

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos do Relatório da Auditoria Operacional realizada nas ações “Profissionalização do Preso” e “Produção de Material Esportivo por Detentos - Pintando a Liberdade”, integrantes do Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário, gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional, da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.

2.A Auditoria abrangeu os anos de 2000 a 2002 e foi realizada entre 05/08/2002 a 13/09/2002 por equipe de Analistas da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog.

3.A ação Profissionalização do preso faz parte do rol de ações destinadas à proteção de direitos e promoção social da população carcerária e tem por finalidade a oferta de atividades de educação profissional em associação com a elevação da escolaridade, que levem ao exercício de atividades laborativas, favorecendo o aumento da renda e a inserção social.

4.A ação Produção de material esportivo por detento - Pintando a Liberdade, cujo objetivo é o fomento do desporto social no Brasil, consiste na utilização da mão-de-obra dos internos do sistema prisional para confecção de material esportivo, como bolas para diversas finalidades, uniformes esportivos em geral, redes, raquetes, mesas, agasalhos, sacolas, bolsas, bandeiras e tabelas. Essa ação foi avaliada como modelo de projeto implementado dentro das penitenciárias que, como tal, tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população carcerária.

5.A Lei de Execução Penal - LEP (Lei n. 7.210, de 11/07/1984) estabelece 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 deve se dar no plano jurídica, educacional, social, religiosa e também quanto à saúde. O processo educacional direcionado à pessoa presa deverá necessariamente compreender a instrução escolar e a formação profissional.

6.Diversas disposições foram previstas para orientar as políticas públicas voltadas ao sistema prisional: o ensino fundamental é obrigatório, a alfabetização compulsória para os analfabetos, o ensino profissional deverá ser ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico e o trabalho do condenado deverá ter finalidade educativa e produtiva.

7.Dentro desse ordenamento, o trabalho é considerado de tal importância para a reeducação do detento que, juntamente com a respectiva remuneração, constitui-se em direito da população carcerária. O trabalho da pessoa presa não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho e a remuneração não poderá ser inferior a $\frac{3}{4}$ do salário mínimo.

8.Com base nos princípios legais, o Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça - Depen/MJ publicou termo de referência para elaboração de projetos destinados à melhoria do Sistema Penitenciário Nacional. Esse documento orienta-se pelo

entendimento de que o trabalho somente contribuirá para a inserção social do detento caso se apoie em quatro pilares: elevação da escolaridade, formação profissional, trabalho e renda.

9. Nesse sentido, o programa de formação profissional dentro do Sistema Penitenciário deve, obrigatoriamente, buscar a empregabilidade. De outra forma, entende o Depen que será apenas uma atividade mecânica de preenchimento do ócio dentro da unidade que acarretará perda de tempo e de recursos investidos, levando a uma frustração da pessoa encarcerada.

10. Anota a equipe de auditoria que ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária compete a formulação da política e das diretrizes a serem seguidas pelos estados da federação, os quais são responsáveis pela guarda da pessoa presa e pelas despesas de administração e manutenção do sistema penitenciário.

11. Reproduzo a seguir parte do trabalho realizado pela equipe de auditoria (fls. 72/127), cujas conclusões contaram com o endosso da Secretária Substituta da Seprog:

“OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

Problema e Questões de auditoria

1.48. As informações coletadas na etapa de levantamento de auditoria sugeriram que o processo de qualificação profissional, o qual pressupõe elevação da escolaridade, educação profissional, trabalho e renda não tem obtido os resultados esperados quanto à manutenção e ampliação da capacidade produtiva da pessoa presa e os efeitos quanto à melhoria da auto-estima e do convívio social.

1.49. Com base nos indícios obtidos, o objetivo dessa auditoria é avaliar em que medida as ações de profissionalização favorecem a melhoria das condições de empregabilidade das pessoas que cumprem pena no regime fechado. Para tanto, a equipe buscou informações que evidenciassem se a oferta de cursos aos internos permite habilitá-los ao trabalho em oficinas montadas dentro de estabelecimentos penitenciários e, ainda, se os internos auferem renda com o trabalho. Foi verificado, também, os efeitos desse processo quanto à melhoria da auto-estima e do convívio social.

1.50. Deve ser ressaltado que o egresso, definido pelo art. 26 da LEP como ‘liberado definitivo, pelo prazo de um ano a contar da saída do estabelecimento e o liberado condicional, durante o período de prova’, não foi incluído na análise, dada a insipiência de informações sobre este segmento, com a qual se deparou a equipe na fase inicial dos trabalhos.

1.51. O conceito de empregabilidade foi trabalhado, segundo entendimento contido no Termo de Referência editado pelo Depen/SNJ/MJ, como ‘a capacidade que o recuperando apresenta para ser efetivamente absorvido pelo mercado de trabalho, por consequência direta de cursos profissionalizantes concluídos ou de outros conhecimentos e competências que ele tenha adquirido dentro do sistema prisional’.

1.52. Levou-se em consideração, no entanto, que não se trata de uma competência a ser exercida quando o preso sair do sistema, mas acima de tudo uma capacidade real de trabalhar e produzir dentro e fora do sistema. A ênfase na busca da empregabilidade traduz-se, no entendimento do Depen, na necessidade de que a qualificação garanta a experiência de trabalho e a geração de renda intramuros, atendendo, dessa forma, condições necessárias à posterior inserção no mercado de trabalho. Caso contrário, preencherá apenas o ócio dentro da unidade prisional, levando à frustração da pessoa encarcerada.

1.53. A profissionalização foi entendida como processo pelo qual associa-se a escolaridade e a educação profissional com o trabalho e a renda de forma a preparar o beneficiário para enfrentar o mercado de trabalho quando sair do sistema prisional.

1.54. Como indicadores de auto-estima e de melhoria no convívio social, foram verificadas atitudes relativas ao relacionamento com os demais presos, relacionamento com os servidores prisionais, consciência de direitos e senso de responsabilidade.

1.55. Com essa abordagem, buscou-se conhecer as estratégias bem sucedidas na implantação do processo de profissionalização no sistema prisional e os fatores que a sustentam, entendendo-se como estratégia bem sucedida as propostas pedagógicas e a forma de gestão de projetos por estados e unidades prisionais que favoreçam a melhoria das condições de empregabilidade.

1.56. Para atingir esse objetivo, realizou-se os estudos com base em três questões. A primeira questão buscou conhecer em que medida o processo de profissionalização visa à empregabilidade, levando-se em conta os quatro pilares interdependentes: elevação da escolaridade, formação profissional, trabalho e renda.

1.57. Para verificar se a forma pela qual se organiza as ações sinaliza claramente a intenção de empregabilidade, foi necessário conhecer as oficinas de trabalho existentes, o atendimento educacional, a qualificação profissional e a abordagem pedagógica priorizada. Além disso, foram consideradas a disponibilidade de instalações físicas nas penitenciárias para a implantação das ações de profissionalização e a forma de gestão dos projetos, as parcerias estabelecidas e o nível de articulação entre as esferas de governo.

1.58. Com base nessas informações, foi avaliado se os recursos humanos, materiais e pedagógicos estão adequados ao objetivo da Ação, o papel das parcerias no processo de profissionalização e a forma de gestão dessas ações.

1.59. A segunda questão indaga em que medida o financiamento da Ação possibilita a profissionalização da pessoa presa. As informações requeridas para conhecimento do assunto dizem respeito aos recursos federais e/ou estaduais envolvidos e o montante de recursos federais repassados para financiamento dos projetos. Buscou-se informações junto aos executores e beneficiários da Ação quanto às limitações que impedem maior oferta de ações de profissionalização. Nesse aspecto, foi

importante conhecer os critérios de seleção adotados para a participação nas atividades oferecidas pelas unidades prisionais.

1.60.A terceira questão tem como objetivo avaliar as ações de profissionalização quanto ao resultado e ao impacto sobre a população beneficiada. Procurou-se obter dados junto aos executores e aos beneficiários da Ação, a fim de que fosse avaliada em que medida a profissionalização permite ampliar ou, pelo menos, manter a capacidade produtiva da pessoa presa, contribuindo, ao mesmo tempo, para a melhoria da auto-estima e do convívio social.

1.61.Buscou-se informações junto ao Depen/SNJ/MJ, às secretarias estaduais e às unidades prisionais para conhecer a evolução do beneficiado quanto à elevação da escolaridade, à qualificação profissional e ao exercício de atividades laborativas.

1.62.A equipe de auditoria verificou, também, as atitudes dos presos quanto à melhoria da auto-estima e do convívio social. Nesse caso, uma análise comparativa das informações colhidas pela equipe, por meio de entrevistas e observação local direta, permitiu avaliar se existem diferenças em termos de atitudes entre os presos beneficiários e não beneficiários das ações de profissionalização.

Metodologia

1.63.A auditoria utilizou duas estratégias metodológicas para a realização do trabalho: o estudo de caso e a pesquisa. Por meio do estudo de caso verificaram-se diferentes experiências de implementação de atividades de profissionalização.

1.64.Os estudos de caso foram realizados nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraíba, Ceará, Pará e no Distrito Federal.

1.65.Na seleção da amostra para os estudos de casos, as unidades da federação foram classificadas de acordo com o número de pessoas presas que estão no sistema prisional por 100 mil habitantes (Figura 1), tendo sido agrupadas de acordo com o referido índice: inferiores a 50, entre 50 e 100 e superiores a 100. A partir dessa classificação, utilizou-se as informações fornecidas pelo Depen/SNJ/MJ, números encaminhados pelas secretarias estaduais sobre a execução das ações e a alocação de recursos financeiros por parte do Depen.

1 - Número de pessoas presas por grupo de 100 mil habitantes, no Brasil, 2002.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional - Depen/SNJ/MJ, Sistema de Informação do Sistema Penitenciário - Sipe, Abril/2002.

1.66.A equipe selecionou, após consulta à gerência do Programa e às secretarias estaduais, as penitenciárias que seriam visitadas em cada estado da amostra. Para essa escolha, foram considerados:

- a) existência de experiência bem sucedida na área em estudo;
- b) existência de oportunidade de melhoria de desempenho;

- c) execução das ações de profissionalização e educação;
- d) localização geográfica próxima às capitais.

1.67.O levantamento in loco foi realizado por meio de entrevistas com nove grupos focais (professores que ministram cursos de educação ou de profissionalização para presos); entrevistas individuais abertas com grupos de técnicos das secretarias estaduais, diretores de penitenciárias e chefes de oficinas, em cada um dos nove estados; entrevistas individuais abertas com seis presos, três que participam de atividade de profissionalização e três que não exercem nenhuma atividade, em cada uma das dezoito penitenciárias visitadas, num total de cento e oito pessoas presas entrevistadas. Foram, ainda, preenchidos roteiros de observação das unidades prisionais.

1.68.Os dados da pesquisa foram obtidos mediante o encaminhamento de questionários fechados às secretarias estaduais de justiça ou congêneres dos vinte e sete estados e às unidades prisionais que estão desenvolvendo ações na área de qualificação profissional para a pessoa presa (397). Desses, doze estados e duzentos e quarenta e oito unidades prisionais responderam o questionário.

Agradecimentos

1.69.Um dos requisitos necessários ao sucesso das auditorias de natureza operacional é a parceria entre a equipe de auditoria e os dirigentes e técnicos do programa auditado. Durante a execução dos trabalhos, recebemos todo o apoio do gestor da Ação, Dr. Ângelo Roncalli, e da equipe do Depen/SNJ/MJ; dos técnicos das secretarias estaduais de justiça ou congêneres visitadas e dos servidores das unidades prisionais. É importante mencionar, também, o suporte técnico prestado pela doutora em ciência política, Maria das Graças Rua, no desenho metodológico do presente trabalho. Nesse sentido, gostaríamos de agradecer o apoio recebido no cumprimento das tarefas.

1.70.Da mesma forma, não poderíamos deixar de agradecer a toda a equipe da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog pelo apoio técnico prestado à equipe de auditoria durante o desenvolvimento dos trabalhos.

2.O PROCESSO DE PROFISSIONALIZAÇÃO E A EMPREGABILIDADE DA PESSOA PRESA.

2.1.A relação entre elevação da escolaridade, qualificação profissional e trabalho nas unidades prisionais não apresenta integração suficiente para qualificá-la como processo de profissionalização. Na forma como têm sido conduzidas as atividades de educação e trabalho prejudica-se, pela ineficiência, o desenvolvimento, e, até mesmo, a possibilidade de manutenção de aptidões para a vida produtiva e social necessárias à melhoria das condições de empregabilidade.

2.2.A formação profissional deve estruturar-se junto às ações de elevação da escolaridade, o que é destacado na Lei de Execução Penal e reforçado no termo de referência que fundamentou este trabalho. Não é este, entretanto, o quadro observado. As atividades educacionais são implementadas,

em geral, de forma isolada. Consta-se a falta de suporte operacional e gerencial em todas as etapas do processo (educação formal, qualificação profissional e trabalho). A fase atual caracteriza-se pela necessidade de proceder-se à melhoria das condições operacionais do sistema e à criação de estrutura gerencial no âmbito das esferas governamentais que possibilite o desenvolvimento e o fortalecimento institucional do programa Reestruturação do Sistema Penitenciário.

2.3.As iniciativas para otimizar os esforços, no sentido de se buscar maior integração entre as áreas produtivas e educacionais, ainda são incipientes. Faltam definições conceituais e diretrizes nacionais que possam orientar e contribuir para aperfeiçoar o processo. Esse quadro tem como causa a inexistência de uma política pública federal direcionada à (re)socialização da pessoa presa. Em razão dessa circunstância, prevalece a opinião de que são profissionalizantes as atividades laborais realizadas em oficinas de trabalho, independente das habilidades requeridas para o seu exercício. A atuação federal voltada à inserção do segmento penitenciário nas políticas públicas daria continuidade às ações referentes à área no âmbito federal e, ainda, contribuiria com o desenvolvimento de uma política pública.

2.4.Há o esforço da equipe do Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, no sentido de divulgar e discutir o Termo de Referência para Elaboração de Projetos destinados à melhoria do Sistema Penitenciário Nacional, editado em dezembro de 2001, resultado do trabalho da equipe daquele Departamento e de representantes dos estados. Por meio do Ofício-Circular nº 002/2002 - DEPEN/GAB foram encaminhados exemplares do documento a todos os estados. A iniciativa não foi suficiente para alcançar resultados efetivos, dado o pouco tempo de elaboração do estudo e à falta de discussão ampla do assunto pelas equipes estaduais.

2.5.Dar maior legitimidade ao documento junto aos órgãos técnicos estaduais representaria um primeiro passo no sentido de se alcançar uniformidade de conceitos e de critérios na área de profissionalização dentro do sistema penitenciário. A discussão precisa ser levada também à administração das penitenciárias, as quais são responsáveis, em última instância, pelas condições efetivas de atendimento ao preso. 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, faz-se necessário que o Depen estabeleça uma agenda de discussão ampla do Termo e, dessa forma, propiciar o direcionamento da implementação da Ação.

2.6.Da mesma forma como são recentes o estabelecimento de diretrizes pela equipe técnica do Departamento Penitenciário Nacional e a estruturação das ações federais em Programa, também nos estados novas experiências começaram a ser desenvolvidas a partir de 2001. Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos lançou, em 2000, o Programa Estadual de Recuperação Social, o qual foi implantado a partir de 2001. No Pará, até 1995, eram poucas as atividades que representassem, até mesmo, mera ocupação para o preso. A partir desta data começaram

a investir em projetos que não só ocupassem, mas também gerassem renda para os internos do sistema. Na Paraíba, as primeiras iniciativas datam de 1997. Também o estado do Rio Grande do Sul em 1999/2000 iniciou projeto de humanização dos presídios, cuja implementação encontra-se em andamento.

2.7. Dentro dessa conjuntura, as boas práticas ainda não estão devidamente consolidadas, mas já se evidenciam de forma pontual. Por sua vez, a continuidade dos projetos depende do desenvolvimento de mecanismos que permitam a auto-sustentação das ações empreendidas e a melhoria das condições operacionais da administração estadual.

A escolarização nos presídios

2.8. A inserção do ensino e do hábito da discussão no ambiente repressivo e fechado das prisões tem sido causa de conflitos recorrentes. Não se deve, contudo, atribuir as dificuldades que acompanham a atividade de escolarização apenas às práticas pedagógicas. Problemas administrativos e operacionais alcançam todas as instâncias do sistema. A ênfase na segurança, de um lado, e a escassez de recursos (materiais, humanos e de infra-estrutura), de outro, dificultam e, em muitas circunstâncias, até impedem a condução das atividades educacionais nos presídios.

2.9. Outro aspecto a ser considerado é a especificidade da clientela com a qual se trabalha. Além dos fatores que normalmente se considera na educação de jovens e adultos, o profissional deve mostrar sensibilidade para o trabalho com a pessoa presa, sobre a qual registra livro publicado pela FUNAP/SP, resultante de seminário realizado com os professores daquela instituição em 1995 (Educação de Adultos Presos: Uma Proposta Metodológica. /DIAPH. 1995): ‘O nosso aluno vive numa instituição fechada e repressora. Passa grande parte do seu tempo vigiado. Ao menor deslize é gravemente punido. Seu tempo é totalmente administrado, da hora em que deve acordar, até a hora do sono. Possui tolhida a sua cidadania. Oscila entre uma culpabilidade genérica da sociedade por seus atos, e entre um mea culpa exacerbado.’

2.10. O perfil educacional da população carcerária demonstra situação de baixa escolaridade. No Paraná, por exemplo, os analfabetos (10.3%), os alfabetizados (16.7%) e os que têm o 1º grau incompleto (56%), perfazem o total de 83% da população carcerária do estado (dados de 2001). Este percentual também corresponde ao do estado do Rio Grande do Sul. Na Paraíba, são 34% analfabetos, 12% alfabetizados e 21% com o 1º grau incompleto, perfazendo o total de 67% de internos nesta situação.

2.11. Com vistas a obter quadro mais abrangente da situação da escolarização nos presídios, a equipe encaminhou questionários a unidades penais de regime fechado, cujas respostas informam que, em agosto/2002, de 100.440 presos, 77% (77.830) não estudam, 7% (14.049) estão matriculados na alfabetização, 14% (14.019), no ensino fundamental, e 2%, no ensino médio (Figura 2).

2 - Atendimento escolar no sistema prisional - 2002

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionário postal respondido por 235 unidades penitenciárias.

2.12. Dados encaminhados por 18 estados em atendimento ao Ofício Circular nº 24/2002, do Depen/MJ, referentes ao atendimento escolar no regime fechado, semi-aberto e aberto (Figura 3), confirmam também o quadro demonstrado acima.

2.13. A Figura 3 evidencia quatro grupos distintos de estados, considerando o número de presos atendidos em relação à população carcerária dos estados. No primeiro grupo, estão Minas Gerais com 1.688 (30%) internos atendidos de uma população penitenciária de 3.958 presos, Paraná, com 1.602 (31%) em 5.173, Mato Grosso e Maranhão, com cerca de 28% dos internos em sala de aula. Em Mato Grosso são 249 internos para o total de 882 presos no sistema penal do estado. No Maranhão, 297 internos considerando a população carcerária de 1.061.

2.14. No segundo grupo, foram classificados os estados que atingem cerca de 20% de atendimento escolar no sistema penitenciário. Encontram-se nesta situação Alagoas, Rio Grande do Sul e Amapá. O primeiro, com 277 alunos (23%) do total de 1.208; o segundo, com 3.148 em 14.931 (21%); a seguir, o Amapá com 171 internos (20%) atendidos do total de 836 presos.

2.15. No terceiro grupo, encontram-se os estados do Ceará, São Paulo, Distrito Federal, Paraíba e Bahia, os quais conseguem manter, nas atividades escolares, cerca de 17% de sua população carcerária, aproximando-se da média nacional de 18%. Destaca-se nesta situação o caso de São Paulo, em cujos presídios se encontra 40% da população carcerária do País. Nesse estado, são atendidos 12.500 (17%) internos de um total de 72.140.

2.16. Quanto aos demais estados, Espírito Santo, Acre, Rondônia, Goiás, Amazonas e Pará, informaram que cerca de 7% dos internos participam de atividades escolares.

3 - Atendimento escolar no sistema prisional por unidade da federação - 2002

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ofício Circular nº 24, de junho de 2002, do Depen/GAB (dados encaminhados pelos órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário nos estados); Relatório de Atividades da Funap/DF, de 2001; Sistema de Informações Penitenciárias do DEPEN/MJ - abril de 2002 (dados relativos ao número de presos no sistema prisional).

2.17. O trabalho dentro do sistema ocorre em ambiente de dificuldades extremas e o sucesso depende, muitas vezes, da abnegação de professores e de técnicos. O desenvolvimento das atividades escolares tem-se deparado com obstáculos de toda natureza. A ênfase na segurança, a escassez de recursos (materiais, humanos e de infra-estrutura) e as condições insalubres de trabalho dificultam e, em muitas circunstâncias, até impedem a condução das atividades educacionais nos presídios.

2.18.A falta de espaço físico para o desenvolvimento de atividades educativas ou produtivas constitui-se em um dos fatores responsáveis pela impossibilidade de aumento da oferta de vagas no sistema. As penitenciárias não foram planejadas para a realização de atividades de educação, profissionalização e de trabalho.

2.19.Em muitas situações visitadas, rebeliões destruíram a infra-estrutura existente, tendo sido a reconstrução dificultada pela baixa alocação de recursos estaduais para tal finalidade. Deve ser destacada aqui a situação da escola da Penitenciária do Estado/SP, situada na capital. As aulas estão sendo ministradas em quatro salas construídas com recursos angariados junto a igrejas evangélicas que atuam dentro do Presídio. As paredes das salas estão ainda em tijolos e não alcançam o teto. Parte dos recursos ofertados pelas igrejas foi utilizada na compra de material para tapar os túneis perfurados pelos presos, segundo informações repassadas à equipe. Além da ajuda de voluntários, o funcionamento da escola depende também da colaboração de um interno, responsável pela segurança.

2.20.A adaptação de outros ambientes para a realização de atividades educacionais tem sido prática comum. Em geral, conta-se com o esforço dos professores e dos presos. A infra-estrutura e o material fazem parte do esforço diário. Às vezes, é necessária negociação entre os próprios presos para se conseguir uma lâmpada, por exemplo. Nos presídios da região metropolitana da capital do estado de São Paulo, em geral, não há sala para os professores. As condições de trabalho naquela capital demonstraram ser especialmente difíceis.

2.21.A situação se repete também nos outros estados visitados. Na Penitenciária Industrial Estevão Pinto/MG, há lista de espera que não pode ser atendida por falta de mobiliário e de professores. De acordo com o depoimento de um interno no Ceará, a escola é pequena e as salas não cabem todos os alunos. No Pará, em função da falta de estrutura e de pessoal, atende-se 4 unidades na capital e 4 no interior dentre 18 unidades penais (14 penitenciárias). No Distrito Federal, as salas de aula do Núcleo de Prisão Semi-Aberta são separadas por tecido comprado pelos próprios professores. Em João Pessoa/PB, no Centro de Reeducação Feminino Maria Júlia Maranhão, a única sala de aula existente encontra-se ao final do pavilhão de celas e tem cinco carteiras para cerca de vinte e cinco alunas.

2.22.Há dificuldades com o material escolar, que, muitas vezes, é pouco, demora a ser entregue ao detento e é inadequado. O problema foi bastante mencionado nas entrevistas com os professores que trabalham no sistema. Há situação em que o material chegou em agosto deste ano. Na turma de 2º Grau da Penitenciária Feminina da Capital/SP, trabalha-se com livros doados de diferentes autores, o que dificulta a condução das aulas. No DF, os professores que trabalham no Núcleo de Presídio Semi-Aberto mencionaram ter que comprar material do próprio bolso. Tudo que desenvolvem é fruto do esforço conjunto da equipe. Não recebem material para montar ou manter a escola. Em

Fortaleza/CE, as internas do Instituto Penal Feminino Desembargador Auri Moura Costa reclamaram, de forma reiterada, a falta de dicionários.

2.23.A escolarização dentro do ambiente prisional se depara também com os inúmeros obstáculos à frequência dos internos decorrentes da organização da segurança e das atividades regulares da unidade penal. O maior desafio para os professores é conseguir que o aluno esteja presente em sala de aula. A presença e a pontualidade depende da equipe de segurança do dia. Adapta-se o horário de aula ao do Agente. A descontinuidade da atividade de ensino é total. A situação foi comentada pelos professores em todos os estados visitados. Tudo é motivo para tirar o aluno da sala de aula: a troca de guarda, o atraso na saída das oficinas, a revista para a entrada nas salas (semi-aberto) e a contagem diária dos presos. Em certas circunstâncias, a cada retorno, após o período de férias, é como se recomeçasse todo o trabalho.

2.24.O conflito permanente entre a guarda e os técnicos da área de ressocialização ocorre pela insuficiência de profissionais da área de segurança para acompanhar o preso nas atividades diárias e pela falta de sensibilização dos servidores prisionais para o convívio com tais atividades. A fim de minimizar fatores que dificultam a escolarização e a qualificação profissional do preso, caberia o desenvolvimento de programas permanentes de capacitação de servidores do sistema, visando a conscientizá-los da importância das ações direcionadas à educação e ao trabalho da população carcerária.

2.25.Na Penitenciária de Florianópolis/SC, no ano de 2002, as aulas começaram em abril, em razão da carência de profissionais da área de segurança. Na Penitenciária Feminina do Butantã/SP, as atividades que recomeçaram neste ano foram suspensas devido à falta de pessoal e a dificuldades administrativas. No Setor C do Complexo Penitenciário da Papuda, situada no Distrito Federal, por exemplo, no ano de 2001, não foram ministradas as provas finais.

2.26.A ênfase nas atividades relativas à custódia do preso pela administração penitenciária pode ser avaliada com base em pesquisa realizada pelo Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça/MJ sobre a distribuição do quadro geral de Agentes Penitenciários no país por área de atuação. Nas atividades inerentes à ressocialização (assistência, escola, oficinas) estão alocados 5.449 agentes em todo o Brasil; nas áreas administrativas, 7.350; e na área de segurança, 33.715 agentes. Para o total de 46.514, 72.5% estão lotados em atividades voltadas à segurança e, apenas, 11.7%, à ressocialização.

2.27.Caso extremo é o do Instituto de Educação Penal Desembargador Sílvio Porto na Paraíba. Neste estabelecimento, não tem sala de aula porque o Diretor da Unidade entende que, no regime fechado, não pode haver atividades escolares por questão de segurança. Outro nível de entendimento encontra-se, por exemplo, em Minas Gerais, onde a Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos firmou convênio com a Secretaria de Estado de Educação com vistas à implantação

de Escola Estadual que funcionará na Penitenciária Nelson Hungria e na Penitenciária Industrial Estevão Pinto. Também no Rio Grande do Sul, dez núcleos de educação de jovens e adultos estão para ser instalados no sistema penitenciário, muitos dos quais ainda não têm autorização de funcionamento por falta de infra-estrutura.

2.28.A jornada de trabalho dos presos, em geral de 8 horas, também não contribui para a frequência às atividades educacionais, haja vista os rígidos horários a serem observados. Em muitas penitenciárias, os alunos que trabalham não podem estudar pela incompatibilidade de horários. Nas oficinas terceirizadas, em geral, ou o preso não estuda ou tem dificuldade para conciliar as duas atividades. Um confronto entre essas atividades demonstra o peso das atividades laborais em face do atendimento educacional, conforme Figura 4 abaixo.

4 - Percentuais de presos em atividades laborais e/ou matriculados em atividades escolares, em junho de 2002, em unidades federativas selecionadas

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ofício Circular nº 24, de junho de 2002, do Depen/GAB (dados encaminhados pelos órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário nos estados); Relatório de Atividades da Funap/DF, de 2001; Sistema de Informações Penitenciárias do DEPEN/MJ - abril de 2002 (dados relativos ao número de presos no sistema prisional).

2.29.Em termos globais, o gráfico demonstra o baixo alcance das ações de educação e trabalho e reflete o quadro maior de dificuldades para implementar as atividades educacionais. Oito entre onze estados apresentam diferença acentuada na alocação de internos nessas áreas. No estado de São Paulo, 46% estão em postos de trabalho, o que representa quase três vezes o número de pessoas que são atendidas na escola. Entretanto, no Rio Grande do Sul e Maranhão há 20% em atividades laborais, o que representa o dobro de pessoas em sala de aula. No Pará, 27% trabalham no sistema, enquanto apenas 5% estão na escola. No Paraná e Minas Gerais, há um ligeiro declínio na diferença entre oferta de trabalho e oferta de escolarização.

2.30.Se, por um lado, a estruturação da administração penitenciária constitui uma barreira à escolarização, por outro, depara-se, muitas vezes, com a desmotivação dos internos. No Presídio Estadual Metropolitano do Pará, com 333 internos, são oferecidas vagas apenas na alfabetização, e não se consegue implantar outros níveis educacionais por desinteresse dos internos. Além do ambiente e da sala de aula serem inadequados, não se cumpre o horário. De acordo com o Diretor, as alterações e providências efetivadas para contornar o problema foram em vão.

2.31.Como incentivo à participação do preso na educação, diversas varas de execuções criminais têm se manifestado pela possibilidade de remição da pena pelo estudo. A Lei de Execução Penal prevê a remição da pena pelo trabalho na proporção de um dia para cada três trabalhados. No Distrito Federal, a Vara de Execuções Criminais expediu a Portaria n ° 005/2002, de 05 de abril de

2002, na qual autoriza a remição da pena aos condenados sujeitos aos regimes fechado ou semi-aberto que freqüentarem curso reconhecido em níveis de primeiro, segundo e terceiro graus. Para efeito de cálculo do período de remição, estabeleceu-se que cada 18 horas/aula corresponderão a um dia de pena remida. Os beneficiados deverão ter freqüentado pelo menos 80% das aulas ao final de cada trimestre, tendo o professor responsável de declarar se o interno demonstrou efetivo interesse e esforço no decorrer do curso. Autoriza-se a remição cumulativa pelo trabalho e pelo estudo.

2.32.A referida norma se fundamenta na Constituição Federal, na Lei de Execução Penal e no entendimento de que o conceito de trabalho - atividade coordenada, de caráter físico ou intelectual, necessária à realização de qualquer tarefa, serviço ou empreendimento - abrange o ensino ministrado aos condenados dentro e fora dos estabelecimentos prisionais.

2.33.Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei que trata da remição da pena pela educação, conforme disposto na Resolução nº 5, de 19 de julho de 1999, do Conselho Nacional e Política Criminal e Penitenciária. A aprovação desse projeto permitiria que o benefício se estendesse a todos os estados da federação.

2.34.Como prática que motiva o preso a freqüentar atividades escolares, é necessário citar também a concessão de bolsa pela Universidade Católica de Brasília aos alunos presos. Ao todo, 28 (17%) de 159 inscritos foram aprovados na primeira e segunda fase do vestibular em 2001. Com mesmo objetivo de incentivar a participação em atividades escolares, a Penitenciária Industrial Estevão Pinto, situada em Belo Horizonte/MG, tenta tornar compatível o horário de estudo com o de trabalho. Em atenção ao pedido das próprias internas, abriu-se mais um turno (18h às 20h) para aquelas que trabalham em horário integral.

2.35.Aos obstáculos citados, devem ser acrescentadas as condições em que se trabalha e a falta de orientação e incentivo financeiro aos professores. Em razão dessas circunstâncias, há acentuada carência de profissionais para lecionar nas prisões. As causas estão também nas dificuldades de relacionamento entre as secretarias de educação e as secretarias de justiça/segurança.

2.36.Exemplifica a carência de professores o caso da Funap/SP, vinculada à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. O quadro docente foi criado em 1994 com 170 vagas, das quais 85 estão preenchidas. Para suprir a escassez de profissionais, contrata-se monitores presos (40) e estagiários (150). Conta-se ainda com cerca de 70 profissionais oriundos de prefeituras e da própria Secretaria Estadual de Educação.

2.37.No caso da Funap/SP, um dos motivos para a evasão de professores são os baixos salários. A gratificação pelo exercício do magistério dentro do sistema prisional é uma reivindicação antiga. Da mesma forma, ocorre com os profissionais que atuam em Santa Catarina, os quais, a partir de 1999, perderam gratificação especial de trabalho no sistema prisional. No Pará e Paraná, o benefício foi regulamentado.

2.38.Quanto à capacitação, foi registrada iniciativa da Fundação Educacional do Distrito Federal, no sentido de preparar professores para o trabalho de escolarização nos presídios, sem sucesso, em razão da falta de pessoal habilitado. Os treinamentos são exceções, e, em geral, não conseguem preparar o professor para a realidade intramuros. Os métodos de ensino devem ser adaptados à realidade de cada penitenciária.

2.39.Outro fator bastante comentado foi a insalubridade do ambiente das prisões. Na Penitenciária de Florianópolis, no regime fechado, além dos inúmeros portões existentes para se chegar às salas de aula, a manutenção é precária. Falta faxina, há infiltração de água da chuva, as salas ficam inundadas, professores e alunos ficam com os pés na água, falta limpeza nos banheiros, os professores não têm banheiros e nem água para beber durante as aulas. Como exemplo da precariedade das condições de trabalho, foi citado o fato de que os apagadores são confeccionados com pedaços de espuma de colchões velhos utilizados pelos presos. De acordo com informações repassadas por professores da Penitenciária de Guarulhos/SP, as salas de aula daquela unidade estão em precárias condições de manutenção. Houve desabamento na sala dos professores. Quando chove as salas ficam inundadas por dias e há o temor de doenças como a leptospirose.

5 - Salas de aula no estado do Paraná e da Paraíba, 2002.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

2.40.Por sua vez, ficou evidenciado, nas entrevistas, o pouco envolvimento das secretarias estaduais de educação com o ensino nas unidades prisionais. Foram citadas resistências em ceder professores, em prover o material e em exigir documentos que os internos, em geral, não têm condição de apresentar. No Distrito Federal, há cinco escolas funcionando no complexo penitenciário. Esses núcleos educacionais não são oficiais e há dificuldade em conferir certificados aos alunos. Tais ocorrências se devem às dificuldades de trabalho conjunto entre os órgãos envolvidos.

2.41.O trabalho com educação de jovens e adultos pressupõe profissional com perfil diferenciado das demais modalidades de ensino. Não tem sido, entretanto, usual a observância de critérios para a contratação de profissionais para o trabalho com internos do sistema prisional. No estado do Paraná, a Resolução nº 221/02 da Secretaria de Estado de Educação veio suprir esta lacuna. A referida norma prevê, além das diretrizes regulamentares a serem observadas na educação de jovem e adulto, entrevista com o interessado, que deverá atender a diversos requisitos.

2.42.Quanto à metodologia, utiliza-se os princípios do programa de Educação de Jovens e Adultos-EJA, adaptados à rotatividade dos internos em sala de aula, aos horários designados pela administração penitenciária e à história educacional da clientela. Articula-se o cotidiano do preso com as práticas metodológicas. Nesse ambiente, o mais importante é o estabelecimento de laços de confiança. Em cada regime de cumprimento da pena, tem-se uma postura diferenciada do preso e, em

cada unidade penal, um ritmo de trabalho diferenciado. Os encontros da EJA fornecem os instrumentais básicos para o exercício da função.

2.43.A Funap/SP fomenta nos presídios projetos culturais por meio da utilização da linguagem dramática, a qual tem grande impacto e alcance sobre o público-alvo. Nos projetos culturais desenvolvidos dentro das escolas, os internos são responsáveis pela coordenação cultural. Há o programa de teatro nas prisões com oficinas temáticas e a abordagem da sexualidade, financiado pelo Ministério da Saúde. Em 2000, esse projeto foi levado a 40 unidades prisionais. Há também o projeto Direitos Humanos em Cena, financiado por organização inglesa e executado em parceria com o Centro de Teatro dos Oprimidos. Desenvolve-se também projeto de enriquecimento curricular, levado a 22 estabelecimentos penais, o qual compreende curso de 36 horas sobre DST, AIDS e Direitos Humanos.

2.44.Ressalta-se também como atividade fundamental ao esforço de ressocialização o trabalho com grupos de apoio a dependentes químicos, como o 'Alcoólicos Anônimos'. No Presídio Provisório de Curitiba, esse tipo de trabalho foi interrompido depois de apresentar resultados favoráveis, em razão de rebeliões e da dependência de voluntários para as atividades. De acordo com o informado à equipe, houve casos em que juizes condicionaram a progressão da pena à participação em grupos de ajuda.

2.45.Uma alternativa para reverter o quadro de dificuldades observado seria o estabelecimento de parceria entre o Ministério da Justiça e o 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). Dessa forma, seria possível incluir na agenda do Ministério da Educação o ensino formal dentro do sistema penitenciário, para favorecer a melhoria da escolaridade dos que estão cumprindo pena.

6 - Curso de profissionalização em culinária no estado da Paraíba, 2002.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

A qualificação profissional

2.46.Os cursos de qualificação profissional têm pouca influência na definição do perfil profissional do preso. Chega-se à essa conclusão com base nas informações repassadas à equipe, de forma reiterada, pelos diversos segmentos entrevistados, o que foi confirmado pelo baixo número de cursos oferecidos em nível nacional, demonstrado no gráfico a seguir.

7 - Oferta de cursos de qualificação profissional por grupo de 100 presos, em unidades federativas selecionadas - 2000 e 2001.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários respondidos pelas secretarias estaduais de justiça ou congêneres.

2.47.A Figura 7 demonstra que, no ano de 2001, apenas Minas Gerais e Acre conseguiram oferecer de dois a três cursos para um grupo de cem presos dentre vinte estados da federação. A seguir, tem-se Paraná e Alagoas, com cerca de dois cursos; Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará e Paraíba, com um curso para o número de preso mencionado. Ressalta-se a situação de São Paulo, Goiás, Pernambuco e Sergipe, onde a qualificação profissional se aproxima de zero.

2.48.De qualquer forma, em 2000, apenas quatro estados conseguiram oferecer um único curso para cada grupo de cem presos. Em 2001, oito estados alcançaram esta meta, indicando um ligeiro aumento na oferta de vagas. O aumento não foi suficiente, entretanto, para refletir na média nacional. A demanda se evidencia pelas filas de espera.

2.49.Em São Paulo, de 1996 a 2001, os cursos eram executados em parceria com o SENAI, financiados pela própria Funap e voltados para o trabalho autônomo. Em 2001, os cursos de formação profissional foram financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para atender 500 presos. A meta para 2002/2003 é formar 4.000 presos com verba da Secretaria da Educação para atender 51 penitenciárias e casas para egresso, o que, comparado aos anos anteriores, representa um avanço. Na Paraíba, a dependência de recursos do Depen/MJ tem causado a descontinuidade dos projetos.

2.50.Além de falta de vagas, o analfabetismo e a baixa escolaridade, quando não tiram a oportunidade do preso de qualificação profissional, dificulta o domínio do conteúdo. O analfabetismo é um entrave à profissionalização. A Funap/SP dá prioridade para quem estuda. Também verifica-se esta prática no Presídio Feminino de Piraquara/PR. Conforme mencionado por coordenador/professor do Senai/PR, as exigências técnicas dos cursos estão de acordo com o mercado e, nem sempre, o interno tem condições de atendê-las, em função da baixa escolaridade. O fato foi mencionado também nas entrevistas com presos, os quais afirmaram que, os cursos são acessíveis, mas algumas pessoas, em razão da baixa escolaridade, não compreendem o conteúdo.

2.51.O levantamento efetivado por meio de questionários junto a penitenciárias demonstra que, para preenchimento das vagas, observa-se, em primeiro lugar, fatores disciplinares (36%); a seguir, o fato do interno estar prestes a deixar o sistema (14%), a matrícula na escola (12%) e outros fatores não mencionados (19%). Menos privilegiados são os critérios de renda familiar, arrimo de família e baixa escolaridade. A distribuição está na Figura 8 a seguir.

8 - Critérios de seleção para os cursos de qualificação profissional - 2002.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionário respondido por 248 unidades prisionais.

2.52.As áreas de qualificação oferecidas dependem da região: garçom, podador, árbitro de futebol, artesanato, padaria e confeitaria, eletricista, mecânica de automóveis, serralheria, barbeiro, pedreiro/azulegista, informática básica, pintor, cabeleireiro, manicure e pedicure, maquiagem,

confeção de bijuteria, cozinha industrial, higiene e segurança no trabalho, fábrica de macarrão, papel marché, técnicas em vendas, bordados, tingimento de tecidos, restauração de material bibliográfico, fabricação de materiais de limpeza e higiene, corte e costura, acabamento de móveis e ervas medicinais.

2.53. Nas Colônias Penais (regime semi-aberto), os cursos são voltados, naturalmente, à atividade agrícola (piscicultura, cultivos diversos, tratorista, beneficiamento e conservação de pescados, aplicação de agrotóxicos, casqueamento de bovinos, fruticultura, derivados de leite, jardinagem, criação de suínos, ervas medicinais e outros).

2.54. As informações levantadas pela equipe demonstraram que um pequeno número de internos fazem cursos de qualificação profissional. Destes, poucos são alocados em atividades ligadas à respectiva área de qualificação. Não existem controles, nas unidades visitadas, que evidenciem o aproveitamento dos beneficiados nas oficinas. A alocação, de forma geral, é aleatória. A falta de prática e de trabalho com base nos conhecimentos adquiridos é uma preocupação manifestada por muitos dos internos entrevistados.

2.55. Há, todavia, situações em que o curso de profissionalização está ligado diretamente à realização de uma atividade específica. Por exemplo, no Presídio Provisório de Curitiba, o trabalho na oficina de corte e costura foi antecedido de curso executado pelo SENAI, cuja segunda etapa ainda não foi implementada, em razão da falta de equipamentos apropriados.

2.56. Ante a carência de oportunidades de qualificação, é prática comum o aproveitamento, nas oficinas, da experiência de internos, sem a necessária preocupação com o seu aperfeiçoamento profissional. Nesses casos, essas pessoas atuam como mestres ou monitores.

2.57. A maior parte dos presos trabalha em oficinas montadas por empresas ou firmas dentro das penitenciárias e é treinada em serviço para atividades específicas, desvinculadas de processo de qualificação profissional. Em geral, são atividades manuais que exigem mais concentração que habilidades. Os termos de contrato (termos de cooperação, protocolo de ação conjunta) firmados com essas empresas fixam que o treinamento é obrigação da contratante.

2.58. Apesar desse tipo de experiência predominar, há formas de organização do trabalho que possibilitam ao interno o domínio completo do processo de produção de determinados bens. É o caso da experiência de fabricação de móveis (sofás) que se observa na Penitenciária Industrial de Guarapuava/PR. O trabalho se organiza pelo sistema de células, compostas por cinco internos, no qual a pessoa apreende todo o processo de fabricação do produto. Nesses casos, é importante que a qualificação técnica diferenciada do interno seja certificada por entidade competente.

9 - Presos em atividades laborais (fabricação de móveis e montagem de terminais metálicos) no Estado do Paraná, 2002.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

2.59.O mesmo nível de qualificação pode permitir as oficinas de costura do projeto Pintando a Liberdade, financiado pelo Ministério do Esporte e Turismo, as quais funcionam na Penitenciária Feminina de Piraquara/PR, na Penitenciária Industrial Estevão Pinto/MG e no Centro de Reeducação Feminino Maria Julião Maranhão/PB. Na Penitenciária de Piraquara/PR as internas, por sistema de rodízio, executam as atividades inerentes ao trabalho: corte e costura, bordados, serigrafia, empacotamento e controle de qualidade. São fabricados agasalhos, uniformes, bonés e sacolas. As internas são capacitadas para reconhecerem a matéria-prima de boa qualidade e utilizá-la de forma adequada. Os próprios fornecedores repassam o treinamento. Ao final de determinado período, dominam o processo de fabricação, apresentando criatividade e conhecimento suficiente para propor melhoria do produto e aproveitamento de materiais.

2.60.Quanto às equipes técnicas estaduais, sobressaem experiências onde se manifesta articulação com as equipes executoras dos projetos financiados pelo FAT, que tem sido a principal fonte de financiamento desse tipo de ação, e o caso do estado do Paraná, onde o planejamento e a organização dos cursos são realizados junto com as entidades executoras. Em 2001, a Divisão de Educação e Qualificação do Departamento Penitenciário do estado do Paraná realizou, nas dependências do Senac, encontro com a participação da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego, Senai, Senac, Sebrae, Conselho Estadual do Trabalho, DIEESE e das pedagogas das unidades prisionais, com o objetivo de avaliar o trabalho realizado e discutir as metas para 2002, no que se refere à capacitação profissional e absorção no mercado de trabalho.

10 - Oficinas de trabalho (padaria e costura) no estado do Paraná, 2002.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

O Trabalho

2.61.O trabalho desenvolvido nas unidades prisionais não alcança os necessários resultados quanto à empregabilidade por não estar inserido em processo de formação mais abrangente e pelas próprias condições em que se efetua. Representa 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.

2.62.Uma comparação entre a participação dos internos nas atividades escolares, de qualificação profissional e laborais (Figura 11) evidencia a disparidade de vagas oferecidas nas etapas do processo avaliado. No estado de Minas Gerais, observa-se oferta de qualificação condizente com o número de postos de trabalho, desempenho que não é acompanhado no atendimento escolar. No outro extremo, os esforços no estado de São Paulo se concentram na oferta de vagas de trabalho, com prejuízo total para a qualificação profissional dentro de quadro de baixa assistência escolar. A Paraíba oferece o dobro de vagas em cursos de qualificação que em postos de trabalho. No geral, todo o sistema apresenta distorções.

11 - Oferta de atividades escolares, de qualificação profissional e laborais nos regimes fechado, semi-aberto e aberto no sistema prisional, em unidades federativas selecionadas - 2001/2002.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ofício Circular nº 24, de junho de 2002, do Depen/GAB (dados encaminhados pelos órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário nos estados); Relatório de Atividades da Funap/DF, de 2001; Sistema de Informações Penitenciárias do DEPEN/MJ - abril de 2002 (dados relativos ao número de presos no sistema prisional).

Notas: 1 - As atividades laborais compreendem serviços gerais e de manutenção, trabalho em oficinas, em colônias agrícolas, órgãos públicos e privados.

2.63.As entrevistas realizadas com os internos demonstraram que a distinção feita entre o trabalho de manutenção do presídio e o trabalho nas oficinas diz respeito apenas à remuneração, dado que se valoriza qualquer atividade laborativa, mediante a possibilidade de remição da pena e ocupação do tempo. A ociosidade representa estar pensando besteira ou se metendo em confusão. Todos se ressentem da pouca oferta de trabalho. Como se verifica, nas melhores situações consegue-se atender de 40 a 50% da população que cumpre pena dentro do sistema prisional, considerando qualquer tipo de atividade (serviços gerais, manutenção, artesanato, oficinas, trabalhos externos).

2.64.As unidades penais dispõem de número e variedade reduzida de oficinas. A arquitetura das prisões não prevê espaço físico adequado para as atividades laborais e, por ocasião da reforma desses espaços, nem sempre é possível aliar a segurança com o desenvolvimento das atividades. A saída da cela leva à operação de rígido controle, a depender da distância a ser percorrida até o local de trabalho. Ante os inúmeros obstáculos que se apresentam torna-se um privilégio a oportunidade de trabalhar nas oficinas de produção. O direito ao trabalho, garantido ao preso pela LEP (art. 28) , não é acessível à maioria.

2.65.Os dados fornecidos pela Superintendência dos Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul de março de 2002 indicam que da população carcerária que trabalha, 56% está em atividades custeadas com recursos orçamentários do estado (manutenção, serviços gerais, oficinas internas), 13% têm carteira assinada, 14% são autônomos e 16% trabalham por meio de convênios com órgãos públicos ou em parcerias com empresas privadas. Caso se considere apenas aqueles que estão no regime fechado (7.039 presos), o percentual de ocupação cai para 37% (2.279 presos), do qual 87% são relativos a ocupações mantidas pelo estado.

2.66.No Paraná, a média de ocupação anual em 2001 foi de 2.461 presos (51%) para o total de 4.853 presos. Nas oficinas de produção mantidas por empresas foram ocupados 852 presos (34.6%) em todo o estado; na manutenção e conservação dos presídios, aproximadamente, 1.226 pessoas (49.8%); e nas oficinas para produção interna das unidades penais, 298 (12%).

2.67.A oferta de trabalho nos presídios é baixa mesmo nas penitenciárias cuja construção priorizou o desenvolvimento de atividades laborais. Na Penitenciária Industrial de Guarapuava/PR o número de internos ocupados nas oficinas corresponde a 54% (116) do efetivo de 215 presos (Dados de agosto/2002). Também na Penitenciária Industrial Regional do Cariri/CE, que está sob a administração terceirizada da CONAP - Companhia Nacional de Administração Prisional, de 453 internos, apenas 180 estão trabalhando. As atividades laborais não diferem daquelas executadas em outras penitenciárias, tais como, bijuterias, sandálias, cozinha, costura de bolas (em montagem) e material de limpeza (mantida pelo Fundo Penitenciário do estado).

2.68.Além de dificuldades conjunturais, as empresas temem pela segurança de seus empregados e pelos equipamentos, em face de rebeliões. Os parceiros, em geral, entram com as máquinas e os equipamentos, o presídio/Funpen, com a mão-de-obra e a manutenção da infraestrutura. Como estratégia para sensibilizar o empresariado, a Superintendência do Sistema Penal do estado do Ceará tem realizado fóruns mensais em Fortaleza, os quais deverão ser levados à outras cidades do estado. A convocação é direcionada à imprensa, advogados, empresas e entidades da sociedade civil organizada. A cada mês é discutido tema relacionado à matéria e apresentados resultados do mês anterior. A partir de outubro de 2001, foi reforçada a realização desses eventos.

2.69.As empresas que se instalam nas penitenciárias oferecem serviços na reciclagem de pneus, costura de bolas, material cirúrgico, mosaicos, montagem de estofados, montagem de componentes eletrônicos, confecções, bijuterias, bolsas e mochilas, montagem de botões e acessórios, redes esportivas, velas e sabão decorativo, fábrica de urnas, de palitos, serviços gráficos, fábricas de artigos em concretos, montagem de calçados, montagem de vassouras e outros.

2.70.É comum, no sistema penitenciário, remunerar o trabalho do interno com valores abaixo de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo, descumprindo o artigo 29 da LEP. A Figura 12 abaixo demonstra essa situação ao relacionar a remuneração paga ao preso em oficinas de trabalho por unidades prisionais:

12 - Remuneração do preso em oficinas de trabalho, em unidades prisionais selecionadas, 2002.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários respondidos por 114 penitenciárias.

2.71.De acordo com a pesquisa realizada, de 114 unidades prisionais, a incidência maior de respostas ocorreu na opção referente à faixa de $\frac{1}{4}$ a menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Das 114 penitenciárias que responderam, 78 disseram pagar pelo serviço do interno nas oficinas menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, 29 pagam $\frac{1}{2}$ salário mínimo e apenas 24 disseram que a remuneração do trabalho do interno alcança um salário mínimo. Em 27 penitenciárias, a pessoa com formação profissional consegue auferir a remuneração de $\frac{2}{3}$ do salário mínimo. De qualquer forma, as respostas indicam

que a formação profissional não influencia na remuneração auferida (concentra-se na faixa de até ¼ do salário mínimo).

2.72.O trabalho na Funap/SP apresenta particularidade quanto à remuneração, cujo valor é definido em função do trabalho do interno nas oficinas. O aprendiz ganha R\$ 135,00, o meio-oficial, R\$ 168,00, o oficial, R\$ 202,00. Por outro lado, as empresas conveniadas com as penitenciárias pagam cerca de R\$ 100,00. A Funap/SP garante também certos benefícios, como férias e 13º salário. Outra peculiaridade é que os mestres que trabalham nas oficinas da Funap/SP são contratados por concurso.

2.73.As empresas costumam remunerar por produção. No Presídio Feminino da Capital /SP, quando a meta de produção é superada e não há faltas ao trabalho, a empresa recompensa com uma cesta básica. A forma de remuneração é fixada nos termos de contrato. É fixada uma taxa de administração da mão-de-obra deduzida da remuneração do preso, que é recolhida ao fundo penitenciário do estado (de 5 a 25%). Em alguns casos, a firma paga ainda uma taxa de utilização de instalações públicas (de 10 a 25%). O procedimento regulamentar consiste em depositar o pagamento do preso no fundo penitenciário, que o encaminha às penitenciárias. No estado de São Paulo, a Resolução SAP-53, de 23.8.2001, dispõe sobre as condições a serem observadas pelas tomadoras de serviço na contratação do trabalho dos presos.

2.74.Diante dessas verificações, cabe ao Depen/SNJ/MJ adotar mecanismos de controle que permitam assegurar o disposto na LEP, a fim de que seja observado o limite mínimo de remuneração do trabalho das pessoas presas.

2.75.Foi verificado também que determinadas firmas passam a utilizar a mão-de-obra do preso, sem que a parceria seja devidamente formalizada. O fato foi constatado na Presídio Feminino de Brasília, onde empresas se instalam de maneira informal. O pagamento é feito diretamente às internas. No momento da visita da equipe, muitas internas não estavam recebendo por serem consideradas em treinamento. Como o término desta etapa não está fixado em regulamento, esse pode vir a ser considerado trabalho sem remuneração. Observa-se também trabalho não remunerado na Penitenciária do Estado/SP em oficinas, cuja produção é voltada para a manutenção da Unidade. Torna-se necessária ação por parte do Depen no sentido de orientar os estados a formalizar termos de parcerias com todas as empresas que utilizam a mão-de-obra do interno, ainda que a produção esteja em fase experimental.

2.76.Em São Paulo, constata-se a particularidade de que a maior parte dos contratos com empresas são firmados diretamente com as penitenciárias. A Funap mantém cerca 900 detentos nas oficinas em todo o estado. Até 2001, esta Fundação mantinha cerca de 2.500 pessoas em postos de trabalho nas oficinas de presídios, as quais foram dispensadas devido a determinações superiores.

2.77.Oficinas de produção mantidas pelos presídios têm sido inviabilizadas pela falta de recursos para manutenção, compra de equipamentos e matéria-prima. A equipe presenciou diversas

experiências, até mesmo, trabalhos artesanais suspensos por falta de material, como verificado no Presídio Central de Porto Alegre.

2.78.As dificuldades com as quais a administração se depara para a manutenção das oficinas de produção no sistema prisional podem ser avaliadas pelas questões apontadas por encarregados das oficinas da Funap. Na Penitenciária do Estado/SP, o trabalho foi iniciado em outubro de 2001 (concerto de carteiras). Falta material e o desenvolvimento das atividades é prejudicado pela rotatividade dos presos. Na Penitenciária Feminina da Capital/SP, não se produz (uniformes) por demanda. A produção depende das vendas do estoque disponível e a Funap não garante o capital. Em geral, a manutenção dos equipamentos depende de terceiros.

2.79.No DF, a Funap, por falta de recursos, tem entrado apenas com a mão-de-obra. O órgão contratante dos serviços fornece o material. A estrutura para gestão dos projetos é deficiente. A Funap/DF não dispõe de quadro permanente, embora exista carreira criada por Lei. A maioria dos servidores são ocupantes apenas de cargo em comissão ou são requisitados, o que gera constante interrupção, descontinuidade e ineficácia nos trabalhos, conforme ressaltado no Relatório de Atividades de 2001.

2.80.Algumas unidades, entretanto, apresentam situação diferenciada quanto ao atendimento da demanda por vagas de trabalho, em razão das parcerias com o empresariado. Esta é a situação da Penitenciária Feminina da Capital/São Paulo. Nesta penitenciária há oferta de trabalho para cerca de 400 de 567 internas (o presídio tem capacidade efetiva para receber 256 internas). São quatro firmas responsáveis por cinco oficinas. A abertura de novas vagas depende da disponibilidade de espaço. Conta-se ainda com a oficina de costura de uniforme da Funap.

2.81.Também a administração da Penitenciária Feminina do Paraná tem tido sucesso na busca de parcerias para ampliar a oferta de trabalho em suas dependências. Além das parcerias instaladas, conta-se com as oficinas de costura do projeto Pintando a Liberdade. Quando da visita da equipe, cerca de 40 internas estavam fora dos setores de trabalho de um total de 154. A vaga de trabalho é para quem está na faxina de 1 mês a 1 mês e meio. A oportunidade de trabalho faz parte da rotina. A boa prática na condução das ações se reflete no tratamento direcionado às internas que são mães. Até 6 meses, a interna é dispensada do trabalho, em tempo integral, para cuidar do bebê. De 6 meses a 4 anos, as mães trabalham por um expediente e ficam outro na creche da Penitenciária com os filhos.

13 - Produção de bolas e de uniformes nos estados de Santa Catarina e Pará, 2002.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

2.82.Sobressaem como experiências diferenciadas de gerenciamento a implementação do projeto Pintando a Liberdade pela Secretaria Nacional de Esporte do Ministério do Esporte e Turismo

e o trabalho da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos do estado de Estado de Minas Gerais na execução do Programa Estadual de Recuperação Social.

O projeto Pintando a Liberdade

2.83. Este projeto, financiado pelo Ministério do Esporte e turismo, visa ao fomento do esporte de base e utiliza, a mão-de-obra de internos do sistema prisional para confecção de material esportivo, como bolas, uniformes, redes, raquetes, mesas, agasalhos, sacolas, bolsas, bandeiras e tabelas. O material é todo doado para escolas públicas e eventos esportivos de caráter filantrópico. A distribuição da produção referente à contrapartida estadual fica a critério dos estados respectivos. A parcela da União é distribuída conforme determinações da gerência nacional.

2.84. O funcionamento das atividades dá-se em unidades de produção instaladas em espaço cedido pelas penitenciárias. Os serviços de costura de bola, à mão, são executados na própria cela ou no pátio das penitenciárias. Os instrutores são ex-presidiários. A parceria se dá mediante a celebração de convênios com as secretarias estaduais coordenadoras do sistema penitenciário ou com as secretarias de esporte. A remuneração na oficina de corte e costura pode variar de R\$ 5,00 a R\$ 7,00 por uniforme, dependendo do trabalho produzido (acabamento - R\$ 1,50 a R\$ 3,00). A costura de bola é remunerada a R\$ 2,00 a unidade.

2.85. Em 2001, a produção foi de 456.482 unidades, distribuídas em 3.900 escolas pelo programa Esporte na Escola, abrangendo cerca de 5.380 detentos em 36 oficinas. Para o presente exercício, o orçamento do Ministério do Esporte e Turismo reserva o valor de R\$ 11.555.190,00 para a implementação do Projeto.

2.86. No Paraná, a produção em 2002 deverá alcançar 200.700 itens, o que atenderá a cerca de 1 milhão de crianças. Há apenas uma unidade de produção de Kits no estado que são encaminhados para unidades prisionais no interior, de acordo com o retorno da produção.

2.87. O projeto consegue manter um alto comprometimento dos níveis federal e estadual no gerenciamento das atividades, fazendo que o processo de produção seja uniforme e obedeça a um controle de qualidade rígido. O Ministério do Esporte e Turismo, por meio da Secretaria Nacional de Esporte, encontra-se presente em todas as etapas de produção, coordenando e supervisionando as equipes estaduais.

2.88. A gerência nacional seleciona as penitenciárias a serem beneficiadas com base na população e nas vias de escoamento da produção. A seguir procede-se à visita na penitenciária para verificar o espaço disponível, a segurança e as condições de trânsito interno. O gerente nacional monta então o plano de trabalho junto com os órgãos estaduais. O coordenador das oficinas faz estágio no Paraná ou em Minas Gerais. As oficinas são montadas por um instrutor, que é um ex-detento, o qual também realiza o treinamento dos internos para as atividades requeridas. O controle é feito pelo mestre de produção.

2.89.Há um constante relacionamento dos órgãos estaduais com a Secretaria Nacional do Esporte. Em geral, as articulações dizem respeito à compra de material e ao desenvolvimento de produtos. Todos os estados participam das discussões. O órgão federal dá o apoio no financiamento, na especificação de produtos a serem adquiridos e repassa informações sobre administração das oficinas e controle de material. As iniciativas podem surgir de diferentes estados (o modelo de bola de basquete foi desenvolvido em Minas gerais, a de hand-ball no Paraná, a prancha de surf, em Santa Catarina), o que demonstra o grau de iniciativa possível dentro do Projeto e o engajamento das equipes estaduais.

2.90.O Projeto é visto pelos governos estaduais e pelas administrações prisionais como um grande aliado na diminuição da ociosidade e na ampliação de vagas de trabalho no sistema penitenciário. Como produto final, os estados atendem escolas e comunidades com o material produzido. Em Minas Gerais, de oito eventos organizados, por ano, pela Secretaria de Estado de Esportes, pelo menos seis são munidos com o material produzido nas oficinas do Projeto.

2.91.Há críticas, contudo, quanto à capacidade de auto-sustentação do Projeto, as quais são pertinentes. Como os produtos não são para venda, o projeto depende totalmente de recursos públicos federais para a continuidade da produção. Outra fragilidade que se apresenta é o fato de que a implementação do Projeto está fortemente calcada em determinadas pessoas, sem que se perceba a existência de uma estrutura institucionalizada capaz de dar continuidade às atividades em qualquer circunstância. Há também problemas na manutenção da qualidade do produto e na especificação do material, para cuja solução tem sido solicitado laudo do INMETRO.

2.92.Caso haja, entretanto, uma interrupção na execução do projeto, os prejuízos seriam incalculáveis para a população carcerária e a administração prisional, em razão do espaço que o projeto vem tomando em termos de ocupação do preso. Na Penitenciária Nelson Hungria/MG, de 850 internos 633 trabalham. Desses 506 na costura de bola e 17 na fábrica do Pintando a Liberdade. No estado do Pará, foi mencionado pelas equipes técnicas que o ambiente da unidade penal atendida pelo Pintando a Liberdade é completamente diferente. Na Penitenciária Provisória de Curitiba, de um total de 796 presos, 195 estavam em oficinas de produção em dez/2001; na costura de bolas no pátio e nas celas, estavam 130 na data da visita (agosto/2002). Há entusiasmo e participação dos detentos na melhoria da qualidade dos produtos, os quais apresentam soluções para problemas e sugerem modelos. O fato de um monitor ser um ex-presos é também fator de incentivo aos internos.

2.93.A possibilidade de profissionalização por meio do Projeto tem as mesmas implicações que qualquer outro projeto desenvolvido dentro das penitenciárias e, da mesma forma como as demais atividades desenvolvidas nas prisões, estão também desvinculadas de processo educacional mais amplo. As oficinas do projeto Pintando a Liberdade proporcionam, contudo, habilidades técnicas e oportunidade de convívio, que incentivam a postura profissional e a mudança de

comportamento, em razão da disciplina exigida no trabalho, da comunicação entre os gerentes e os internos e do respeito hierárquico apreendido, conforme ressaltou um dos Diretores entrevistados.

2.94. Para a análise da natureza do trabalho quanto à profissionalização devem ser separadas as atividades de costura de bola e aquelas realizadas nas oficinas. A costura da bola constitui atividade simples que não exige habilidade específica para a sua realização e, como a maior parte das atividades laborais desenvolvidas nas penitenciárias, não pode ser entendida como profissionalizante. O trabalho desenvolvido nas oficinas de produção de uniformes e de kits de bola é mais elaborado, permitindo o conhecimento das etapas de produção, o que qualifica o interno para a confecção do produto, conforme já mencionado neste relatório.

2.95. O projeto que deu origem ao Pintando a Liberdade, realizado em Curitiba por psicólogo da Secretaria de Justiça em 1995, registra várias atividades a serem direcionadas para a pessoa presa, com base em pesquisa realizada junto ao empresariado. Buscou-se, de acordo com a realidade do mercado local, atividades que pudessem vir a ser desenvolvidas fora do presídio por meio da terceirização. Quanto à costura de bola, que é a atividade de maior impacto, é atividade comum nas penitenciárias do sul do país, em razão da concentração desse tipo de indústria naquela região. Entende-se que o interno poderá realizar serviços terceirizados ou montar fábrica de bolas com poucos recursos. Da mesma forma, a confecção de boné e outros produtos. A alternativa sugerida é de que se concentre, em outras regiões do país, a produção de itens cujo aprendizado possa ser melhor aproveitado no mercado local. De qualquer forma, não há o acompanhamento dos internos que saem do sistema, para que se possa avaliar o aproveitamento das habilidades apreendidas no Projeto no mercado de trabalho.

Programa Estadual de Recuperação Social da Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais

2.96. A Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais lançou, em 2000, o Programa Estadual de Recuperação Social - Programa Perspectiva. Em 2001, firmou contrato com o Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas para gerenciamento do Programa, a fim de que fossem geradas as modificações necessárias e superadas as deficiências do sistema penitenciário do estado.

2.97. O Programa tem como objetivos buscar parcerias que garantam a sua implantação, gestão e renovação; capacitar e sensibilizar os recursos humanos das unidades prisionais; garantir a participação comunitária na gestão do Programa; implementar o ensino formal e profissionalizante continuados nas unidades penitenciárias; estruturar unidades de produção nas unidades prisionais; integrar as famílias dos recuperandos às ações de profissionalização; contribuir para o aumento da autonomia financeira das unidades prisionais, por meio da participação nas receitas geradas pelas atividades produtivas; e fornecer material didático e outros necessários ao desenvolvimento dos cursos.

2.98. Inicialmente, o Sebrae realizou um levantamento da realidade das unidades penitenciárias do estado e, a partir do diagnóstico da situação e da documentação obtida, definiu-se um plano de ação com o objetivo de proporcionar adesão ao Programa, mediante a realização de ações na própria secretaria e nas unidades do sistema.

2.99. No sentido de identificar as dificuldades comuns às unidades do sistema, foram realizados encontros gerenciais, a fim de introduzir uma cultura de intercâmbio constante de informações entre os integrantes do sistema que contribuam de forma significativa para uma maior integração do corpo funcional da SEJDH.

2.100. A equipe da Secretaria mobilizou-se no sentido de acompanhar a demanda e a oferta do mercado e adaptar a produção das unidades prisionais. Dessa forma, as áreas de produção foram estruturadas, contribuindo para a auto-sustentabilidade do sistema em roupas de cama, uniformes e material de limpeza. Da mesma forma, foi dado apoio para aumentar a produtividade e a comercialização de produtos finais de áreas em condições de competir no mercado, como a agrícola e de artesanato. Iniciou-se a modernização das áreas produtivas existentes no sistema com a aprovação de projetos para a aquisição de diversos equipamentos e insumos. Além disso, houve a implantação do Projeto Pintando a Liberdade com vistas à produção de material esportivo.

2.101. No âmbito das ações desenvolvidas para implementação do Programa Perspectiva, destaca-se a realização de novas formas de cooperação, o que permitiu a celebração de parcerias com instituições públicas e privadas. Foram realizados convênios com a Fiesp para a implantação de salas de aula de 1º e 2º graus no sistema penitenciário, com a Secretaria Estadual de Educação - SEE para implementação do ensino formal em unidades do sistema, com o Sebrae-Nacional/Ministério da Justiça para a promoção de treinamentos para funcionários, recuperandos e respectivos familiares, abrangendo todo o portfólio do Sebrae em consonância com o público citado e os objetivos do Programa Perspectiva. O Senai também foi contratado para coordenar a modernização das oficinas do sistema, para promover a formação de instrutores e supervisionar o ensino profissionalizante.

2.102. A Secretaria está desenvolvendo mecanismos que mantenham os servidores constantemente informados sobre o avanço do Programa, circulando entre os servidores e os recuperandos o Jornal Perspectiva. Com o mesmo objetivo, foi criada, ainda, uma referência ao Programa, denominada Posto Perspectiva, nas unidades prisionais e na comunidade local.

2.103. Foram realizados seminários e treinamentos com o objetivo de capacitar agentes penitenciários e funcionários da Secretaria. Os treinamentos oferecidos ou foram do FAT, ou foram contratados ou buscados junto ao Sebrae-MG e seus parceiros.

2.104. Há, ainda, incentivo por parte da Secretaria no sentido de implementar cursos nas unidades de forma continuada e integrada. As atividades de ensino formal têm sido coordenadas pelo Sebrae-MG e seus consultores. Foram implementadas, até o momento, 20 salas de aula de ensino

fundamental e uma de médio, atendendo a todas as unidades do sistema, com exceção da Unidade de Teófilo Otoni, atendendo um total de 550 alunos.

2.105.Foi instituído, com o apoio da Microsoft, o projeto Janelas para a Cidadania que prevê a instalação de salas de informática nas unidades do sistema penitenciário, com atendimento a recuperandos, funcionários e respectivos familiares.

2.106.Em parceria com a UNI-Bahia está sendo implementado projeto alternativo de alfabetização, com metodologia específica e atendimento a mais de 90 recuperandos. Quanto ao ensino formal, a maior parte das unidades penitenciárias do sistema conta com parcerias pontuais junto às Delegacias Regionais de Ensino da Secretaria de Educação, totalizando um número superior a 450 alunos em atividade em todo o estado. Foram implementadas quatro bibliotecas no sistema em parceria com a iniciativa privada, totalizando 2000 títulos diferenciados.

2.107.O Programa Perspectiva tem, portanto, alcançado alguns resultados significativos. Em parceria com mais de 50 organizações da sociedade civil foram criadas oficinas em diversas unidades e implementadas mais de 80 frentes de trabalho. Foram treinados, por meio do Programa Brasil Empreendedor, coordenado pelo SEBRAE mais de 1.080 recuperandos para abrir e administrar negócios. Inclui também a parceria com a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais e a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente para a qualificação profissional. Passaram por cursos de qualificação 2.240 internos desde o início do Programa.

2.108.Observa-se que para a implementação plena do Programa, os diretores das unidades, as equipes de coordenação, gerentes de produção, agentes penitenciários e funcionários passaram por treinamento que visam transmitir conhecimentos na área de direitos humanos e possibilitar mudanças nas relações de trabalho e na visão do ambiente penitenciário.

2.109.Da mesma forma que os demais projetos implementados no âmbito da Ação Profissionalização do Preso, vislumbram-se dificuldades de sustentabilidade das atividades desenvolvidas pelo programa Perspectiva. Constata-se a dependência do SEBRAE para implementação do Programa, ante a fragilidade da estrutura operacional e gerencial da secretaria estadual.

3.O FINANCIAMENTO DA AÇÃO PROFISSIONALIZAÇÃO DO PRESO.

3.1.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. Alguns estados dispõem de fundos estaduais que também contribuem para o financiamento, custeio e manutenção do sistema.

3.2.Foram alocados ao programa Reestruturação do Sistema Penitenciário recursos no montante de R\$ 187.056.504,00, em 2000 (LOA + Crédito); R\$ 291.664.248,00, em 2001 (LOA +

Crédito); e R\$ 311.553.421,00 (LOA + Crédito), no exercício de 2002. Quanto à ação Profissionalização do Preso, a Figura 14 abaixo apresenta os recursos alocados nos exercícios de 2000, 2001 e 2002.

14 - Alocação de recursos na ação Profissionalização do Preso, 2000, 2001 e 2002.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: SIAFI

* Valores atualizados até 31.05.2002.

** Valores sujeitos a alteração, em decorrência da execução de restos a pagar.

3.3.Os números demonstram o reduzido aporte de recursos às ações de profissionalização no âmbito do programa Reestruturação do Sistema Penitenciário. O valor consignado para a Ação, no exercício de 2001, de R\$ 3.310.000,00, representa 1,38 % do total destinado ao Programa (R\$ 238.664.248,00). Essa situação leva-nos ao entendimento de que a matéria não está sendo considerada prioritária no âmbito federal e houve pouca variação orçamentária nos últimos três anos.

3.4.Não obstante os amplos objetivos do Funpen de cumprir os dispositivos da LEP (construção, reforma e ampliação das prisões, formação e treinamento de pessoal, compra de material permanente, instalações de oficinas, assistência ao preso e ao egresso, entre outras), seus recursos são destinados preferencialmente à construção de novas unidades prisionais, haja vista o volume de recursos destinados para esse fim, em 2001, de R\$ 277,5 milhões, segundo Relatório de Gestão do Depen/MJ. Fica demonstrado o esforço primordial do governo no sentido de diminuir o déficit de vagas no Brasil, de 58.055, segundo dados do Depen/SNJ/MJ, considerando que a população carcerária atual é de 239.348 pessoas e o número de vagas disponíveis de 181.293.

3.5.A pouca disponibilidade de recursos financeiros para realizar projetos voltados à área evidencia a baixa prioridade da ação Profissionalização do Preso. Com isso, há dependência dos estados com relação aos cursos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Algumas secretarias estaduais de justiça ou congêneres recorrem a esses recursos como única forma de financiamento de ações de qualificação profissional nas unidades prisionais.

3.6.Na verdade, o Depen/SNJ/MJ é grande incentivador da parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Foi assinado Protocolo de Intenção, em 17/05/2001, visando ao desenvolvimento de atividades voltadas à implementação de Programa Nacional de Qualificação e Requalificação Profissional de Presos, de Egressos e de Servidores Prisionais. Segundo o documento, os programas e ações previstas no protocolo devem ser operacionalizados mediante projetos específicos, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação Profissional - Planfor, em suas linhas de execução estaduais e nacional.

3.7.A assinatura desse documento representa instrumento de articulação institucional e sinergia política, que não envolve repasse direto de recursos entre os signatários, mas que sinaliza

prioridade de atendimento nos programas de qualificação oferecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito do Planfor, para a qualificação da população carcerária.

3.8. Apesar da intenção declarada de prioridade de atendimento, em 1999 e 2000, não foram contabilizados treinamentos de presidiários na prestação de contas do Planfor. Em 2001, a clientela figurou como compromisso de atendimento, mas no contexto dos programas nacionais na área de Assistência Social e Direitos Humanos.

3.9. Verifica-se, portanto, que o protocolo de intenção firmado não garante o recurso e fica a cargo das secretarias estaduais de justiça ou congêneres a tentativa de articulação junto às secretarias de trabalho estaduais para a inserção de seus projetos nos Planos de Qualificação Estaduais. Nem sempre se consegue a aprovação, em função da concorrência de clientelas consideradas prioritárias no âmbito dos programas nacionais na área de Assistência Social e Direitos Humanos.

3.10. Nos estados que têm utilizado esses recursos para oferecer qualificação profissional à população carcerária verifica-se que, nem sempre, essa articulação é fácil e exitosa. O Distrito Federal há dois anos não utiliza recursos do FAT e, na falta de outra fonte de financiamento, não está oferecendo cursos de qualificação à população carcerária.

3.11. Assim, considerando que é imprevisível a alocação de recursos do FAT, no âmbito do Planfor, para o desenvolvimento de ações de profissionalização do preso, e que a articulação na esfera estadual para a aprovação dos projetos tem-se mostrado difícil, entende-se que seria oportuno o Ministério da Justiça estudar meios de articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego para definir uma linha de crédito específica do FAT a ser administrada pelo Depen/MJ e executada pelas secretarias estaduais de justiça ou congêneres para o desenvolvimento das ações mencionadas.

3.12. Além da grande dependência de cursos financiados pelo FAT, os estados precisam também contar com parceiros governamentais e não-governamentais para desenvolver ações de profissionalização nas unidades prisionais. A forma como essas parcerias são firmadas varia de estado para estado e depende do nível de articulação de quem está a frente do processo.

3.13. No estado de Minas Gerais, a Secretaria de Cidadania e Justiça conta com o apoio de várias secretarias estaduais na implantação do programa Perspectiva: as oficinas existentes nas unidades prisionais foram criadas mediante parceria com cerca de 50 organizações da sociedade civil. A formação profissional é realizada por intermédio de convênio com a Fundação de Educação para o Trabalho de MG e a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente e a parceria com a Secretaria de Educação estadual viabiliza a formação educacional dos presos. Essa situação ocorre em função da disposição e da vontade política da direção da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do estado.

3.14. O estado do Ceará mantém parceria com a Secretaria de Obras do estado para ofertas de vagas na construção civil para os presos, com a Secretaria de Ação Social do estado para receber as

crianças de mães internas que a partir de 6 meses não tem família para recebê-las, com a Secretaria de Saúde para manter um carrinho móvel com médicos e odontólogos que visita as unidades, com a Secretaria de Cultura para desenvolver o projeto celas abertas. Da mesma forma, deve-se creditar o sucesso das articulações ao esforço da equipe que está a frente do processo.

3.15. Todo o empenho em firmar parcerias com o intuito de desenvolver atividades de qualificação profissional é prática difundida e incentivada pelo Depen/SNJ/MJ, como forma de dar cumprimento às normas de execução penal. No entanto, sugere-se que, em nível nacional, o Departamento possa participar dessas articulações mais efetivamente, a fim de contribuir para o fomento das ações de qualificação profissional no sistema penitenciário e para a consequente ampliação do percentual de pessoas presas beneficiadas pela Ação.

3.16. No contexto de políticas descentralizadas, o estabelecimento de parcerias é prática recomendável. No entanto, a dependência desse apoio não deve chegar a prejudicar o desenvolvimento de atividades necessárias à ressocialização da pessoa presa. Fica evidente a necessidade de se ampliar o volume de recursos para financiar as ações de profissionalização dentro do sistema penitenciário brasileiro. A insuficiência de recursos destinados às ações tem como consequência a pouca oferta de vagas no sistema. Por sua vez, a demanda reprimida por atividades de qualificação gera insatisfação na população carcerária. Nesse momento, caberia ao Depen promover levantamento nacional da estrutura física disponível nas unidades penais que possa ser utilizada para a educação e produção, com vistas a levar apoio financeiro aos estados no estabelecimento dos meios necessários a tais fins, definindo o mínimo aceitável para repasse de recursos.

A distribuição dos recursos financeiros aos estados

3.17. A transferência de recursos financeiros às unidades federadas, no âmbito da Ação Profissionalização do Preso, é realizada por meio de convênio, de acordo com a demanda dos estados. No âmbito dos órgãos estaduais, a equipe de auditoria observou que os técnicos que trabalham na área de ressocialização não estão devidamente informados sobre a possibilidade de financiamento das ações de profissionalização por parte do Depen/SNJ/MJ e também sobre os procedimentos de elaboração de projetos.

3.18. Os dados do Depen demonstram que não há um parâmetro que oriente a transferência de recursos. Note-se que o estado do Piauí recebeu, por pessoa presa, R\$ 215,05, enquanto o Distrito Federal, R\$ 8,97. Dos estados da federação, quatorze não receberam recursos do governo federal, em 2001 (Figura 15). Esse quadro é consequência da ação do Departamento agir por demanda e da falta de uma política que estabeleça prioridades na execução da Ação.

15 - Transferência de recursos financeiros por preso - 2001

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional - Depen/MJ (Sistema de Informação do Sistema Penitenciário - Sipe).

3.19. Vale mencionar que os projetos financiados pelo Depen tiveram os mais variados objetos, diversidade que influenciou no valor final transferido. Como o recurso federal permite tanto a contratação de cursos como aquisições de equipamentos para montagem de oficinas de trabalho, não é possível comparar esses valores. No entanto, trata-se de dado que demonstra a disparidade existente na transferência de recursos que apoiam ações de profissionalização do preso no Brasil.

3.20. Uma forma de otimizar a alocação dos recursos financeiros no âmbito da Ação, a fim de contribuir para a melhoria do processo de profissionalização da pessoa presa, seria o estabelecimento, por parte do Depen, de 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.

3.21. Fica evidenciado também que o Depen não tem desenvolvido instrumentos para coordenar as ações de profissionalização, situação que é agravada pelas dificuldades operacionais daquela unidade. De qualquer forma, o papel de promotor das ações fica prejudicado, também, em razão da inexistência de planos estaduais voltados à área de ressocialização. Nos dois níveis do processo, a desestruturação gerencial e a falta de prioridade do tema têm imobilizado as ações.

3.22. Ainda, foi possível verificar que o Depen não detém informações quanto às fontes e volumes de financiamentos das ações de qualificação profissional nas unidades federadas. É sabido que outras fontes, que não o Tesouro Nacional, financiam essas atividades, seja de forma complementar ou não. O gestor comentou que essas informações têm que ser prestadas pelos estados, os quais, nem sempre, divulgam esses dados, assim a sua obtenção fica comprometida. Seria prudente que as informações relativas às fontes e volumes de recursos utilizados pelas unidades federadas estivessem consolidadas, com vistas a dimensionar a necessidade de financiamento do sistema penitenciário. Faz-se necessário que se inclua, 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 os custos envolvidos.

3.23. A equipe obteve informação, durante as visitas, de que os estados de Minas Gerais e Paraíba, por exemplo, utilizam recursos do tesouro estadual e do fundo penitenciário estadual, respectivamente, para financiar algumas das atividades de qualificação profissional em andamento nas unidades prisionais. Os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul trabalham em grande medida com outras fontes de recursos. Segundo dados de 2001, de um total de 1446 presos treinados no Rio Grande do Sul, 130 internos participaram de cursos de qualificação profissional financiados pelo Depen/MJ, 530 em cursos oferecidos por prefeituras e ONG's e 786 presos em cursos realizados com recursos do estado.

3.24.A coordenação e o monitoramento das ações mostraram-se deficientes, quando não inexistentes, nas esferas de governo envolvidas. Em nível federal, reflete a situação a pouca articulação com as equipes estaduais, no sentido de unificar esforços para alocação de recursos na área de qualificação profissional, e a inexistência de informações no Depen/SNJ/MJ quanto ao desenvolvimento das ações nos estados.

3.25.Nos termos do inciso II do art. 72 da Lei de Execução Penal (nº 7.210/84), cabe ao Departamento Penitenciário Nacional inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais. Apenas em 2002, deu-se início às inspeções. Trata-se de procedimento necessário à boa gestão da Ação em nível federal e, também, estadual. Dessa forma, deve haver ampla divulgação, em cada estado, dos relatórios de inspeção realizados nas unidades prisionais junto aos governadores de estado, ao Ministério Público Estadual e aos presidentes dos tribunais de justiça dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, a fim de que seja dado conhecimento a essas autoridades do inteiro teor desse documentos.

3.26.O conhecimento da real situação de financiamento das ações de profissionalização da pessoa presa influenciaria na correta elaboração de planos de ação, que permitiriam a melhoria de desempenho na área. Para isso, o Depen/MJ precisa identificar as necessidades de financiamento das ações de profissionalização nas unidades prisionais, com vistas a orientar a distribuição dos recursos federais.

3.27.A ausência de diagnóstico das situações locais impossibilita o Depen/SNJ/MJ de planejar o desenvolvimento das ações de qualificação profissional e de estabelecer orientações ao processo, contribuindo, de forma preponderante, para as distorções relativas à distribuição de recursos.

4.O DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE PRODUTIVA DA PESSOA PRESA E SEUS EFEITOS QUANTO À MELHORIA DA AUTO-ESTIMA E DO CONVÍVIO SOCIAL.

A ampliação ou manutenção da capacidade produtiva da pessoa presa

4.1.Uma das questões da presente auditoria teve o objetivo de avaliar se as ações de profissionalização estão favorecendo o exercício de uma atividade produtiva regular pela pessoa presa e, ainda, traçar a evolução do beneficiado quanto à elevação da escolaridade e à capacidade produtiva.

4.2.As informações obtidas durante o levantamento da auditoria já haviam sinalizado para a inexistência desses dados no nível federal, fato que mereceu destaque como uma das limitações que a equipe enfrentaria na execução do trabalho de auditoria. Havia, entretanto, a possibilidade de se obter as informações necessárias à plena análise da questão junto às secretarias estaduais de justiça e às unidades prisionais, o que ensejou a manutenção da questão de auditoria no planejamento do trabalho.

4.3.Durante as visitas realizadas pela equipe nos estados, verificou-se que as secretarias de justiça e/ou de segurança, bem como as unidades prisionais, não fazem um acompanhamento sistemático do resultado dessas ações, de forma que se possa avaliar os impactos dos cursos e das

atividades laborais na capacidade produtiva dos presos, assim como na melhoria da auto-estima e do convívio social.

4.4.A condução do processo, analisada no item 2 e respectivos subitens deste relatório, permite-nos concluir, entretanto, que as condições oferecidas pela administração penitenciária não favorecem a manutenção ou ampliação da capacidade produtiva. Fatores como baixa oferta de vagas, necessidade de melhoria da escolaridade e falta de integração entre as áreas indicam que as ações não estão direcionadas para o alcance desses objetivos.

4.5.A falta de acompanhamento sistemático da evolução do processo de escolaridade e aumento da capacidade produtiva intramuros interfere, também, na verificação das condições dos egressos do sistema, não sendo possível concluir sobre os benefícios dessas ações para a sua inserção no mercado de trabalho.

4.6.Entende-se que deva ser recomendado ao Depen/SNJ/MJ o desenvolvimento, no âmbito da ação Profissionalização do Preso, de mecanismo de acompanhamento dos presos que participam de ações de profissionalização, com vistas a avaliar os benefícios trazidos aos internos. Essas informações, hoje não disponíveis nos níveis federal e estadual, são também importantes no acompanhamento dos egressos. Espera-se que, com a implementação dessa recomendação, seja possível verificar o impacto das ações de profissionalização e também obter informações quanto à inserção dos beneficiários das ações no mercado de trabalho.

4.7.Quanto a essa população específica, durante as visitas, a equipe de auditoria buscou informações junto aos órgãos estaduais sobre os serviços e as condições de apoio oferecidas aos egressos. As informações obtidas referem-se a poucos projetos em desenvolvimento em alguns estados e foram incluídas no Apêndice I deste relatório.

A melhoria da auto-estima e do convívio social

4.8.Apesar dessas dificuldades, é possível afirmar que as ações de profissionalização desenvolvidas nas unidades prisionais, ainda que valorizadas pelo sistema mais como ocupação, contribuem sobremaneira para a melhoria das condições de cumprimento da pena. As diferenças de atitudes são notadas por todas as equipes técnicas participantes do processo, inclusive, pelos próprios presos entrevistados, que identificam as transformações provocadas pelas atividades de educação, qualificação profissional e trabalho. A conclusão quanto à melhoria de condições de vida dos presos enquanto intramuros não pode ser, no entanto, estendida para a situação do egresso, tendo em vista a incipiência de dados relativos às condições de vida dessa população.

4.9.A avaliação quanto às pessoas presas foi confirmada por declarações prestadas pelas equipes técnicas, pelos professores, pelos diretores e pelos responsáveis pelas oficinas de trabalho das unidades prisionais visitadas. Foram unânimes as informações de que os internos que participam de

alguma atividade dentro das unidades, seja de elevação de escolaridade, de qualificação profissional ou laborais, demonstram melhoria de comportamento e de atitude.

4.10. Foi comentado que, muitas vezes, o aluno que termina o 2º grau não quer voltar para o pátio. O estudo dá visão empreendedora. Sente-se mudança na aparência, no vocabulário, restabelece-se o sonho. A grande importância do ensino profissionalizante é criar no preso expectativas com relação ao futuro. Tem-se por onde caminhar. O certificado é uma prova de esforço junto a si mesmo e à família, a qual é o principal elo na ressocialização.

4.11. Além disso, ‘o trabalho tira os internos das fofocas, prende a atenção e tira de confusão’. O fato de obterem remuneração com o trabalho proporciona muita alegria, porque podem ajudar a família (muitas delas só contam com esse recurso financeiro mensal) e, no caso dos solteiros, pagar pelos encontros íntimos.

4.12. Segundo as professoras da Penitenciária de Florianópolis: ‘A escola desperta o conhecimento que ele não teve oportunidade, aumenta a compreensão do mundo, é importante frente aos filhos e a família. Há casos de alunos que se tornam excelentes à medida que avança o processo de aprendizagem. Depende da confiança dele com o professor. Na alfabetização, eles se ajudam, criam vínculos. Sentem-se fazendo parte do grupo. Na escola, eles mudam à medida que adquirem confiança.’

4.13. Outro depoimento confirma que ‘há muita diferença entre os que participam e os que não participam dos cursos. Quem participa volta a ser gente. Melhora a auto-estima, o comportamento e o visual, os que não participam ficam revoltados, querendo até impedir a realização do curso. No início eles não se arrumam, depois há uma melhoria no asseio e higiene pessoal’.

4.14. De acordo com internas entrevistadas na Penitenciária Feminina da Capital/SP, ‘a escola traz a sensação de liberdade. A gente sonha em sair e fazer outras coisas. Tudo o que se faz pode ser aproveitado. A professora está do nosso lado. Vai atrás da gente. Conta histórias, combina com o que a gente vive’. Reclamam, contudo, das condições oferecidas, acreditam que a professora tem dificuldade porque leciona todas as matérias do ensino fundamental e médio. Não se estuda fora da sala. Fazem todos os cursos profissionalizantes, mas sem oportunidade de praticar.’

4.15. No âmbito da auditoria, foram entrevistados, também, presos participantes das ações de profissionalização e não participantes dessas ações. Nessas entrevistas, a postura e a fala dos participantes das ações de profissionalização corroboraram as informações prestadas pelos técnicos, educadores e dirigente de unidades prisionais quanto a melhora da auto-estima e do convívio social.

4.16. Durante as entrevistas com os internos, foi utilizada, ainda, a observação direta, com o objetivo de validar, mesmo que de forma empírica, as informações prestadas pelos profissionais da área e pelos presos. Essa observação confirmou integralmente as informações prestadas, em razão de ser evidente a diferença de postura manifestada entre os dois grupos de presos.

4.17.Foi constatado que o trabalho e as atividades educacionais mesmo não conduzidos de forma a favorecer a empregabilidade, tornam mais leve as conseqüências do encarceramento, contribuindo para dar sentido à vida dos condenados e para a manutenção da família. Como disseram os internos entrevistados, quem trabalha é mais atendido pela diretoria e os agentes não criam problema. Independente do tipo de trabalho, ‘o importante é ocupar a cabeça’. A partir do momento em que se começa a trabalhar, ‘pensa-se melhor a vida’, ‘pensa-se nos filhos para que eles não sintam vergonha da gente’.

5.EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

5.1.A ineficiência do modelo prisional ao longo da história no papel de ressocializador da pessoa presa, o seu alto custo e a comprovada inexistência de qualquer relação entre aumento das taxas de encarceramento e redução da criminalidade, são fatores que têm contribuído para o incremento de discussões internacionais sobre qual a melhor forma de se promover a recuperação da pessoa presa.

5.2.Alguns governos têm avançado no sentido de criar penas alternativas, como na Inglaterra, onde 50% dos condenados pela prática de crimes recebem punições alternativas. Nos Estados Unidos da América esse percentual é de 68% e na Alemanha, só 2% dos condenados estão na prisão, todos os outros cumprem penas alternativas. No Brasil, apenas 1.2% dos condenados estão nessa situação.

5.3.O aumento da população carcerária, nos últimos anos, nos diversos países, tem se tornado, também, um alerta aos governos, no sentido de promoverem revisões nos sistemas penitenciários de forma a desenvolver alternativas para enfrentar esse aumento populacional. Os índices de encarceramento - a razão preso/população - guardam diferenças entre os países, a exemplo da Figura 16 abaixo:

16 - Número de pessoas presas por grupo de 100 mil habitantes (situação internacional).

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Solicitor General Canada, Prison Statistics England and Wales 2000, Home Office Research, United Kingdom; Prison Statistics in 2000, Bureau of Justice Statistics, United States Department of Justice, apud www.sgc.gc.ca e Departamento Penitenciário Nacional - Depen/MJ (Sistema de Informação do Sistema Penitenciário - Sipen).

5.4.No entanto, um dos grandes desafios dos governos continua sendo adequar o modelo de prisão de forma a torná-lo um meio de recuperação do indivíduo como membro ativo da sociedade. As propostas de programas ressocializadores variam entre os países, até porque deve-se levar em conta a diversidade de condições sócio-políticas individuais e, ainda, os diferentes ordenamentos legais existentes.

5.5.A título ilustrativo, estão descritas no Apêndice II as propostas de alguns países, como o Canadá, os Estados Unidos, a Espanha, a Inglaterra e o País de Gales, voltadas para a ressocialização do preso.

6.MONITORAMENTO

Indicadores de Desempenho

6.1.A ação Profissionalização do Preso não registra no PPA indicadores de desempenho que permitam monitorar a execução das atividades. O trabalho de auditoria realizado deparou-se com a inexistência de informações básicas para o acompanhamento da implementação da Ação. Definidos os produtos, a equipe sugeriu um conjunto de indicadores de custo e quantidade, relacionados à eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas que permitirão, de início, acompanhar o andamento dos serviços.

6.2.Propõe-se que a coleta de dados para obtenção dos indicadores seja feita pelos órgãos que administram o sistema penitenciário nos estados e repassados para o Diretor do Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, atual gerente da Ação. As informações fornecidas deverão ser conferidas periodicamente, de forma aleatória, para garantir a confiabilidade das informações. Caberia ao gerente consolidar as informações, mantendo atualizado um banco de dados de indicadores de desempenho da Ação, a partir do qual poderão ser extraídos os valores de cada indicador.

6.3.Uma vez estabelecido o mecanismo de coleta de dados para obtenção dos indicadores de desempenho, recomenda-se que o gestor implemente sistemática de monitoramento, estabelecendo metas nacionais para cada um dos indicadores e acompanhando sua evolução, correlacionando a variação dos indicadores com os objetivos estabelecidos pela Ação.

6.4.Os indicadores propostos se referem às ações voltadas à população carcerária que cumpre pena em regime fechado. Deverão ser informados por unidade da federação e consolidados anualmente.

6.5.Foram elaborados indicadores com a finalidade de se criar base de dados que permita a obtenção de critérios objetivos para a transferência de recursos pelo Depen/SNJ/MJ. A eficiência na utilização dos escassos recursos será obtida pela medição dos custos dos cursos de qualificação, o que permitirá também o conhecimento do quadro de recursos públicos (federais e estaduais) envolvidos. O monitoramento do alcance das ações empreendidas e a possibilidade efetiva de acesso às vagas oferecidas também deverá ser objeto de monitoramento. Por último, ante às dificuldades detectadas na área avaliada, considera-se indicador de efetividade a oferta de vagas de trabalho conjugadas com a respectiva qualificação profissional.

6.6.Dessa forma, após as sugestões do gestor, a equipe propõe os seguintes indicadores:

Eficiência x Custo

- Custo médio aluno/aula / área de qualificação profissional

Observação - devem ser considerados os cursos financiados pelo FAT, Depen, tesouros e fundos estaduais.

- Total de recursos financeiros federais e/ou estaduais alocados para qualificação profissional/ número de treinandos.

Observação - devem ser consideradas as despesas com coordenadores, instrutores, material didático e outros materiais variáveis conforme os cursos.

Eficácia x Quantidade

- Número de internos matriculados no ensino fundamental, médio e superior / número médio de internos nas unidades prisionais.

- Número de treinandos em cursos de qualificação profissional / número médio de internos nas unidades prisionais.

- Número de treinandos que participaram de mais de um curso de qualificação profissional / total de participantes em cursos de qualificação profissional.

Observação - demonstra se há rotatividade de treinandos nos cursos de qualificação profissional.

- Número de oficinas que funcionam intramuros com recursos provenientes de entidades parceiras / número de oficinas que funcionam intramuros exclusivamente com recursos públicos.

Observação - os recursos provenientes de entidade parceira constituem-se em máquinas, equipamentos, matéria-prima e pagamento da mão-de-obra; quanto às oficinas montadas com recursos públicos, devem ser considerados fontes de financiamento federal e/ou estadual.

Efetividade x Quantidade

- Número de treinandos direcionados para o trabalho na respectiva área de qualificação / total de treinandos.

Observação - demonstra se há integração entre as etapas de qualificação profissional e trabalho nos cursos que são realizados anualmente nas unidades prisionais.

Monitoramento da auditoria

6.7. Considerando que as medidas sugeridas neste relatório podem demandar implementação por etapas ou implantação progressiva, recomenda-se ao Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça do MJ que remeta ao TCU, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho propostos no item acima, contemplando prazo para o atingimento dessa metas, e contendo, também, o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações aprovadas pelo Tribunal e os respectivos responsáveis.

6.8.O Depen deverá estabelecer grupo de contato de auditoria para atuar como canal de comunicação com o TCU e para acompanhar a implementação das recomendações, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.

7.COMENTÁRIOS DO GESTOR

7.1.Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria nº 144/2000 TCU, a versão preliminar deste Relatório foi remetida ao gestor do Programa e Diretor do Departamento Penitenciário Nacional - Depen/MJ, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas.

7.2.Em atenção, foi encaminhado o Ofício nº 3409/2002 - Depen/GAB, de 25/11/2002, fls. 62/69, cujo teor examinamos a seguir.

7.3.Inicialmente, o gestor fez considerações sobre a estrutura e o funcionamento do Sistema Penitenciário brasileiro, a criminalidade no país e seus reflexos nas políticas direcionadas à população carcerária, bem como apresenta as principais dificuldades enfrentadas pelo Depen para a implementação de ações de recuperação do Sistema.

7.4.Quanto ao Sistema Penitenciário brasileiro, o Diretor do Depen enfatiza a necessidade de reconhecê-lo como frágil e deficiente para se buscar novos rumos. Comenta que a sociedade e as autoridades políticas e administrativas, por muitos anos, não deram a importância necessária ao problema do preso e isto resultou na sua exclusão das políticas públicas vigentes.

7.5.Acrescenta, por outro lado, que o crescimento da criminalidade no Brasil reforçou no imaginário da população a idéia de que ‘bandido bom é bandido morto’, ‘preso não tem jeito’, o que refletiu na ação dos operadores do Direito, governantes e políticos, que pregam o endurecimento das leis e priorizam as ações de segurança. Segundo o gestor, esquece-se que a criminalidade é uma ‘doença da sociedade’, que o preso faz parte dessa sociedade e que sua permanência na prisão é temporária. Foi anexada ao Ofício do Depen cópia de publicação em jornal que referenda esse entendimento.

7.6.Informa o Diretor do Depen que, nos últimos sete anos, a população carcerária cresceu em 50%. Em 1995, eram 95,5 pessoas presas para cada 100 mil habitantes e, hoje, são 146 por 100 mil habitantes. O déficit no sistema é de 62.490 vagas e calcula-se que seriam necessárias 100 mil novas vagas.

7.7.Fazendo uma análise do funcionamento do sistema penitenciário, comenta que, em função do foco principal do Sistema ser a custódia, a prioridade é a segurança. Assim, a recuperação não é priorizada e por isso não existem políticas públicas para o Sistema. Em consequência, há um elevado índice de reincidência criminal, um descrédito da população na eficácia do Sistema e um reforço da idéia de que preso não tem jeito e por isso não se deve investir no Sistema.

7.8.Outra questão observada pelo gestor diz respeito às competências dos Estados, de organizar e manter o Sistema Penitenciário, e da União, por meio do Depen, de acompanhar a aplicação das normas de execução penal e de fiscalizar os estabelecimentos e serviços penais, entre outras responsabilidades imputadas ao governo federal e relacionadas na Lei de Execução Penal. Ainda, menciona que cabe ao Ministério da Justiça contribuir com recursos do Fundo Penitenciário Nacional nas várias ações de reestruturação do Sistema Penitenciário.

7.9.A implementação das ações de recuperação enfrenta dificuldades, segundo o gestor. Quanto á educação, por exemplo, muitos estabelecimentos penitenciários não dispõem de salas de aula, muitos estão superlotados e impedem o funcionamento regular das atividades, o número de servidores de segurança é reduzido e a prioridade é a segurança e não a recuperação. A fim de minimizar essas dificuldades, o Depen não está aprovando projetos de construção que não disponham de todos os espaços necessários às ações de recuperação social do preso. Celebrou também convênio com o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura - CONFEA, com o objetivo de promover ampla discussão sobre a arquitetura das prisões e tem discutido com os Estados a necessidade de se criar a carreira de servidores penitenciários, englobando as áreas de administração, segurança e promoção humana, a fim de que se forme gestores e operadores penitenciários.

7.10.Quanto à qualificação profissional, a ação depara-se com as mesmas dificuldades verificadas na área de educação. A utilização dos recursos do FAT não é possível, em muitos casos, em razão da falta de oficinas equipadas e da falta de articulação das Secretarias de Justiça e Trabalho. Por seu lado, as penitenciárias e secretarias não contam com equipe técnica para o planejamento e a organização da ação. Com a finalidade de apoiar os Estados, o Depen tem viabilizado algumas alternativas: estimula as parcerias com instituições de qualificação e fomento ao emprego - SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE; divulga em vários fóruns a importância das ações de recuperação social do preso; não aprova projetos de construção que não contemplem espaços para as atividades de recuperação e elabora Termo de Referência Para Elaboração de Projetos Sociais com o objetivo de orientar os Estados no encaminhamento de projetos.

7.11.As dificuldades mencionadas pelo gestor na área do trabalho intramuros e extramuros referem-se à superlotação das prisões, à ausência de espaços físicos para a realização de cursos e à inexistência de equipes técnicas voltadas às ações de recuperação nas penitenciárias e secretarias. O Depen tem atuado de maneira a estimular os Estados a estabelecerem parcerias públicas e privadas, com vistas à implementação do trabalho nas prisões.

7.12.Argumenta o gestor que o Depen, como órgão de fomento e fiscalização, tem sua ação limitada em função da autonomia dos Estados, que alegam falta de recursos financeiros para a contratação de pessoal, para a manutenção das prisões e para a implementação de programas de recuperação social, estando sujeitos, ainda, aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

7.13.O Diretor do Depen defende a idéia de que é necessário que, cada Estado, estabeleça uma política para o sistema penitenciário, baseada na LEP e que contemple espaços físicos, recursos humanos, recursos materiais. Menciona que outra questão importante é a sensibilização da sociedade para a questão penitenciária. Segundo o gestor, nenhuma mudança acontecerá se a sociedade não participar.

7.14.Quanto ao capítulo 9, item I, letra c do relatório, que trata das recomendações ao Depen/SNJ/MJ, o gestor fez os comentários que serão analisados a seguir.

7.15.C.3) 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 repasse de recursos.

7.16. Manifestação do gestor: alega o gestor que não basta saber se o estabelecimento dispõe do espaço físico adequado pois não dispondo poderá apresentar projeto ao Depen para a construção ou reforma. O mais importante é o Estado ter um plano de recuperação, ter vontade política, ter uma equipe mínima planejando tais ações. No Termo de Referência Para Elaboração de Projetos está consignada a necessidade desses espaços, como condição para o financiamento dos projetos. O espaço físico adequado educa, demonstra compromisso, valoriza a participação da pessoa presa, condição primordial para muitas instituições de ensino profissionalizante ministrarem os cursos. Portanto, a existência e a condição do espaço físico são levadas em consideração, quando da análise dos projetos pelo Depen.

7.17.Análise: ao sugerir a realização de levantamento nacional da estrutura física disponível nas unidades penais, a equipe entende que deve ser feito um diagnóstico das situações locais, para que o Depen possa planejar o desenvolvimento das ações de qualificação profissional e estabelecer orientações ao processo. É necessário que o Depen identifique as necessidades de financiamento das ações de profissionalização nas unidades prisionais, com vistas à distribuição dos recursos federais. O conhecimento da real situação de financiamento das ações de profissionalização da pessoa presa contribuirá para a correta elaboração de planos de ação, que permitirão a melhoria de desempenho na área. Dessa forma, a equipe entende que deve ser mantida a recomendação.

7.18.C.5) 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.

7.19.Manifestação do gestor: o gestor concorda que é necessária a mudança do critério de repasse de recursos do Fundo. Contudo, entende que esse processo deve ser precedido da adoção de uma política penitenciária por parte das unidades federadas, que sinalize ao Depen as ações desejadas. Portanto, é uma medida que não deve ser implementada de imediato, para não se criar dificuldades a

execução das ações. É relevante destacar que o Depen está celebrando com o IPEA convênio com o objetivo de criar indicadores de avaliação permanente dos estabelecimentos penitenciários e a partir daí poderá se estabelecer critérios para a transferência de recursos.

7.20.Análise: Como a implementação da recomendação deverá ocorrer segundo Plano de Ação a ser estabelecido pelo Depen, a adoção de ações seguirá cronograma pré-estabelecido e será monitorada pelo TCU por dois anos, a partir da Decisão deste Tribunal. Ademais, a recomendação se coaduna com as iniciativas tomadas pelo órgão, quando busca instrumentais que permitam o conhecimento e o monitoramento do Sistema. Ante essas considerações, a equipe entende que deve ser mantida a recomendação.

7.21.C.8) 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, à educação e ao trabalho do preso.

7.22.Manifestação do gestor: Informa o gestor que essa recomendação já está sendo implementada. O Depen tem realizado diretamente cursos nos Estados. Já foram ministrados cursos nos estados do MA, TO, SE, BA, GO, MT, RR, ES. Até o final do ano serão ministrados em MG, CE e AC. Os cursos fazem parte de um programa de capacitação dos servidores prisionais e só não serão ministrados nos estados que não demonstraram interesse ou que receberam recursos para execução direta. Além desses cursos, em outubro foi concluído o primeiro curso de Tratamento Penal e Gestão Prisional em nível de pós-graduação, realizado em parceria com a Escola Penitenciária do Paraná e a Universidade Federal do Paraná. A idéia é estimular parcerias com as universidades.

7.23.Análise: a equipe entende que, apesar do gestor ter informado que já estão sendo oferecidos cursos aos estados como parte de um programa de capacitação dos servidores prisionais, deve ser mantida a recomendação, a fim de que seja observado o desenvolvimento do programa e assegurada a continuidade dessas atividades.

7.24.Quanto ao item II do capítulo 9 do relatório, que determina ao Depen que remeta ao TCU, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, o gestor entende que o prazo não é exequível, apesar de reconhecer a importância de realizar o planejamento de todas as ações, tanto no nível estadual quanto federal. Alega que, em 60 dias, não se saberá qual o valor final do orçamento de 2003 e que a equipe do novo governo necessitará de tempo para conhecer a realidade do Depen e do Sistema Penitenciário Nacional, o que pode não se dar nesse prazo. Além disso, destaca que o Depen não conhece as metas dos estados e por essa razão não poderá definir as metas a serem atingidas com recursos do Funpen.

7.25.Considerando as razões expostas pelo gestor, entende-se que o prazo para a apresentação do plano de ação ao TCU pode ser estendido, excepcionalmente, para 120 dias, a partir

da Decisão proferida pelo Plenário, ante a peculiaridade decorrente da transição política de governo com possíveis mudanças das equipes encarregadas da execução do programa de governo.

7.26. Por último, o Diretor do Depen cumprimenta o TCU pelo excelente trabalho realizado pelos auditores e considera que o relatório revela com profundidade a situação do sistema penitenciário brasileiro, principalmente, no que tange às ações de recuperação social do preso.

8. CONCLUSÃO

8.1. A auditoria confirmou os indícios verificados em etapa anterior a este trabalho de que o processo de qualificação profissional desenvolvido nas unidades prisionais não tem obtido os resultados esperados quanto à manutenção ou ampliação da capacidade produtiva da pessoa presa. O quadro observado demonstra que as etapas a serem consideradas no processo de profissionalização (elevação de escolaridade, qualificação profissional, trabalho e renda) enfrentam obstáculos diversos e não funcionam integradas, de modo a otimizar as iniciativas no sentido do encaminhamento dos beneficiários para a vida produtiva e social.

8.2. As situações chamadas ‘boas práticas’ se destacam pela capacidade de articulação das equipes, que conseguem levar o setor privado para dentro do sistema e angariar a colaboração e o apoio de órgãos e entidades públicas que possam favorecer o desenvolvimento das ações. Não só a carência de recursos, mas também a necessidade de aproximar a sociedade da realidade das prisões, exige gerenciamento participativo e articulado.

8.3. Destaca-se como prática, em nível estadual, o Programa Estadual de Recuperação Social da Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais lançado em 2000. O estado em 2001 firmou contrato com o SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas para gerenciamento do Programa, em face das limitações estruturais da administração pública estadual. Em parceria com mais de 50 organizações da sociedade civil foram criadas oficinas em diversas unidades e implementadas mais de 80 frentes de trabalho. Foram treinados mais de 1.080 recuperandos para abrir e administrar negócios. Inclui também a parceria com a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais e a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente para a qualificação profissional. Passaram por curso de qualificação profissional 2240 internos desde o início do programa.

8.4. No estado do Ceará, como estratégia para sensibilizar o empresariado, têm sido realizados fóruns mensais em Fortaleza, os quais deverão ser levados a outras cidades do estado. A convocação é direcionada à imprensa, advogados, empresas e entidades da sociedade civil organizada. A cada mês é discutido tema relacionado à matéria e apresentado os resultados do mês anterior. A partir de outubro de 2001, foi reforçada a realização desses eventos.

8.5. Demonstra o movimento de estruturação do sistema para o atendimento educacional, em Minas Gerais, a implantação de escola estadual que funcionará na Penitenciária Nelson Hungria

em Contagem. No Rio grande do Sul, o processo de instalação de 10 núcleos de educação de jovens e adultos no sistema penitenciário. No estado do Paraná, a especificação em regulamento (Resolução nº 221/02, da Secretaria de estado de Educação) de critérios para a contratação de professores para o sistema penitenciário.

8.6.Como prática que motiva o preso a freqüentar atividades escolares, podemos citar no Distrito Federal, a remição da pena pelo estudo, autorizada pela Vara de Execuções Criminais por meio da Portaria n ° 005/2002, de 05 de abril de 2002. Também, no Distrito Federal, a concessão de bolsa pela Universidade Católica de Brasília aos alunos presos tem incentivado o estudo na prisão.

8.7.Como prática metodológica, ressalta-se os projetos culturais desenvolvidos pela Funap/SP por meio da utilização sobretudo de

metodologia dramática, a qual tem grande impacto e alcance sobre o público-alvo.

8.8.Depara-se também com formas de organização do trabalho que possibilitam ao interno o domínio completo do processo de produção de determinados bens. É o caso da experiência de fabricação de móveis (sofás) observada na Penitenciária Industrial de Guarapuava. O mesmo nível de qualificação permite as oficinas de costura do Projeto Pintando a Liberdade na Penitenciária Feminina de Piraquara/PR, onde as internas, por sistema de rodízio, executam as atividades inerentes ao trabalho.

8.9.Como boa prática de gerenciamento, destaca-se o projeto Pintando a Liberdade. As equipes federal e estaduais são bastante comprometidas com a sua execução, o que leva a processo de produção e controle de qualidade uniformes. A Secretaria Nacional de Esporte do Ministério do Esporte e Turismo encontra-se presente em todas as etapas de produção, coordenando e supervisionando as equipes estaduais. Como o projeto é o que oferece maior número de vagas, tem angariado o reconhecimento da população carcerária e da administração prisional.

8.10.As práticas citadas ocorrem, contudo, em ambiente de dificuldade extrema e o seu sucesso depende, muitas vezes, da abnegação de professores e de técnicos envolvidos. A auditoria confirmou as dificuldades operacionais detectadas na fase de planejamento deste trabalho. Constata-se, em todas as etapas do processo (educação formal, qualificação profissional e trabalho) a falta de suporte operacional, gerencial e de financiamento. A fase atual caracteriza-se pela necessidade de proceder-se à melhoria das condições de operação do sistema em todos os seus aspectos.

8.11.O baixo volume de recursos investidos nas atividades contribui sobremaneira para a insuficiência de oferta de vagas em relação à procura registrada nos estabelecimentos prisionais, limitando o processo de qualificação profissional e a oferta de trabalho.

8.12.Os recursos federais do Fundo Penitenciário Nacional, sob gestão do Depen/SNJ/MJ, atendem pequena parte da demanda de financiamento na área avaliada. Verifica-se dependência dos estados de financiamento proveniente do FAT e de parcerias firmadas com outros entes públicos e

privados. As parcerias, ao invés de representarem oportunidades complementares de financiamento das ações de qualificação profissional da população carcerária, muitas vezes tornam-se única opção de captação de recursos nessa área.

8.13.O Depen/SNJ/MJ adota a estratégia de atuar sob demanda dos estados, o que, no momento, caracteriza, de fato, pouca iniciativa na promoção das ações de profissionalização da pessoa presa. Por sua vez, os critérios definidos no Termo de Referência para Elaboração de Projetos ainda não estão devidamente institucionalizados. Essas constatações aliadas ao fato de que os estados não têm planos voltados à ressocialização da pessoa presa comprometem a interação das ações de profissionalização atualmente desenvolvidas.

8.14.As experiências se caracterizam pelo pouco tempo de implementação e representam esforços para alteração do quadro existente. Dentro dessa conjuntura, as boas práticas ainda não estão devidamente consolidadas, mas já se evidenciam de forma pontual. Por sua vez, a continuidade dos projetos depende do desenvolvimento de mecanismos que permitam a sustentabilidade das ações empreendidas e a melhoria das condições operacionais das administrações estaduais.

8.15.O desenvolvimento das atividades escolares tem-se deparado com obstáculos de toda natureza. A ênfase na segurança, a escassez de recursos (materiais, humanos e de infra-estrutura) e as condições insalubres de trabalho dificultam e, em muitas circunstâncias, até impedem a condução das atividades educacionais nos presídios. Um das causas imediatas para a baixa oferta de vagas é a falta de espaço físico para o desenvolvimento de atividades educativas ou produtivas.

8.16.A escolarização dentro do ambiente prisional se depara também com inúmeros obstáculos à frequência dos internos decorrentes da organização da segurança e das atividades regulares da unidade penal. O conflito permanente entre a guarda e os técnicos da área de ressocialização ocorre pela insuficiência de profissionais da área de segurança para acompanhar o preso nas atividades diárias e pela falta de capacitação dos servidores prisionais para o convívio com tais atividades. Nesse ambiente, até mesmo a duração da jornada de trabalho, dificulta a frequência às atividades educacionais.

8.17.Os cursos de qualificação profissional têm pouca influência na definição do perfil profissional do preso. Além da falta de vagas, o analfabetismo e a baixa escolaridade, quando não tiram a oportunidade do preso de qualificação profissional, dificultam o domínio do conteúdo. Um pequeno número de internos fazem cursos de qualificação profissional. Destes, poucos são alocados em atividades ligadas à respectiva área de qualificação.

8.18.O trabalho desenvolvido nas unidades prisionais não é conduzido de modo a favorecer as condições de empregabilidade por estar, em geral, desvinculado de processo de formação mais abrangente. A maioria das vagas é oferecida na manutenção dos presídios e são escassas as oportunidades de trabalho em oficinas de produção.

8.19.A forma como as ações estão orientadas dentro do sistema não possibilita acompanhamento que permita avaliar o desenvolvimento de habilidades para a vida produtiva e social do preso. Por sua vez, as experiências de acompanhamento do egresso são também incipientes. Em razão dessas circunstâncias, não há informações quanto à inserção dos beneficiários das ações no mercado de trabalho e, nem mesmo, quanto ao aproveitamento de eventuais oportunidades oferecidas.

8.20.Apesar dessas dificuldades, é possível afirmar que as ações de profissionalização desenvolvidas nas unidades prisionais, ainda que valorizadas pelo sistema mais como ocupação, contribuem sobremaneira para a melhoria das condições de cumprimento da pena. As diferenças de atitudes são notadas por todas as equipes técnicas participantes do processo, inclusive, pelo próprio preso, que identifica as transformações provocadas pelas atividades de educação, qualificação profissional e trabalho.

8.21.O sistema apresenta oportunidades de melhoria em diversos aspectos. É urgente, entretanto, que se dote os estabelecimentos penais das condições operacionais mínimas necessárias ao desenvolvimento das ações educativas e que haja coordenação e supervisão das ações pelos governos federal e estaduais. Também devem ser discutidos conceitos e diretrizes nacionais que possam orientar e contribuir para aperfeiçoar o processo.

9.PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9.1.Com o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho da Ação Profissionalização do Preso, submetemos este relatório à consideração superior com proposta de que o Tribunal de Contas da União:

I - recomende:

a) à Casa Civil da Presidência da República, com base nas competências previstas no art. 2º da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, coordenar as ações de governo relativas à educação formal, à qualificação profissional e ao trabalho direcionadas à população carcerária para que, em articulação com o Ministério da Justiça, seja formulada política pública federal voltada à ressocialização da pessoa presa.

b) ao Ministro da Justiça:

b.1.encaminhar diretamente aos governadores de estado, ao Ministério Público Estadual e aos presidentes dos tribunais de justiça dos estados, do Distrito Federal e dos territórios os relatórios de inspeção realizados nas unidades prisionais pelo Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça, a fim de que seja dado conhecimento a essas autoridades do inteiro teor desses documentos;

b.2.envidar 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 nº 5, de 19 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

b.3.promover 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;

b.4.promover 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;

b.5.estabelecer grupo de contato de auditoria, com a participação do Departamento Penitenciário Nacional e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.

c) à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional:

c.1.criar ação de desenvolvimento e fortalecimento institucional no programa Reestruturação do Sistema Penitenciário;

c.2.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;

c.3.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 repasse de recursos;

c.4.identificar as necessidades de financiamento das ações de profissionalização das unidades federadas, com vistas a orientar a distribuição dos recursos da União;

c.5.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;

c.6.elaborar uma agenda de discussão com os estados, visando à elaboração de planos integrados de ressocialização da pessoa presa;

c.7.consolidar informações relativas às fontes e volumes de recursos utilizados pelas unidades federadas, com vistas a dimensionar a necessidade de financiamento do sistema penitenciário;

c.8.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;

c.9.articular, em nível nacional, parcerias governamentais e não governamentais para o fomento das ações de qualificação profissional no sistema penitenciário;

c.10.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;

c.11.desenvolver instrumentos de coordenação e monitoramento das ações de educação e trabalho no sistema penal;

c.12.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 experimental;

c.13.adotar mecanismos de controle que permitam assegurar o disposto no art. 29, caput, da Lei nº 7.210, de 11/07/1984, a fim de que sejam observados os limites da remuneração do trabalho das pessoas presas;

c.14.promover a divulgação periódica de boas práticas identificadas nos estados na condução do processo de profissionalização da pessoa presa;

c.15.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;

c.16.instituir os seguintes indicadores de desempenho destinados ao acompanhamento e avaliação gerencial da Ação:

- * custo médio aluno/hora / área de qualificação profissional;

- * total de recursos financeiros federais e/ou estaduais alocado para qualificação profissional / número de treinandos;

- * número de internos matriculado no ensino fundamental, médio e superior / número médio de internos nas unidades prisionais;

- * número de treinandos em cursos de qualificação profissional / número médio de internos nas unidades prisionais;

- * número de treinandos que participaram de mais de um curso de qualificação profissional / total de participantes em cursos de qualificação profissional;

- * número de oficinas que funcionam intramuros com recursos provenientes de entidades parceiras / número de oficinas que funcionam intramuros exclusivamente com recursos públicos;

* número de treinandos direcionados para o trabalho na respectiva área de qualificação / total de treinandos;

II - determine:

a) ao Departamento Penitenciário Nacional remeter ao TCU, no prazo de 120 dias, plano de ação, contendo conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações aprovadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

III - encaminhe cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os titulares dos seguinte órgãos e entidades:

a) Ministro de Estado da Justiça;

b) Ministro do Esporte e Turismo;

c) Secretaria Federal de Controle Interno;

d) Secretaria Nacional de Justiça do MJ;

e) Secretaria Nacional de Esporte do MET;

f) Departamento Penitenciário Nacional/SNJ/MJ;

g) Secretarias de justiça ou congêneres dos estados da federação e do Distrito Federal;

h) Fundações de Amparo ao Trabalhador Preso dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e do Distrito Federal;

i) Unidades prisionais localizadas nos estados do Paraná (Penitenciária Feminina de Piraquara, Penitenciária Industrial de Guarapuava e Prisão Provisória de Curitiba); do Rio Grande do Sul (Presídio Central de Porto Alegre); de Santa Catarina (Penitenciária de Florianópolis e Presídio Feminino de Florianópolis); de São Paulo (Penitenciária do Estado de São Paulo e Penitenciária Feminina da Capital); de Minas Gerais (Penitenciária Nelson Hungria e Penitenciária Industrial Estevão Pinto); da Paraíba (Centro de Reeducação Feminino Maria Júlia Maranhão e Instituto Penal Desembargador Sílvio Porto); do Ceará (Penitenciária Industrial Regional do Cariri e Instituto Penal Feminino Desembargador Auri Moura Costa); do Pará (Presídio Estadual Metropolitano e Centro de Reeducação Feminino);

j) Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara do Deputados; e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

IV - autorize a conversão destes autos em acompanhamento, encaminhando-os à 3ª Secex para o monitoramento da implementação das recomendações que vierem a ser exaradas pelo Tribunal.”

É o relatório.

Proposta de Decisão

De início, quero congratular-me com a Seprog, especificamente com a equipe de auditoria composta pelos Analistas de Controle Externo Eliane Vieira Martins, Hiran Carvalho Leite, Sueli Boaventura de Oliveira Parada e Valdir Lavorato, em razão da excelente qualidade do trabalho que produziram, permitindo ao Tribunal avaliar o desempenho de duas das nove ações do Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário: a Profissionalização do Preso e a Produção de Material Esportivo por Detentos - Pintando a Liberdade.

2.O tema é de grande relevância eis que as ações auditadas tocam na delicada questão da Segurança Pública, que tem sido motivo de acentuada preocupação da sociedade brasileira, sobretudo pelo agravamento do quadro do Sistema Carcerário nesses últimos anos, que se faz sentir em âmbito nacional pelas sucessivas rebeliões.

3.Sobre essa questão teci considerações no voto condutor na Decisão Plenária n. 581/2002, que autorizou a realização do levantamento de auditoria nessas duas ações. Volto a fazer abordagem semelhante à ali desenvolvida, por entender pertinente à matéria de que cuida os presentes autos.

4.Nesse passo, convém lembrar que, na história da humanidade, foi necessário o transcurso de séculos para que fossem assegurados aos presos direitos e garantias que dizem respeito à dignidade do homem. Até a Revolução Francesa, em 1789, o apenado não tinha direito algum.

5.Foi a partir dos fins do século XVIII que se iniciou movimento internacional em favor da humanização das penas e das prisões, até que, no final do século XIX, surgiu corrente de pensamento sustentando que a pena devia objetivar a ressocialização do condenado, tese que passou a ser adotada. A recuperação do infrator passou, então, a ser missão do Estado, visando à sua reinserção no meio social.

6.No ordenamento jurídico pátrio, a Lei n. 7.210/84, denominada Lei de Execução Penal, estabelece, no seu art. 10, que a assistência ao preso ‘é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade’. E essa assistência se dá, no dizer do art. 11 do aludido diploma legal, de forma material, educacional, social, entre outras. Já o art. 41 relaciona os direitos do preso, dos quais destaco a atribuição de trabalho e sua remuneração, e o exercício de atividades profissionais, intelectuais e artísticas.

7.Tais dispositivos espelham a opção da sociedade em fornecer condições ao preso de reintegração ao meio social, ao cabo da execução da pena que lhe foi imposta.

8. Contudo, há uma nítida percepção da sociedade de que o homem, após cumprir a pena que lhe foi aplicada, retorna ao meio social em situação pior do que quando dele foi apartado. Nesse sentido, o artigo elaborado em 1999 pelo então juiz da Vara de Execuções Criminais do Distrito Federal, Dr. Everardo Alves Ribeiro, trazia o seguinte diagnóstico:

“Nessas condições, delineando-se inegável a constatação de que o Estado tem falhado na sua missão de reeducar e reintegrar o recluso ao seio social e familiar, emerge uma triste conclusão: o sujeito da execução (o preso) ao voltar para o convívio social dificilmente encontrará outro caminho senão o da continuação no mundo do crime, agora oferecendo maior perigo às suas vítimas, pois devidamente escolado no presídio, com a troca de experiências criminosas, possibilitada mediante o convívio com outros criminosos.

Ressalte-se, por oportuno, que a reeducação, em sentido amplo, é dever não somente do Estado, como também da sociedade, da família e, individualmente, de cada cidadão.

Nesse contexto, pior ainda é a irrefutável constatação de que, falhando nessa missão, concorrem todos para o retorno do criminoso à liberdade - antes de periculosidade sujeita a controle - na condição de egresso, discriminado e temido, sem oportunidade de emprego ou sequer de simples acolhida pela sua comunidade de origem, sem a menor chance de vida condigna. E, assim, por força dessas circunstâncias adversas, move-se pelo obcecado e inafastável sentimento de frustração e de vingança face à sociedade, considerada esta aqueles que o esqueceram e que se colocaram indiferentes à sua condição de ser humano.

A par desse quadro gravíssimo, emerge a triste constatação: o aumento da criminalidade, que a todos aflige, cada vez mais atormentador, com o delinqüente mais audacioso, aperfeiçoado em requintes de crueldade, eis que distanciado do mais tênue sentimento de respeito pela sociedade que o depositou numa cela fria, e nela o deixou mudo, surdo, ocioso, desesperançado, e tido como pernicioso, perigoso, imprestável e sem o menor merecimento de retorno para o seu seio” (in Direito & Justiça, Correio Braziliense de 27/09/1999).

9. No relatório produzido pela equipe de auditoria da Seprog consta que o Brasil tem 903 estabelecimentos penais, com 144.593 vagas (dados do Sistema de Informações Penitenciárias - Sipep de abril/2002). No entanto, a população carcerária é de 235.084 pessoas. Essa população cresceu 50% nos últimos sete anos (fl. 63). Estima-se que o déficit de vagas pode chegar a 100.000, em razão do desconhecimento do número de presos sentenciados sob a responsabilidade das Polícias Militar, Civil e Federal.

10. Expressiva parcela dos detentos é composta por presos reincidentes. A taxa de reincidência criminal em 1998 era de 70% e o Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário almeja reduzir esse indicador para 50% ao final de 2003, conforme figura no relatório de levantamento de auditoria (fl. 9).

11.A ação de Profissionalização do Preso é considerada aquela que mais contribui para reduzir a reincidência criminal e deveria constituir estratégia fundamental da execução penal. Essa ação, conforme destacou a equipe, deve ser entendida como um processo no qual devem ser considerados quatro fatores de forma a preparar o beneficiário para enfrentar o mercado de trabalho quando sair do sistema prisional: a escolaridade, a educação profissional, o trabalho e a renda.

12.Ocorre, todavia, que as ações voltadas à ressocialização do detento ainda são escassas se comparadas ao universo de pessoas recolhidas ao sistema carcerário. No Distrito Federal, por exemplo, 86% da população carcerária encontra-se sem ocupação (fl. 77).

13.Com vistas a obter quadro mais abrangente da situação da escolarização nos presídios brasileiros, a equipe encaminhou questionários a unidades penais de regime fechado, cujas respostas informam que, em agosto/2002, de 100.440 presos, 77% não estudam, 7% estão matriculados na alfabetização, 14% no ensino fundamental e 2% no ensino médio.

14.A educação dentro do sistema ocorre em ambiente de dificuldades extremas e o sucesso depende, muitas vezes, da abnegação de professores e de técnicos. A ênfase na segurança, a escassez de recursos (materiais, humanos e de infra-estrutura) e as condições insalubres de trabalho dificultam e, em muitas circunstâncias, até impedem a condução das atividades educacionais nos presídios, conforme acentuou a equipe (fl. 88). Apurou-se também que há um baixo envolvimento das secretarias estaduais de educação com o ensino nas unidades prisionais.

15.A proposta de recomendação ao Ministério da Justiça para que envide esforços a fim de promover 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) mostra-se uma medida positiva para favorecer a melhoria da escolaridade dos que estão cumprindo pena.

16.Quanto à deficiência na estrutura física das penitenciárias, as quais não foram planejadas para a realização de atividades de educação, profissionalização e de trabalho, vale ressaltar que o Depen, consoante informação de seu Diretor (fl. 64), não está aprovando projetos de construção que não contemplem todos os espaços necessários às ações de recuperação social do preso, o que representa um avanço.

17.Convém ressaltar, como medida incentivadora à participação do preso na educação, que diversas varas de execuções criminais, interpretando dispositivos da Lei de Execução Penal, têm entendido ser possível a remição da pena também pelo estudo e não apenas pelo trabalho. No Distrito Federal, a Vara de Execuções Criminais expediu a Portaria n ° 005/2002, de 05 de abril de 2002, na qual autoriza a remição da pena aos condenados sujeitos aos regimes fechado ou semi-aberto que freqüentarem curso reconhecido em níveis de primeiro, segundo e terceiro graus.

18. Nesse particular, revela-se adequada a recomendação ao Ministério da Justiça para 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 nº 5, de 19 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, porquanto a aprovação desse projeto permitiria que o benefício se estendesse a todos os estados da federação.

19. No tocante à qualificação profissional, constatou-se que é oferecido um baixo número de cursos em nível nacional, contribuindo muito pouco para que o preso aprenda uma profissão que o favoreça para fins de reinserção no meio social. Consoante a equipe (fl. 95), apenas quatro estados conseguiram oferecer um único curso para cada grupo de cem presos no ano de 2000 e, em 2001, oito estados alcançaram esta meta, indicando um ligeiro aumento na oferta de vagas.

20. Essa situação se agrava pois, consoante apurado, do pequeno número de internos que fazem cursos de qualificação profissional, poucos são alocados em atividades ligadas à respectiva área de qualificação. Nas unidades visitadas não existem controles que evidenciem o aproveitamento dos beneficiados nas oficinas. A alocação, de forma geral, é aleatória, revelando a inexistência de integração entre a qualificação profissional e o trabalho. Assim sendo, lícito concluir que, para os fins de formação profissional, os poucos cursos ministrados têm reduzida serventia.

21. De outro tanto, a oferta de trabalho é pequena diante da demanda, pois as unidades penais dispõem de número e variedade reduzida de oficinas. Segundo a equipe de auditoria, as entrevistas realizadas com os internos demonstraram que todos se ressentem da pouca oferta de trabalho. Nas melhores situações são atendidos, em nível estadual, 40 a 50% da população que cumpre pena dentro do sistema prisional, considerando qualquer tipo de atividade (serviços gerais, manutenção, artesanato, oficinas, trabalhos externos).

22. Mesmo nas penitenciárias cuja construção priorizou o desenvolvimento de atividades laborais é baixa a oferta de trabalho nos presídios, como na Penitenciária Industrial de Guarapuava/PR onde o número de internos ocupados nas oficinas corresponde a 54% (116) do efetivo de 215 presos (Dados de agosto/2002).

23. Ademais, o trabalho desenvolvido nas unidades prisionais não é, consoante concluiu a equipe, conduzido de modo a favorecer as condições de empregabilidade por estar, em geral, desvinculado de processo de formação mais abrangente (fl. 122). A forma como as ações estão orientadas dentro do sistema não possibilita o acompanhamento que permita avaliar o desenvolvimento de habilidades para a vida produtiva e social do preso.

24. Um ponto a destacar é que as experiências de acompanhamento do egresso são incipientes, não havendo informações quanto à inserção dos beneficiários das ações no mercado de trabalho e, nem mesmo, quanto ao aproveitamento de eventuais oportunidades oferecidas. Vejo a questão com preocupação, pois o acompanhamento do egresso seria um bom indicador para aferir se o

investimento nele realizado durante a execução penal está obtendo o resultado desejado no plano da reinserção social. De toda sorte, considero apropriada a recomendação ao Depen para que apoie as 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.

25. Relativamente ao financiamento da ação de profissionalização do preso, observou-se um baixo volume de recursos investidos, o que contribui para a insuficiência de oferta de vagas em relação à procura registrada nos estabelecimentos prisionais, limitando o processo de qualificação profissional e a oferta de trabalho. Em 2001, por exemplo, apenas 1,38% do total destinado ao Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário foi destinado à ação de Profissionalização do Preso, sendo que os recursos foram voltados majoritariamente para à construção de novas unidades prisionais, visando à redução do déficit de vagas.

26. Em face disso, algumas secretarias estaduais de justiça ou congêneres recorrem aos recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT e também a parcerias firmadas com outros entes públicos e privados como forma de financiamento de ações de qualificação profissional nas unidades prisionais.

27. Relativamente aos recursos oriundos do FAT, a equipe anotou que é imprevisível a alocação de tais valores e que a articulação na esfera estadual para a aprovação dos respectivos projetos tem-se mostrado difícil. Tenho por construtiva a sugestão formulada para esse quesito no sentido de recomendar ao Ministério da Justiça que estude meios de articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego para definir uma linha de crédito específica do FAT a ser administrada pelo Depen/MJ e executada pelas secretarias estaduais de justiça ou congêneres para o desenvolvimento das ações mencionadas.

28. Essa medida, além de garantir recurso para a ação de profissionalização do preso, tem a significativa vantagem de criar condições apropriadas para uma melhor alocação dos valores federais, pois apenas um único órgão, o Depen/MJ, ciente das necessidades das unidades federadas e dos recursos que cada qual conta para a referida ação, repassaria os valores, devendo sempre observar critérios que visem ao uso otimizado de tais quantias.

29. A propósito, o atual modelo de financiamento que transfere recursos segundo as demandas dos estados não se mostra adequado, sendo apropriada, consoante proposto, expedir recomendação ao Depen para que estabeleça critérios objetivos que otimizem a alocação de recursos financeiros às unidades federadas.

30. Para tanto, é indispensável consolidar informações relativas às fontes e aos volumes de recursos utilizados pelos estados, com vistas a dimensionar a real necessidade de financiamento do sistema penitenciário como um todo e de cada unidade, para o que a equipe formulou a devida sugestão.

31. Além das medidas alvitradas já comentadas nesta Proposta de Decisão, entendo que as demais oferecidas pela equipe também se mostram pertinentes, encontrando suporte nos argumentos que sustentou no relatório, razão por que as acolho.

32. Antes de concluir, gostaria de ressaltar, em meio aos diversos problemas e fragilidades detectados nesta Auditoria Operacional, as ações positivas que foram constatadas. Nesse cenário, ganham relevo como experiências diferenciadas de gerenciamento, a implementação do projeto Pintando a Liberdade pela Secretaria Nacional de Esporte do Ministério do Esporte e Turismo e o trabalho da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais na execução do Programa Estadual de Recuperação Social.

33. O projeto Pintando a Liberdade é financiado pelo Ministério do Esporte e Turismo e visa ao fomento do esporte de base e utiliza a mão-de-obra de internos do sistema prisional para confecção de material esportivo, o qual é todo doado para escolas públicas e eventos esportivos de caráter filantrópico. As oficinas são montadas nas penitenciárias por um instrutor que é um ex-detento, o qual também realiza o treinamento dos internos para as atividades requeridas.

34. Em 2001, a produção foi de 456.482 unidades, abrangendo cerca de 5.380 detentos em 36 oficinas (fl. 103). Neste ano, somente no Paraná, a produção em 2002 deverá alcançar 200.700 itens, o que atenderá a cerca de 1 milhão de crianças, de acordo com a equipe.

35. Segundo constatou a Auditoria, o projeto é visto pelos governos estaduais e pelas administrações prisionais como um grande aliado na diminuição da ociosidade e na ampliação de vagas de trabalho no sistema penitenciário. No entanto, alertou a equipe que, da mesma forma que as demais atividades desenvolvidas nas prisões, as ações do Projeto estão também desvinculadas de processo educacional mais amplo.

36. Já o trabalho realizado pela Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais, denominado Programa Estadual de Recuperação Social - Programa Perspectiva, tem alcançado alguns resultados significativos com a implementação de parceria com mais de 50 organizações da sociedade civil, o que permitiu a criação de oficinas em diversas unidades e abertura de mais de 80 frentes de trabalho. Passaram por cursos de qualificação 2.240 internos desde o início do Programa, lançado em 2000.

37. Por fim, retorno ao tema da Segurança Pública para ressaltar a importância de se aperfeiçoar o Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário, sobretudo na sua vertente de Profissionalização do Preso. Por certo, o desejo da sociedade é que o preso, liberto, possa conseguir a reinserção no meio social, para o que será decisivo a ação do Estado, promovendo, no curso da execução de pena - e de modo integrado -, oportunidades de estudo regular, cursos de educação profissional e trabalho.

38.Finalizo, reproduzindo as palavras das professoras da Penitenciária de Florianópolis, que retrataram a influência do estudo na vida dos detentos: “A escola desperta o conhecimento que ele não teve oportunidade, aumenta a compreensão do mundo, é importante frente aos filhos e a família. Há casos de alunos que se tornam excelentes à medida que avança o processo de aprendizagem. Depende da confiança dele com o professor. Na alfabetização, eles se ajudam, criam vínculos. Sentem-se fazendo parte do grupo. Na escola, eles mudam à medida que adquirem confiança”.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotada a Decisão que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 12 de dezembro de 2002.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Decisão

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - recomendar:

8.1.1 - à Casa Civil da Presidência da República, com base nas competências previstas no art. 2º da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que coordene as ações de governo relativas à educação formal, à qualificação profissional e ao trabalho direcionadas à população carcerária para que, em articulação com o Ministério da Justiça, seja formulada política pública federal voltada à ressocialização da pessoa presa.

8.1.2 - ao Ministro da Justiça que:

a) encaminhe diretamente aos governadores de estado, aos ministérios públicos estaduais e aos presidentes dos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e territórios os relatórios das inspeções realizadas nas unidades prisionais pelo Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça, a fim de que seja dado conhecimento a essas autoridades do inteiro teor desses documentos;

b) envie 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 nº 5, de 19 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

c) 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;

d) 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;

e) estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação do Departamento Penitenciário Nacional e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

8.1.3 - à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional:

a) criar ação de desenvolvimento e fortalecimento institucional no programa Reestruturação do Sistema Penitenciário;

b) 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;

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 repasse de recursos;

d) identificar as necessidades de financiamento das ações de profissionalização das unidades federadas, com vistas a orientar a distribuição dos recursos da União;

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;

f) elaborar uma agenda de discussão com os estados, visando à elaboração de planos integrados de ressocialização da pessoa presa;

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;

h) 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;

i) articular, em nível nacional, parcerias governamentais e não governamentais para o fomento das ações de qualificação profissional no sistema penitenciário;

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;

l) desenvolver instrumentos de coordenação e monitoramento das ações de educação e de trabalho no sistema penal;

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 experimental;

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

o) promover a divulgação periódica de boas práticas identificadas nos estados na condução do processo de profissionalização da pessoa presa;

p) 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;

q) instituir os seguintes indicadores de desempenho destinados ao acompanhamento e avaliação gerencial da Ação:

- custo médio aluno/hora / área de qualificação profissional;
- total de recursos financeiros federais e/ou estaduais alocado para qualificação profissional / número de treinandos;
- número de internos matriculados no ensino fundamental, médio e superior / número médio de internos nas unidades prisionais;
- número de treinandos em cursos de qualificação profissional / número médio de internos nas unidades prisionais;
- número de treinandos que participaram de mais de um curso de qualificação profissional / total de participantes em cursos de qualificação profissional;
- número de oficinas que funcionam intramuros com recursos provenientes de entidades parceiras / número de oficinas que funcionam intramuros exclusivamente com recursos públicos;
- número de treinandos direcionados para o trabalho na respectiva área de qualificação / total de treinandos;

8.2 - determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que remeta ao TCU, no prazo de 120 dias, plano de ação, contendo conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das

medidas necessárias à implementação das recomendações aprovadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

8.3 - encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentarem, para os titulares dos seguintes órgãos e entidades:

8.3.1 - Ministério da Justiça;

8.3.2 - Ministério do Esporte e Turismo;

8.3.3 - Secretaria Federal de Controle Interno;

8.3.4 - Secretaria Nacional de Justiça do MJ;

8.3.5 - Secretaria Nacional de Esporte do MET;

8.3.6 - Departamento Penitenciário Nacional/SNJ/MJ;

8.3.7 - Secretarias de justiça ou congêneres dos estados da federação e do Distrito Federal;

8.3.8 - Fundações de Amparo ao Trabalhador Preso dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e do Distrito Federal;

8.3.9 - Unidades prisionais localizadas nos estados do Paraná (Penitenciária Feminina de Piraquara, Penitenciária Industrial de Guarapuava e Prisão Provisória de Curitiba); do Rio Grande do Sul (Presídio Central de Porto Alegre); de Santa Catarina (Penitenciária de Florianópolis e Presídio Feminino de Florianópolis); de São Paulo (Penitenciária do Estado de São Paulo e Penitenciária Feminina da Capital); de Minas Gerais (Penitenciária Nelson Hungria e Penitenciária Industrial Estevão Pinto); da Paraíba (Centro de Reeducação Feminino Maria Júlia Maranhão e Instituto Penal Desembargador Sílvio Porto); do Ceará (Penitenciária Industrial Regional do Cariri e Instituto Penal Feminino Desembargador Auri Moura Costa) e do Pará (Presídio Estadual Metropolitano e Centro de Reeducação Feminino);

8.3.10 - Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;

8.4 - autorizar a conversão destes autos em acompanhamento, encaminhando-os à 3ª Secex para o monitoramento da implementação das recomendações que vierem a ser exaradas pelo Tribunal.

8.5 - determinar a publicação desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, bem com do Relatório de Auditoria constante dos autos, na Revista Auditorias do TCU.

Quorum

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

11.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

Publicação

Ata 49/2002 - Plenário

Sessão 12/12/2002

Aprovação 13/12/2002

Dou 07/01/2003