender outras no sentido de fortalecer a parceria estabelecida entre MJ e MEC, levam-nos a considerar que esses índices poderão melhorar na medida em que o investimento financeiro e o comprometimento declarados nessa área se reverterão em favor da população carcerária do país. Dessa forma, considera-se a **recomendação 8.1.2 "d" em implementação**, fazendo-se necessário que o Depen apresente na prestação de contas do órgão ao TCU, referente ao exercício de 2006, os resultados alcançados pelo projeto implementado em conjunto com o MEC, sob a supervisão deste último, desenvolvido em 7 estados da federação (GO, PB, CE, RS, RJ, SP e TO); e resultado do cronograma de realização de seminários estaduais de sensibilização para oferta de educação nas unidades prisionais.

3.35. A **recomendação 8.1.3 "b"**, que previa discussão ampla do documento chamado Termo de Referência, foi considerada em implementação à época do primeiro e do segundo monitoramentos pelo fato de ter sido demonstrado o empenho do Depen para a realização de encontro nacional com os estados para revisão do documento com a participação de pelo menos dois representantes de cada estado, além de convidados de outros Ministérios, de organizações governamentais e não-governamentais.

3.36. O Depen efetivamente realizou, nos dias 29 e 30/06/2005, o I Encontro Nacional de Reintegração Social, em Brasília. As discussões foram voltadas para dois objetivos principais:

"a) construir um conceito de "reintegração social" que fosse consenso entre os participantes e que fosse capaz de inspirar diretrizes para a educação, o trabalho e as demais formas de assistência previstas em lei como direitos da população prisional ; e b) a partir deste conceito, conceber um desenho para as relações de cooperação entre Governo Federal e governos Estaduais, propiciando a consecução de ações, atividades e projetos mais coerentes e conseqüentes".

3.37. Os resultados dos debates foram consolidados no Manual de Convênios e Projetos: Reintegração Social, anexado às fls.144 a 199 dos autos. Segundo o documento inicia-se "um novo marco na relação de cooperação entre o Depen e os estados no campo da reintegração social de pessoas em cumprimento de penas privativas de liberdade e restritivas de direitos, ou submetidas a medidas de segurança, consolidando novos critérios e orientações para o financiamento das ações locais". A partir desta edição, considera-se que os projetos apresentados pelos estados e Distrito Federal ao Depen devem atender a até três eixos: formação educacional e profissional dos apenados, internados e egressos do sistema penitenciário nacional; assistência ao preso, ao internado, ao egresso e aos seus dependentes; e fomento a serviços de acompanhamento da execução de penas e de medidas alternativas.

3.38. O manual traz orientações e indica parâmetros para a elaboração de projetos apresentados pelos estados. Eles deverão conter um prévio diagnóstico que identifique os principais problemas e características da intervenção desejada, e prever a criação e articulação de redes de apoio para a sua implementação. Dessa forma, o projeto passa a ser considerado como "um instrumento para construção de políticas públicas, e não como uma oportunidade técnico-burocrática para a captação de recursos". O Depen considera prioritário que as propostas apresentem a necessária capacidade técnica, administrativa e física para a execução e implantação e, ainda, disponham da documentação necessária para celebração do convênio que consubstancia o financiamento.

**3.39.** A atual equipe do Depen informou que depois da divulgação do manual dois projetos foram encaminhados nos padrões recomendados. Ressalta-se que a edição desse documento vem ao encontro de necessidade identificada, à época da auditoria, para que fosse discutida de forma ampla com os estados a formação educacional e cultural no sistema prisional e, mais ainda, fossem estabelecidas diretrizes na condução desse processo. Verifica-se que o passo inicial foi dado com a edição do manual. Considera-se a **recomendação 8.1.3 "b" implementada.**

3.40. A **recomendação 8.1.3."h"**, que trata da implementação de programas permanentes de capacitação de servidores estaduais do sistema penitenciário, foi considerada implementada no primeiro monitoramento em razão das ações que já haviam sido empreendidas pelo Depen. No segundo monitoramento da auditoria, observou-se que, além de dar continuidade às ações que motivaram esse entendimento, o Depen, dentro de uma nova concepção de programa de educação continuada, procurou aprimorar a capacitação dos servidores mediante o fomento à instalação de Escolas Penitenciárias nos estados e o desenvolvimento de uma matriz curricular de apoio às atividades de capacitação.

3.41. Por se tratar de recomendação que visa à execução de atividades de caráter permanente, a situação foi verificada também neste monitoramento, constatando-se que o MJ celebrou convênios com oito estados (PA, MT, MS, RO, SE, PI, PB e ES) com o objetivo de implantar escolas penitenciárias. O objeto dos convênios é a aquisição de mobiliário e biblioteca, cabendo aos estados concluir a instalação. Além disso, estão sendo preparados os procedimentos e instrumentos para a doação dos equipamentos de informática adquiridos diretamente pelo MJ para esta ação. A previsão é que as escolas comecem a funcionar no final do primeiro semestre de 2006.

3.42. Quanto à matriz curricular, esta não foi elaborada, mas segundo o Depen já foram devidamente selecionados os consultores que trabalharão na confecção do material, cuja contratação será financiada com recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, doados ao Depen pelo Projeto BRA 05/005 (doc 17, fls. 258 dos autos).

3.43. Ao tentar sanar deficiências registradas no programa de capacitação anterior, o novo modelo lançado pelo Depen confere aos estados maiores atribuições na concepção e

execução das práticas de formação, papel antes assumido pelo Depen. Apesar dessa descentralização, o departamento continua a prestar colaboração técnica permanente aos estados disponibilizando materiais e oferecendo orientações aos planos estaduais, como é o caso da matriz curricular. Ciente da importância desse novo momento de aprimoramento da educação dos servidores do sistema penitenciário, o Depen editou, em 2005, a publicação Educação em Serviços Penais - Fundamentos de Política e Diretrizes Financeiras, no qual consolida os resultados desse processo e anuncia como se dará a parceria entre Depen e estados quanto à cooperação técnica e financeira das ações.

3.44. O sucesso que o Depen vem alcançando com a implantação do novo modelo reflete-se na adesão dos estados para operacionalizá-lo, tendo sido celebrados dez convênios em 2005. Segundo informações do gestor, com base na relação entre indicadores físicos e financeiros de valores empenhados, em 2002 foram capacitados 727 pessoas, em 2003, 1.566, em 2004, 2.751, e em 2005, 6.042. Só em 2004 foram aprovados cinco projetos para a capacitação de 230 pessoas nos estados de PR, BA, RS, RO e MT, revelando-se o período em que mais cursos de pós-graduação foram financiados. A avaliação desses cursos será feita pelo Depen ao longo de 2006.

3.45. É ressaltado ainda pelo gestor que o progresso verificado apresenta também uma dimensão qualitativa, pois "os novos projetos, ações ou atividades estão sendo elaborados em maior conformidade com a realidade local e com os problemas específicos encontrados nos processos de trabalho", a exemplo do que propõe o documento editado em 2005. Em razão das ações que foram empreendidas e dos resultados alcançados até o momento pelo Depen com relação ao que dispõe a **recomendação 8.1.3."h"**, considera-se que a recomendação foi **implementada**.

3.46. À época do segundo monitoramento, a **recomendação 8.1.3 "i"**, que prevê articulação do Depen com organizações governamentais e não governamentais para o fomento das ações de qualificação profissional, foi considerada em implementação tendo em vista que não houve um incremento da efetivação das parcerias recomendadas pelo Tribunal.

3.47. Na atual etapa do monitoramento, foi informado às fls 23 dos autos que várias Ongs participaram do I Encontro Nacional de Reintegração Social, oportunidade em que foram abordados temas relativos às parcerias entre esse atores e o governo federal no fomento às ações de qualificação profissional do preso. Apesar de ser considerado tema sensível, foi consenso entre os participantes que o trabalho de Ongs é fundamental no processo de reintegração social do apenado, desde que essa atenção se configure como um direito, não como um favor. Para o Depen "a participação da comunidade na execução penal deve ser mediada por políticas públicas que devem ajudar a fortalecer (enquanto rede social de apoio), sem pretender suprir uma lacuna que a negligência do Estado deixou surgir". Entende que a coordenação do processo de elaboração e implantação das ações de qualificação deve estar a cargo das secretarias estaduais ou outros órgãos públicos.

3.48. Percebe-se que existe a intenção do Depen em incrementar as parcerias com as secretarias estaduais para que elas, se conveniente, articulem-se com as organizações

civis. Desta feita, o Depen não mais se relacionaria diretamente com elas. Segundo informado, nem todos os projetos firmados com Ongs tem apresentado bons resultados para os beneficiários. Além de dificuldades relacionadas à falta de preparo técnico das entidades para elaborar projetos, alia-se o fato de algumas não estarem preparadas para colaborar de forma concreta para a reinserção social do preso.

3.49. As iniciativas tomadas pelo Depen, a partir de 2004, no sentido de atender à recomendação 8.1.3 "i" do TCU, não evoluíram da forma esperada, na medida em que pouco se alterou da situação verificada no primeiro e segundo monitoramentos para o atual momento. A questão mostrou-se polêmica, mas nenhuma solução concreta foi apresentada. Dessa forma, considera-se que a **recomendação 8.1.3 "i" não foi implementada.**

3.50. As duas recomendações seguintes - **8.1.3. "m" e "n"** dizem respeito a distorções verificadas à época da auditoria que estavam impedindo que o trabalho desenvolvido nas unidades prisionais alcançasse os necessários resultados quanto à empregabilidade da pessoa presa. Observou-se que determinadas firmas estavam utilizando a mão-de-obra do preso sem que a parceria fosse devidamente formalizada ou, ainda, casos em que o trabalho não estava sendo remunerado ou, quando estava, não obedecia aos limites estabelecidos pelo artigo 29 da Lei de Execução Penal - LEP (3/4 do salário mínimo).

3.51. No 1º monitoramento, a **recomendação 8.1.3 "m"**, que se refere à necessidade de se orientar os estados a formalizar termos de parcerias com as empresas que utilizam mão-de-bra do interno, foi considerada parcialmente implementada, tendo em vista iniciativa inicial do Depen em encaminhar às Secretarias Estaduais o Ofício Circular n.º 30/Depen/Gab (fl. 88, v. 3), de 23.6.2003, comunicando a recomendação do Tribunal e solicitando informações sobre a formalização dos termos de parceria com empresas. Somente a Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo havia instituído, por meio de Resolução, a obrigação de formalização de termo de contrato com as contratantes de trabalho das pessoas presas.

3.52. Essa questão foi objeto de relatório parcial enviado ao Tribunal (fl.670, v.5), no qual o Depen informou sobre a preocupação das secretarias estaduais com as possíveis conseqüências de se incluir, dentre os segurados obrigatórios da previdência social, a pessoa presa que presta serviços a empresas, conforme instituído pelo Decreto n° 3.048, de 6/5/99, com alterações do Decreto n° 4.729, de 9/6/2003. No caso de se cumprir a norma legal, haveria um aumento do custo da mão-de-obra prisional com possível redução dos postos de trabalho. Apesar dessa questão não estar diretamente relacionada ao teor da recomendação monitorada, a equipe que coordenou o 2º monitoramento manifestou-se no sentido de orientar o Depen a avaliar o verdadeiro impacto dessa regulamentação na disponibilidade de postos de trabalho e promover uma discussão ampla sobre o tema.

3.53. À época do 2º monitoramento, tendo em vista que não se verificou ações efetivas no sentido de orientar os estados sobre a formalização de termos de parceria com as empresas e, nem tampouco, deu-se continuidade às medidas acordada anteriormente, considerou-se a recomendação não implementada.

3.54. No atual monitoramento, verifica-se que o Depen não realizou pesquisa junto aos participantes do I Encontro Nacional de Reintegração Social com o objetivo de colher informações sobre a celebração de termos de parceria pelos estados, conforme acordado anteriormente.

3.55. As discussões com o Ministério de Trabalho e Emprego e secretarias estaduais do trabalho também ficaram prejudicadas, segundo o Depen, pela dificuldade de interlocução com o ministério, fato que ainda não permitiu que os dois órgãos unam esforços na construção de uma política ampla que defina diretrizes a favor da população presa no país, a exemplo do que já aconteceu com o Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Menciona o projeto Nascer da Terra como fruto da parceria do Depen com o MDA, o qual visa a profissionalização de presos com perfil para atividades agrícolas. Conforme já comentado na recomendação 8.1.2 "c", é intenção do departamento retomar as negociações com MTE neste ano de 2006.

3.56. Com relação aos mecanismos adotados para sensibilizar os empresários na absorção de mão-de-obra carcerária, o Depen elaborou Projeto de Lei (negociado com o Ministério da Previdência) estabelecendo caráter facultativo para a contribuição e preconizando uma alíquota diferenciada, para o caso da adesão, pois até então a alíquota aplicada era a mesma do trabalho autônomo. O projeto será encaminhado em breve ao Congresso Nacional, e, junto com a remição da pena pelo estudo, compõem uma espécie de pacote voltado ao incentivo do trabalho e do estudo nas prisões.

3.57. Quanto à **recomendação 8.1.3 "n"**, que trata da necessidade de observância dos limites da remuneração do trabalho das pessoas presas, foi comunicada às Secretarias Estaduais a Decisão do Tribunal, por meio do Ofício Circular n.º 30/Depen/Gab, de 23.6.2003, à fl. 88, v. 3. Nesse documento, o Departamento solicitou, ainda, informação acerca da existência de fatos relacionados ao objeto da recomendação, suas justificativas e providências adotadas para adequação. Somente a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo havia respondido ao Depen, informando que já estava prevista em Resolução da Secretaria o respeito aos limites legais da remuneração do trabalho das pessoas presas.

3.58. O Depen elaborou minuta de projeto de Lei (fls. 677 e 678, v. 5) que altera a Lei n.º 7210/1984 e estabelece os valores percentuais sobre a remuneração da pessoa presa. No 2º monitoramento entendeu-se que a medida não produzia efeitos sobre a implementação da recomendação, motivo pelo qual considerou-se não implementada.

3.59. Ao verificar a situação atual, observa-se que houve a inclusão de questionamento sobre a remuneração do preso no Manual de Inspeção. E, ainda, a proposta encaminhada ao CNPCP e a SAL/MJ, acerca da mudança na legislação a respeito da remuneração do preso, foi transformada em projeto de lei, que está prestes a ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministério da Justiça.

3.60. As ações empreendidas desde o último monitoramento, com relação às duas recomendações, indicam que o Depen tem encontrado grande dificuldade em incentivar os estados a formalizar as parcerias que utiliza mão-de-obra do interno e a observar os limites da remuneração do trabalho das pessoas presas. Aos obstáculos mencionados pelo departamento à efetivação dessas ações, como alternância de gestões nos Ministérios e problemas na articulação estratégica, soma-se a resistência por parte de estados e empresariado quanto ao aumento de custos e de responsabilidades para ambos os lados caso observem a legislação. No entanto, é preciso reconhecer que se tratam de direitos assegurados ao trabalhador recolhido às unidades prisionais e, como tal, devem ser preservados.

3.61. As medidas tomadas pelo Depen com vistas à implementação das **recomendações 8.1.3 “m” e “n”**, como o envio dos ofícios circulares aos estados e o Projeto de Lei que busca sensibilizar os empresários sobre a questão da remuneração dos presos, não podem ser consideradas como medidas correntes e eficazes para sanar os problemas identificados pela auditoria. Diante disso, entende-se que as recomendações **não foram implementadas**.

#### 4. O financiamento da ação profissionalização do preso

4.1. O agente de fomento do sistema penitenciário é o Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, criado pela Lei Complementar 79/94 e regulamentado pelo Decreto 1093/94.

4.2. Verifica-se, na Tabela 1, a execução financeira e orçamentária referente à ação “Profissionalização do Preso”, no período de 2001 a 2003, e à ação “Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional, em 2004 e 2005.

Tabela 1 – Execução Orçamentária e Financeira da Ação

Ano	Créditos consignados (1)	Execução financeira (2)	Execução orçamentária (3)	% de execução orçamentária (4)
2000	2.633.550,00	2.345.364,81	2.345.364,81	89,05
2001	3.310.000,00	2.396.912,67	3.125.970,67	94,44
2002	5.310.000,00	831.714,35	831.714,35	15,66
2003	200.000,00	126.630,00	126.630,00	63,31
2004	1.100.000,00	1.000.212,00	1.000.212,00	90,90
2005	3.000.000,00	1.549.935,00	1.488.509,00	49,61

Fonte: Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União (Câmara dos Deputados).

Nota: Os dados até 2003 são relativos à Ação “Profissionalização do Preso” e os de 2004 são referentes à Ação “Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional”.

Fórmulas utilizadas:

(1) créditos consignados (R\$) = crédito inicial + adicionais – anulações + transferências recebidas – transferências concedidas.

(2) execução financeira (R\$) = valores liquidados pagos no exercício X + restos a pagar do exercício X-1 pagos no exercício X.

(3) execução orçamentária (R\$) = valor liquidado no exercício X.

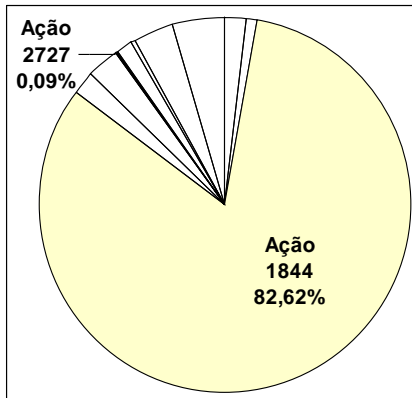
(4) % de execução = (execução orçamentária / créditos consignados) \* 100

4.3. Em 2003, foram previstos para a área apenas R\$ 200.000,00, tendo sido executados 63,31% dos recursos. Em 2004, com o novo PPA, a ação recebeu um acréscimo substancial de recursos orçamentários, tendo sido consignado o valor de R\$ 5.000.000,00. Houve, no entanto uma anulação de dotação da ordem de R\$3.900.000,00, restando apenas R\$1.100.000,00 dos quais foram executados mais de 90%. Os recursos executados em 2004 correspondem a oito vezes os valores de 2003.

4.4. Em 2005, a quantidade de recursos direcionados para a ação triplicou. Observou-se, porém, uma redução no percentual de execução orçamentária, que caiu para 49%, contrastando com os 90% observados em 2004. Porém, mesmo com a diminuição do percentual de execução orçamentária a ação conseguiu executar 50% a mais de recursos do que o ano anterior. No período 2000/2005, a ação teve uma execução financeira total de aproximadamente R\$ 8.250.000,00.

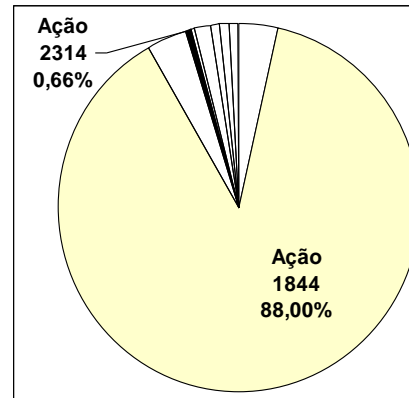
4.5. Conforme ilustrado nos gráficos 2, 3 e 4, a ação Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais obteve, em 2003, mais de 82% dos recursos destinados, à época, ao Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário, enquanto a Ação Profissionalização do Preso contava com 0,09%. Nos anos seguintes, o percentual de participação da Ação correspondente - Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional - foi aumentando, chegando a 1,34%, em 2005, do total do atual Programa Modernização do Sistema Penitenciário. Verifica-se, no entanto, que a participação da ação na repartição dos recursos destinados ao programa ainda é bastante modesta.

**Gráfico 2 – Percentual do orçamento autorizado para as ações 1844 e 2727 - 2003**



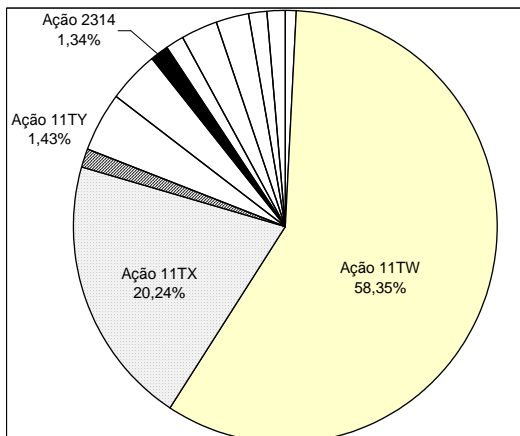
Ação 1844: Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais  
 Ação 2727: Profissionalização do Preso

**Gráfico 3 – Percentual do orçamento autorizado para as ações 1844 e 2314 - 2004**



Ação 1844: Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais  
 Ação 2314: Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional

**Gráfico 4 – Percentual do orçamento autorizado para as ações 11TW, 11TX 11TY e 2314- 2005**



Ação 11TW: Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais Estaduais  
 Ação 11TX: Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais Federais  
 Ação 11TY: Reforma de Estabelecimentos Penais Estaduais  
 Ação 2314: Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional

4.6. Além do reduzido aporte de recursos para a ação, foram verificados, à época da auditoria, diversos problemas relacionados ao seu financiamento, tais como: inexistência de parâmetros que oriente a transferência de recursos, falta de critérios objetivos para a alocação de recursos financeiros aos estados e falta de informações quanto às fontes de volume de financiamento das ações de qualificação profissional nas unidades federadas.

4.7. Objetivando contornar os problemas verificados, foram feitas as seguintes recomendações ao Departamento Penitenciário Nacional:

**8.1.3, “c”:** *“promover levantamento nacional da estrutura física disponível nas unidades penais que possam ser utilizadas para a educação e produção, com vistas ao apoio financeiro dos estados no estabelecimento dos meios necessários a tais fins, definindo o mínimo aceitável para repasses de recursos”.*

**8.1.3, “d”:** *“identificar as necessidades de financiamento das ações de profissionalização das unidades federadas, com vistas a orientar a distribuição dos recursos da União”.*

**8.1.3, “e”:** *“estabelecer critérios objetivos para a alocação de recursos financeiros às unidades federadas, alterando o atual modelo de financiamento que transfere recursos segundo as demandas dos estados”.*

**8.1.3, “f”:** *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: elaborar uma agenda de discussão com os estados, visando à elaboração de planos integrados de ressocialização da pessoa presa”.*

**8.1.3, “g”:** *“consolidar informações relativas às fontes e aos volumes de recursos utilizados pelas unidades federadas, com vistas a dimensionar a necessidade de financiamento do sistema penitenciário”.*

**8.1.3, “j”:** *“incluir, em cadastro nacional, informações quanto à oferta de educação formal, de qualificação profissional e de trabalho nas unidades prisionais, especificando o número de presos beneficiados e o custo envolvido em cada área”.*

4.8. A **recomendação 8.1.3 “c”**, que se refere ao levantamento nacional da estrutura física das unidades penais, originou-se no problema encontrado pela auditoria de 2002 de falta de estrutura física adequada, que constituía um dos principais obstáculos à implementação das ações de educação e produção dentro das penitenciárias. Nos monitoramentos anteriores, a recomendação foi considerada não implementada.

4.9. No 1º monitoramento, verificou-se que o gestor, quando da avaliação de pleitos estaduais, passou a solicitar a demonstração de indicadores de existência de estrutura física adequada, atores gerenciais envolvidos e métodos de monitoramento e avaliação. Também foi elaborado documento intitulado “Padrões mínimos de financiamento de programas de educação profissional dentro do sistema penitenciário”.

4.10. Porém, no 2º monitoramento, foi constatado o não prosseguimento dessas ações. O gestor registrou como dificuldades a falta de entendimento e de aceitação das solicitações pelos estados, as mudanças nas equipes de governo estaduais, a inexistência e/ou despreparo da equipe técnica lotada nas secretarias estaduais responsáveis pela gestão prisional e o número reduzido de profissionais de engenharia no Depen.

4.11. No presente monitoramento, verificou-se que não foi incluído no Infopen quesitos que possam aferir a disponibilidade e as condições dos espaços físicos destinados às atividades educativas e/ou laborativas em relação ao número de unidades prisionais em cada estado, conforme acordado anteriormente.

4.12. O Depen informou às fls. 18 dos autos que o Infopen foi reestruturado e desdobrado em dois módulos: um módulo de estatística e um módulo de gestão. O primeiro, já em funcionamento, permite aferir dados mais gerais do sistema penitenciário. Quando o segundo entrar em vigor, este apresentará seções para o “acompanhamento educacional” e para o “acompanhamento ocupacional”, que serão alimentadas a partir de um terminal disponível em cada unidade prisional do país (doc 11, fls. 207/213 dos autos). Apesar do lançamento do módulo gestão ocorrer ainda este ano, estas seções estarão em funcionamento somente em 2007.

4.13. Segundo o gestor, foi uma opção gerencial deixar o módulo estatística do Infopen de forma sintética, pois experiência anterior mostrou que forma mais extensa e detalhada encontrou resistência de alimentação por parte dos estados. Enquanto o módulo gestão não fica pronto, optou-se por inserir, quando necessário, questionários no sistema que forneçam informações mais completas sobre as questões.

4.14. O gestor informou também que, quanto à sensibilização dos estados para a importância de alimentar o Infopen, a Resolução nº 4 /2004 do CNPCP foi de grande ajuda (doc 12, fls. 214/215), pois aconselha os estados que a liberação dos recursos do Funpen só ocorrerá para os estados que mantenham efetivo preenchimento do sistema. Além disso, o Departamento tem enviado ofícios e efetuado cobranças sobre essa questão.

4.15. Quanto à recomendação do TCU de que seja exigida a indicação expressa nos projetos submetidos a financiamentos sobre os espaços físicos nas unidades prisionais disponíveis para atividades educativas e/ou laborativas, o gestor informou que o Anexo I do Manual de Convênios e Projetos (doc 10, fls. 143/206), editado em 2005, contém modelo de projeto que deve ser seguido pelas unidades postulantes de financiamentos. Especificamente o item 9.5 solicita informação sobre a infra-estrutura disponível para a realização dessas atividades (fl. 161 dos autos).

4.16. A distribuição do manual está sendo feita de acordo com a demanda e a orientação para seu uso é feita por meio do site na internet. Conforme já mencionado, em 2006, foram apresentados dois projetos com base nas novas diretrizes.

4.17. Considera-se que, apesar da exigência de indicação nos novos projetos da situação dos espaços físicos nas unidades prisionais, o objeto da recomendação proferida pelo TCU não foi cumprido, pois o levantamento solicitado não foi realizado e, conseqüentemente, hoje, o Depen ainda não dispõe de informações que o auxiliem na alocação de recursos para financiar as ações de profissionalização dentro do sistema penitenciário brasileiro.

4.18. As evidências identificadas à época da auditoria de que era necessário ampliar o volume de recursos destinados a essas ações, conhecer as potencialidades do sistema e equipar as unidades de estrutura física adequada para a implementação das ações de educação e produção, continuam presentes, o que leva a considerar que a **recomendação 8.1.3 "c" não foi implementada.**

4.19. As três recomendações seguintes foram formuladas pelo TCU como forma de otimizar a alocação dos recursos financeiros no âmbito da ação governamental, a fim de contribuir para a melhoria do processo de profissionalização da pessoa presa, alterando o modelo aplicado à época de transferência de recursos segundo as demandas dos estados. As **recomendações 8.1.3 "d"**, se refere à identificação da necessidade de financiamento de cada estado, **8.1.3 "g"**, trata da consolidação das informações sobre os recursos utilizados pelos estados, e **8.1.3 "j"**, diz respeito à inclusão em cadastro nacional de informações

específicas quanto ao número de presos beneficiados e ao custo envolvido com a oferta de educação, qualificação profissional e trabalho nas unidades prisionais.

4.20. Nos dois últimos monitoramentos, as recomendações foram consideradas não implementadas e o seu cumprimento estava condicionado à inclusão de indicador no Infopen e à alimentação do sistema pelos estados.

4.21. No 1º monitoramento, foi sugerido pelo gestor indicador específico para medir, em cada estabelecimento penal, as fontes de recursos utilizadas na manutenção das atividades ressocializadoras dos apenados com os seguintes detalhamentos: recursos do tesouro estadual, recursos de outras fontes do estado (Fundos), recursos do Fundo Penitenciário Nacional, recursos de outras fontes da União (Fundos e outros Ministérios), tendo como unidade de medida o volume em moeda gasto mês a mês.

4.22. No 2º monitoramento, verificou-se que o indicador sugerido não havia sido incluído no Infopen e a alimentação do sistema pelos estados ainda não estava ocorrendo de forma sistemática. Foi considerado que o sistema ainda estava em reestruturação e a pauta de trabalho junto aos estados ainda estava sendo elaborada.

4.23. No presente trabalho, indagado sobre a forma adotada para alimentação do Infopen pelos estados e para o refinamento dos indicadores do sistema, o Depen informou que "a alimentação é ainda garantida por uma ferramenta estável, simplificada e eficaz. O refinamento é feito pela análise dos dados preenchidos pelos Estados, os quais permitem verificar as maiores dificuldades e dúvidas para a coleta dos dados, de sorte a permitir a melhoria e o refinamento dos indicadores" (fls. 19 dos autos).

4.24. O gestor relatou que, provocado pelo Depen, o Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária (CNPCCP) editou Resolução nº 04, de 04 de maio de 2004 (doc 12, fl. 215 dos autos), recomendando condicionar a liberação de recursos do Funpen ao preenchimento efetivo do Infopen. Segundo o Ministério, essa medida teve impacto importante, pois nos meses de novembro e dezembro de 2005, o percentual de preenchimento pelas unidades da federação atingiu 76%.

4.25. Quanto ao treinamento dos responsáveis pelo Infopen nos estados, o gestor informou que, com relação ao módulo estatística, considera que não há necessidade de treinamentos locais nem presenciais para coletar dados, pois o sistema tem grande intuitividade. Acrescentou que foi colocado à disposição o Manual do Usuário do Infopen, indicando forma de preenchimento e de esclarecimento de dúvidas pelos usuários dos estados (doc 13, fls. 216/242 dos autos). Os links "Perguntas mais frequentes" e "Fale conosco" são telas que permitem ao usuário manter contato com o sistema. Além disso, todo novo gestor é obrigatoriamente cadastrado pelo Depen e recebe, mediante ligação telefônica, instruções acerca do funcionamento do sistema. O gestor considera que estes métodos têm se mostrado eficazes, tendo em vista os resultados obtidos na coleta de informações.

4.26. Para o Infopen gestão, que entrará em operação em março/06, o Depen está formatando cursos que capacitarão os operadores locais do sistema. Além disso, sempre que os técnicos do Depen vão a campo aproveitam para conversar com os gestores estaduais acerca deste módulo. Segundo o gestor, a finalização do Infopen gestão permitirá um diagnóstico completo dos sistemas estaduais na área social, incluindo a necessidade de financiamento e as fontes e volumes de recursos utilizados pelas unidades federadas, conforme recomendado pelo TCU.

4.27. No tocante à medida proposta no 2º monitoramento de fazer constar dos projetos submetidos ao Depen a indicação expressa para financiamento de atividades educativas e/ou laborativas com vistas a se conhecer a realidade orçamentária e financeira dos estados no tocante à promoção de ações dessa natureza, o gestor informou às fls. 20 dos autos que esta recomendação foi reavaliada. Argumentou que as ações de reintegração social não recebem recursos exclusivos da administração penitenciária, mas também de outras fontes como saúde, educação, trabalho e sociedade civil. Segundo o gestor, portanto, é mais importante "definir as linhas de financiamento necessárias a cada uma das ações e identificar parceiros (governamentais ou não) que possam contemplá-las nos seus orçamentos específicos". Acrescentou, ainda, que quando o Depen começar a trabalhar sob a perspectiva de planos será possível compreender a realidade orçamentária dos estados quanto a esse aspecto.

4.28. Diante do exposto, constata-se que a implementação das recomendações está diretamente ligada ao pleno funcionamento do Infopen módulo gestão que está previsto para iniciar parte das atividades em março de 2006 e o restante em 2007 e, ainda, à capacidade do Depen de sensibilizar os estados para a alimentação e utilização do sistema. As medidas tomadas até agora para o cumprimento das recomendações do Tribunal não possibilitam que, hoje, se obtenha informações quanto às necessidades de financiamento das ações de profissionalização das unidades e nem quanto às fontes e aos volumes de recursos utilizados pelos estados. Considera-se, pois, que **as recomendações 8.1.3 “d”, 8.1.3 “g” e 8.1.3. "j" não foram implementadas.**

4.29. A **recomendação 8.1.3 “e”**, que se refere ao estabelecimento de critérios objetivos para a alocação de recursos financeiros às unidades federadas, e a **recomendação 8.1.3 “f”**, que trata da elaboração de planos integrados de ressocialização da pessoa presa, foram consideradas não implementadas nos monitoramentos anteriores.

4.30. Durante o 2º monitoramento, verificou-se que havia sido instituído grupo de trabalho para estudo de novos critérios para concessão de financiamento pelo Funpen, o qual começou por delimitar o referencial normativo a ser fixado para essas transferências (IN-01/97, Lei de Execução Penal, Lei Complementar 79/94 e Decreto nº 1.093/94). No entanto, considerou-se que a implementação destas recomendações dependia da elaboração de uma nova política a ser redesenhada com os estados por meio da realização de discussões no âmbito de um encontro que abrangesse todas as unidades do país. Prevvia-se que desse encontro deveria resultar material com explicitação clara dos critérios a serem observados para ao financiamento de projeto e de planos integrados.

4.31. Verifica-se, neste monitoramento, que os resultados das discussões havidas no I Encontro Nacional de Reintegração Social foram consolidados no documento Manual de Convênios e Projetos: Reintegração Social, que estabelece critérios de financiamento e fixa prazo para o recebimento de novos pleitos. O documento foi aprovado pela Portaria nº 51, de 08.11.2005 (doc. 16, fls.255/256) que, segundo o gestor, tenta ordenar e harmonizar a concessão de financiamento a projetos de ressocialização, bem como de forçar o engajamento dos estados na elaboração de políticas mais consistentes.

4.32. Com relação à elaboração de planos plurianuais, o Depen informou que o Encontro reforçou a importância de se trabalhar sob a perspectiva de planos plurianuais e foram apresentadas sugestões para que os estados pudessem concebê-los. Ressaltou que o modelo de planos não é ainda totalmente claro e acessível aos gestores locais, por isso mesmo o Manual ainda não adota plenamente esse modelo, mas entende-se que o documento poderá estimulá-los nessa tarefa, já que sugere "o desenvolvimento de equipamentos e meios para garantir a inclusão social da pessoa presa e egressa do sistema, a partir da mobilização de outros órgãos de governo e da articulação com a sociedade civil" (fls. 20 dos autos).

4.33. Foi informado também, às fls. 21 e 22 dos autos, que se estabeleceram exigências necessárias para o financiamento de planos no campo da profissionalização de apenados e egressos. Cada plano deverá:

- "Resultar de articulações para a inserção em políticas públicas oficiais ou acreditadas por órgãos governamentais, tais como os programas de alfabetização, educação continuada e profissionalização conduzidos a partir das Secretarias Locais, de entidades ligadas do Sistema S e/ou de entidades privadas de caráter permanente que colaborem com o Poder Público;
- Revelar capacidade de trabalhar, de maneira integrada, a elevação da escolaridade, a formação profissional, a integração ao mundo do trabalho e a geração de renda em favor dos beneficiários; explicitar a maneira pela qual as atividades previstas dialogam com a economia local e com as perspectivas de inserção posterior do beneficiário no mundo do trabalho;
- Observar a singularidade do público alvo, concebendo as ações em função de temas como gênero e idade;
- Implicar na realização de oficinas de trabalho, seminários e capacitações com a participação da sociedade civil antes, durante e depois da execução, como forma de socializar o problema prisional e de gerar vínculos locais de responsabilidade social e prevenção comunitária da reincidência;
- Guardar interação com as ações de "assistência e promoção social", visando trabalhar temas sensíveis à constituição e fortalecimento da subjetividade dos beneficiários, tais como drogadição, saúde mental, etc;

- Concepção por equipes multi, inter ou transdisciplinares e intersetoriais, assegurando-se especialmente o envolvimento dos agentes, técnicos e dirigentes das unidades que serão envolvidas, no intuito de colher sugestões operacionais e de criar um compromisso efetivo na ponta da gestão".

4.34. Segundo informado pelo gestor, apenas dois projetos foram aprovados conforme os novos critérios. É sabido que o estabelecimento e a aprovação desses normativos, por si só, não garantirão o seu cumprimento, uma vez que se torna imprescindível a atuação firme e pró-ativa do Depen no sentido de sensibilizar os estados para tal. Verifica-se que, quanto à elaboração de planos, os estados ainda não estão confortáveis na execução dessa tarefa e, portanto, poucos avanços foram identificados. Diante disso, considera-se a **recomendação 8.1.3 "e" implementada** e a **recomendação "f" não implementada**.

## **5. Demais Recomendações**

5.1. A **recomendação 8.1.2, "a"**, que se refere à necessidade de encaminhamento dos relatórios das inspeções realizadas nas unidades prisionais pelo Depen aos governadores de estados, aos Ministérios públicos estaduais e aos presidentes dos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e territórios, foi considerada em implementação nos 1º e 2º monitoramentos.

5.2. Em 2003, foram realizadas inspeções em dois estados da federação e cópias dos respectivos relatórios foram encaminhadas às autoridades estaduais responsáveis pela administração do Sistema Penitenciário e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Quanto às demais autoridades listadas na recomendação, o gestor informou, à época, que ainda não tinha sido discutido com o Ministro da Justiça a melhor forma de fazer esse encaminhamento. Em monitoramento anterior, foi proposto pelo próprio Depen que os relatórios de inspeção fossem encaminhados também a alguns órgãos da Execução Penal, definidos no art. 61 da Lei de Execução Penal, como os Conselhos Penitenciários Estaduais e do DF e juizes de execução penal.

5.3. Para que o Depen fosse capaz de atuar de forma mais sistematizada no atendimento dessa atribuição legal, foi instituída pela Portaria 55, de 4 de agosto de 2004 (DOU de 9.8.2004), a Comissão Intersetorial de Inspeção dos Sistemas Penitenciários Estaduais. A Comissão tem por finalidade inspecionar o sistema penitenciário nacional, conforme disposto no artigo 72, inciso II da Lei de Execução Penal, bem como assegurar o regular monitoramento dos estabelecimentos penais do país e das ações apoiadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

5.4. A Comissão tem como uma de suas atribuições elaborar Manual de Inspeção do Sistema Penitenciário Nacional, compreendendo quesitos básicos para a aferição das suas condições de funcionamento. Durante o 2º monitoramento, o gestor tinha a intenção de

priorizar as atividades da Comissão, pois entendia como um mecanismo de ação do departamento para garantir a fiel aplicação da lei de execução penal nos estados.

5.5. Não houve, no entanto, inspeções em 2004 e, durante o presente trabalho, o Depen informou que a Comissão não foi capaz de estabelecer um calendário de reuniões, em 2005, para a discussão e a deliberação dos assuntos ora tratados, tendo em vista mudança de comando no Departamento responsável pela implementação da atividade. Portanto, em 2005, o Depen não realizou inspeções nos estabelecimentos e serviços penais dos estados. Mas, em 2006, a nova equipe já determinou a retomada das discussões, tendo sido elaborada minuta de lista de quesitos de inspeção, que está sendo analisada pelo gabinete do MJ e pelas unidades do Depen (doc 1, fls. 31/37 dos autos).

5.6. A nova direção do Depen afirmou ainda que tem interesse em encaminhar os relatórios de inspeções aos Conselhos Penitenciários Estaduais e do DF e juízes, assim que se iniciem as primeiras inspeções.

5.7. Como se verifica, a recomendação 8.1.2, “a” não foi atendida na sua essência. Quando formulada pelo Tribunal, pretendeu dar ampla divulgação aos relatórios das inspeções realizadas pelo Depen, permitindo que outros órgãos e o próprio Ministério da Justiça conhecesse as deficiências ou melhorias identificadas nas unidades prisionais avaliadas. Como o Depen não realizou inspeções durante este período de monitoramento, pelos motivos alegados e ora discutidos, é forçoso considerar que a **recomendação 8.1.2, “a” não foi implementada.**

5.8. A **recomendação 8.1.3, “a”**, que se refere à necessidade de fortalecimento institucional do então programa denominado Reestruturação do Sistema Penitenciário, foi considerada em implementação no 2º monitoramento.

5.9. Verificou-se que foi aprovada uma nova estrutura regimental do Ministério da Justiça, nos termos do Decreto n. 4991 de 18.2.2004. Passaram a compor o organograma do departamento cinco Coordenações-gerais, entre essas, a Coordenação-geral de Reintegração Social e a Coordenação-geral de Ensino (fl. 603, v. 5).

5.10. A reestruturação organizacional do Depen representou destacado avanço em direção ao desenvolvimento e fortalecimento institucional da unidade, especialmente no que se refere às ações para a profissionalização da pessoa presa, objeto desta auditoria, haja vista a importância dada às áreas de ensino e reintegração social com a criação de Coordenações-gerais especializadas nessas atividades.

5.11. Segundo o gestor, “apesar do grande progresso institucional obtido pelo Departamento com a nova estrutura, entende-se que ela ainda carece de aperfeiçoamento, sobretudo em função do advento do Sistema Penitenciário Federal” (fl. 600, v. 5). O Depen, portanto, pretende propor ao Ministério da Justiça uma nova configuração.

5.12. Em setembro de 2005, o Depen foi elevado à condição de órgão específico singular do Ministério da Justiça, por meio do Decreto nº 5.535, de 13.09.05. O

departamento foi desvinculado da Secretaria Nacional de Justiça. Porém, a estrutura anterior foi mantida, sendo que já foi solicitado à Secretaria Executiva do Ministério uma nova estrutura organizacional, cujos termos exatos ainda estão em negociação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A nova estrutura, segundo o gestor, contemplaria as principais demandas do Depen em relação às políticas de reintegração social, incluída a formação educacional e profissional do egresso do sistema penitenciário nacional (fls. 17 dos autos).

5.13. A primeira reestruturação ocorrida no Depen sem dúvida representou avanço em direção ao seu desenvolvimento e fortalecimento institucional, principalmente no que diz respeito às ações de profissionalização da pessoa presa, objeto da auditoria do TCU. A criação das Coordenações-gerais reflete a importância dada às áreas de educação e reintegração social. No entanto, com a mudança de comando no órgão, em 2005, nova proposta de alteração de estrutura foi apresentada e encontra-se em análise. Portanto, não é possível emitir conclusão definitiva, no atual monitoramento, sobre os efeitos desse novo modelo institucional para o desenvolvimento e fortalecimento do Depen.

5.14. Assim, conclui-se que a **recomendação 8.1.3, “a”** está **em implementação**, cabendo ao Depen informar na prestação de contas do órgão, referente ao exercício de 2006, resultado sobre estudo da nova estrutura organizacional e seus impactos nos trabalhos do departamento, avaliando a estrutura de cargos e as necessidades de recursos materiais e humanos.

5.15. A **recomendação 8.1.3, “I”** retrata a necessidade de se desenvolver instrumentos de coordenação e monitoramento das ações de educação e de trabalho no sistema penal, com vistas a avaliar os benefícios trazidos com a participação dos beneficiários nas atividades educativas e profissionalizantes oferecidas dentro das unidades prisionais. A recomendação foi considerada como não implementada nos 1º e 2º monitoramentos.

5.16. Durante o 1º monitoramento, o Depen manifestou que as ações para implementação dessa recomendação dependiam da nova estrutura do departamento, que, à época, estava em estudo na Secretaria Nacional da Justiça.

5.17. Feita a reestruturação, a Coordenação-geral de Reintegração Social, passou a ter uma Divisão de Análise de Projetos, a qual, segundo o gestor, teria a incumbência de realizar o monitoramento técnico da maior parte das ações sociais conduzidas no sistema penitenciário por meio de critérios e indicadores a serem discutidos em encontro com os estados.

5.18. Com a criação da Comissão Intersetorial de Inspeção dos Sistemas Penitenciários Estaduais (fl. 546, v. 5), composta por servidores de outras coordenações-gerais e da Ouvidoria, o Depen esperava que os trabalhos ali desenvolvidos não ficariam restritos à inspeção das unidades prisionais, mas possibilitariam análise de maior abrangência do sistema penitenciário, incluindo as condições dos presídios, a situação do

sistema penitenciário nos estados e também os resultados obtidos nas diferentes áreas de atuação, tais como educação, trabalho e saúde.

5.19. Porém, verificou-se, no atual trabalho, que o cronograma nacional de visita *in loco* para o monitoramento dos convênios celebrados ainda está em fase de elaboração, sendo que a demora em concebê-lo decorre das mudanças ocorridas na gestão da unidade responsável - a Coodenação-geral de Reintegração Social (fls. 26 dos autos). Sobre isso, o gestor considera que, apesar da demora em realizar esses monitoramentos, há que se repensar o cronograma anterior em função das mudanças havidas no modelo de projetos atualmente em vigor.

5.20. O gestor informou ainda que, durante o ano de 2006, deve ser realizada uma avaliação geral das políticas de reintegração social conduzidas pelo governo federal e duas dessas avaliações enfocarão o Plano Nacional de Saúde e a parceria celebrada com o MEC, visando a atenção básica à saúde e à elevação da escolaridade, respectivamente. Essa avaliação está garantida como parte do Projeto BRA 05/038, concebido a partir de parceria entre o Depen e o PNUD.

5.21. Quanto à necessidade de que fossem incluídos diagnóstico inicial e indicadores de processo e de resultados nos projetos aprovados, o gestor informou à fls. 24/25 dos autos que o modelo de projeto apresentado no novo Manual de Convênios e Projetos: Reintegração Social contempla esses dois itens. Além disso, esclarece que foram estabelecidos critérios para análise dos projetos, durante o I Encontro Nacional de Reintegração Social, que contribuirão para instituir indicadores de avaliação na área de educação e trabalho do preso. Os critérios foram relacionados no parágrafo 4.34 deste relatório.

5.22. Observa-se, mais uma vez, que os esforços do Depen em promover melhorias, como esta que trata do desenvolvimento de instrumentos de coordenação e monitoramento das ações de educação e de trabalho no sistema penal, encontrou barreiras na sua implementação em função das frequentes mudanças de gestão ocorridas no departamento. Como já comentado, não foi salutar para o órgão a alternância de comando havida nesse período: muitas iniciativas não puderam ser concluídas, outras nem puderam ser pensadas.

5.23. Dessa forma, a reestruturação do órgão, medida considerada fundamental pelo Depen para o cumprimento da recomendação do TCU, não foi suficiente para que os instrumentos inicialmente desenvolvidos à época do 1º monitoramento fossem aplicados e dessem o resultado esperado. Apesar dos esforços em estabelecer critérios de aprovação para os novos projetos que contemplem diagnóstico da situação e indicadores de processo e de resultado nos projetos aprovados, avalia-se que ainda não foram disponibilizados documentos que permitam ao órgão efetivamente realizar o monitoramento das ações de educação e trabalho. Assim, considera-se que a **recomendação 8.1.3, “I” não foi implementada.**

5.24. Quanto à **recomendação 8.1.3 “o”**, o TCU considerou-a implementada ao apreciar o primeiro relatório de monitoramento,. O Depen havia criado uma página em seu sítio para divulgar experiências positivas na área penitenciária (cópia da página à fl. 213, v. 4), e o Boletim Interno do Depen havia se constituído em espaço para divulgação de boas práticas (fls. 98/100, v. 4). A despeito da possibilidade de descontinuidade do Boletim Interno do Depen, o Departamento havia se comprometido a solicitar à área de comunicação o destaque de matérias sobre boas práticas no Boletim do Ministério da Justiça.

5.25. No 2º monitoramento, porém, verificou-se que a página sobre as experiências positivas na área penitenciária havia sido retirada e o Boletim Interno do Depen também havia saído de circulação.

5.26. Foram feitas, à época, gestões à Assessoria de Imprensa, para divulgação de boas práticas na educação e profissionalização da pessoa presa, como a cobertura, pela TV Cultura, do Projeto “Arca das Letras”, financiado com recursos do Funpen em parceria com outros órgãos governamentais, na região Nordeste do País. O Depen também se mobilizou para a criação de um Prêmio Nacional destinado a estimular e reconhecer as boas iniciativas em matéria de tratamento penal, incluindo aquelas relativas à educação e profissionalização do preso (fls. 682/699, v. 5). Ainda foi enviado aos estados ofício circular, em 1º.10.2004, comunicando o propósito de constituir um acervo composto por peças artesanais confeccionadas por pessoas presas e solicitando o envio de peças.

5.27. No presente monitoramento, indagado sobre a viabilidade de se acertar com a assessoria de imprensa a divulgação de boas práticas na ressocialização da pessoa presa, inclusive com a publicação de material ilustrativo das ações com maior destaque nas avaliações do Depen, o gestor informou que esta providência ficou prejudicada por não ter sido possível agendar discussão no I Encontro Nacional para identificar junto com os estados as melhores práticas em uso pelos estados.

5.28. No entanto, pondera às fls. 28 dos autos que o Depen não perdeu de vista a necessidade de consolidar e divulgar as boas práticas e pretende fazê-lo a partir do Projeto BRA 05/038 – Modernização do Sistema Penitenciário Nacional, concebido em parceria com o PNUD para execução em 2006/2007(doc. 18 fls. 259/300). Está prevista, ainda, a sistematização e a publicação de boas experiências em um Manual que servirá para induzir a melhoria das políticas locais de reintegração social.

5.29. Segundo o gestor, foi incluído no projeto com o PNUD a criação do Prêmio Nacional destinado a estimular e reconhecer as boas iniciativas em matéria de tratamento penal, a fim de que sejam incluídas no mesmo Manual.

5.30. Como já ressaltado no relatório do 2º monitoramento, a divulgação de experiências positivas, além de incentivar a busca de soluções inovadoras, constitui-se em instrumento de orientação, principalmente, dos estados. A partir do momento que as secretarias estaduais têm conhecimento de experiências exitosas em outras localidades,

conscientes da realidade local, podem propor a realização, em seus estados, de projetos semelhantes, cujos indicadores e implementação já serão conhecidos pelo Depen.

5.31. Apesar de verificado, inicialmente, o empenho dos gestores do Depen para implementar a recomendação proferida pelo TCU, houve descontinuidade em relação às ações empreendidas pelos gestores mais recentes do Depen. O sítio que o Departamento havia constituído, e foi retirado da internet, era um importante meio de disseminação de experiências positivas, ainda que carecesse de maior divulgação junto aos estados. Dessa forma, considera-se a **recomendação 8.1.3 “o” não implementada**.

5.32. Quanto à **recomendação 8.1.3.“p”**, uma das questões analisadas pela auditoria, em 2002, buscou retratar o desenvolvimento da capacidade produtiva da pessoa presa, enquanto participante do processo de profissionalização intramuros. Dessa forma, seria possível avaliar se as ações de profissionalização estavam favorecendo o exercício de uma atividade produtiva regular pelo preso e, também, verificar a evolução do beneficiado quanto à elevação da escolaridade e à capacidade produtiva.

5.33. Observou-se a inexistência desses dados no nível federal e estadual e verificou-se que essa limitação não dizia respeito apenas às pessoas presas, mas também aos egressos<sup>2</sup>. Apesar dessa população específica não ter sido alvo direto da auditoria, buscou-se conhecer a assistência que estava sendo concedida ao egresso no sentido de orientá-lo e apoiá-lo na reintegração à vida em liberdade. Nessa fase, é sabido que a sociedade não o aceita como apto para o exercício de qualquer atividade e, nem tampouco, o reconhece como cidadão. Portanto, se a sua capacidade produtiva não tiver sido ampliada ou mantida enquanto presidiário, o ingresso no mercado de trabalho tornar-se-á ainda mais difícil.

5.34. À época da auditoria, obteve-se informações de que pouco havia sido feito nesse sentido, apesar da assistência estar prevista em Lei. As visitas *in loco* realizadas em oito estados pela equipe de auditoria permitiu observar e conhecer projetos que alguns estados estavam desenvolvendo direcionados para essa população (Apêndice I, fls. 129/132 - TC 010.535/2002-3, v. principal).

5.35. Objetivando contornar a situação verificada, o TCU proferiu a recomendação 8.1.3, “p”, que relata a necessidade de “apoiar experiências de acompanhamento do egresso para avaliar o resultado das ações desenvolvidas intramuros e gerar informações precisas sobre a inserção do reeducando no mercado de trabalho”.

5.36. No 1º monitoramento, verificou-se que foram aprovados projetos na área do egresso com as seguintes entidades: Finatec/UnB, Conselho Comunitário de Campinas (formação e qualificação profissional do egresso), Pastoral Carcerária de Brasília (espetáculo cênico encenado por egressos). Também foi feita a elaboração da minuta de Termo de Referência para projetos na área do egresso, no sentido de orientar as secretarias

---

<sup>2</sup> preso "liberado definitivo, pelo prazo de um ano a contar da saída do estabelecimento e o liberado condicional, durante o período de prova" - Lei de Execução Penal, art. 26, incisos I e II.

estaduais no encaminhamento de propostas ao Depen. Foi ressaltado, entretanto, naquela oportunidade, que era necessária a estruturação do setor técnico de análise e monitoramento de projetos destinados ao egresso para que ações nessa área fossem implementadas.

5.37. O Depen, ainda em outubro de 2003, assinou convênio com o Instituto Latino Americano das Nações Unidas (ILANUD), organismo internacional que atua no campo da prevenção do crime, do tratamento do delinqüente e da administração da justiça penal. Esse convênio teve como objetivo a realização da pesquisa “Avaliação do Atendimento à População Egressa em São Paulo”. Os resultados dessa pesquisa deveriam ser analisados e publicados pelo departamento.

5.38. Também no 1º monitoramento, verificou-se a intenção dos gestores em desenvolver um projeto-piloto com a Fundação de Amparo ao Preso (Funap) do Distrito Federal e de São Paulo. Porém, com a mudança na gestão do Depen, ocorreu descontinuidade dessa iniciativa.

5.39. No 2º monitoramento, o novo gestor informou estar em entendimento com a UNB para redefinição de projeto de reinserção de egressos no mercado de trabalho a partir de 2005. Nessa fase, foram acordadas medidas com a equipe do TCU no sentido de implementar a recomendação: realizar levantamento junto aos estados e selecionar a amostra de unidades federadas que participariam da avaliação, até março de 2005; e realizar avaliação das experiências junto ao egresso, até final de 2005.

5.40. No presente monitoramento, verificou-se que as medidas não foram implementadas. O gestor admite que há imensas dificuldades para a implementação dessa recomendação. Nem mesmo as ações acordadas com a equipe do 2º monitoramento foram iniciadas. Forçosamente as mudanças de gestões por que passou o programa durante os três monitoramentos e a conseqüente descontinuidade das ações, contribuíram para essa situação. Considera-se, pois, que a **recomendação 8.1.3 “p” não foi implementada**.

5.41. A **recomendação 8.1.3, “q”** trata da necessidade de se instituir indicadores de desempenho destinados ao acompanhamento e avaliação gerencial da antiga ação denominada Profissionalização do Preso. A recomendação foi considerada não implementada no 2º monitoramento.

5.42. À época do 1º monitoramento, a antiga diretoria do Depen informou que, a partir de ajustes no Infopen, seriam viabilizados os seguintes indicadores:

- A) Indicador: Custo Médio Do Apenado Beneficiado.  
Base De Cálculo: Custo Mensal Da Atividade De Profissionalização / Número De Apenados Participantes Da Atividade No Mesmo Período.
- B) Indicador: Percentual De Educandos No Ensino Fundamental.  
Base De Cálculo: Número De Apenados Que Cursam O Ensino Formal (Fundamental, Médio E Superior) / Total De Apenados Do Estabelecimento, No Mesmo Período
- C) Indicador: Percentual De Treinandos Em Qualificação Profissional.  
Base De Cálculo: Número De Apenados Que Cursam O Ensino Profissionalizante / Total De Apenados Do Estabelecimento No Mesmo Período.
- D) Indicador: Relação Entre Oficinas Em Parcerias E Oficinas Próprias.

Base De Cálculo: Número De Oficinas Com Participação De Entidades Parceiras / Número De Oficinas Sem A Participação De Entidade Parceiras No Mesmo Período.

5.43. Posteriormente, a nova diretoria ratificou o compromisso de se incluir, no sistema, o processamento dos percentuais de educandos no ensino fundamental e de treinandos em qualificação profissional (fl. 513, v. 2). Ademais, havia informado que os indicadores referentes aos itens “a” e “d” seriam incluídos no próximo ano.

5.44. Durante o presente trabalho, o gestor relatou que o indicador “relação entre oficinas em parceria e oficinas próprias” foi considerado impossível de ser instituído por ora, no âmbito do Infopen módulo estatística, já que esta modalidade do sistema visa apenas identificar o número de pessoas envolvidas em cada modalidade de trabalho: artesanato, apoio ao estabelecimento, atividade rural ou outros (doc. 19 fls. 301/305). Por enquanto, pode-se inserir indicadores que afirmam quantos trabalham em oficinas próprias e quantos trabalham em oficinas em parceria sem que se conheça o total de oficinas, já que uma unidade pode ter mais de uma oficina própria ou em parceria.

5.45. Quanto ao indicador “custo médio do apenado beneficiado”, o gestor considerou impossível de instituí-lo em quaisquer dos módulos do Infopen, pois a profissionalização demanda recursos de outras pastas como do trabalho e emprego e da própria sociedade civil e ainda apresenta variações de custo conforme o tipo de curso realizado.

5.46. Os indicadores “percentual de educandos no ensino fundamental” e “percentual de treinandos em qualificação profissional” permanecem considerados como oportunos e viáveis de implementação. No entanto, só serão aferidos no âmbito das seções de acompanhamento educacional e ocupacional do Infopen módulo gestão.

5.47. Constata-se que não houve evolução na implementação da recomendação. Existe a intenção do gestor em calcular os indicadores relacionados nos itens “b”, “c” e “d” a partir do funcionamento do módulo gestão do Infopen. Por ora, nenhum avanço pôde ser verificado no sentido da implementação de rotinas para cálculo dos indicadores a partir dos dados inseridos pelos estados. Assim, considera-se a **recomendação 8.1.3, “q” não implementada**. Faz-se necessário, no entanto, que o Depen passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha suas tomadas de contas anuais, a evolução dos seguintes indicadores de desempenho: “percentual de educandos no ensino fundamental”, “percentual de treinandos em qualificação profissional”, “nº de apenados que trabalham em oficinas próprias” e “nº de apenados que trabalham em oficinas em parceria”.

## **6. Análise dos comentários dos gestores**

6.1. Com vistas ao pronunciamento do gestor da Ação "Profissionalização do Preso" acerca das constatações apuradas durante a realização do monitoramento final das deliberações proferidas pelo TCU no item 8.4 da Decisão nº 1.715/2002-TCU/Plenário e no item 9.1 do Acórdão nº 213/2005-TCU/Plenário, foi enviada ao Diretor do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça versão preliminar do relatório (fls. 307 a 352) por meio de diligência (Ofício nº 277, de 22 de maio de 2006, fl. 354).

6.2. Em resposta, o Diretor do Depen em substituição encaminhou o Ofício nº 1061/2006-Depen/GAB, de 9 de junho de 2006 (fl.355). Inicialmente, é informado que não existem novos fatos com relação aos apontamentos feitos pela equipe de auditoria que justifiquem alterações no teor do relatório. O Diretor em substituição ressalta, em seguida, que apesar de várias recomendações referentes à Decisão nº 1.715/2002 ainda não terem sido implementadas, principalmente em função das diversas mudanças de gestão ocorridas no Departamento, alguns pontos voltados para a área educacional do sistema prisional avançaram, haja vista a implementação de política pública integrada com o Ministério da Educação. Reitera, ainda, a confiança de que, no próximo Relatório de Gestão do Depen em 2006, o Departamento conseguirá, efetivamente, implementar outras recomendações proferidas pelo TCU.

## **7. Conclusão**

7.1. A auditoria realizada pelo TCU, em 2002, teve como proposta verificar se a ação governamental de profissionalização da pessoa presa poderia ter seus objetivos atendidos de forma mais efetiva caso as atividades de educação profissional em associação com a elevação da escolaridade estivessem levando ao exercício de atividades laborativas, favorecendo o aumento da renda e a inserção social do beneficiário.

7.2. Com o objetivo de contribuir para a melhoria da efetividade da ação governamental, o TCU propôs, por meio da Decisão nº 1.715/2002 - Plenário, dentre outras, recomendações no sentido de que fossem adotadas medidas que ampliassem a coordenação das ações desenvolvidas pelo governo e fomentassem a necessidade de formulação de uma política pública voltada para essa população específica. Ainda, foram sugeridas ações que reforçassem a necessidade de aprovação de projeto de lei que propicie a remição da pena pela educação e de elaboração de planos estaduais voltados à ressocialização do preso.

7.3. O quadro a seguir apresenta, de forma percentual, a situação observada à época dos dois primeiros monitoramentos (outubro de 2003 e dezembro de 2004) quanto à implementação das recomendações da Decisão TCU nº 1.715/2002 -Plenário.

Tabela 2: Situação constatada no 1º e 2º monitoramentos quanto à implementação das recomendações da Decisão TCU nº 1.715/2002-Plenário

<b>1º monitoramento (out/2003)</b>		<b>2º monitoramento (dez/2004)</b>	
<b>Situação das recomendações</b>	<b>%</b>	<b>Situação das recomendações</b>	<b>%</b>
Implementada	19,05	Implementada	9,5
Em implementação	28,57	Em implementação	28,6
Não implementada	52,38	Não implementada	61,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Tribunal de Contas da União (TC010.535/2002-3)

7.4. Ao término do 2º monitoramento, entendeu-se que a implementação efetiva das recomendações do TCU dependeriam da intensificação dos trabalhos pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen, órgão do Ministério da Justiça, haja vista o número significativo de recomendações ainda não implementadas. Em relação ao 1º monitoramento, observaram-se poucos avanços, pois a maior parte daquelas que foram consideradas não implementadas mantiveram-se nessa condição. Houve, ainda, alteração de entendimento quanto à implementação de algumas recomendações, em razão, principalmente, da descontinuidade de medidas anteriormente tomadas pelo Depen sem que fossem implementadas outras medidas alternativas, por isso o aumento do percentual de 52,38% para 61,9% para as recomendações não implementadas.

7.5. O presente monitoramento deu continuidade ao exame das medidas adotadas pelo gestor do Depen no sentido de dar cumprimento às recomendações da Decisão TCU nº 1.715/2002-Plenário.

7.6. Buscou-se, nessa última fase, verificar se as iniciativas desenvolvidas no período monitorado favoreceram o aumento da escolarização, profissionalização e trabalho da população presa nas unidades prisionais e se as medidas adotadas visaram a otimizar a alocação dos recursos financeiros no âmbito da ação com vistas à melhoria desse processo.

7.7. Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento e da análise dos documentos enviados pelo Depen, a situação da implementação das recomendações da Decisão do TCU é a seguinte:

Tabela 3: Situação constatada no 3º monitoramento quanto à implementação das recomendações da Decisão TCU 1.715/2002 - P

Situação das recomendações e determinações	Itens da Decisão 1.715/2002 - P	Quantidade	%
Implementada	8.1.3, "b"; 8.1.3, "e"; 8.1.3, "h"	3	14,28
Em implementação	8.1.2, "b"; 8.1.2, "d"; 8.1.2, "e"; 8.1.3, "a"	4	19,04
Não implementada	8.1.2, "a"; 8.1.2, "c"; 8.1.3, "c"; 8.1.3, "d"; 8.1.3, "f"; 8.1.3, "g"; 8.1.3, "i"; 8.1.3, "j"; 8.1.3, "l"; 8.1.3, "m"; 8.1.3, "n"; 8.1.3, "o"; 8.1.3, "p"; 8.1.3, "q"	14	66,66
Total		21	100

7.8. Quando a Ação Profissionalização do Preso, assim denominada em 2002, foi selecionada pelo TCU para ser objeto de avaliação, sabia-se que não se tratava de ação prioritária no âmbito do programa orçamentário a qual estava relacionada, situação aliás que permanece até hoje, como demonstrado nos gráficos 2, 3 e 4 às fls. 25/26 desse relatório. No entanto, estudos preliminares apontaram fatores relevantes que justificaram essa escolha.

7.9. Primeiramente, a legislação dispõe que a assistência ao preso e ao internado é dever do estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Essa assistência engloba diversos aspectos: saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. O processo educacional direcionado à pessoa presa deverá necessariamente compreender a instrução escolar e a formação profissional. Dessa forma, está previsto que o ensino fundamental é obrigatório, a alfabetização para os analfabetos é compulsória, o ensino profissional deverá ser ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico e o trabalho deverá ter finalidade educativa e produtiva.

7.10. Verificou-se que as ações e os investimentos estavam aquém das necessidades para administração do sistema penitenciário como um todo e, principalmente, com relação às atividades de preparação do detento à (re)inserção social. Por outro lado, a ação foi considerada essencial para reduzir a reincidência criminal e também contribuir

para a (re)inserção da pessoa presa no mercado de trabalho, já que grande parte dessa população não tem formação profissional ou não exerce atividade laboral regular.

7.11. Portanto, ao propor a avaliação dessa ação governamental o TCU vislumbrou melhorias que viessem a otimizar a alocação dos recursos financeiros, a fim de aumentar o índice de pessoas presas escolarizadas, de ampliar as oportunidades de qualificação profissional e de melhorar as condições de empregabilidade dos que cumprem pena no sistema fechado, criando, inclusive, melhores oportunidades para os egressos ingressarem no mercado de trabalho.

7.12. Tendo em vista a situação apresentada na Tabela 3, considera-se que os gestores que estiveram responsáveis pelo desempenho da ação, de 2002 a 2005, tiveram muitas dificuldades para dar cumprimento à Decisão nº 1.715/2002 deste Tribunal. O fato de mais de 60% das recomendações terem sido consideradas não implementadas, leva a considerar que grande parte dos problemas detectados na auditoria inicial persiste, sobretudo quanto à dificuldade em desenvolver a ação governamental sobre base mais definida e em formular uma política pública voltada para a profissionalização da pessoa presa.

7.13. As sucessivas alternâncias de gerência no Depen entre o período de realização da auditoria - novembro de 2002 - e o atual monitoramento - fevereiro de 2006, prejudicaram muito o desempenho das atividades previstas. O TCU acordou medidas com três equipes diferentes em um período de pouco mais de três anos. As medidas sugeridas pressupunham uma linha de ação constante e duradoura, porque envolviam mudanças às vezes profundas no modo de agir e de pensar das pessoas. As mudanças gerenciais não contribuíram para tal.

7.14. A carência de oferta de cursos com recursos federais à população carcerária persistiu ao longo do período de monitoramento realizado pelo TCU, chegando ao ponto de, em 2005, somente quatro estados terem oferecido, cada um, apenas um curso de profissionalização (AP, MA, MS e PE). Uma das iniciativas previstas para melhorar esses números exigia atuação conjunta entre MJ e MTE para consolidar os termos do Protocolo de Intenções para Implementação de Programa Nacional de Qualificação e Requalificação Profissional de Presos, de Egressos e de Servidores Prisionais, e, mais amplamente, a definição de um plano conjunto de atuação com o objetivo de financiar ações de profissionalização da pessoa presa em todo o país. As mudanças de gestão que, nesse caso, também ocorreram no MTE, não permitiram a consecução desse propósito.

7.15. A implantação do Infopen também ficou prejudicada pelas sucessivas mudanças na gerência da ação governamental. Foi concluído apenas o módulo estatística do sistema, sendo que algumas recomendações do TCU só poderão ser implementadas quando da entrada em vigor, em 2007, do módulo gestão. Dessa forma, o Depen não realizou levantamento nacional da estrutura física das unidades penais, que visava contribuir para uma melhor adequação desses espaços à implementação das ações de educação e produção dentro das penitenciárias. Quanto aos indicadores propostos pelo TCU, foi constatado que

não houve evolução na sua implementação. Existe a intenção do gestor em calcular três dos quatro indicadores propostos a partir do funcionamento do módulo gestão do Infopen.

7.16. Por conta da não implantação do sistema, também não foi possível a identificação e consolidação das necessidades de financiamento e das informações sobre os recursos utilizados pelos estados, nem tampouco a obtenção de informações específicas quanto ao número de presos beneficiados e ao custo envolvido com a oferta de educação, qualificação profissional e trabalho nas unidades prisionais. Essas medidas visavam o estabelecimento, por parte do Depen, de critérios objetivos para a alocação de recursos financeiros às unidades federadas, alterando o modelo aplicado à época de transferência de recursos segundo as demandas dos estados.

7.17. O desenvolvimento de instrumentos de coordenação e monitoramento das ações de educação e de trabalho no sistema penal não ocorreu. Observa-se que, mais uma vez, o Depen encontrou barreiras na implementação de ações em função das frequentes mudanças de gestão ocorridas no Departamento.

7.18. Apesar das dificuldades, iniciativas importantes puderam ser adotadas pelo órgão que a curto prazo se reverterão em favor da população carcerária. Uma delas refere-se aos entendimentos mantidos entre os Ministérios da Justiça e da Educação no sentido de realizar ações conjuntas de elevação da escolaridade da população prisional.

7.19. Foi formalizado Protocolo de Intenções, em 27/9/2005, no qual reconhecem a necessidade da construção de uma verdadeira política pública de educação prisional. Essa parceria já rendeu frutos com a edição da Resolução nº 23/2005 do Programa Brasil Alfabetizado, que passou a dar um tratamento diferenciado para os alfabetizadores atuantes no sistema penitenciário e prevê a necessidade de uma abordagem metodológica diferenciada. Várias oficinas de trabalho estão programadas nos estados de GO, PB, RS, RJ e SP no intuito de promover trabalho integrado entre as administrações estaduais e penitenciária em prol de melhorias na oferta de educação para essa população específica.

7.20. Além disso, outros projetos conjuntos estão em curso, destacando-se aquele financiado pelos dois Ministérios que contempla apoio à coordenação da oferta de educação no sistema prisional, a formação dos profissionais envolvidos e a elaboração/impressão de material didático. Estão envolvidos 7 estados com alocação de recursos da ordem de R\$ 1,5 milhão e previsão de atendimento de 42 mil pessoas.

7.21. Sobre a questão da remissão da pena pelo estudo, constatou-se o empenho do Depen com relação à aprovação de novo Projeto de Lei que será encaminhado ao Congresso Nacional. A celebração do protocolo de intenções entre os Ministérios da Justiça e da Educação reforçou o compromisso em torno dessa questão.

7.22. Outro avanço verificado diz respeito aos programas de capacitação de servidores estaduais do sistema penitenciário. Dentro de uma nova concepção de programa de educação continuada, estão sendo instaladas escolas penitenciárias nos estados e desenvolvida matriz curricular de apoio às atividades de capacitação.

7.23. Foram celebrados convênios com oito estados (PA, MT, MS, RO, SE, PI, PB e ES) com o objetivo de implantar as escolas penitenciárias. O objeto dos convênios é a aquisição de mobiliário e biblioteca, cabendo aos estados concluir a instalação. Além disso, estão sendo preparados os procedimentos e instrumentos para a doação dos equipamentos de informática adquiridos diretamente pelo MJ para esta ação. A previsão é que as escolas comecem a funcionar no final do primeiro semestre de 2006.

7.24. Com base na relação entre indicadores físicos e financeiros de valores empenhados, em 2002 foram capacitadas 727 pessoas, em 2003, 1.566, em 2004, 2.751, e em 2005, 6.042. Só em 2004 foram aprovados cinco projetos para a capacitação de 230 pessoas nos estados de PR, BA, RS, RO e MT, revelando-se o período em que mais cursos de pós-graduação foram financiados.

7.25. Ressalta-se, também, o empenho do Depen em promover discussões com representantes das unidades estaduais e convidados durante encontro nacional, ocorrido em Brasília, em 2005. Os resultados dos debates foram consolidados no Manual de Convênios e Projetos: Reintegração Social, que veio ao encontro de necessidade identificada à época da auditoria para que fosse discutida de forma ampla com os estados a formação educacional e cultural no sistema prisional e que fossem estabelecidas diretrizes na condução desse processo.

7.26. A partir da edição desse manual, os projetos apresentados ao Depen pelos estados e Distrito Federal devem atender a até três eixos: formação educacional e profissional dos apenados, internados e egressos do sistema penitenciário nacional; assistência ao preso, ao internado, ao egresso e aos seus dependentes; e fomento a serviços de acompanhamento da execução de penas e de medidas alternativas. O manual traz orientações e indica parâmetros para a elaboração de projetos.

7.27. Vale mencionar ainda a reestruturação organizacional iniciada pelo Depen nesse período, que representou destacado avanço em direção ao desenvolvimento e fortalecimento institucional da unidade, especialmente com relação às ações para a profissionalização da pessoa presa, tendo em vista a importância dada às áreas de ensino e reintegração social com a criação de Coordenações-gerais especializadas nessas atividades.

7.28. Dessa forma, não obstante as dificuldades apresentadas, pode-se afirmar que o Depen vem contribuindo, na medida do possível, para a construção de diretrizes mais sólidas no que se refere às ações de educação e trabalho para as pessoas presas. Foram empreendidos esforços para criar mecanismos que garantam a inclusão social da pessoa presa e egressa do sistema. Os baixos resultados apresentados ao final desse monitoramento refletem, de alguma forma, a pouca prioridade dada à questão da educação e qualificação da população carcerária no âmbito do Ministério. Como observado à época da auditoria, os recursos financeiros, materiais e humanos são, na grande maioria, direcionados para a construção e reforma de presídios, antes, somente estaduais, agora, também federais.

7.29. Soma-se a essa constatação, o fato de que, durante os três anos de monitoramento realizado pelo TCU, as medidas tomadas pelo Depen para o cumprimento das recomendações sofreram frequentes interrupções devido às mudanças gerenciais empreendidas pelo Ministério, gerando descontinuidade de ações e o não cumprimento de preceitos legais garantidos às pessoas presas.

7.30. Espera-se que a auditoria de natureza operacional e este monitoramento do TCU possam contribuir para alterar esse quadro desfavorável, fazendo com que os dirigentes máximos ligados à área reconheçam o processo educacional direcionado à pessoa presa como alternativa de prevenção ao crime e orientação do apenado à convivência em sociedade.

## **8. Proposta de encaminhamento**

8.1. Diante do exposto, com base no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

I) Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar da tomada de contas anuais do Departamento Penitenciário Nacional, exercício 2006, o relatório resultante de acompanhamento e monitoramento das determinações constantes da Decisão nº 1715/2002, relativas à Ação Profissionalização do Preso, do Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário, conforme item 9.3 do Acórdão 213/2005 - TCU-P.

II) Determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que:

- a) passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha suas tomadas de contas anuais, a evolução dos seguintes indicadores de desempenho: "percentual de educandos no ensino fundamental", "percentual de treinandos em qualificação profissional", "nº de apenados que trabalham em oficinas próprias" e "nº de apenados que trabalham em oficinas em parceria";
- b) informe na tomada de contas anuais do Depen, exercício 2006, os resultados alcançados pelo projeto implementado em conjunto com o MEC, sob a supervisão deste último, desenvolvido em 7 estados da federação (GO, PB, CE, RS, RJ, SP e TO) para o fortalecimento de ações de Educação de Jovens e Adultos nos estabelecimentos penais desses estados.

III) Recomendar ao Departamento Penitenciário Nacional que:

- a) realize estudo sobre a nova estrutura organizacional e seus impactos nos trabalhos do Depen, avaliando a estrutura de cargos e as necessidades de recursos materiais e humanos;
- b) empreenda esforços no sentido de redefinir os termos e a consolidação do Protocolo de Intenções para Implementação de Programa Nacional de Qualificação e Requalificação Profissional de Presos, de Egressos e de Servidores Prisionais,
- c) desenvolva instrumentos de coordenação e monitoramento das ações de educação e de trabalho no sistema penal com o objetivo de avaliar os benefícios trazidos com a participação dos beneficiários nas atividades educativas e profissionalizantes oferecidas dentro das unidades prisionais.

8.2. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

- a) Ministro de Estado da Justiça;
- b) Secretário da Secretaria Nacional de Justiça;
- c) Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça;
- d) Presidente do Fundo Penitenciário Nacional;
- e) Secretário Federal de Controle Interno;
- f) Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP);
- g) Presidente da Câmara dos Deputados e os Presidentes das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Educação e Cultura;
- h) Presidente do Senado Federal e os Presidentes da Comissão de Educação e da Comissão Mista do Orçamento.

8.3. Enviar cópia do presente relatório à 6ª Secex, em cuja clientela encontra-se o Depen/MJ.

8.4. Juntar os presentes autos ao TC 010.535/2002-3, que trata da auditoria de natureza operacional realizada na então Ação Profissionalização do Preso, ligada, à época, ao Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário.

8.5. Arquivar os autos na Seprog.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog  
Monitoramento – Avaliação de Impacto – Ação Profissionalização do Preso

SEPROG  
Fls. 404

Brasília/DF, 12 de julho de 2006.

Eliane Vieira Martins  
ACE - Matr. 2629-8

Wanessa Carvalho Amorim Mello  
ACE - Matr. 5061-0