UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

LUCIANA FERNANDES TEIXEIRA MOURA

O PROGRAMA REMIÇÃO PELA LEITURA COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PRIVADOS DE LIBERDADE NO ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DO PARANÁ NO ANO DE 2015

CAMPINAS
2019

LUCIANA FERNANDES TEIXEIRA MOURA

O PROGRAMA REMIÇÃO PELA LEITURA COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PRIVADOS DE LIBERDADE NO ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DO PARANÁ NO ANO DE 2015

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Educação, na área de Educação.

Orientador: Luís Enrique Aguilar

O arquivo digital corresponde à versão final da dissertação defendida pela aluna Luciana Fernandes Teixeira Moura e orientada pelo professor Luís Enrique Aguilar.

CAMPINAS
2019

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Moura, Luciana Fernandes Teixeira, 1974-
M865p O programa remição pela leitura como política de inserção de jovens e adultos privados de liberdade no ensino superior no estado do Paraná no ano de 2015 / Luciana Fernandes Teixeira Moura. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Luís Enrique Aguilar.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Direito à Educação. 2. Prisões - Educação. 3. Políticas públicas. 4. Remição. 5. Leitura. 6. Acesso a Educação Superior. 7. Educação superior. I. Aguilar, Luís Enrique, 1958-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The enrollment of young and adult prisoners into Paraná's higher education system in 2015, as a result of legal device of penalty remission policy by reading program
Palavras-chave em inglês:
Right to Education
Prison system
Public policy
Remission
Reading
Access to Higher Education
Higher education
Área de concentração: Educação
Titulação: Mestra em Educação
Banca examinadora:
Luís Enrique Aguilar [Orientador]
Eliacir Neves França
Sandra Fernandes Leite
Data de defesa: 18-12-2019
Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)
- ORCID do autor: https://orcid.org/0000-0001-73046956
- Currículo Lattes do autor: http://lattes.cnpq.br/2678521646126576

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O PROGRAMA REMIÇÃO PELA LEITURA COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PRIVADOS DE LIBERDADE NO ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DO PARANÁ NO ANO DE 2015

Luciana Teixeira Fernandes Moura

COMISSÃO JULGADORA:

Luís Enrique Aguilar

Profa. Dra. Sandra Fernandes Leite

Prof. Dra. Eliacir Franca

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação.

Campinas-2019.

DEDICATÓRIA

Na minha infância simples, na pequena cidade mineira de Buenópolis, um casal me inspirava os dias.

Ele, um policial militar. Inúmeras vezes o vi entrar em casa e pedir para minha mãe ‘café e pão’ para alegrar o estômago dos famintos “presos” da cadeia pública. Também iam para lá, de nossa já humilde dispensa, sabonetes, cremes dentais, roupas usadas e mantimentos, que também eram doados para os familiares daqueles desvalidos. Talvez por isso vi tantos voltarem, após a liberdade, a minha casa para expressar sua gratidão ao Sargento Carlos.

Ela, uma professora, mais, uma educadora. A nossa vida se misturava com a vida da escola. Em casa, dava aulas de reforço aos alunos com dificuldades, ensaiava as poesias, as danças... Na escola, pintava os muros com personagens infantis, e mil artes para levar mais beleza às incontáveis aulas e atividades escolares. Lembro-me de minha mãe contar emocionada quando foi à capital pedir pessoalmente ao governador um parquinho para as crianças da escola. Talvez por isso, todos os anos, os ex-alunos pelo mundo voltam a nossa casa para apresentar aos filhos e netos D. Izabel, a professorinha dedicada que lhes marcou a infância.

Acredito que tenha sido a primeira vez que a privação de liberdade e a Educação cruzaram meus caminhos. Por isso, dedico a vocês meus pais este trabalho, na esperança de alcançar, nesta humilde dedicatória, a todos que trabalham e sonham com um Brasil mais justo e mais feliz.

AGRADECIMENTOS

Muitas vezes, nos complexos labirintos de nosso ego, chegamos a acreditar na ilusão de que somos autores de algo! Para além de nossa estreita visão, a vida se expressa em uma rede contínua de solidariedade. O pão que nos chega à mesa é resultado de muitas mãos, de muitos suores... Aqui também não se faz diferente, motivo pelo qual agradecer é imperioso!

Gratidão àquele que é a Inteligência Suprema, Causa Primeira de todas as coisas, e pelas invisíveis mãos das quais se serve para nos auxiliar sempre.

Minha gratidão a meus maiores e melhores tesouros, meus filhos Celina e Thales, e meu companheiro de vida Edson. Pelo apoio, pelo estímulo, pela compreensão, por tudo que são para mim e pelo que somos juntos.

Os amigos são como anjos que a vida nos oferta para aliviar a jornada; cirineus que nos estendem as mãos para a necessária retomada do caminho. Aqui também houve um anjo amigo. Obrigada!

Agradecimento especial ao meu orientador, professor Aguilar, sabedoria que inspira sempre!

Agradeço a todos os professores e colegas do curso de pós-graduação da Faculdade de Educação da Unicamp.

Agradeço a todos os funcionários da Faculdade de Educação, notadamente, às “meninas” da Secretaria de Pós-graduação.

A todos os familiares e amigos, que ao seu jeito incentivaram-me a trilhar esse caminho e concluir este trabalho, obrigada!

"Ninguém sabe verdadeiramente o que é uma nação, até que tenha estado dentro de suas prisões. Uma nação não deve ser julgada pela forma como trata seus cidadãos mais elevados, mas seus menos queridos!"

(Nelson Mandela)

RESUMO

Esta pesquisa apresenta um estudo sobre o instituto Jurídico da Remição da Pena pela Leitura no Brasil como política Pública de inserção de pessoas privadas de liberdade, no ensino superior no estado do Paraná, no ano de 2015. O objetivo deste trabalho é verificar se a referida política pública, possibilitada no sistema normativo nacional pela Lei n.º 12.433 de 29 de junho de 2011, contribuiu para a inserção de privados de liberdade no ensino superior do referido estado do Paraná, no ano de 2015. A citada Lei assegura no Brasil a possiblidade da remição de pena pela leitura por meio do estudo. No estado do Paraná, é instituído o Projeto "Remição pela Leitura" no âmbito dos Estabelecimentos Penais com a edição da Lei Estadual nº 17.329 de 08 de outubro de 2012, com absoluto pioneirismo. Interessa-nos, nesta pesquisa, o impacto da política consubstanciada no programa Remição pela Leitura, para a inserção, inclusão de pessoas privadas de liberdade no ensino superior do estado do Paraná, no recorte anunciado. De acordo com esta pesquisa, é possível mostrar que os inscritos no programa da Remição pela Leitura obtiveram melhor desempenho nos processos seletivos para o ensino superior. Ademais, houve um aumento no quadro de privados de liberdade efetivamente matriculados no ensino superior do Paraná, no ano de 2015. Para o embasamento teórico, foram utilizados os fundamentos da análise prospectiva proposta por Richard Elmore. Por meio de uma pesquisa documental e utilizando os métodos da pesquisa quali-quanti, constatou-se que a política pública, implementada no Paraná através do programa Remição pela Leitura, contribuiu no interesse do privado de liberdade de seguir estudante para o ensino superior, no estado do Paraná.

Palavras-chave: Direito à Educação; Sistema prisional; Política pública; Remição da pena pela Leitura; Acesso ao Ensino Superior.

ABSTRACT

The present research, conducted in the state of Paraná, Brazil in 2015 studied the Legal Device of Penalty Remission by Reading public policy. This policy, legalized in Brazil by Law nº 12.433 and published on June 29th, 2011, assured the possibility of remission of prison sentences by reading and studying during imprisonment. The objective of this research was to verify whether, in the state of Paraná which with the addition of the State Law nº. 17.329 published on October 08th, 2012, was the first state in Brazil to implement this policy, it contributed in 2015 to an increase of prisoners into Paraná's higher education system. The fundamentals of prospective analysis, as proposed by Richard Elmore were used for the theoretical background. According to the documented study, it is possible to show that those who enrolled in the Reading Remission program obtained better performances in the selection processes for higher education. In addition, the number of prisoners effectively enrolled in higher education in Paraná in 2015 were increased. Using documented research and a quali-quantitative approach, it was proven that the public policy, implemented in Paraná through the Remission for Reading Program contributed to the interest of prisoners to pursue higher education.

Keywords: Right to Education of Deprived of Liberty; Prison system; Implementation of public policy; Remission by reading and access to higher education.

LISTA DE SIGLAS

APED	Ações Pedagógicas Descentralizadas
CEEBJA	Centro Estadual de Educação Básica de Jovens e Adultos
CEBEJA	Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos
CNPC	Centro Nacional de Política Criminal e Penitenciário
DEPEN	Departamento Penitenciário do Paraná
DIEPRO	Divisão de Educação e Produção
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEMPPL	Exame Nacional do Ensino Médio para Pessoas Privadas de Liberdade
IMM	Instituto Mundo Melhor
LEP	Lei de Execuções Penais
ODM	Objetivos do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PDI	Programa para Desenvolvimento Integrado
PEESP	Plano Estadual de Educação no Sistema Prisional do Paraná
PPL	Pena Privativa de Liberdade
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
STF	Superior Tribunal de Justiça
UNOPAR	Universidade Norte Do Paraná

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pessoas privadas de liberdade no Brasil em junho de 2017 35
Quadro 2 – Ciclo de políticas Públicas 58
Quadro 3 – Representação do modelo prospectivo, baseado em Elmore 62
Quadro 4 – Da orientação teórico-metodológica-legal do Sistema Penal do Estado do Paraná 69
Quadro 5 – Esquema hierárquico das normas 76
Quadro 6 – Atividades educacionais 77
Quadro 7 – Mapa do Ensino Superior nas unidades prisionais em janeiro de 2015 78
Quadro 8 – Inscritos no ENEM PPL em 2015 79
Quadro 9 – Gráficos das inscrições no ENEM PPL nos anos de 2013 a 2015 80

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO 24

1.1 Direito à Educação nas constituições brasileiras 24

Constituição de 1824 25

Constituição de 1891 26

Constituição de 1934 26

Constituição de 1937 27

Constituição de 1946 27

Constituição de 1967 28

A Constituição de 1988 28

1.2 O Direito à Educação como Direito Fundamental do ensino básico ao ensino superior 29

1.3 O Direito à Educação dos privados de liberdade 32

2 O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO 35

2.1 O cárcere 35

2.2 Alguns aspectos da Teoria da Pena no Direito Penal Brasileiro 40

2.3 O caráter ressocializador da Pena Privativa de Liberdade 41

2.4 A Lei de Execução Penal e as possibilidades de remição da Pena 42

2.5 Possibilidades de Remição da Pena 44

Remição pelo Trabalho 44

Remição pelo Estudo 45

Remição pela Leitura 46

3 A REMIÇÃO PELA LEITURA 47

3.1 O pioneirismo do Paraná 49

4 ANÁLISE DA POLÍTICA 52

4.1 O Estado e os estados 52

4.2 As Políticas Públicas e a Análise da Política 56

4.2.1 As Políticas Públicas 56

4.2.2 A Análise de Política 57

4.3 A Implementação e a Análise Prospectiva de Elmore 59

4.3.1 A Implementação.....59
4.3.2 A Análise prospectiva de Elmore.....61
4.4 A política de inserção.....63
5 O PROGRAMA REMIÇÃO PELA LEITURA NO PARANÁ COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO, UMA ANÁLISE PROSPECTIVA.....66
5.1 O Programa Remição pela Leitura como política de inserção de jovens e adultos privados de liberdade no ensino superior no estado do Paraná no ano de 2015.....77
CONSIDERAÇOES FINAIS.....83
REFERÊNCIAS.....87

INTRODUÇÃO

A rica língua em que nos expressamos, a Língua Portuguesa, oferece-nos imensa gama de nuances e recursos para a árdua tarefa de traduzir as ideias, porque estas pertencem à terra do infinito, onde regras e fronteiras não encontram função. Essa é a vocação do pesquisador: revestir a ideia de todas as regras e métodos que a ciência impõe. Talvez, por isso, Graciliano Ramos, em sua monumental obra Memórias do Cárcere, tenha assim se expressado:

> Certos escritores se desculpam de não haverem forjado coisas excelentes por falta de liberdade - talvez ingênuo recurso de justificar inépcia ou preguiça. Liberdade completa ninguém desfruta: começamos oprimidos pela sintaxe e acabamos às voltas com a Delegacia de Ordem Política e Social, mas, nos estreitos limites a que nos coagem a gramática e a lei, ainda nos podemos mexer (RAMOS, 1953, p. 4).

Atendendo ao imperativo das palavras, comecemos por nos situar na compreensão da palavra remição, entendimento necessário para a análise a que este trabalho propõe. "Remição", da família do verbo "remir", é o perdão oneroso, por meio de algum esforço, como estudo ou trabalho. Já a palavra "Remissão", da família de "remitir", é o perdão por compaixão ou misericórdia, sem nenhum ônus para a parte beneficiada. Este estudo refere-se à remição onerosa, já que ocorre pelo esforço daquele que é destinatário da benesse. Nesse sentido, o instituto da remição da pena é acolhido pela Lei de Execução da Pena – LEP (Lei 7.347 de 11 de julho de 1984).

A LEP, em seu artigo 126, permite ao custodiado[1], definitivamente condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto, remir por trabalho ou por estudo parte do tempo de execução da pena. Após reiterada jurisprudência[2], consubstanciada na Súmula de nº 341, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[3] edita a

---

[1] Na língua portuguesa, custodiado vem do verbo custodiar, que significa o mesmo que: guardado, protegido, salvaguardado. Para o direito penal, custodiado é aquele que está "guardado" pelo Estado, que tem obrigações de proteção e cuidado para com o indivíduo que está sob sua custódia. É o Privado de Liberdade.

[2] Jurisprudência é a reiteração de decisões dos tribunais, que apontam um mesmo sentido de entendimento jurídico para determinado assunto, submetido à apreciação jurisdicional. Quando esse entendimento se consolida em um tribunal superior, pode ser editada uma súmula atendendo a requisitos específicos. Esta súmula serve de norte para a aplicação da matéria cujo entendimento está pacificado para casos semelhantes, submetidos à apreciação legal nas instâncias inferiores.

[3] Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Está previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 103-B, caput. É composto por 15 membros com mandato de 2 anos. De extrema relevância para o Poder Judiciário, é responsável por fiscalizar a atuação dos magistrados, desembargadores e ministros para verificar se essa atuação está em consonância com os estatutos próprios da função. A recomendação é o ato normativo do Conselho Nacional de Justiça. Ao emitir a Recomendação 44, o CNJ normatiza a Remição pela leitura. O referido programa vem atender a uma necessidade de política carcerária para a realização do propósito ressocializador da pena, o que receberá maior atenção em capítulo oportuno.

recomendação de número 44 de 26 de novembro de 2013, que indica a leitura para fins de remição.

O Programa Remição pela Leitura inicia-se de forma heterogênea pelos estados da federação. No estado do Paraná, a Lei Estadual nº 17.329, de 08 de outubro de 2012, instituiu a remição da pena por estudo por meio da leitura. Seu pioneirismo na implantação desta política pública, através do programa remição pela leitura, apresenta resultados importantes no tocante à inserção de jovens e adultos privados de liberdade no ensino superior no ano se 2015. Analisar o papel da remição pela leitura, neste processo, é o objeto desta pesquisa.

A análise de uma política pública tem cumprido o papel de possibilitar o dimensionamento dos resultados alusivos à política adotada em vários setores da gestão pública. A compreensão acerca de uma política pública está relacionada com a maneira que se compreende o Estado. Muito comum o olhar se voltar à maneira pela qual o Estado age na resolução de um problema social. Essa forma de ver a política pública não é completa, já que trata o Estado como um operador autônomo em prol da sociedade por meio de seu agir.

Na definição de Thomas Dye, "política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos". Ele apresenta sua síntese da definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (Dye, 1984). Em seu conceito, Dye destaca a "inação" do Estado como uma espécie de política pública, pois a escolha de não agir, a não interferência estatal, seria uma forma de o Estado posicionar-se em relação à demanda pública. Entendemos como adequado este conceito, já que o não agir do estado promove consequências reais na vida do cidadão e das comunidades sob o manto estatal. Bachrach e Baratz (1962) enfrentam esta questão e demonstram que o não fazer em relação a um problema é uma forma de escolha política.

A análise de política pública vem corroborar com o aperfeiçoamento da ação estatal, uma vez que levanta os dados necessários para acertar as arestas e compreender o processo de efetivação da política pública eleita. A partir da análise, pode o poder público tomar decisões mais acertadas, ao fim proposto pela ação estatal, como podemos depreender da fala de Aguillar Villanueva:

> Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración\de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces

> de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos (VILLANUEVA, 1992, p. 9).[4]

A análise do programa de Remição pela Leitura visa avaliar seus impactos no direito à educação da população privada de liberdade, observando o papel do referido programa na inserção de jovens e adultos privados de liberdade no ensino superior. A análise da política em questão passa pela compreensão do direito que ela busca efetivar, ou seja, o direito à educação. Por sua vez, essa busca recomenda-nos compreender o papel do Estado na cena da política investigada. O arranjo entre o público e o privado e as relações entre governantes e governados podem nos oferecer um norte de compreensão do objeto analisado.

Norberto Bobbio traz profícua reflexão:

> Sendo o direito um ordenamento de relações sociais, a grande dicotomia público/privado duplica-se primeiramente na distinção de dois tipos de relações sociais: entre iguais e entre desiguais. O Estado, ou qualquer outra sociedade organizada onde existe uma esfera pública, não importa se total ou parcial, é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais; a sociedade natural tal como descrita pelos jusnaturalistas, ou a sociedade de mercado na idealização dos economistas clássicos, na medida em que são elevadas a modelo de uma esfera privada contraposta à esfera pública, são caracterizadas por relações entre iguais ou de coordenação. A distinção entre sociedade de iguais e sociedade de desiguais não é menos clássica do que a distinção entre esfera privada e esfera pública (BOBBIO, 2007, p. 15 - 16).

O papel do Estado na ordenação da sociedade passa por garantir o princípio da igualdade consagrado no artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988. Esta igualdade bem explicitada na Lei Maior é a igualdade formal, ou seja, a igualdade perante a lei, formalmente estabelecida. Caberá aos aplicadores da lei, e aos administradores públicos[5], o desafio de realizar a igualdade material. A igualdade no sentido material consiste na busca pela igualdade real. Seja tratar de forma desigual pessoas que se encontram em condições desiguais, na medida e proporção de suas desigualdades, como na definição de igualdade proposta por Aristóteles.

---

[4] É uma disciplina que visa a contribuir para a elaboração de decisões públicas mais eficazes que, sem histórias e com substância, são capazes de abordar problemas e defeitos públicos oportunamente e sistematicamente devastadores. (Tradução nossa)

[5] Os aplicadores da lei são os advogados, juízes e membros do Ministério Público. O Administrador Público é o profissional responsável por administrar o bem público.

Quando a Constituição Federal de 1988 acolhe o direito à educação como um Direito Fundamental, estende o princípio constitucional da igualdade também ao referido Direito Fundamental. Assim, impõe não só o respeito aos direitos individuais, bem como a realização dos direitos sociais, que se destinam a proporcionar certo equilíbrio na balança das desigualdades sociais.

Com *status* de direito fundamental, o Direito à Educação passa a ser demandado nos meios prisionais. Como a noção de direito fundamental, é sensível à propaganda ideológica dominante, como na fala de Boaventura (1997), o direito à educação dos privados de liberdade é marcado por avanços e retrocessos.

Na Constituição Federal de 1988, a educação compõe os direitos sociais, junto com outros direitos, relacionados os direitos sociais no seu artigo 6º e, posteriormente, particularizados no Título VIII (Da Ordem Social), capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), seção I, como podemos observar a seguir:

> Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).
>
> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
>
> Art. 206. (*) O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
> III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
> V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> VII - garantia de padrão de qualidade.

Atendendo aos princípios constitucionais expostos, e de acordo com a Lei de Execução Penal brasileira (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) - LEP, o Direito à Educação se estabelece no cárcere. Em seus artigos 10 e 11, a LEP enumera seis categorias de assistência que devem ser garantidas aos indivíduos submetidos à pena privativa de liberdade. No artigo 11, inciso IV, temos garantida na LEP a assistência educacional. Assim, atividade educacional não pode ser considerada uma regalia. Ela é elemento principal em todo conceito, capaz de oferecer à

população carcerária oportunidades para um melhor aproveitamento do tempo em que permanece na prisão.

> Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.
> Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.
> Art. 11. A assistência será:
> I - Material;
> II - À saúde;
> III -Jurídica;
> IV - Educacional;
> V - Social;
> VI - Religiosa.

Para prosseguir no entendimento da *Mens legis*[6], da Lei de Execução Penal sobre a assistência ao privado de liberdade, é necessário um olhar nas opções do nosso ordenamento jurídico sobre a pena, uma questão que perpassa muitas gerações, e a qual seria a melhor resposta do Estado para o cidadão que realiza o fato penalmente típico[7] e antijurídico[8] e culpável[9], ou seja, o crime[10]. Qual a melhor forma de solucionar a questão da criminalidade? Para tanto, muitas teorias vieram a lume. A teoria da pena busca oferecer caminhos para a questão. No capítulo I, iremos abordar, dada a necessidade do contexto, a teoria da pena e seus desdobramentos para análise proposta.

A política pública para a oferta de educação nas prisões tem os Marcos Legais alterados na última década. O Decreto Presidencial nº 7.626, de 24 de dezembro de 2011, instituiu o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP), com o objetivo de ampliar as matrículas e qualificar a oferta de educação nas prisões. Este documento legal prevê, entre outros objetivos, incentivar a elaboração de Planos Estaduais de Educação para o Sistema Prisional que

---

[6] *Mens legis* é um termo jurídico que se refere ao "espírito da lei". Esta é uma expressão que remonta à Rudolph von Ihering, um famoso jurista. Pode-se dizer que é o significado atribuído ao texto jurídico da lei, que deve ser interpretado não pela sua literalidade, mas de modo a salvaguardar os valores protegidos, e o alcance pretendido pela mesma.

[7] "o tipo penal é um instrumento legal, logicamente necessário e de natureza predominantemente descritiva, que tem por função a individualização de condutas humanas penalmente relevantes". ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*: volume 1: parte geral – 9ª Ed. Ver. E. atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

[8] É a contrariedade de uma conduta com o direito, causando efetiva lesão a um bem jurídico protegido (Nuci, 2014, p.201).

[9] De acordo com o Código Penal pátrio, o agente somente responderá por crime, ou seja, será culpável, quando agir com dolo (intenção de cometer infração) ou culpa (que poderá ser na modalidade de negligência, imperícia ou imprudência). Artigo 18 do Decreto-Lei 2.848/1940- Código Penal Brasileiro.

[10] O crime, interpretado através da teoria tripartia, também conhecida como a teoria clássica do Direito, "trata-se de uma conduta típica, antijurídica e culpável, vale dizer, uma ação ou omissão ajustada a um modelo legal de conduta proibida (tipicidade), contrária ao direito (antijuridicidade) e sujeita a um juízo de reprovação social incidente sobre o fato e seu autor" (Nuci, 2014, p.138).

devem ser elaborados de forma conjunta com a sociedade civil organizada, as Secretarias de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.

Nesta esteira, uma Portaria Conjunta do Conselho da Justiça Federal (CJF), da Diretoria Geral do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e do Ministério da Justiça, a portaria de número 276, de 20 de junho de 2012, permite a remição da pena por meio da leitura nos presídios federais. Após a publicação desta Portaria, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 44 de 26 de novembro de 2013, que dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura.

No estado do Paraná, local selecionado para esta pesquisa, foi criada uma parceria entre Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, disponibilizando dados e informações para subsidiar as propostas para o Plano Estadual de educação[11]. Através da divulgação, buscou-se a participação de forma ampla de todos os interessados e envolvidos na oferta de educação nas prisões do Paraná.

Objetivamos, nesta pesquisa, estudar o "Programa Remição pela Leitura" - instituído no Paraná pela Lei Estadual nº 17.329, de 8 de outubro de 2012. O objetivo é verificar qual o impacto desta política pública na inserção de jovens e adultos em situação de privação de liberdade no ensino superior.

O programa de política pública supracitado consta no "Plano Estadual de Educação nas Prisões no Paraná"- PEESP, foi implantado em todos os estabelecimentos penais do Paraná e coloca à disposição dos jovens e adultos (alfabetizados), em situação de privação ou restrição de liberdade, 01 (um) livro de obra literária clássica, científica ou filosófica, livros didáticos, dentre outros, previamente selecionados por uma comissão de docentes a cada 30 dias.

Aqueles que aderirem ao programa têm a tarefa de ler e produzir um relatório de leitura ou resenha da obra escolhida com o acompanhamento de professores da rede estadual de ensino. Uma vez aprovado o texto, tal atividade resulta na remição de 4 (quatro) dias de pena por livro cuja resenha tenha sido aprovada, nos termos dos artigos 11 e 12 da Lei 17329/12 do Estado do Paraná.

De acordo com o relatório de 2015[12] DEPEN-PR, custodiados/leitores conseguiram notas expressivas no Exame Nacional do Ensino Médio para Pessoas Privadas de Liberdade,

[11] Link oficial para acesso ao Plano Estadual de Educação do estado do Paraná. Acesso feito em 18/10/2019 às 10h01. http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=246

[12] Disponível em http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=236.

alcançando 900, 920, 960 pontos[13]. “Conforme pesquisa realizada por amostragem, constatou-se que os candidatos do ENEM PPL que conquistaram boas notas nas provas de redação, mais de 90% estavam inscritos no Projeto de Remição da Pena pelo Estudo através da Leitura” (DEPEN, 2015).

No vestibular do ano de 2015, foram aprovados 55 custodiados no Paraná para diversos cursos, entre eles Direito, Educação Física, Sistemas de Informação, Ciências Biológicas, Pedagogia e Enfermagem, nas seguintes instituições: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Estadual do Oeste (Unioeste), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Instituto Federal do Paraná (IFPR), Universidade Estadual de Londrina (UEL), entre outras. Destes, 24 receberam autorização para frequentar a universidade estando em situação de privação de liberdade.

O panorama social das prisões no Brasil, de perto, pode ser comparado, para efeito de visualização, ao inferno revelado pelas visões de Dante Alighieri em seu épico A Divina Comédia. A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, do Congresso Nacional Brasileiro, que exarou em 2009 relatório conclusivo de investigação feita no sistema penitenciário brasileiro, a chamada CPI do Sistema Carcerário, reafirma este panorama. Em tal documento oficial, podemos encontrar afirmações que nos dão conta da realidade humana intramuros das prisões brasileiras, como essas:

> A CPI constatou, no ambiente carcerário, uma realidade cruel, desumana, animalesca, ilegal, em que presos são tratados como lixo humano. A CPI observou, em muitos estabelecimentos penais, tensão, medo, repressão, torturas e violência – ambiente que, em certa medida, atinge e se estende aos parentes, em especial, quando das visitas nas unidades prisionais. A realidade encontrada pela CPI, em suas diligências nos mais variados estabelecimentos penais, é de confronto com a legislação nacional e internacional, de agressão aos direitos humanos e de completa barbárie (BRASIL, 2009, p.192 - 193).

O horror de ter pertencido a esse sistema ainda persegue a maioria dos apenados quando colocados em liberdade, segundo o referido relatório. Do lado de fora das grades, deparam-se com o preconceito, falta de moradia, de emprego, enfim, de oportunidades para desempenhar uma atividade lícita, conforme afirma o já citado relatório da CPI do Sistema Carcerário:

---

[13] Com o método de avaliação usado no Enem é a chamada Teoria de Resposta ao Item (TRI). Trata-se de um sistema capaz de analisar as questões que o estudante respondeu corretamente e dar um peso específico para cada acerto. (Disponível em: https://www.stoodi.com.br/blog/2017/11/08/enem-como-o-sistema-de-avaliacao-tri-funciona/).

> A CPI, em suas diligências, constatou total falta de assistência social aos encarcerados e aos egressos, sendo essa carência um fator agravante da crise do sistema prisional e um dificultador do processo de ressocialização dos encarcerados. [...] Os egressos, após anos em estabelecimentos deformados e corrompidos, são colocados no olho da rua, literalmente sem lenço, sem documento, sem destino, sem rumo (BRASIL, 2009, p. 234 - 235).

Santos (2009) aduz:

> O pensamento moderno ocidental continua a operar mediante linhas abissais que dividem o mundo humano do sub-humano, de tal forma que princípios de humanidade não são postos em causa por práticas desumanas (SANTOS, 2009, p. 39).

Na esteira do pensamento abissal que aponta a divisão entre os que estão em pleno gozo dos direitos humanos e os que se encontram submersos neste sistema de flagrante desumanidade, como observa o relatório da CPI do sistema carcerário já citado, perscrutamos o direito à educação dos privados de liberdade. Esperamos encontrar, com este estudo, resultados que possam contribuir para a elaboração e implementação de políticas públicas que favoreçam a ressocialização dos egressos do Sistema Prisional brasileiro e, sobremaneira, a efetivação do direito à educação dos privados de liberdade, através da possibilidade de sua inserção no ensino superior.

Para a realização do trabalho proposto, utilizaremos a pesquisa documental. No próximo item, trataremos da fundamentação teórico-metodológica, com vistas a encontrar caminhos para as discussões necessárias ao objeto dessa pesquisa.

A proposta metodológica para essa pesquisa será orientada por uma abordagem quali-quanti. A pesquisa qualitativa "considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números" (SÍLVIA; MENEZES, 2005, p 20). Na quantitativa, laçaremos mão da análise dos dados, quando os números trouxerem luz à análise necessária. O trabalho que inclui pesquisa qualitativa e quantitativa pode se enriquecer de ambos os métodos, pois embora sejam diferentes, não se excluem.

Teremos como base os pressupostos da pesquisa bibliográfica, que consideramos adequada para o objetivo da presente investigação. Esta modalidade de pesquisa, segundo Severino (2007), é realizada a partir de

> [...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir de contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (SEVERINO, 2007, p.122).

Para análise dos dados, é necessário realizar o confronto entre os dados e os fatos. A pesquisa se inicia com uma fase exploratória e segue para a fase descritiva analítica. Como fonte, utilizaremos os *sites* oficiais do Governo Federal e do Estado do Paraná, bem como a bibliografia pertinente à proposta dessa pesquisa. A análise documental, que compreende o exame de relatórios oficiais diversos, leis, decretos e resoluções e demais documentos disponíveis nos *sites* oficiais citados, será realizada pelo viés da Análise Prospectiva de Richard Elmore.

Elmore (1979; 1980) propõe uma visão geral sobre a implementação e sugere duas abordagens claramente distinguíveis para a análise de implementação. O "mapeamento para frente" (Forward mapping) ou análise prospectiva, e a análise retrospectiva, ou "mapeamento para trás" (Backward mapping).[14] (ELMORE, 1979-80, apud VILLANUEVA, 1995. p. 185).

As abordagens de mapeamento para frente enfatizam a necessidade de relacionamentos hierárquicos e sugerem que quanto mais próximo estiver da fonte da política, maior é a autoridade e influência. Ao contrário do mapeamento para frente, as abordagens de mapeamento para trás sugerem que quanto mais próximo a fonte do problema, maior é a capacidade de influenciar a resolução de problemas.

Nessa pesquisa, propomos realizar a análise prospectiva. O desenho proposto por Elmore (1979; 1980) harmoniza com o marco tradicional de análise de políticas, também com técnicas convencionais de análise de decisões. Contudo, esse modelo possui a característica de supor que os elaboradores de políticas controlam os processos de organização, tecnologias e interações políticas que efetivam a implementação, ainda, assim, consideramos adequada a nossa análise. Como nos ensina Elmore:

> El diseño prospectivo es la estratégia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el processo de implementación. Comienza en la cúspide del processo, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarolla a lo largo de una sequencia de passos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del processo se establece, de nuevo con la mayor precisión

[14] -"Publicado originalmente com o título "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisión" en Political Science Quarterly, vol. 94, número., 4,1979-80, pp. 601-616.

> posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original (ELMORE, 1979-80, p. 601-616, apud VILLANUEVA, 1995. p. 253).[15]

Ao propor essa abordagem para o estudo, esperamos elucidar de que forma o Programa Remição pela Leitura contribuiu para a aprovação das pessoas em situação de privação de liberdade no vestibular das instituições de ensino superior do estado do Paraná, no ano de 2015.

Para a coleta dos dados, utilizamos os fundamentos da pesquisa exploratória, que "tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses" (GIL, 2002, p. 41).

O recorte temporal foi estabelecido no ano de 2015, por alguns fatores anotados por esta pesquisa. A lei que institui o programa no Estado do Paraná é de outubro de 2012. Observou-se que os anos subsequentes, 2013 e 2014, foram de esforços voltados para as ações de implementação do programa. Contudo, foi no ano de 2015 que melhor se pôde verificar os resultados de tais ações. Ainda, no ano de 2015, obtiveram-se resultados mais expressivos em relação ao número de privados de liberdade aprovados nos vestibulares do estado em questão, como apresentado em anexo (anexo I).

Observar o apenado como alguém sujeito de Direitos, com chances de reabilitação, é quebrar paradigmas necessários à humanização do sistema carcerário. Assim, essa pesquisa poderá colaborar para que o Estado repense as políticas públicas para o Sistema Penitenciário nacional.

A divulgação deste caso inovador em nosso Sistema Penitenciário sucateado, o caso do Paraná, poderá lançar luz a este obscuro túnel. A educação poderá, por meio de políticas públicas, ser o "fio de Ariadne" que nos conduzirá a saída deste labirinto que abriga hoje uma população de 726.712 detentos, segundo dados do INFOPEN[16].

---

[15] O design em perspectiva é a estratégia que vem à mente imediatamente ao pensar sobre a maneira pela qual o formulador de políticas pode influenciar o processo de implementação. Ele começa no topo do processo, com base na declaração mais precisa possível da intenção do formulador de políticas, e é desenvolvido ao longo de uma sequência de etapas cada vez mais específicas para definir o que é esperado de cada um dos responsáveis pela implementação em cada nível. Ao final do processo, é estabelecido, novamente com a maior precisão possível, qual seria o resultado satisfatório, considerado à luz da intenção original. (Tradução nossa)

[16] Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Junho/2016; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, dezembro/2015; IBGE, 2016. Disponível em < http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-deinformacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf> acesso em 20/09/2019.

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO

1.1 Direito à Educação nas constituições brasileiras

Podemos divisar no estudo da Carta Magna o tratamento importante que o referido direito dela recebeu. O importante constitucionalista, José Afonso da Silva, explicita esta condição de direito humano fundamental que goza o direito à educação na Carta Magna de 1988, em comentário ao seu artigo 205.

> O art. 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com o art. 6°, eleva a educação ao nível de direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a educação é direito de todos – com o quê esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico, por um lado, a cláusula a educação é dever do Estado e da família, constante do mesmo art. 205, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicitar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito. Vale dizer: todos têm direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família (SILVA, 2007, p. 184).

Dessa maneira, podemos compreender o direito à educação como um direito fundamental e condição indissociável para uma vida digna. Contudo, o referido direito não foi assim posto desde as primeiras constituições, representando em outros contextos históricos e jurídicos verdadeiros privilégios das classes que manejavam o poder. Cury (2018) traz importante reflexão das distâncias entre declarar e efetivar o direito à educação.

> A declaração e a efetivação desse direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. As precárias condições de existência social, os preconceitos, a discriminação racial e a opção por outras prioridades, fazem com que tenhamos uma herança pesada de séculos a ser superada. Por isso declarar e assegurar são mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem ou se esqueceram que somos portadores de um direito importante. Declarar e assegurar, sob esse enfoque, resultam na necessária cobrança de quem de direito (dever) e na indispensável assunção de responsabilidades por quem de dever (direito) em especial quando ele não é respeitado (CURY, 2018, p. 3).

A própria noção de Direitos Humanos oscila nos diversos contextos de tempo e de espaço, às vezes atendendo a conveniências nada coletivas, como podemos acompanhar na fala de Santos:

> Se observarmos a história dos direitos humanos no período imediatamente a seguir à Segunda Grande Guerra, não é difícil concluir que as políticas de direitos humanos estiveram em geral ao serviço dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemônicos. Um discurso generoso e sedutor sobre os direitos humanos permitiu atrocidades indescritíveis (SANTOS, 1997, p. 20).

O direito à educação perpassa nosso ordenamento constitucional, atendendo às conveniências dominantes, até ser guindado ao *status* de Direito Fundamental em 1988. No breve panorama que traçaremos, somos levados a observar que o Direito à educação não foi tradicionalmente, no Brasil, estendido aos privados de liberdade. Antes não foi estendido a todo cidadão, constituindo-se em privilégio e mecanismo de manutenção do *status quo.* Passaremos a um breve panorama do Direito à educação nas constituições brasileiras até a Carta de 1988.

Constituição de 1824

A primeira Constituição brasileira de 1824, ainda sob o poder do Império, foi promulgada por Dom Pedro I, inspirada no colonialismo inglês previu entre os direitos civis e políticos a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos e a criação de colégios e universidades. O direito à educação previsto na Constituição Imperial era excludente, na medida em que em seu artigo 6º restringia o título de cidadão apenas à determinada parcela da população. A Constituição de 1824, por exemplo, não considerava os escravos cidadãos, sendo que eles constituíam grande parte da população. Restrita era a ideia de cidadão, excluindo mesmo aqueles que não haviam infringido a lei, mas que não desfrutavam de liberdade, como era o caso dos escravos negros, que excluídos encontravam-se do direito à educação. Neste período, o Brasil organizava o Código Criminal. Continuaram vigentes as Ordenações Filipinas, confirmadas pela Assembleia Constituinte do Brasil, perdurando até 1830, quando foi sancionado por D. Pedro o Código Criminal do Império (ZAFFARONI, 2003, p. 423). Ainda não há de se falar em prisões organizadas.

Constituição de 1891

A Constituição de 1891, fruto da contraditória e incipiente República, adota o modelo federal e especifica a competência para legislar da União e dos Estados com relação à educação. A União deveria legislar sobre o ensino superior e aos Estados cabia legislar sobre o ensino secundário e primário, muito embora tanto a União quanto os Estados pudessem criar e manter instituições de ensino superior e secundário.

A referida constituição promove a separação entre Igreja e Estado, com o consequente rompimento da adoção de uma religião oficial. Ocorre a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos, prevista pelo art. 72, Seção II, da Declaração de Direitos. A passagem do Império para a República faz emergir anseios de um novo projeto para a educação. Nesse contexto, é proposta a Reforma Benjamin Constant, que aprova os Regulamentos da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal, do Ginásio Nacional (Decretos nº 981/1890 e nº 1.075/1890, respectivamente) e do Conselho de Instrução Superior (Decreto nº 1.232-G/91) (VIEIRA, 2007, p.295).

A primeira constituição republicana, contudo, representou um retrocesso em relação ao direito à educação, pois não mais garantia o livre e gratuito acesso ao ensino. Traria ainda consequências no plano político, pois o art. 70, em seu § 1º inciso II, determinava que os analfabetos não tivessem direito ao voto. O Direito à educação não se estendeu aos privados de liberdade.

Constituição de 1934

Na Constituição de 1934 temos importantes avanços, ela incorporou os direitos sociais aos direitos dos cidadãos. Apresentou dispositivos que organizavam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação e competência do Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo. Criou sistemas educativos nos estados, prevendo os órgãos de sua composição como corolário do próprio princípio federativo. Estabeleceu a garantia de imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, liberdade de cátedra e de auxílio a alunos necessitados. Determinou o provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso público. Como uma das inovações tem-se a extensão do direito à educação aos jovens e adultos e, pela primeira vez, a vinculação obrigatória de recursos

resultantes de impostos para manutenção do sistema de educação. O direito à educação do privado de liberdade, contudo, ainda não faz parte do referido sistema de educação nacional.

Constituição de 1937

A Carta Magna de 1937 foi apelidada de a Constituição “Polaca” por sua inspiração na Carta Magna polonesa de 1935. Trouxe enorme retrocesso para educação, já que o texto constitucional vinculou a educação a valores cívicos e econômicos. Não houve preocupação com o ensino público, sendo o primeiro dispositivo no trato da matéria dedicado a estabelecer a livre iniciativa. A centralização é reforçada pela previsão de competência material e legislativa privativa da União em relação às diretrizes e bases da educação nacional, bem como pela não referência aos sistemas de ensino dos estados, fruto da rigidez do regime ditatorial. A Constituição de 1937 priorizou a escola particular, ocasionando hiato entre o ensino das classes menos favorecidas. A gratuidade foi tratada como uma exceção a quem poderia alegar ser pobre na forma da lei. O ensino primário gratuito era obrigatório para todos, contudo deveria haver o dever de solidariedade. A referida Constituição Nova é claramente inspirada nas constituições de regimes fascistas europeus. Retrocede na ideia de ensino público e gratuito, e não corrobora com o Direto à educação dos aprisionados, deixando claras as linhas abissais que separam os cidadãos daqueles que não têm reconhecida esta condição.

Constituição de 1946

A Carta de 1946 resgata princípios presentes nas Constituições de 1891 e 1934. A competência da União para legislar englobou as diretrizes e bases da educação nacional. A competência dos Estados foi garantida pela competência residual, contendo previsão dos sistemas de ensino nacional e estadual. A vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino foi novamente estabelecida. Definiu a educação como direito de todos, com ênfase à ideia de educação pública. Houve a definição de princípios que direcionaram ao ensino primário obrigatório e gratuito, liberdade de cátedra e concurso para seu provimento nos estabelecimentos superiores oficiais e livres. A inovação foi a previsão de criação de institutos de pesquisa. A Carta de 1946 estende o Direito à educação, contudo não estabelece vínculo direto entre esse direito e o dever do Estado em um mesmo artigo. Mas, talvez, possa significar um embrião do

reconhecimento do direito à educação como Direito fundamental da pessoa humana, ainda que privado de liberdade.

Constituição de 1967

A Constituição de 1967 manteve a organização da educação nacional, preservando os sistemas de ensino dos Estados. Nota-se um retrocesso em matérias relevantes como, por exemplo, o fortalecimento do ensino particular, mediante previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo. Há também necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do ensino médio e superior aos que comprovassem insuficiência de recursos. Outra imposição é da limitação da liberdade acadêmica pelo medo de ser declarado subversivo. Registra-se também a diminuição do percentual de receitas vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

> "Nota-se, após análise dos diversos textos constitucionais brasileiros um tratamento dedicado à temática da educação, que reflete valores e ideologias. É, portanto, um tema político. Como se viu, a Constituição de 1967 foi concebida num cenário em que a supressão das liberdades políticas ainda não atingira seu estágio mais agudo. Assim, no caso da educação, os dispositivos não chegam a traduzir uma ruptura com conteúdo de constituições anteriores. Antes expressam a presença de interesses políticos já manifestos em outras Cartas, sobretudo àqueles ligados ao ensino particular. A 'liberdade de ensino', tema chave do conflito entre o público e o privado desde meados dos anos cinquenta, é visível no texto produzido no regime militar" (VIEIRA, 2007, p. 303).

Como conclui Sofia Lenche Vieira, a educação é tema político-ideológico, e na ideologia da ditadura não estava incluído o Direito à Educação dos membros do sistema prisional brasileiro.

A Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 apresenta o direito à educação como um direito social fundamental, e estabelece que é direito de todos e dever do Estado em parceria com a família. Preceitua que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O texto constitucional proclama o princípio da universalidade do direito à educação, com ênfase para o ensino fundamental, que deve ser obrigatório e gratuito. Os objetivos da educação estão previstos no art. 205 da CF/88 e para concretizá-los necessita-se de um sistema

educacional democrático, pautado nos princípios que a CF/88 acolheu: universalidade, igualdade, liberdade, pluralismo, gratuidade do ensino público, valorização dos respectivos profissionais, gestão democrática da escola obedecendo a um padrão de qualidade. O direito à educação, previsto na CF/88, tem seu fundamento maior na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art. XXVI. E a primeira vez que nossa jovem república faz a opção de expressar, em sua Lei Maior, a natureza de fundamentalidade da educação, o que enfatiza sua natureza de direito público subjetivo. Dessa forma, a Carta Magna, estendendo o referido direito a todos, faculta-o àqueles se encontram privados de liberdade. Do mandamento constitucional à implementação da garantia ao Direito à educação da pessoa privada de liberdade há, contudo, um longo caminho a ser trilhado.

1.2 O Direito à Educação como Direito Fundamental do ensino básico ao ensino superior

Não obstante a Constituição de 1988 ter elevado o direito à educação ao *status* de direito fundamental, não nos é dado olvidar que, no Brasil, este direito é marcado pela exclusão. A gigantesca e histórica desigualdade social que marca o país aprofunda-se, novamente, na presente curva do ciclo da história. Uma rede de relações sociais e políticas retrata o atual processo de dominação e exploração econômica experimentada pelos brasileiros. A observação meramente empírica revela-nos um crescente aumento nos problemas sociais pela extrema pobreza, doenças, analfabetismo, desemprego, aumento da violência, narcotráfico, entre outros. O Estado enquanto regulador social mostra-se enfraquecido, e assistimos a um processo em que ele parece se afastar gradualmente da responsabilidade de garantir as estruturas para a realização dos direitos sociais fundamentais.

O mandamento constitucional de 1988 trouxe grande progresso na definição e regulamentação do direito à educação, quando o consagra como direito fundamental. Contudo, a efetividade deste direito, no tocante à garantia de acesso, permanência e qualidade de ensino, ainda está por concretizar. A universalização, obrigatoriedade e gratuidade da educação são importantes componentes do processo de efetivação do Direito à educação. Sua efetivação é de suma importância para a realização do princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, não há que se falar em vida digna sem a garantia institucional e normativa do direito à educação. Isto posto, abre-nos a visão para o ‘como’ esta garantia tem sido ofertada, e até ‘onde’ ela deve conduzir o cidadão.

O Estado Brasileiro traz em sua essência, a partir da Constituição de 1988, o aspecto social ao incorporar a cidadania e a dignidade humana como fundamentos do Estado. Em seu artigo 3º elege como objetivos a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, e se compromete com a redução das desigualdades sociais. Para a concretização destes compromissos, é necessária a realização dos direitos individuais e sociais, sobretudo no tocante à educação, que vem corroborar com os fundamentos de cidadania e de dignidade humana.

Consagrado como direito social no art. 6° da Carta Magna de 1988, que figura no capítulo II - Dos Direitos Sociais, do título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o direito à educação compõe o rol dos Direitos Sociais. Combinando com os artigos previstos no título da "Ordem Social" (art. 205 e seguintes da CR/88), segue consagrado a todos os brasileiros, sem limitação pela Carta Magna, de nível de ensino ou de idade do cidadão destinatário do mandamento constitucional.

> Art. 6º- São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CF/1988).

Conforme se depreende de uma primeira leitura do artigo acima citado, a Constituição consagra o Direito à Educação como direito social fundamental. Para a sua efetivação, foram determinados alguns princípios fundamentais, tais como a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, para todos os níveis; a obrigatoriedade para o Ensino Médio e o atendimento às crianças de 0 a 6 anos na educação infantil.

O financiamento da educação foi estabelecido mediante uma política de fundos para a educação básica – inicialmente, com o Fundef e, atualmente, com o Fundeb. Foram vinculados constitucionalmente recursos para a viabilização da política educacional, estabelecida pela Lei Maior.

A Carta Magna de 1988, pela primeira vez, reafirma a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em nível nacional, conforme artigo 206, IV. O referido dispositivo amplia esta gratuidade para o ensino médio e explicita esta gratuidade para o Ensino Superior, já que no art. 206, IV, a Constituição de 88 fala somente em ensino, não fazendo distinção de nível.

> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
>
> IV– Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (CF/88).

Para a Constituição Federal de 1988, a educação é um direito público subjetivo[17]. Tal disposição fica clara nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 208.

> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
>
> § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

A Carta Magna facultou mecanismos legais para a busca da efetivação de tal direito. O mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública, dentre outros, visam facultar o acesso ao Judiciário a fim de garantir o Direito à Educação. Vale destacar que o artigo 208 da CR/88 determina que o Estado deve garantir a educação, dando "acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um" (CF/ 1988). Dessa forma, podemos depreender que a ordem dada pela Constituição Federal Brasileira é a de que a educação seja direito social fundamental em todos os níveis de expressão.

Vozes contrárias, contudo, levantam-se para dizer que o ensino superior não está inserido na ordem constitucional, que determina que o Direito fundamental à educação seja gratuito e acessível a todos os cidadãos que a pleiteiem. Os defensores dessa perspectiva buscam fundamento nos incisos I e II do artigo 208 da CCF/88, alegando que eles instituem a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, bem como estabelecem a progressiva universalização do ensino médio gratuito, contudo, não mencionam o ensino superior.

A Constituição Federal de 1988, no tocante à educação superior, previu expressamente, como dever do Estado, no art. 208, V, a necessidade de permitir o ingresso das pessoas aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um[18]. Esse fato não exclui o ensino superior do Direito à Educação, já proclamado fundamental pela referida Carta, em seu artigo sexto, conforme já exposto.

A LDB 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal, estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de

---

[17] O direito público subjetivo apresenta-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois através de ações próprias permite ao seu titular buscar a tutela judicial para forçar o Estado a executar o que deve por força de lei.

[18] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I–Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
II–Progressiva universalização do ensino médio gratuito;

colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Em seu artigo 4º, V, repete o mandamento constitucional, que determina que o "acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um".

A educação superior não se presta apenas a preparar o indivíduo para o exercício de uma profissão. É essencial para o progresso social, uma vez que estimula o pensamento reflexivo, estabelece a responsabilidade social, possibilita criação do conhecimento, promove a cultura. Sem o ensino superior o país permanece estagnado, figurando o ingresso na universidade como um importante passo em direção à superação das "linhas de invisibilidade"[19], propostas por Boaventura Santos (2009).

Contudo, somos forçados a concluir que o Estado Brasileiro não se propôs a ofertar o ensino superior a todos, como fez no caso do ensino médio, quando prevê a universalização progressiva, fato lamentável, pois fica patente a falta de interesse estatal em tornar o ensino superior real e viável para a nação brasileira.

1.3 – O Direito à Educação dos privados de liberdade.

Para que o Direito à educação penetrasse os insólitos recintos prisionais, muita movimentação política e profissional foi necessária. Como vimos, o Direito à educação com amplo acesso popular conta no Brasil com avanços e retrocessos.

Com vistas a atender às necessidades específicas da população prisional, a educação de Jovens e Adultos – EJA - torna-se uma modalidade da Educação Básica, o que passa a garantir às pessoas que estiveram à margem do processo educacional, na idade apropriada, o acesso ao direito à educação.

O enfrentamento da situação educacional no Brasil passava por incluir a população prisional nas políticas oficiais do Estado brasileiro para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), modalidade avaliada como adequada para o público custodiado. Os grandes desafios no campo da EJA, acima postos, deixa-nos em importante ponto desta pesquisa. Quando falamos de direito à educação dos privados de liberdade, estamos a olhar exatamente a parcela da população em que a taxa de analfabetismo se expande. A população carcerária no Brasil tem o seu perfil traçado no relatório INFOPEN- 2017, conforme transcrevemos:

[19] Boaventura de Souza Santos, *Epistemologias do Sul*, jan./2009.

> No ano de 2017, o INFOPEN coletou dados referentes a 726 mil pessoas presas no Brasil. É possível observar que a maior parte dos custodiados é composta por: jovens, pretos, pardos e com baixa escolaridade. O crime de roubo e de tráfico de drogas foram os responsáveis pela maior parte das prisões (INFOPEN, 2017, p. 68).

O mesmo relatório acima, apresenta-nos a escolaridade da população carcerária brasileira, contudo, o analfabetismo observado não é o funcional, mas o adotado pelo IBGE, ou seja, alfabetizada é a "pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhece". Na conclusão abaixo, retirada do citado relatório, podemos observar a fragilidade da penetração do direito à educação na população que esta pesquisa se propõe a analisar.

No que concerne ao grau de escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil, é possível afirmar que 51,3% delas possuem o Ensino Fundamental incompleto, seguido de 14,9% com Ensino Médio incompleto e 13,1% com Ensino Fundamental completo. O percentual de presos que possuem Ensino Superior completo é de 0,5%. Ao analisarmos os dados de escolaridade da população brasileira, obtidos a partir da PNAD Contínua 2017, percebemos que não há uma representação no sistema prisional dos mesmos graus de escolaridade observados na sociedade brasileira (INFOPEN, 2017, p. 34-35).

A fim de enfrentar essa realidade da população privada de liberdade, frente ao desafio de garantir o direito à educação como direito fundamental, iniciou-se, em 2005, uma ação conjunta entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Justiça (MJ). O marco legal - a oferta de educação no ambiente prisional - veio com a Resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CEB/CNE nº 2, aprovada em 19 de maio 2010, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação para Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade. A Resolução CEB/CNE 2/2010 tem virtude de uniformizar nos Estados Membros a prática educacional ofertada, tanto pedagógica como administrativamente.

No seu artigo segundo, a resolução deixa claro o amparo legal da oferta de educação no ambiente prisional, traçando o caráter nacional do atendimento. A especificidade do público a ser atendido, o privado de liberdade, é traçada pela submissão à Lei de execução Penal, juntamente com a legislação educacional vigente.

> **Art. 2º** As ações de educação em contexto de privação de liberdade devem estar calcadas na legislação educacional vigente no país, na Lei de Execução Penal, nos tratados internacionais firmados pelo Brasil no âmbito das políticas de direitos humanos e privação de liberdade, devendo atender às especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino e são extensivas aos presos provisórios,

> condenados, egressos do sistema prisional e àqueles que cumprem medidas de segurança (CEB/CNE, 2010).

O chamado Projeto Educando para a Liberdade foi um dos programas gerenciados pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC). É um projeto que se baseia em duas assertivas: o fato de que em 1988 a Constituição Federal transformou a educação em um direito fundamental, portanto de todos; e a necessidade de se desenvolver políticas públicas com vistas ao atendimento de segmentos da população, que por razões históricas e estruturais encontram-se à margem do acesso aos direitos fundamentais. Há aqueles que se encontram “do outro lado da linha abissal”, na fala de Boaventura dos Santos (2009): “O outro lado da linha abissal é um universo que se estende para além da legalidade e ilegalidade, para além da verdade e da falsidade." Juntas, estas formas de negação radical produzem uma ausência radical, a ausência de humanidade, a sub-humanidade moderna. Assim, “a exclusão torna-se simultaneamente radical e inexistente, uma vez que seres sub-humanos não são considerados sequer candidatos à inclusão social"(SANTOS, 2009, p. 38-39).

O Programa Educando para a liberdade resulta de ações que estão na base de políticas públicas de integração e cooperação. Tais ações representam um esforço conjunto do Ministério da Educação pelo Departamento de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Justiça através do seu Departamento Penitenciário Nacional e Secretarias Estaduais de Justiça, e também dos representantes da UNESCO no Brasil. Esta cooperação fornece as bases legais e o alinhamento de esforços para a realização do programa Educando para a Liberdade, que busca articular as pastas da Educação e da Administração Penitenciária no âmbito dos estados para que possa haver uma coordenação das ações que viabilizem a oferta da educação nos ambientes prisionais. Nesse sentido, buscou-se uma certa identidade na prática profissional e pedagógica no âmbito do programa.

Após falarmos sobre o direito à educação das pessoas privadas de liberdade, é necessário um olhar sobre os mecanismos legais que permitiram o abatimento na pena pelo estudo e, posteriormente, pela leitura. No capítulo que segue falaremos um pouco sobre o sistema prisional, sobre a teoria da pena e seu caráter ressocializador.

2 O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

2.1 -O cárcere

O Sistema Penitenciário Brasileiro[20], francamente sucateado e falido em seu propósito ressocializador, conforme relata-nos o já referenciado Relatório da CPI do Sistema Carcerário, tem incontáveis desafios rumo ao alvo que o concebeu. Dentre os problemas enfrentados pela população carcerária estão a superlotação, a falta de investimento público, a violação aos direitos humanos de toda sorte.

> A superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias (BRASIL, 2009, p.247).

De acordo com o relatório do Departamento Penitenciário Nacional, publicado em junho de 2017, a população prisional chegou a 726.354 mil pessoas. Ainda de acordo com este relatório, desde 2000, a população carcerária cresceu, em média, 7,14% ao ano.

Quadro 1 – Pessoas privadas de liberdade no Brasil em junho de 2017.

Quadro 1. Pessoas privadas de liberdade no Brasil junho de 2017[5]

Brasil - Junho de 2017	
Total da população prisional	**726.354**
Sistema Penitenciário	706.619
Secretarias de Segurança e Carceragens*	19.735
Total de Vagas	**423.242**
Déficit de vagas	**303.112**
Taxa de Ocupação	**171,62%**
Taxa de Aprisionamento	**349,78**

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho /2017; IBGE, 201
* Dados referentes a dezembro de 2016.

[20] O Sistema Penitenciário Brasileiro, ou Sistema Penitenciário Nacional, diz respeito ao complexo de todos os estabelecimentos penitenciários do Brasil, em todas as unidades da federação, e está subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. O Sistema Penitenciário Federal é o nome dado ao conjunto de unidades federais de execução penal, que são subordinadas ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com previsão no artigo 72, parágrafo único, da Lei de Execução Penal e no artigo 3º da Lei dos Crimes Hediondos [...] o Sistema Penitenciário Federal - SPF. Composto por 4 unidades prisionais no primeiro semestre de 2017 – a) Catanduvas (PR), b) Campo Grande (MS), c) Porto Velho (RO) e d) Mossoró (RN). (Relatório Infopen/2017, disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf).

O quadro acima consta do relatório INFOPEN/17[21]; nele observamos os dados gerais sobre a população prisional brasileira, em junho de 2017. Ao analisá-lo, podemos constatar um déficit total de 303.112 mil vagas, perfazendo uma taxa de ocupação de 171,62%. Esses são números importantes para compreender o acesso ao Direito à educação dos encarcerados.

Uma breve consulta ao citado relatório INFOPEN, produzido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública através do Departamento Penitenciário Nacional, permite verificar que o perfil do preso brasileiro se mantém há anos entre os jovens, pardos e de baixa escolaridade[22]. Apesar de ser um número expressivo de cidadãos, só adquirem visibilidade quando ultrapassam as linhas da demarcação social e representam ameaça ou incômodo aqueles que se encontram inseridos no sistema de proteção jurídico social. Como resultado desse processo, temos reincidência do apenado, como resultado da difícil transposição das "linhas abissais" impostas. Como expressa o pensamento de Boaventura Santos (2009) na obra Epistemologias do Sul.

> "O pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal. Consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que as invisíveis fundamentam as visíveis. As distinções invisíveis são estabelecidas através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo 'deste lado da linha' e o universo 'do outro lado da linha'. A divisão é tal que 'o outro lado da linha' desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente, e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir sob qualquer forma de ser relevante ou compreensível" (SANTOS, 2009, p. 31-32).

Transpor os umbrais do sistema carcerário é um constante desafio de vencer a invisibilidade social. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2017, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional-DEPEN, traz dados importantes para a compreensão do perfil da população carcerária.

> Em relação à faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil, é possível inferir que a maior parte é composta por jovens (segundo classificação do Estatuto da Juventude - Lei nº 12.852/2013). Entre estes, 29,9% possuem entre 18 a 24 anos, seguido de 24,1% entre 25 a 29 anos e 19,4% entre 35 a 45 anos. Somados o total de presos até 29 anos de idade totalizam 54% da população carcerária (Relatório INFOPEM, 2017, p. 30).

---

[21] Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf. Acesso em 23/10/2019, 12:35.

[22] 21- "Em relação ao dado sobre a cor ou etnia da população prisional brasileira, (...) 46,2% das pessoas privadas de liberdade no Brasil são de cor/etnia parda, seguido de 35,4% da população carcerária de cor/etnia branca e 17,3% de cor/etnia preta. Somados, pessoas presas de cor/etnia pretas e pardas totalizam 63,6% da população carcerária nacional. Quando observamos os dados da PNAD Contínua 2017, percebemos que há uma representação da população preta e parda no sistema prisional brasileiro. Os dados da PNAD indicam, que somados, o total de pardos e pretos representam 55,4% da população brasileira" (Relatório INFOPEN/2017).

Como observado, mais da metade da população carcerária é formada por jovens. Combinado com as informações sobre raça, cor ou etnia, pode-se inferir que o Brasil possui em seu sistema prisional maioria de jovens pretos ou pardos. Como afirmado abaixo, pretos e pardos somados totalizam 55,44% da população em questão.

> Em relação ao dado sobre a cor ou etnia da população prisional brasileira, o gráfico abaixo (17) indica que 46,2% das pessoas privadas de liberdade no Brasil são de cor/etnia parda, seguido de 35,4% da população carcerária de cor/etnia branca e 17,3% de cor/etnia preta. Somados, pessoas presas de cor/etnia pretas e pardas totalizam 63,6% da população carcerária nacional. Quando observamos os dados da PNAD Contínua 2017, percebemos que há uma representação da população preta e parda no sistema prisional brasileiro. Os dados da PNAD indicam que, somados, o total de pardos e pretos representam 55,4% da população brasileira (Relatório INFOPEM, 2017, p. 31 - 32).

Acrescente-se à análise em curso os dados quanto à escolaridade, que se pode colher do referido relatório, que passamos novamente a citar.

> No que concerne ao grau de escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil, é possível afirmar que 51,3% destas possuem o Ensino Fundamental Incompleto, seguido de 14,9% com Ensino Médio Incompleto e 13,1% com Ensino Fundamental Completo. O percentual de presos que possuem Ensino Superior Completo é de 0,5%. Ao analisarmos os dados de escolaridade da população brasileira, obtidos a partir da PNAD Contínua 2017, percebemos que não há uma representação no sistema prisional dos mesmos graus de escolaridade observados na sociedade brasileira. No sistema penitenciário, mais da metade das pessoas custodiadas possuem baixa escolaridade, ao passo que entre a população brasileira percebe-se maior dispersão entre todos os níveis educacionais (Relatório INFOPEM, 2017, p. 34 -35).

Quanto à escolaridade, podemos afirmar com fulcro no relatório acima citado, que se trata de uma população de baixa escolaridade. Acrescentando-se os dados de idade e etnia, temos que a população carcerária brasileira é, em sua maioria, composta de jovens, pretos ou pardos, e de baixa escolaridade.

Um grande problema enfrentado pelo sistema penal brasileiro é a questão da reincidência, que é um tema complexo, decorrente de uma soma de fatores e de difícil aferição. Alguns estudos apontam que a taxa de reincidência no Brasil chega a 70% dos presos, enquanto outros questionam se esse número está realmente correto. Como veremos posteriormente, o Direito Penal considera mais de um tipo de reincidência, fato que também influencia na determinação do índice.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ - celebrou acordo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a fim de que fosse realizada uma pesquisa

sobre reincidência criminal no Brasil. “O termo previu um trabalho capaz de apresentar um panorama da reincidência criminal com base em dados coletados em alguns estados do país”[23]. O relatório desta pesquisa do ano de 2015 fornece uma importante dimensão do fenômeno da reincidência no Brasil.

> Concluiu-se que, a cada quatro apenados, um é reincidente legalmente. O resultado é próximo do encontrado por Adorno e Bordini (1991) em levantamento feito em São Paulo (porém, sem considerar o limite legal de cinco anos). Como mostrado na segunda seção deste relatório, várias pesquisas documentam que a taxa de reincidência penitenciária é bem superior a isso, bem como é enorme o número de pessoas que colecionam reiteradas passagens pelo sistema (Relatório IPEA, 2005, p. 111).

No Brasil, os dados de pesquisas sobre o Sistema Penitenciário apontam a completa falência e sucateamento do sistema. Dentre os problemas enfrentados pela população carcerária estão a superlotação, a falta de investimento público, a violação aos direitos humanos, péssimas condições de higiene e assistência à saúde, entre outros[24]. Neste campo minado por toda sorte de conflitos sociais e individuais, o direito à educação tem buscado inserção e, para tanto, longo foi o caminho.

Os números lançam luz à problemática da anunciada e denunciada falência do sistema prisional brasileiro. E, ainda, como um dos resultados imediatos, temos reincidência do apenado, patenteando a difícil transposição das “linhas abissais”, da fala de santos, imposta e proposta pelos mecanismos sociais de exclusão.

Para a definição da taxa de reincidência, há de se enfrentar importante questão: qual o tipo de reincidência está sendo analisada pela pesquisa acima mencionada? O art. 63 do Código Penal Pátrio preceitua que “verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior”.

---

[23] Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=25590. Acesso em 23/10/2019 16h33.

[24] CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar; n. 384) Disponível em: http://bd.camara.gov.br, acesso em 01/11/2019 as 12h20.

Se olharmos apenas para este artigo, o autor de um crime só se tornará reincidente quando o mesmo crime for praticado após trânsito em julgado de uma sentença penal condenatória, que tenha sido proferida por causa de um crime anterior, no Brasil ou em país estrangeiro. A sentença que ainda não transitou em julgado não enseja reincidência, poderia, contudo, ser considerada para efeitos de maus antecedentes. No entanto, o vigor da Súmula 444 do Superior Tribunal de Justiça sepultou tal entendimento, só se podendo considerar, para tanto, a sentença condenatória anterior efetivamente transitada em julgado.

A Doutrina de Direito Penal considera ainda outros tipos de reincidência. O relatório IPEA 2015 aborda a problemática conforme citamos.

> [...] depois de analisar estudos prévios de Adorno e Bordini (1989) e Pinatel (1984), sugere diferenciar quatro tipos de reincidência: i) reincidência genérica, que ocorre quando há mais de um ato criminal, independentemente de condenação, ou mesmo autuação, em ambos os casos; ii) reincidência legal, que, segundo a nossa legislação, é a condenação judicial por novo crime até cinco anos após a extinção da pena anterior; iii) reincidência penitenciária, quando um egresso retorna ao sistema penitenciário após uma pena ou por medida de segurança; e iv) reincidência criminal, quando há mais de uma condenação, independentemente do prazo legal. Inclusive, a tentativa de mensurar a reincidência ganha diferentes contornos metodológicos, dependendo do tipo de conceito que se assume (Relatório IPEA, 2015, p. 8).

Contudo, independentemente do tipo de reincidência que decidimos analisar, os índices disponíveis são sempre altos, dando a compreensão da necessidade de políticas públicas a favor da efetividade do ideal ressocializador do cumprimento da pena.

> [...]as taxas de reincidência calculadas pelos estudos brasileiros variam muito em função do conceito de reincidência trabalhado. Os números, contudo, são sempre altos (as menores estimativas ficam em torno dos 30%). Esse grave problema tem levado o poder público e a sociedade a refletirem sobre a atual política de execução penal, fazendo emergir o reconhecimento da necessidade de repensar essa política, que, na prática, privilegia o encarceramento maciço, a construção de novos presídios e a criação de mais vagas em detrimento de outras políticas (Relatório IPEA, 2015, p. 12).

Cabe-nos ainda enfrentar outro tema para melhor compreensão da Política pública expressa no programa de remição da pena pelo estudo através da leitura. Antes de falar da remição da pena, precisamos falar um pouco sobre a pena no ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 -Alguns aspectos da Teoria da Pena no Direito Penal Brasileiro

A doutrina jurídica divide a teoria da pena em três grandes grupos, a fim de conceituar a sua finalidade. Assim, temos a teoria absoluta; a teoria relativa; e a teoria mista. Na Teoria Absoluta, a pena é vista como um castigo, uma consequência do crime. Para essa teoria, o objetivo é punir, ou seja, um fim em si mesma. Para a Teoria Relativa, a pretensão é outra. A pena visa obstruir a realização de novos crimes. Já a Teoria Mista, unificadora ou eclética, concilia as anteriores; nela, há o escopo de retribuir ao condenado o mal causado e o de prevenir que tanto o autor de crime quanto a sociedade cometam novos crimes. No Brasil, o ordenamento jurídico aderiu à Teoria Mista (Noronha, 2000).

As teorias da pena estão ligadas à cultura revelando, em decorrência do contexto social e econômico, nuance mais preventiva ou retributiva. A lei penal brasileira adota uma teoria mista ou unificadora da pena. Pode-se depreender esse fato em função da redação do caput do art. 59 do Código Penal. Em sua parte final, o caput do referido artigo deixa claro o entendimento do legislador que conjuga a necessidade de reprovação com a de prevenção do crime.

Noronha conclui:

> As teorias mistas conciliam as precedentes. A pena tem índole retributiva, porém objetiva os fins da reeducação do criminoso e de intimidação geral. Afirma, pois, o caráter de retribuição da pena, mas aceita sua função utilitária (NORONHA, 2000, p. 223).

Na mesma esteira, Prado assim se expressa:

> A pena - espécie de gênero sanção penal - encontra sua justificação no delito praticado e na necessidade de evitar a realização de novos delitos. Para tanto, é indispensável que seja justa, proporcional à gravidade do injusto e à culpabilidade de seu autor, além de necessária à manutenção da ordem social (PRADO, 2005, p. 522).

A pena privativa de liberdade encontra-se disciplinada no art. 33 e seguintes do Código Penal e está posta nos próprios artigos que trazem os tipos penais[25]. Esta modalidade de pena retira o condenado do convívio social, privando-o da liberdade, direito fundamental de todos os homens. Segundo o Código Penal, em seu artigo 32, as penas são privativas de liberdade;

[25] CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar; n. 384) Disponível em: http://bd.camara.gov.br, acesso em 01/11/2019 as 12h20.

restritivas de direitos; e de multa. Na seção I, do capítulo I do título V, quando trata das penas privativas de liberdade, o Código Penal regulamenta as espécies da mesma que são a reclusão e detenção (seu artigo 33 Código Penal). Assim, a pena privativa de liberdade como gênero e manteve a pena de detenção e reclusão como espécie. Interessa-nos, na presente análise, aqueles que se encontram no cumprimento da pena privativa de liberdade.

A garantia da liberdade é a função primordial do Direito Penal, bem como assegurar o convívio social. Em tese, o apenado deverá ter garantido os direitos fundamentais, constitucionalmente conferidos. Assim, para haver a privação da liberdade, é mister que seja dado ao cidadão, que comete um delito, todas as garantias que a constituição lhe faculta, como um justo julgamento, atendendo ao devido processo legal, e uma pena dosada nos estritos limites da lei.

2.3 -O caráter ressocializador da Pena Privativa de Liberdade

A Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal – LEP - também explicita os objetivos do cumprimento de sentença, em seu artigo primeiro: "A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (Artigo 1º da Lei de Execução Penal). E é no trecho "proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado" que a lei consagra o objetivo da ressocialização social do privado de liberdade.

Sobre a execução ressocializadora da pena, esclarece Roxin (1986):

> [...] a execução da pena apenas se justifica se prosseguir esta meta na medida do possível, isto é, tendo como conteúdo a reintegração do delinquente na comunidade. Assim, apenas se tem em conta uma execução ressocializadora. O facto da ideia de educação social através da execução da pena ser de imediato tão convincente, deve-se a que nela coincidem prévia e amplamente os direitos e deveres da coletividade e do particular, enquanto na cominação e aplicação da pena eles apenas se podem harmonizar através de um complicado sistema de recíprocas limitações (ROXIN, 1986, p. 40).

A Lei de Execução Penal é considerada como uma legislação avançada no tocante à garantia dos direitos humanos assegurados pela Constituição. Como podemos observar na afirmação do relatório da CPI do Sistema Penitenciário já citado neste trabalho.

> O Brasil conta com excelente aparato jurídico relativo ao Direito Penitenciário. A Constituição Federal contém importantes princípios gerais referentes às mulheres, aos direitos dos presos e à pena. A Lei de Execução Penal (LEP) é uma das mais avançadas do mundo e está em vigor há 24 anos (BRASIL, 2009, p.191).

Contudo, a realidade da execução penal no Brasil destoa do tom garantista da LEP. As altas taxas de reincidência, já discutidas neste texto, entre outros, atestam este panorama. A dura realidade social da grande maioria dos egressos do sistema prisional, seja por preconceito, falta de oportunidade no mercado de trabalho, ou por não apoio da família e comunidade, evidencia a dificuldade de reintegração social. Em relação a isso, assim se expressa Bitencourt:

> [...] não se pode atribuir às disciplinas penais a responsabilidade exclusiva de conseguir a completa ressocialização do delinquente, ignorando a existência de outros programas e meios de controle social de que o Estado e a sociedade devem dispor com objetivo ressocializador, como é a família, a escola a igreja etc. A readaptação social abrange uma problemática que transcende o aspecto puramente penal e penitenciário (BITENCOURT, 2011, p. 143).

Um importante recurso, com vistas a dinamizar a execução da pena, é o instituto jurídico da Remição da Pena. No seu artigo 126, a Lei de Execução Penal permite a remição, o abatimento no tempo da pena, pelo estudo. Tal permissivo vai de encontro à finalidade ressocializadora do cumprimento da pena, bem como com o seu dever de garantia dos direitos fundamentais, não atingidos pela sentença. Sendo o Direito à educação um direito fundamental, que não se inclui na mira punitiva do Estado, deverá ser preservado sendo possibilitado para o privado de liberdade.

2.4 -A Lei de Execução Penal e as possibilidades de remição da Pena

A Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, em seu artigo primeiro, apresenta o objetivo da execução penal que é "efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado". O referido dispositivo legal deixa inequívoco a *mens legis*, que é a integração do "condenado e do internado" à sociedade a qual faça parte. Para tanto, prevê mecanismos de assistência do apenado de modo a prepará-lo para o retorno ao convívio para além das grades. Para tanto, no artigo décimo é afirmado o dever do Estado com a assistência ao privado de liberdade, conforme transcrito abaixo:

> Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.
> Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Tal assistência decorre da proteção que o Estado deve conferir ao custodiado na realização das garantias constitucionais dos Direitos Humanos Fundamentais, garantias que visam humanizar a pena e possibilitar ao apenado que possa cumpri-la e retornar ao convívio social. A Lei de Execução Penal-LEP, em seu artigo de número onze, traz uma série de forma de assistência, claramente definidas, que visam: à reeducação do preso, ao preparo para a cidadania, possibilidade de trabalho e estudo, melhoria da qualidade de vida no ambiente prisional.

> Art. 11. A assistência será:
> I - Material;
> II - À saúde;
> III - Jurídica;
> **IV - Educacional**;
> V - Social;
> VI - Religiosa.

No mesmo diapasão, a LEP institui a possibilidade de remição da pena. Em um olhar para a historicidade do instituto mencionado, "o instituto da remição de parte da pena pelo trabalho teve origem no Direito Penal Militar da guerra civil espanhola, na década de 1930" (Bitencourt, 2018, p. 952). Similar ao instituto atual, a remição naquela época era dada pelo trabalho dentro das prisões, quando a quantidade de dias trabalhados era deduzida de sua pena.

No Brasil, anteriormente a sua instituição pela LEP, já era citada em alguns textos legais a possibilidade de remição de pena, exemplo da Lei Federal nº 6416/77[26]. Entretanto foi a lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que disciplinou o instituto conforme o conhecemos.

O instituto da remição de pena, segundo a LEP, artigo 126, é aplicável na execução de pena restritiva de liberdade e alcança os condenados a cumprimento de pena no regime fechado ou semiaberto, incluindo também os que foram condenados por crimes hediondos.

A remição de pena foi aplicada no ordenamento jurídico pátrio, inicialmente, utilizando-se para desconto na pena cominada, ou seja, aplicada pelo juiz, o tempo de trabalho, o estudo. Posteriormente, admitiu-se a remição pelo estudo através da leitura e outra atividade social, como falaremos adiante.

[26] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6416.htm.

Outro importante princípio constitucional na orquestração desse instituto é o Princípio da Dignidade Humana, que visa garantir direitos e atribuir deveres ao apenado. Outros princípios garantidos pela Constituição Federal de 1988 também estão vinculados à remição da pena, quais sejam, a Dignidade da Pessoa Humana, o Princípio da Humanidade das Penas, a Intranscendência das penas, o Princípio da Individualização e da não Perpetuação das Penas, o Princípio da Proporcionalidade. Todos figuram no rol das garantias constitucionais que nos lega a Carta Magna de 1988.

2.5 -Possibilidades de Remição da Pena

A remição da pena, prevista na Lei nº 7.210/84, a LEP, relaciona-se estreitamente ao princípio assegurado pela CF/88 de individualização da pena[27], que garante a cada custodiado a atenção individual do juízo da execução penal à execução de sua pena. Em 2011, veio a lume a Lei nº 12.433, que amplia essas possibilidades de remição e, ainda, altera a redação dos artigos 126, 127 e 128 da Lei de Execução Penal, alargando as possibilidades do instituto como passaremos a falar.

Remição pelo Trabalho

Nesta modalidade de remição, assentada no artigo 126 da LEP, é facultado ao apenado descontar para cada 3 (três) dias de trabalho regular, nos moldes do art. 33 da LEP, 1 (um) dia de abatimento da pena a cumprir (LEP. art. 126, § 1º, II), sendo considerado o tempo descontado como pena efetivamente cumprida.

No caso da remição pelo trabalho, o apenado deve estar em regime fechado ou semiaberto de cumprimento de pena. Isso ocorre porque se o privado de liberdade estiver cumprindo pena em regime aberto, o trabalho já será um pressuposto para esta progressão de regime[28]. Tudo conforme o disposto nos artigos 114, I e 132, § 1º, da Lei de Execução Penal[29].

---

[27] O Princípio da individualização da pena "significa que a pena não deve ser padronizada, cabendo a cada delinquente a exata medida punitiva pelo que fez" (Nucci, 2014, p.65).

[28] Nos termos do art. 112 da Lei de Execução Penal, "a pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva, com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos 1/6 (um sexto) da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão" (Nucci, 2014, p.318).

[29] De forma sintética, regimes de cumprimento da pena privativa de liberdade - PPL podem ser:
. Fechado – O preso cumpre a pena em estabelecimento penal de segurança máxima ou média.

Remição pelo Estudo

A previsão legal para a remição da pena pelo estudo foi fruto do labor da doutrina jurídica e da jurisprudência dos tribunais, que pouco a pouco consolidou o entendimento de que a pena também deveria ser remida pelo estudo. Este entendimento eleva a ocupação pelo estudo ao patamar já consolidado pelo trabalho, na jurisprudência e nas leis para fins de remição da pena. O Supremo Tribunal Federal – STF, na esteira deste entendimento, editou a Súmula[30] 341, com a seguinte redação:

> "A frequência a curso de ensino formal é causa de remição de parte do tempo de execução da pena sob regime fechado ou semiaberto" (STF).

Com a edição da súmula, foram implementadas atividades educacionais no ambiente prisional. Posteriormente ao entendimento sumulado, foi editada a Lei 12.433/2011 que alterou o artigo 126 da LEP para incluir a normatização da remição pelo estudo. Nos estabelecimentos prisionais, foram instaladas salas de aula destinadas a curso de ensino básico e profissionalizante, conforme veremos adiante.

A resposta legislativa à demanda da remição pelo estudo veio com a Lei 12.433/11, que alterando a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, dispõe sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. Assim, com o novo artigo 126 da LEP, o condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir um dia de pena para cada doze horas de frequência escolar. As doze horas devem estar divididas, em no mínimo, três dias. Assim, é necessária a combinação de três dias no mínimo, com 12 horas, para efeito do abatimento facultado pela lei.

A referida lei traz, ainda, em cinco parágrafos ao artigo 126 da LEP, para especificar melhor a matéria, dispondo que tipo de estudo será tomado para efeito da referida lei, como compatibilizar estudo e trabalho, como o benefício pode ser ampliado em caso de conclusão de ensino entre outros. Dessa maneira, com a referida lei, o tempo remido pelo trabalho ou pelo

---

. Semiaberto – O apenado cumpre a pena em colônia penal agrícola, industrial ou similar.
. Aberto – O apenado trabalha ou frequenta cursos em liberdade, durante o dia, e recolhe-se na Casa do Albergado ou estabelecimento similar à noite e nos dias de folga.

[30] A Súmula é o resumo de toda a jurisprudência pacífica de um tribunal, transformado em um enunciado, que expressa determinado posicionamento em relação a uma matéria jurídica, já submetida à apreciação judicial e os casos que lhe assemelhem.

estudo é computado como pena efetivamente cumprida. Por exemplo, se o preso cumpriu dois anos de prisão e conseguiu dois meses de remição pelo estudo, juridicamente, ele já cumpriu dois anos e dois meses de pena. Dessa forma, todos os cálculos da execução da pena[31], como os benefícios penais de progressão de regime, entre outros, passam a ser feitos com base no tempo decorrente da remição. A possibilidade de remição é um incentivo ofertado pela lei para o estudo nos meios prisionais, bem como atende ao caráter ressocializador da pena, em tese, almejado pela lei penal.

Conforme o artigo 126, caput, tem direito à remição por estudo o detento que se encontra em regime fechado ou semiaberto. No parágrafo 6º, do artigo, o condenado que cumpre a pena em regime aberto e semiaberto ou que usufrui de liberdade condicional também poderá remir a pena pela frequência a curso de ensino regular ou de educação profissionalizante. O desconto será procedido, conforme o disposto no inciso I do § 1º do mesmo artigo 126, seja parte do tempo da execução da pena ou do período de prova, a razão é de 1 (um) dia de pena reduzido para cada 12 (doze) horas de frequência em atividade educacional.

Remição pela Leitura

A modalidade de remição por estudo através da leitura, ou simplesmente remição pela leitura, um instituto relativamente jovem na legislação brasileira inclui a possibilidade de remir o tempo de cumprimento da pena pela leitura.

O instituto legal da remição por leitura surgiu pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, em 2012, através de uma lei estadual do estado do Paraná e se apresenta como forma de complementação da remição por estudo. Após sua aplicação nos presídios paranaenses, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Recomendação de nº 44 disciplinando a forma procedimental e incentivando a adoção de tal instituto nos estabelecimentos prisionais. Isso porque, a exemplo do Paraná, a remição pela leitura passou a ser adotada por diferentes estados.

Sobre a remição da pena pela leitura, passaremos a discorrer mais detidamente no próximo capítulo.

[31] O cálculo da pena é feito pelo juiz responsável pela sentença condenatória, nos termos do artigo 68 do Código Penal. Após o recolhimento à prisão, os cálculos relativos à progressão da pena passam a ser feitos pelo juiz da execução da pena. É também este juiz o responsável por aplicar a remição da pena.

3- A REMIÇÃO PELA LEITURA

No artigo 5° da Constituição Federal encontramos dispostas as garantias fundamentais individuais e coletivas. Esses direitos, constitucionalmente protegidos, também estão assegurados pela Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) aos condenados à pena privativa de liberdade. A referida lei preceitua em seu artigo terceiro:

> Art. 3º Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei.
> Parágrafo único. Não haverá qualquer distinção de natureza racial, social, religiosa ou política (BRASIL, 1984).

A sentença deverá ser explícita em seus efeitos. Deverá declarar quais direitos do apenado ela atinge, os demais devem continuar assegurados pelo Estado, que passa a ser seu tutor, como é o caso do Direito à educação.

A adesão do custodiado é voluntária. Aqueles que participam do programa lerão a cada 30 dias um livro com a finalidade de remição. Após, deverão produzir um relatório de leitura e/ou resenha, de acordo com sua escolaridade. O trabalho escrito é então avaliado, e se obtiver 60% de aproveitamento fará jus ao desconto na pena. Para que se proceda ao desconto, caberá aos Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos vinculados às Unidades Prisionais, aos quais o apenado estiver vinculado, o trabalho de encaminhar o Atestado de participação na Remição pela Leitura, com respectivo aproveitamento e carga horária cumprida, ao Juiz responsável pela Vara de Execuções Penais, o qual, por sua vez, procederá à concessão da remição da pena nos termos da lei 17329 - 8 de outubro de 2012.[32]

No dia 20 de junho de 2012 foi editada portaria conjunta de número 276, do Ministério da Justiça e do Departamento Penitenciário Nacional. Tal portaria se deu de forma a, em seu artigo primeiro, "instituir, no âmbito das Penitenciárias Federais, o Projeto "Remição pela Leitura", em atendimento ao disposto na Lei de Execução Penal, no que tange à Assistência Educacional aos presos custodiados nas respectivas Penitenciárias Federais" (art. 1º portaria conjunta 276/12).

Na sequência, o Conselho Nacional de Justiça edita a Recomendação de número 44 de 26 de novembro de 2013, que "dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura" (Rec. 44 CNJ). A

[32] Disponível em: http://www.leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-17329-2012-parana-institui-o-projeto-remicao-pela-leitura-no-ambito-dos-estabelecimentos-penais-do-estado-do-parana.

recomendação 44 traz uma sequência importante de “considerados”, que faculta compreender como se estruturou a rede de normatização que traz a lume a Remição pela Leitura.

O dispositivo considera uma ordem cronológica de permissivos legais, que tecem uma rede normativa na qual se escolma a recomendação 44. Passamos a listar o que considera a recomendação 44 do CNJ.

> - “O teor da Nota Técnica Conjunta de n. 125/2012, expedida pelos Ministérios da Justiça e da Educação, em 22 de agosto de 2012.
>
> - A edição da Portaria Conjunta de n. 276, de 20 de junho de 2012, do Conselho da Justiça Federal (CJF) e da Diretoria Geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça, que disciplinou o projeto de remição pela leitura para os presos de regime fechado custodiados em penitenciárias federais de segurança máxima.
>
> - O disposto nos artigos 126 a 129 da Lei n. 7.210/84 (Lei de Execução Penal - LEP), com a redação dada pela Lei n. 12.433, de 29 de junho de 2011, que possibilitam a chamada remição de pena pelo estudo de condenados presos nos regimes fechado e semiaberto.
>
> - O teor da Súmula de nº 341, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que proclama: "A frequência a curso de ensino formal é causa de remição de parte do tempo de execução de pena sob regime fechado ou semiaberto".
>
> - O que preconizado no art. 3º, inciso III, da Resolução de n. 02, da Câmara de Educação Básica (CEB), do Conselho Nacional de Educação, que institui diretrizes curriculares para o ensino fundamental e procura valorizar os diferentes momentos e tipos de aprendizagem.
>
> - O disposto no art. 3º, inciso IV, da Resolução de n. 03, de 11 de março de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que associa a oferta da educação às ações complementares de fomento à leitura no contexto prisional.
>
> - A experiência exitosa de projetos pioneiros no Brasil, em algumas unidades da federação, no sentido de assegurar à população segregada em regime fechado e que demonstra bom comportamento no cumprimento da pena a chamada remição pela leitura.
>
> - A decisão plenária tomada no julgamento do Ato n. 0000411-19.2013.2.00.0000, na 179ª Sessão Ordinária, realizada em 12 de novembro de 2013” (Rec. 44 CNJ).

Dessa forma, considerando as normas já vigentes no ordenamento jurídico, a recomendação 44 vem indicar aos Tribunais de todo o país que, para fins de remição pelo estudo, sejam valoradas, consideradas e estimuladas as atividades de caráter complementar. E entre essas atividades reconhece a remição pela leitura, conforme está disposto expressamente no inciso V do artigo primeiro da referida recomendação.

Neste mesmo sentido, o instituto da remição pela leitura, ainda que não expressamente previsto na LEP, foi admitido pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em sede de julgamento de *Habeas Corpus*[33] de relatoria do ministro Sebastião Reis Júnior. A decisão proferida considera a Recomendação 44 de 2013 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ que propõe a instituição nos presídios estaduais e federais de projetos específicos de incentivo à remição pela leitura, consolidada praticamente em quase todo o país.

3.1 -O pioneirismo do Paraná

Atento às garantias constitucionais na execução da pena, o estado do Paraná instituiu a remição da pena por estudo por meio da leitura desde 2012 com a edição da Lei Estadual n.º 17.329 de 08 de outubro de 2012. Poucos meses após a publicação da Lei Federal n.º 12.433 de 29 de junho de 2011, que respalda a remição pela leitura em âmbito nacional, o Paraná inicia a implementação do programa de remição pela leitura.

Este pioneirismo paranaense o coloca em destaque nesta matéria, e por este motivo esta pesquisa volta-se para a análise deste caso. A Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná explica o procedimento adotado em seu site oficial[34]. O programa, implantado em todos os estabelecimentos penais do Estado, põe à disposição dos apenados alfabetizados, a cada mês, 01 (um) livro de obra literária clássica, científica ou filosófica, e de diversas outras áreas, todos previamente selecionados por uma comissão de docentes para ser ofertados aos apenados.

O sucesso da política pública da Remição pela Leitura no Paraná é resultado da parceria entre a Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária e a Secretaria de Estado da Educação. No caso em análise, o do estado do Paraná, tal política consiste em disponibilizar professores de Língua Portuguesa e Pedagogos, concursados e pertencentes ao Quadro Próprio do sistema estadual de educação básica, para a operacionalização do Programa de Leitura nos estabelecimentos prisionais. Para chegar à viabilidade do programa, muita movimentação se fez necessária. Foi criado o PDI Cidadania, Programa para o Desenvolvimento Integrado, pela

---

[33] Segundo o artigo 5º, inciso LXVIII da Constituição Federal de 1988, "conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder". O Habeas Corpus é, portanto, uma ação constitucional, que pode ser manejada por qualquer pessoa que se achar sob ameaça de cerceamento do seu direito de ir e vir.

[34] Disponível em: http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=230. Acesso em 22/10/2019.

Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), passo importante para concretização da política em questão. Oportunamente, voltaremos a abordar o programa PDI Cidadania.

> A Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), por meio do PDI Cidadania, tem como objetivo oportunizar a educação formal e a qualificação profissional aos jovens e adultos privados de liberdade do Sistema Penal do Paraná. A educação (o acesso, a permanência e o sucesso) é um direito dos internos presos do regime fechado e semiaberto e dos egressos do Sistema Penal. Para atender a esse direito humano fundamental, a Coordenação de Educação e Qualificação Profissional desenvolve uma série de programas, projetos e ações educacionais, com metodologia presencial e a distância, para dar ao apenado a oportunidade de concluir a sua escolarização básica, ingressar no ensino superior e qualificar-se para o mercado de trabalho.
> O Plano Estadual de Educação na Prisão atende às diretrizes nacionais e estaduais e traz, na sua concepção, um modelo de educação prisional mais flexível, integrando educação profissional e tecnológica com a educação de jovens e adultos (EJA), e atendendo às particularidades do Sistema Penal. E assim, caminhamos, a passos largos, para a transformação das prisões em escolas, em espaços de aprendizagem que contribuam com a promoção da cultura da paz (PROGRAMA PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - PDI-CIDADANIA).

O Plano Estadual de Educação no Sistema Prisional do Paraná estabelece metas de ampliação e qualificação da oferta de educação nos estabelecimentos penais do estado. Este estudo busca analisar como a implementação da remição pela leitura corrobora para estes fins, bem como para a melhoria de todo o sistema.

> A elaboração de um Plano Estadual de Educação é um momento importante de construção de políticas públicas para o setor. Momento de planejar, coletivamente, as ações e suas formas de implementar uma educação eficiente e de qualidade. No Paraná, a elaboração desse documento que subsidiará o atendimento escolar nos espaços prisionais foi coordenada pela Secretaria de Estado da Educação e pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, contando com a participação efetiva e comprometida de todas as pessoas interessadas e de representantes da sociedade civil organizada. Para que se efetivasse essa construção coletiva, várias atividades foram desenvolvidas num curto espaço de tempo (PARANÁ, 2012, p. 14 -15).

Articular um programa educacional, sobretudo para pessoas em um ambiente de privação de liberdade, passa pelo desafio de conquistar os educandos para que o projeto ganhe vida e curso. É necessário que este educando especial se veja como sujeito deste direito, para que o

direito possa alcançá-lo. A cultura brasileira mostra-se ainda refratária à concessão dos Direitos Humanos aos apenados. A cultura popular, tradicionalmente, ainda encara a pena como castigo, nos moldes do pensamento maniqueísta que dominou a Idade Média. Observar o apenado como alguém sujeito de Direitos, com chances de reabilitação social, é quebrar paradigmas necessários à humanização do sistema carcerário. Neste cenário, o direito à educação entra no sistema penal, articulando outro direito fundamental, o Direito à liberdade, ambos tangenciando o sujeito de direito no instituto da remição pela leitura.

4- ANÁLISE DA POLÍTICA

4.1 - O Estado e os estados

Para realizarmos uma análise de política pública, conforme nos propusemos neste trabalho, é necessário compreender que usamos a palavra política neste tocante, com sentido de *policy*, que é uma forma de agir do Estado estruturando valores que possam estimular a cooperação e o desenvolvimento social, desestimulando o conflito. Esta rede de decisões, ações, e atores sociais que mostram a atividade política - atividade estatal - atuando na realização de direitos e solução de conflitos é a política pública. O programa remição da pena pela leitura é uma política pública com atuação na realização de importantes direitos, como o Direito à Educação, atendimento ao caráter ressocializador da pena, humanização da pena, entre outros. Para prosseguirmos na análise já referida, necessitamos antes falar um pouco sobre o Estado.

Para compreender o Estado e suas relações, ainda que superficialmente, é necessário considerar que se trata de um conceito amplo e complexo. Há discordância sobre sua definição entre os autores do tema. Há quem defenda que não há divergência na sua definição, o que há é variedade de aspectos, fazendo variar a concepção, como veremos na sequência.

Já no século IV a. C., Aristóteles em sua obra "a Política" falava sobre o Estado, olhando para a organização política de Atenas e Esparta, descreve os órgãos de governo, chegando a uma classificação das formas dos governos de então. Pelo feito, chegou a ser tido como o fundador da ciência do Estado.

Platão também no século IV a. C escreve "a República". Porém, diferente de Aristóteles que estudou o Estado real de então, ele busca desvendar os princípios que o organizavam. Podemos dizer que Platão perseguiu o Estado ideal, imaginando como devia ser, através de sua óptica de compreensão do mundo. No mundo romano, Cícero (século II a. C) faz uma análise jurídica e moral do Estado.

A análise do Estado é complexa, pois ele não é um ente abstrato e/ou absoluto. É antes fenômeno histórico e em construção constante. É coletivo e singular e, sobretudo, está em perene relação. Podemos acompanhar esta ideia nas palavras de Norberto Bobbio:

> As duas fontes principais para o estudo do Estado são a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas. Que a história das instituições possa ser extraída da história das doutrinas não quer dizer que as duas histórias devam ser confundidas. Para dar logo um exemplo:

> uma coisa é a história dos parlamentos na Europa, outra coisa a história dos escritores parlamentaristas. Nenhuma dúvida sobre a importância que pode ter a obra de Aristóteles para o estudo das instituições políticas das cidades gregas, ou o livro VI das Histórias de Políbio para o estudo da constituição da república romana. Mas ninguém se contentaria em ler Hobbes para conhecer o ordenamento dos primeiros grandes Estados territoriais da idade moderna, ou Rousseau para conhecer o ordenamento das modernas democracias (BOBBIO, 2007, p. 53).

De forma pragmática, os Estados têm tarefa árdua de manter o seu poder, traçar as regras da convivência social, bem como exercer o controle territorial. A relação com os subordinados é de antagonismo, dependência e de forma recíproca, como bem expõe o filósofo e escritor Jean-Jacques Rousseau em sua obra mais famosa "O Contrato Social", publicada inicialmente em 1762. Bobbio, por sua vez, também chama atenção para a complexidade do Estado em suas muitas acepções:

> Mais do que em seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos (BOBBIO, 2007, p. 55).

Importante também para a compreensão do trânsito das políticas públicas que ora buscamos analisar um olhar para como se estrutura o Estado brasileiro, bem como se alinha sua estrutura de governo.

Um Estado pode se organizar como unitário, que é um tipo de Estado que possui um único centro dotado de capacidade Legislativa, Administrativa, Política e toda e qualquer competência constitucional[35]. Podemos trazer como exemplo França, Itália, Inglaterra ou Uruguai.

Pode também, como é o caso brasileiro, organizar-se como uma Federação ou União. Neste caso, a capacidade Política, Administrativa e Legislativa fica distribuída por competência entre entes regionais, que possuem certa autonomia, decorrente de uma distribuição constitucional. A Federação forma-se a partir da união de estados membros, que perdem sua soberania em relação ao Estado Federativo.

---

[35] "... Estado simples é aquele em que somente existe um Poder legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos centrais, com sede na Capital. Todas as autoridades executivas ou judiciárias que existem no território, são delegações do Poder Central, tiram dele a sua força. É ele que as nomeia e lhes fixa as atribuições. O Poder Legislativo de um Estado Simples é único, não existindo nenhum outro órgão com atribuições de fazer leis, nesta ou naquela parte do território" (Azambuja, 2001).

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu artigo primeiro, a assertiva que assegura: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (CF- 88). Fica, desta forma, patente que a Lei Maior adere à teoria dos três poderes de Montesquieu, na obra O Espírito das Leis.

O teórico John Locke, já nos anos 1632 – 1704, destacava a necessidade de uma divisão do poder político na estruturação do Estado. Eram tempos de domínio do governo absolutista. O poder estava centralizado nas mãos de um monarca, que governava através de justificativas religiosas. Decorridas algumas décadas, Charles de Montesquieu entre 1689 – 1755 traz a lume a obra “O Espírito das Leis”. Neste livro, o francês Montesquieu aborda um meio de organização das instituições políticas através da chamada “teoria dos três poderes”. Para ele, a divisão tripartite ofereceria um sistema de freios e contrapesos a funcionar de forma harmônica e interdependente. Seria uma forma de frear os desmandos de regime absolutista.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo primeiro a formação do Estado Brasileiro com seus requisitos e características. A Carta Magna traz, por exemplo, a repartição de competências. A competência legislativa é distribuída entre União, Estados e Municípios, e este fato faculta a edição de leis locais nas unidades da federação, atendidos os princípios de competência estabelecidos pela Constituição. Há, ainda, repartição de rendas e o poder de auto-organização dos estados membros, cabendo-lhe propor Constituições Estaduais subordinadas à regra geral proposta pela Constituição Federal, etc. Estabelece ainda a referida Constituição que a união dos estados membros é indissolúvel.

Alguns Estados adotam a Confederação, uma espécie de tratado entre Estados, que unem-se visando a um empreendimento comum e benéfico. “É uma união convencional de países independentes, objetivando a realização de grandes empreendimentos de interesse comum ou o fortalecimento da defesa de todos contra a eventualidade de uma agressão externa” (MALUF, 2018, p. 58).

Governo, diferentemente de Estado, é o conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza a fim de exercer o seu poder sobre a sociedade. É também a forma como se constroem as relações entre os detentores do poder e demais membros da sociedade. “Concorrendo os três elementos necessários — população, território e governo — nasce um Estado” (MALUF, 2018, p. 56) Em breve olhar, as formas de governo podem ser Monarquia ou República. Os sistemas de governo se dividiriam em Presidencialismo e Parlamentarismo. Os Regimes de Governo podem ser da forma democrática, cujo poder emana do povo, ou autocrático

que se trata de um governo autoritário, de poder absoluto, que governa conforme sua arbitrariedade em todos os níveis governamentais.

A Carta Magna de 1988 estabelece que o Brasil escolhe por intermédio da autoridade constitucional ser uma República Federativa, democrática de direito:

> Art. 1 - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

A organização do Estado Brasileiro encontra-se na Constituição Federal de 1988, que apresenta um conjunto de dispositivos destinados a determinar a organização político-administrativa, que são as atribuições de cada ente da federação, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também poderá ser encontrado o regramento das situações excepcionais de intervenção nos entes federativos; as normas que versam sobre administração pública e servidores públicos militares e civis; a divisão das regiões do país e sua integração geográfica, econômica e social. Os dispositivos que organizam a estrutura do Estado podem ser encontrados no Título III, Capítulo I, da Organização Político-Administrativa (artigos do 18 ao 43).

O artigo 18 expressa a adesão ao pensamento de Montesquieu, definindo a separação dos Poderes do estado em três (Executivo, Legislativo e Judiciário), autônomos e harmonicamente ativos. O artigo traz ainda importantes conceitos sobre a criação de territórios, estados e municípios:

> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
>
> § 1º Brasília é a Capital Federal.
>
> § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.
>
> § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
>
> § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (CF/88, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996).

O Estado Brasileiro organiza-se na forma de federação; compõe-se, presentemente, de vinte e seis Estados membros e um distrito Federal, repartidos em cinco regiões. Este é o cenário no qual as políticas públicas se desenvolvem.

4.2 - As Políticas Públicas e a análise da política

4.2.1- As Políticas Públicas

Para atuar na vida prática, o Estado precisa se fazer presente através de regras administrativas e jurídicas, sendo estas o leito pelo qual "fluem"' as políticas públicas. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (SOUZA, 2006, p. 24). Esta escolha é a atuação do Estado materializando-se através da política pública.

> El Estado es una institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular. Lo hace por médio de la promulgacion de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace. (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, apud DELBEL, 2002, p. 19)[36].

Assim, as políticas públicas se estabelecem como ação complexa do Estado, na regulação e materialização de suas escolhas de governo. Sobre o tema, assim se expressa Delbel:

> De modo que se consideran las leyes, el derecho en general, y las instituições estatales como un intento formal de modificación, en um cierto sentido, de las reglas de juego en los ámbitos escogidos. Las políticas públicas, entendidas como programa de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el médio usado por um actor em particular llamado Estado, em su voluntad de modificar comportamentos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hastas entonces. Sin embargo, que conlleva a uma decisión reviste una singular importância (DEUBEL, 2002, p, 19)[37].

[36] O Estado é uma instituição que formaliza as regras do jogo nas áreas que pretende regular. Faz isso através da promulgação de textos jurídicos e administrativos, da criação de organizações e redes de interação que servem como ligação. (Tradução nossa)

[37] Para que as leis em geral e instituições estatais sejam consideradas uma tentativa formal de modificar, em certo sentido, as regras do jogo nas áreas escolhidas. Políticas públicas, entendidas como um programa de ações, representam a realização concreta de decisões, o meio utilizado por um ator em particular chamado Estado, em sua disposição de modificar comportamentos, alterando as regras do jogo em operação até então. No entanto, o que leva a uma decisão é de importância única. (Tradução nossa)

Compreender o papel do Estado é de fundamental importância para a análise das políticas públicas. Contudo, não é tarefa fácil ou pacífica, contando com diversos olhares e diferentes inferências.

> As relações que imprimem o padrão da interação entre Estado e sociedade são muito mais complexas do que essas concepções usualmente colocam. São dinâmicas, pois estão sempre em transformação, de acordo com os processos mais amplos de cada momento histórico. Dependem das particularidades de cada país ou região, podendo assumir diversas formas específicas. Desdobram-se, por fim, atravessando as relações entre as esferas federativas (federal, estadual e municipal) e entre os diferentes planos da relação Estado-Sociedade: funcional, material e político (OSZLAK, 1997 apud SERAFIM e DIAS, 2012, p. 123).

As relações Estado-Sociedade estão mais no interesse da Ciência Política, área interessada no sistema político-social, compreende o processo político e a Administração Pública e centraliza sua análise nas organizações e estruturas de governo, com fito a otimizar o seu desempenho.

4.2.2 - A Análise de Política.

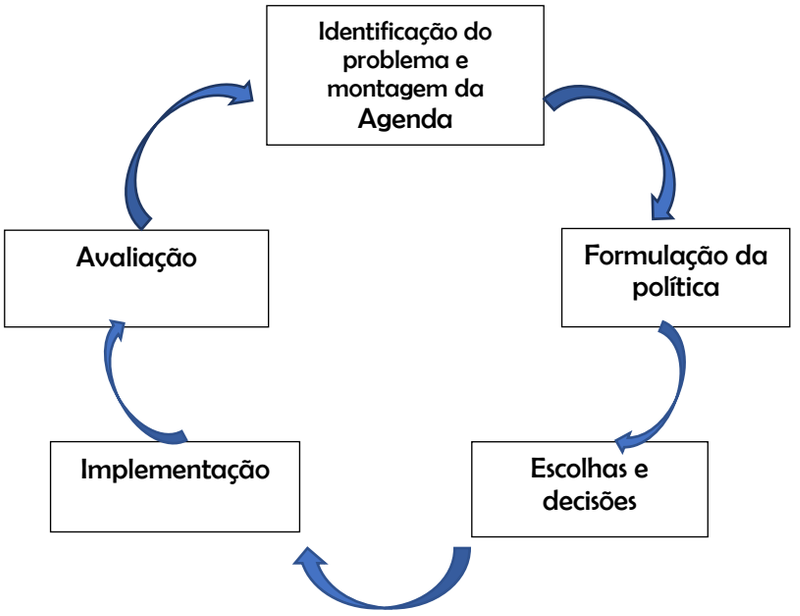
A Análise de Política, por sua vez, discute o processo de elaboração da política pública com olhos no comportamento dos atores sociais e no desenvolvimento do processo.

Os estudos sobre as ciências políticas iniciaram-se com Harold Lasswell, que trouxe o termo policy analysis. Ele objetivava o diálogo entre a academia, grupos de interesse e o governo. Lasswell apresentou os sete estágios que constituem o policy cycle, a saber: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) apropriação, (5) aplicação, (6) finalização e (7) avaliação. Essa foi uma tentativa de tornar mais didático o estudo da análise das políticas públicas.

Em Aguilar Villanueva (2003), encontramos outras tipologias desenvolvidas por autores como: Laswell (1971); May Wildavsky (1977); Deleon e Brewer (1983). Esses autores trazem outras propostas de divisão do ciclo de política como por exemplo a proposta por Howlett e Ramesh (1995). Esta abordagem simplifica as etapas do processo e propõe o *improved model* - dividido agora em cinco principais etapas: (1) montagem da agenda, (2) formulação da política, (3) tomada de decisão (4) implementação e (5) avaliação.

Nos modelos propostos e aceitos pelos analistas de política pública, a implementação está sempre posta como uma das fases. Para se chegar a ela, teremos em comum, nos modelos propostos, o percurso da formação da política (agenda). Esta fase compreende a definição da área de interesse, a formulação das propostas, das metas, dos objetivos, a possibilidade de captação de recursos. A partir daí, parte-se para pensar em como se dará a implementação (estratégias/ações). Após implementada a política, pensa-se a avaliação e o olhar para os resultados concretos.

Quadro 2 - CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA[38]



A formulação da agenda é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem e carecem de intervenção estatal. Nesta fase, ocorre a produção de soluções para a tomada de decisão. Na fase de implementação ocorrerá a execução das decisões previamente adotadas. A avaliação, em linhas gerais, é a interrogação sobre o impacto da política na solução esperada. Esta separação em etapas é comumente utilizada como referência nas análises.

Nesta pesquisa, baseando-nos nos estudos sobre o ciclo de política, procuraremos abordar a fase de implementação do programa Remição pela Leitura. Faremos a análise documental pelo viés da Análise prospectiva de Richard Elmore no próximo capítulo. Antes, porém, é necessário um olhar sobre a rede política que possibilitou a remição pela leitura.

[38] Adaptação própria de Howlett e Ramesh (1995).

4.3 - A Implementação e a Análise Prospectiva de Elmore

4.3.1 - Implementação

A implementação de políticas públicas tem sido alvo de estudo cuidadoso dos analistas de política, em grande parte, por apresentar-se como importante gargalo do processo de sua própria efetivação. Richard Elmore traz importante contribuição para o desenvolvimento desta análise.

> Se ha desarrollado un consenso razonablemente amplio entre los analistas de las políticas sociales, según el cual la incapacidad del gobierno para dar cumplimiento a sus promessa se debe sólo en parte a una pobre concepción de las políticas. Es cierto que, en algunos casos, las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretende resuelvan. Pero en la gran mayoría de los casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica (ELMORE, 1978 apud VILLANUEVA, 1993, p. 186-187).[39]

Os estudos de implementação de políticas públicas prendem-se aos imperativos de desenvolvimento nos processos de política e gestão da administração pública. Essa análise permite o incremento das atividades de implementação e consequente aumento na efetividade da política. O sucesso ou fracasso do processo de implementação aponta para a dificuldade de orientar e antecipar os problemas. É o que pensa Elmore (1979), quando defende que as variáveis não podem ser definidas a priori. Ele entende que os problemas da implementação originam-se na interação da política com os executores.

Existe uma importante questão que se prende à maneira de conceber o problema de implementação e sua relação com as organizações executoras. Isso porque toda analise estará influenciada por esta concepção. As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se de acordo com o foco de análise de tais pressupostos. A definição da referida questão influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.

---

[39] Um consenso razoavelmente amplo foi desenvolvido entre analistas de políticas sociais, segundo o qual a incapacidade do governo de cumprir sua promessa é devida apenas em parte a uma concepção deficiente de políticas. É verdade que, em alguns casos, as políticas se baseiam em um entendimento insuficiente e incompleto dos problemas que se pretende resolver. Mas na grande maioria dos casos, é impossível dizer se as políticas falham porque são baseadas em conceitos errôneos, ou se falham porque são boas ideias que não são bem implementadas. (Tradução nossa)

> Si es verdad que el conocimiento de las organizaciones resulta imprescindiblepara el análisis de laimplementación, écómo podremos lograr que sea útil para el análisis? El rasgo más importante de la teoría organizacional es su anarquía conceptual. Cuando acudimos a la literatura que existe sobre las organizaciones buscando orientaciónparael análisis de algún problema práctico importante, tal como la implementación, nos encontramos con una colección de teorías incompatibles y contradictorias. Esta diversidad de teorías es un síntoma inequívoco de que en este campo el conocimiento es "blando" (ELMORE, 1978 apud VILLANUEVA, 1993, p.187).[40]

Analisar as políticas públicas pelo estudo do ciclo traz a possibilidade de um olhar mais aprofundado em determinados momentos dos processos de seu desenvolvimento. O universo do processo de implementação da política pública tem como base o estudo da ação do governo, bem como a tomada de decisão política nas suas instâncias. Na fase de implementação, temos um conjunto de ações executadas por sujeitos públicos e/ou particulares, sempre em direção a objetivos preestabelecidos.

Tivemos a primeira geração de estudos da implementação entre 1970 e 1975. Estes estudos tiveram seus reflexos sobre o conceito de política pública e seu processo de execução. Uma segunda geração surge com estudos realizados entre 1975 e 1980. Essa fase trouxe grande contribuição para o entendimento desta fase do ciclo de políticas. Foram realizados, dentre outros, por autores norte-americanos com destaque para Van Meter e Van Horn (1975), Sabatier e Mazmanian (1981) e Elmore (1978, 1980).

Tais autores empreenderam grande esforço em reformular o entendimento dominante acerca da implementação. Richard Elmore traz as perspectivas relativas ao desenho prospectivo (forward mapping) e o desenho retrospectivo (backward mapping) da análise. Com tais abordagens pode localizar os fracassos e os sucessos dos programas analisados, a partir do olhar para os objetivos propostos.

---

[40] Se é verdade que o conhecimento das organizações é essencial para a análise de implementação, como podemos torná-lo útil para a análise? A característica mais importante da teoria organizacional é sua anarquia conceitual. Quando nos voltamos para a literatura sobre organizações que buscam orientação para a análise de alguns problemas práticos importantes, como a implementação, encontramos uma coleção de teorias incompatíveis e contraditórias. Essa diversidade de teorias é um sintoma inequívoco de que, nesse campo, o conhecimento é "suave". (Tradução nossa)

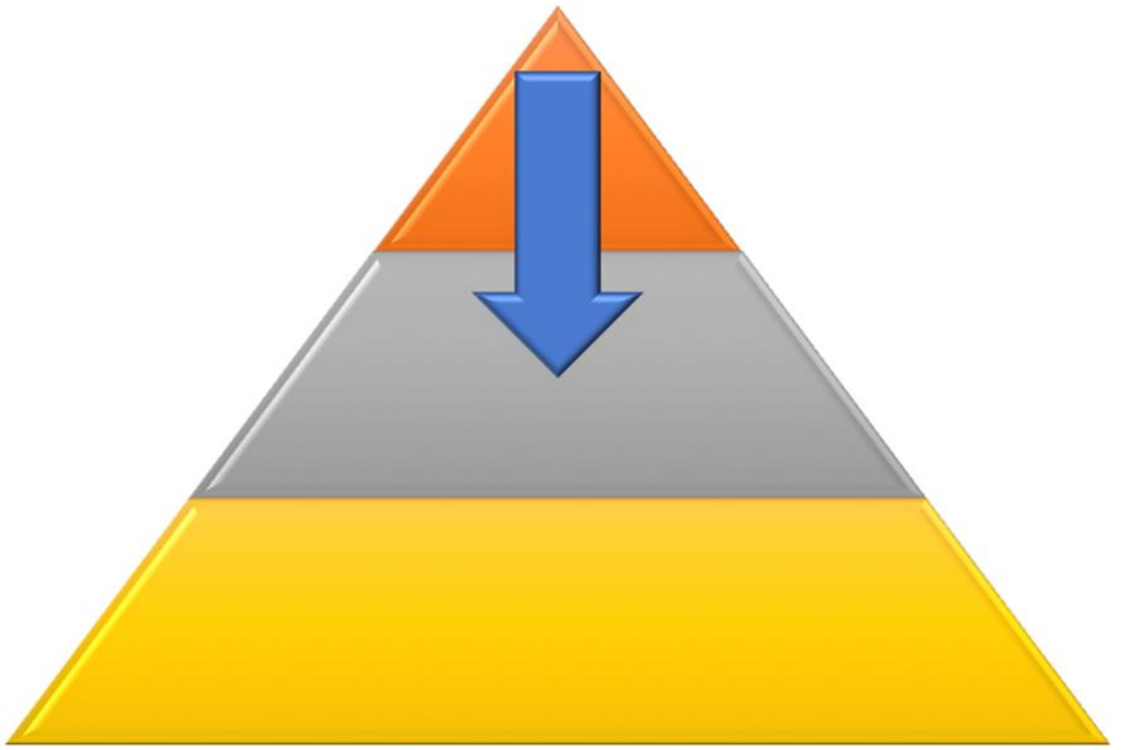
4.3.2- A análise Prospectiva de Elmore.

Richard Elmore fornece uma visão geral útil das principais questões de implementação e sugere pelo menos duas abordagens claramente distintas para a análise desta fase do ciclo de políticas. O modelo prospectivo, que tem seu foco tanto na produção dos objetivos políticos como no controle do processo da implementação. E o modelo retrospectivo cujo foco está na execução das políticas pelos sujeitos, nas escolhas relativas ao que deve ser implementado no concreto. Estas abordagens vão abranger e concentrar discussões sobre duas vertentes que se opõem em relação à interpretação dos problemas que podem surgir na realização das ações de implementação.

O modelo prospectivo, ou avançado, tem o foco na implementação da política iniciando o olhar na parte superior do processo. Ele mostra uma clara intenção e prossegue através de uma sequência de passos cada vez mais específicos para desenhar o que se espera dos implementadores da política nível a nível, de cima a baixo. Ao final desse processo, o legislador deixa explícito, com a precisão possível, qual seria o melhor resultado, usando a métrica da declaração de vontade expressa na lei.

Neste modelo, o processo se inicia com um objetivo, que já se encontra elaborado em um conjunto específico de etapas para alcançar o objeto. Há também a indicação de um resultado contra o qual o sucesso ou o fracasso podem ser medidos. O mapeamento essencialmente avançado segue na mesma lógica que sustenta vários modelos de ciclo de políticas.

Quadro 3 - Representação do modelo prospectivo, baseado em Elmore[41]:



Fonte: ELMORE, 1979.

Como se depreende da figura, na abordagem de mapeamento para frente, há um foco na necessidade de relacionamentos hierárquicos, bem representados na ideia de pirâmide. Também existe a sugestão de que quanto mais próximo estiver da fonte de onde dimana a política, maior é a autoridade e influência do ator. Há uma presunção de que a capacidade para que sistemas complexos possam responder a problemas vai depender do estabelecimento de linhas claras de autoridade e controle.

Neste método, há uma grande dependência de dispositivos formais de comando e controle que podem centralizar a autoridade. Por essa razão, tornam-se passíveis de manipulação pelos formuladores de políticas. Isso porque controlam as fórmulas de financiamento, estruturas, relações de autoridade entre unidades administrativas, regulamentos e controles administrativos (orçamentos, planejamento, requisitos de avaliação etc.).

[41] Baseado em ELMORE, R.F. 1979. 'Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision', Political Science Quarterly.

Elmore traz uma crítica ao mapeamento progressivo; é a mesma no tocante à suposição implícita de que os formuladores de políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que afetam a implementação. Ele adverte que regras políticas mais explícitas, maior cuidado com as questões administrativas e declarações mais claras dos resultados pretendidos irão melhorar os resultados da implementação.[42]

Há ainda o desenvolvimento da terceira geração de estudos sobre a implementação que compreende os trabalhos realizados durante o período de 1980 a 1985. Estes estudos voltados para as duas abordagens já expostas e para a sua aplicabilidade buscam sintetizá-las. De acordo com Elmore (1985), para melhores resultados na implementação, necessário se faz considerar a autonomia e o controle do formulador da política. Para tanto, será mister elaborar instrumentos e recursos, bem como disponibilizá-los aos atores. Essa perspectiva busca sintetizar as virtudes de ambas as análises do processo de implementação, o mapeamento prospectivo e o mapeamento retrospectivo.

Desenvolveremos neste trabalho uma análise prospectiva, com as contribuições dos estudos da terceira geração de estudos sobre a implementação, com o viés dado por Richard Elmore.

4.4- A política de inserção

A palavra ‘inserção’ tem sua origem no latim *insertione*. O sufixo -ção é um sufixo nominal que se junta a um verbo para dar origem a um substantivo. Neste caso, juntou-se ao verbo ‘inserir’ para dar origem ao substantivo ‘inserção’. Sempre que quisermos nos referir ao ato de inserir, introduzir, incluir, devemos utilizar o substantivo comum feminino ‘inserção’. Interessa-nos, nesta pesquisa, o impacto da política pública consubstanciada no programa Remição pela Leitura, para a inserção, inclusão de pessoas privadas de liberdade no ensino superior do estado do Paraná, no recorte anunciado.

Embora já tenhamos mencionado anteriormente, outra palavra que merece especial atenção, para chegarmos a uma melhor exatidão conceitual é a palavra Política. Na língua portuguesa é a mesma utilizada para diversos usos, diferente do inglês, que tem um emprego mais exato. Pode ser empregada como a direção de um Estado e determinação das formas de sua organização; seu uso equivalente no inglês seria a palavra *polity*. Pode, por exemplos, utilizar a

[42] Baseado em ELMORE, R.F. 1979. ‘Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision’, Political Science Quarterly.

palavra política para referir-se ao âmbito de disputa pelo poder. Em inglês, equivaleria a *politics*. Também há o uso da referida palavra para expressar os propósitos e programas de um governo. A forma de atuação deste governo nas demandas sociais, equivalendo à palavra *policy* da língua inglesa. Há ainda outros usos da palavra política em português. Ficaremos com estes. No idioma espanhol também ocorre o mesmo fenômeno, como podemos conferir da fala de Deubel.

> Para definir el objeto o el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español com el término *política*. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palavra y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* em inglés. Segundo la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglês. Claramente, nuestro propósito tiene que ver em especial com esta última acepción (DEUBEL, 2002, p. 25-26).[43]

A política pública encaixa-se no terceiro uso acima citado, como adverte Deubel, isto é, uma forma de atuação do estado nas demandas sociais. O estudo das políticas públicas é relativamente recente no Brasil. No campo educacional, a trajetória histórica revela conservadorismo e patrimonialismo, forma na qual o Estado e a sociedade se organizaram, em um cenário cujas bases eram o modelo econômico agroexportador e a mão de obra escrava; o olhar para o direito à educação ocorreu mais tarde.

A década de 1930 foi impulsionada pela Reforma Francisco Campos, que instituiu o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. No final da década de 1940, houve intenso debate em torno da construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961.

Com a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, que guinda o direito à educação ao *status* de direito fundamental, as políticas públicas no campo educacional atingem outro patamar de interesse. HAM e HILL (1993) demonstram que o interesse com as políticas públicas, que dá origem à Análise de Política, toma corpo no início da década de 1960. Segundo

---

[43] Para definir o objeto ou conceito de política pública, é tradicional partir da dificuldade semântica existente em espanhol como termo político. É necessário indicar pelo menos três significados que são protegidos pela mesma palavra e que o idioma inglês distingue. Primeiro, a política concebida como o escopo do governo das sociedades humanas, a política em inglês. Segunda política como atividade de organização e luta pelo controle do poder, política em inglês. E, finalmente, a política como designação dos propósitos e programas das autoridades públicas, a política em inglês. Claramente, nosso propósito tem a ver especialmente com esse último significado (DEUBEL, 2002, p. 25-26). (Tradução nossa)

os autores, a fonte de tal interesse seria as dificuldades porque passavam os formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas e a necessidade da construção de alternativas e propostas para soluções. E, ainda, o fato de que se volta a atenção de pesquisadores e acadêmicos em ciências sociais para o trabalho com as políticas públicas, na busca de construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos.

De forma a equacionar o problema de efetivação do direito à educação assegurado em 1988 pela Constituição Federal, várias foram as políticas públicas movimentadas pelo Estado. A remição da pena pelo estudo corrobora com a ampliação de tais políticas. Mais tarde, o programa remição da pena pela leitura passa a fazer parte desta política de inserção da população privada de liberdade, no âmbito da garantia do direito de acesso à educação assegurado pela Carta Constitucional.

5 O PROGRAMA REMIÇÃO PELA LEITURA NO PARANÁ COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO, UMA ANÁLISE PROSPECTIVA

As primeiras decisões que equiparavam a educação ao trabalho, conforme previsto na referida lei, considerando a educação como trabalho intelectual e instrumento da ressocialização, escopo perseguido pela LEP, foi de um juiz de primeira instância da comarca de Campinas, no interior do estado de São Paulo, em 03 de outubro de 2000, assumindo uma posição pioneira neste entendimento. Contudo, não havia consenso sobre este entendimento no judiciário. Os rumos da pacificação do entendimento vieram em 2007, com a Súmula 341, do Superior Tribunal de Justiça – STJ. Fica sumulado o entendimento de que "frequência a curso de ensino formal é causa de remição de parte do tempo de execução de pena sob o regime fechado ou semiaberto".

A Lei nº 12.433, sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 29 de junho de 2011, vem alterar a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), consolidando o benefício a todos os privados de liberdade da federação. Assim, é direito do condenado à pena privativa de liberdade reduzir a pena pela educação.

Dispõe a redação da lei no Art. 126 da Lei de Execução Penal: "o condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena". No parágrafo 1º Inciso I, fica estabelecido que a contagem de tempo será de "1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar em atividades de Ensino Fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação" (Lei nº. 12.433 de 29 de junho de 2011).

Para chegar à oferta de Educação nos estabelecimentos penais muitas foram as articulações interministeriais entre Ministério da Educação e Departamento Penitenciário Nacional. Veio a lume o Decreto Presidencial n. 7626/2011, que instituiu o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP). Este visava ampliar e qualificar a oferta de educação nas prisões. O citado Decreto estabelece o incentivo à elaboração de Planos Estaduais de Educação para o Sistema Prisional.

Houve a preocupação no poder executivo de que a proposta para estabelecer as diretrizes nacionais para oferta de educação nas prisões tramitasse tanto no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária quanto no Ministério da Educação. Isso poderia prevenir possíveis

divergências de entendimento e, estrategicamente, reduzir possibilidades de resistências dentro dos campos de força institucionais.

A Resolução nº 3, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária de 11 de março de 2009, iniciou a tramitação para regulamentar, no âmbito das políticas penitenciárias, as Diretrizes Nacionais da Educação em unidades prisionais. A institucionalização legislativa da remição pelo estudo foi precedida por iniciativas políticas e jurídicas primeiramente em alguns estados da federação. O mesmo percurso aconteceu com a remição pela leitura.

Considerando que era necessário ocupar o tempo ocioso de presos reclusos em celas individuais nas penitenciárias, a leitura apresentava-se como atividade oportuna. Para o incentivo necessário, corroborava a possibilidade de atribuir dias remidos pela leitura e, para tanto, havia o grande desafio de associar interpretações que unissem o estudo formal à leitura no campo da formação não formal. Nesse sentido, veio colaborar a resolução nº 03 de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciário -CNPC, que em seu art. 3º, IV, preceituava que a oferta de educação no contexto prisional deveria estar associada às ações de fomento à leitura.

O Conselho Nacional de Política Criminal é órgão subordinado ao Ministério da Justiça, composto por treze pessoas, designadas dentre professores e profissionais da área do Direito e por representantes da comunidade e dos Ministérios. Os representantes do CNPCP são designados através de ato do Ministério da Justiça. Suas atribuições estão previstas no artigo 64 da Lei de Execução Penal.

Dessa maneira, com a aprovação da Lei que institucionalizou a remição pelo estudo (Lei nº 12.433 de 29 de junho de 2011), os idealizadores da remição pela leitura ganharam base jurídica para dar curso ao projeto que iria irradiar a prática da remição pela leitura às demais penitenciárias federais. Veio então a assinatura da portaria conjunta 276, que disciplinou o Projeto de Remição pela Leitura no Sistema Penitenciário Federal.

O Depen e o Ministério da Justiça propuseram, então, a interpretação extensiva do art. 126 da Lei de Execução Penal, concretizando o regramento do programa de remição pela leitura. A portaria fixou que o abatimento de pena se daria em 04 (quatro) dias remidos para cada resenha. Limita em 12 (doze) obras lidas e avaliadas, entendendo que o limite de tempo remido pelo custodiado seria de até 48 (quarenta e oito) dias, no prazo de 12 (doze) meses (Depen portaria conjunta nº 276, de 20 de junho de 2012).

Nesta esteira, a Recomendação nº 44 de 26 de novembro de 2013 estende as ideias sobre atividades educacionais complementares “para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura” (CNJ, 2013).

O estado do Paraná segue no pioneirismo na inserção dos privados de liberdade no âmbito do direito educacional, através do programa de remição pela leitura. A organização dos atores, no referido estado da federação, toma corpo com a elaboração do Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná 2011-2014, apresentado pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, com uma proposta de integração das esferas estaduais e federais:

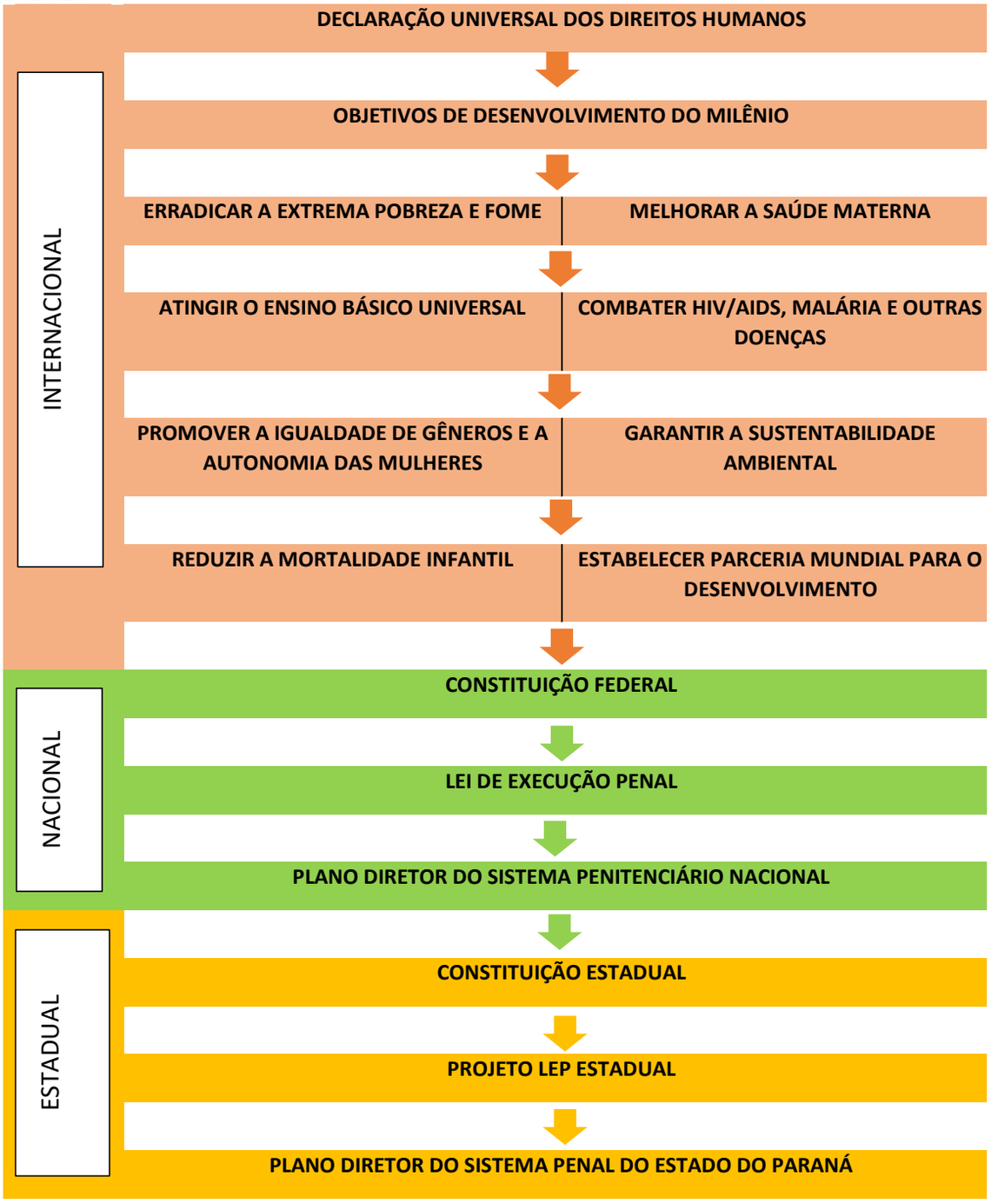
> O presente documento tem como objetivo geral apresentar o Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná, que visa a integração da esfera federal com a estadual em direção à solução para a crise carcerária no país e o cumprimento dos dispositivos contidos na Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210/1984, com vistas à concreção dos princípios constitucionais, notadamente os de respeitar a dignidade da pessoa humana, respeitar os direitos humanos, erradicar a marginalização e promover o bem de todos, além do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (PARANÁ, 2011-2014, p. 8).

O citado documento foi elaborado por diversos atores das esferas envolvidas. Para tanto, foi criado um comitê como conferimos abaixo:

> Para elaboração do presente documento foi, inicialmente, criado o Comitê para Elaboração do Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná por meio da Resolução nº 40/2011, de 06 de abril de 2011, que define os objetivos conforme relatados no item 1.1. O Comitê estabeleceu um cronograma de reuniões para discutir o elenco de programas e projetos previamente definidos a partir de pesquisa documental em relatórios, legislações e outros documentos sobre o Sistema Penal, além de diagnósticos, levantamentos e visitas técnicas realizados, nos quais constam informações e dados sobre a situação da população carcerária nos estabelecimentos penais do Estado do Paraná (PARANÁ, 2011-2014, p. 8).

O quadro a seguir, extraído do Plano Diretor do Sistema Penal do Paraná, ilustra bem a proposta de integração das esferas de poder na construção da política.

Quadro 4 - Da orientação teórico-metodológica-legal do Sistema Penal do Estado do Paraná[44]



Fonte: Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná.

[44] Baseado no Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná – figura original p.9. Disponível em:< http://www.cedh.justica.pr.gov.br/arquivos/File/PlanoDiretorSistemaPenal.pdf>

Partindo do topo da pirâmide normativa, como recomenda Elmore (1995), podemos observar que a *mens legis* obedece a um curso atendendo ao mesmo comando de efetivação de direitos fundamentais. Imbuído do propósito da ressocialização do detento, a Secretaria de Segurança Pública do estado do Paraná, através do Departamento Penitenciário – DEPEN, cria o Programa para o Desenvolvimento Integrado - PDI-CIDADANIA no estado do Paraná. O Programa foi criado com a vocação de alargar o Direito fundamental à educação no sistema prisional do referido estado, concretizando-se na implementação do programa remição pela leitura no estado do Paraná.

> [...] almeja transformar as prisões em escolas, oficinas de trabalho e ambientes de paz e não violência, por meio de: observatórios do conhecimento; centrais de resíduos sólidos; canteiros produtivos de trabalho; associações de proteção e assistência aos condenados; cooperativas de trabalho de apenados e egressos; arranjos produtivos locais; consórcios e parcerias públicos privado (PCI Cidadania, site oficial DEPEN).

O PDI Cidadania é viabilizado através de parcerias e destacamos a parceria da Secretaria de Segurança com a Secretaria de Educação, que permite viabilizar a educação básica no sistema prisional.

> A Secretaria de Estado da Educação (SEED) mantém Centros Estaduais de Educação Básica de Jovens e Adultos (CEEBJAs) dentro do Sistema Penal, com infraestrutura física, material e recursos humanos para desenvolver a educação de jovens e adultos (EJA), garantindo a escolarização básica (ensino fundamental e médio) por meio de convênio celebrado entre a SEED e a SEJU[45].

Neste contexto, como parte do projeto de acesso à educação traçado pelo PDI Cidadania, o programa de Remição da Pena Pela Leitura é instituído e organizado de forma pioneira no Estado do Paraná. Um grande desafio encontrado para o programa foi o alto índice de analfabetismo no sistema carcerário.

> Outro grande desafio da SEJU é erradicar o analfabetismo nas Unidades Penais. Após diagnóstico da situação de escolarização dos internos presos, a Coordenação de Educação, juntamente com os CEEBJAs, organizou salas de alfabetização e o Conselho de Movimentação de Presos encaminhou todos os analfabetos absolutos e funcionais, para que tenham atendimento individualizado, com professores alfabetizadores e material didático próprio[46].

---

[45] Disponível em: http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156 Acesso em: 15/10/2019, às 16h00.

[46] Disponível em: http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156 Acesso em: 15/10/2019, às 16h00.

O programa remição pela leitura movimentou uma rede de atores políticos, desde o legislativo, fonte de onde dimana o poder normativo, até o executor no atendimento ao privado de liberdade. Para melhor visualização da rede normativa e estrutural, movimentada no sentido de viabilizar a implementação do programa remição pela leitura, numa visão prospectiva, falaremos um pouco do curso feito pelo Direito Fundamental à educação, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos até o Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná, como propõe o quadro acima.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH é proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução ONU nº 217-A[47] da referida Assembleia. Nascida no pós-guerra, o mundo ainda estava impactado pelo horror das bombas sobre Hiroshima e Nagasaki. A superação de um dos conflitos mais odiosos da história passava pela esperança, e esta era depositada na insigne Declaração. Pairava no ar um sentimento de reconstrução, tanto das paisagens destruídas pela guerra, mas também do verdadeiro sentido de humanidade nos corações alquebrados. Assim, a Declaração Universal institui como esforço comum a ser feito por todos os povos e nações a promoção do respeito aos direitos e liberdades fundamentais.

O Brasil, não obstante ter participado da confecção da Declaração na ONU e ser signatário dela, demorou algum tempo para incorporá-la efetivamente ao seu ordenamento jurídico. Por vinte e um anos, de 1964 a 1985, o Brasil viveu um período de inequívoca violação aos Direitos Humanos.[48] A Constituição Federal de 1988 descortina novo panorama aos Direitos fundamentais proclamados pela Declaração Universal no Brasil. Chamada de Constituição cidadã, consagra expressamente como Direitos Fundamentais os direitos individuais, coletivos e sociais consagrados na Declaração Universal.

No ano 2000, no mês de setembro, os líderes mundiais reuniram-se na sede das Nações Unidas, em Nova York, e 191 nações se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM. Foi inicialmente estabelecido um prazo para o seu alcance até o ano de 2015. O Brasil também se comprometeu com os oito objetivos do milênio que são: acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a

[47] Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948_94854.html. Pesquisa feita em 05/11/2019.

[48] O relatório da comissão Nacional da verdade, instituída para apurar as violações dos Direitos Humanos no Brasil da Ditadura Militar, nos traz efetiva noção das violações ocorridas neste período. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em 05/11/2019 às 14h09.

igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; estabelecer parcerias para o desenvolvimento.[49]

No Brasil, a Emenda Constitucional n.º 45/2004 trouxe o § 3º ao art. 5º da CF. Assim, passa a ser previsto expressamente, na Carta Magna, que os tratados e convenções internacionais equivalem às emendas constitucionais. Contudo, devem atender ao fato de tratarem de matéria relativa a direitos humanos e devem ser aprovados pelo Congresso Nacional em dois turnos, pelo quórum de três quintos dos votos dos respectivos membros. Preenchidos tais requisitos, o tratado do qual o Brasil é signatário disporá de índole constitucional. Os Objetivos do Milênio têm fundamento no permanente desafio de exigir a realização prática dos direitos econômicos, sociais e culturais consagrados na Constituição Federal, sendo acolhidos no nosso ordenamento com *status* constitucional.

> § 3o Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (Art. 5º, § 3º, CF/88).

Em consonância com os objetivos do milênio e com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Execução Penal - LEP é alterada pela Lei 12.433, de 29 de junho de 2011. Essa Lei muda o panorama da remição de penas no Brasil, ao modificar a redação dos artigos 126, 127 e 128 da Lei de Execução Penal para permitir que, além do trabalho, o estudo seja causa de diminuição de pena e, posteriormente, como já exposto, a leitura também seja reconhecida como um programa de remição. Seguindo o curso das normas que compõem o permissivo legal da política pública analisada, encontraremos o apoio no Plano Diretor do Sistema Penitenciário Nacional.

O Plano Diretor do Sistema Penitenciário Nacional traduz-se em um mecanismo de planejamento que propõe um grupo de ações que deverão ser implementadas nos Estados, com objetivo de cumprir os dispositivos contidos na Lei nº 7.210/84 – Lei de Execução Penal. Visa, ainda, a realizar as diretrizes da política criminal traçadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Nas esferas estaduais, os Direitos Fundamentais consagrados na Carta Magna alcançam as Constituições dos estados membros pelo Princípio da Simetria, que determina que há de existir

[49]Disponível em: http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio. Pesquisa feita em 05/11/2019, às 15h:06.

uma relação de paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e os demais entes federativos. Assim, Os Estados da federação deverão consagrar os mesmos princípios de Direitos Fundamentais sacramentados na Constituição Federal. No Estado do Paraná, a Constituição Estadual – CE, publicada no Diário Oficial nº 3116, de 5 de outubro de 1989, atende ao comando da Constituição Federal consagrando em seu texto tais princípios.

Assim, temos que na esfera normativa do estado do Paraná, os princípios são acolhidos e desenvolvidos pelo Plano Diretor do Sistema Penal do Paraná, como podemos observar na descrição dos objetivos que constam do citado documento. Ele foi elaborado pelo Governo do Estado, a partir dos órgãos ligados ao Sistema Penitenciário, com a participação de uma rede de colaboradores, e apresentado pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.

> O presente documento tem como objetivo geral apresentar o Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná, que visa a integração da esfera federal com a estadual em direção à solução para a crise carcerária no país e o cumprimento dos dispositivos contidos na Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210/1984, com vistas à concreção dos princípios constitucionais, notadamente os de respeitar a dignidade da pessoa humana, respeitar os direitos humanos, erradicar a marginalização e promover o bem de todos, além do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (Plano Diretor do Sistema Penal do Paraná, 2011, p. 8).

O Plano Diretor do Sistema Penal do Paraná menciona a necessidade de criação de uma "LEP Estadual". A referida Lei não chega a ser criada. No entanto, o objetivo de ampliar e operacionalizar a execução da pena no campo das políticas públicas prossegue no Paraná.

> Além de alterar alguns dispositivos da LEP Federal, é imprescindível a proposição e a sanção de Lei de Execução Penal do Estado do Paraná, para detalhar dispositivos da LEP Federal no que se refere ao trabalho externo e contemplar a reformulação do estatuto e regimento penitenciário e das diferentes modalidades de assistência. Para tanto, a Secretária de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos cria o Comitê Especial para a Estruturação do Anteprojeto da Lei de Execução Penal do Estado do Paraná com o objetivo de discutir com clareza e amplitude a aplicação e a operacionalização da execução da pena no âmbito do Poder Executivo e no campo das políticas públicas (Plano Diretor do Sistema Penal do Paraná, 2011, p. 51).

Podemos visualizar esse direcionamento, por exemplo, quando o Plano Diretor do Sistema Penal do Paraná estrutura o Programa para o Desenvolvimento Integrado – PDI – Cidadania, o qual faz parte do Plano Diretor do Sistema Penal do Paraná. Segundo o Plano

Diretor, “O Programa PDI-Cidadania almeja transformar as prisões em escolas de capacitação profissional que contribuam com a promoção da cultura da paz no Sistema Penal do Estado do Paraná” (2011). Desta forma, pavimenta o caminho para o acesso ao ensino superior da população privada de liberdade.

O PDI-Cidadania é apresentado pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná em conjunto com a Secretaria de Estado da Justiça Cidadania e Direitos Humanos.

> O presente Plano Estadual de Educação no Sistema Prisional do Paraná foi elaborado de forma conjunta entre a Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, com a participação ampla de representantes dos diversos segmentos sociais. Tem por objetivo a garantia da escolarização básica, no nível fundamental e médio, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a educação profissional às pessoas em privação de liberdade, no Sistema Penitenciário do Estado do Paraná, por meio dos Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos – CEEBJA e/ou Ações Pedagógicas Descentralizadas – APED (PDI - Cidadania, 2012, p. 5).

O Projeto Remição da Pena pela Leitura é implementado no Sistema Penal do Paraná, a partir do PDI- Cidadania. No referido documento, aparece no plano de ação da oferta de educação não formal.

> Garantir, a partir da publicação deste Plano, a implementação do projeto de Remição da Pena pela Leitura de acordo com a Lei 12.433 e a Portaria Conjunta do Ministério da Justiça (PCI- Cidadania, 2012, p. 105).

O acesso ao ensino superior também é um dos objetivos do PDI-Cidadania, segundo o seu plano de ação. Para isso, estabelece, em seus objetivos, o de realizar parcerias com estabelecimentos de ensino superior, de forma a viabilizar o acesso do privado de liberdade à universidade. Conforme se pode observar no item 6 (seis) do seu plano de ação.

> Fortalecer, a partir da publicação deste Plano, parcerias efetivadas entre a SEJU com Instituições de Ensino Superior – públicas e privadas – com o Sistema S[50], dentre outras instituições (PCI- Cidadania, 2012, p. 91).

De modo a viabilizar o acesso e a permanência do privado de liberdade ao ensino superior, o PDI cidadania pavimenta o caminho e estabelece parcerias.

---

[50] O chamado Sistema S, apelido dado por causa de sua composição por instituições corporativas, que objetiva o treinamento profissional, lazer, consultoria e saúde dos trabalhadores. Entre os integrantes desse grupo estão: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), entre outros.

> A educação (o acesso, a permanência e o sucesso) é um direito dos internos presos do regime fechado e semiaberto, assim como dos egressos do Sistema Penal. Para atender a esse direito humano fundamental, a Coordenação de Educação, Qualificação e Profissionalização de Apenados/PDI-Cidadania /DEPEN/SEJU desenvolve uma série de programas, projetos e ações educacionais, com metodologia presencial e a distância, para dar ao apenado a oportunidade de concluir a sua escolarização básica, ingressar no ensino superior e qualificar-se para o trabalho (PCI- Cidadania, 2012, ps. 102 e 103).

Buscando o olhar da análise prospectiva de Elmore, observamos que a implementação do Programa Remição pela Leitura no Estado do Paraná é parte de uma cadeia de atos normativos, que partem do topo de uma pirâmide hierárquica de permissivos legais até a base implementadora. Conforme já dissemos, há um foco na necessidade de relacionamentos hierárquicos, representados na ideia de pirâmide. O método possui uma ênfase em dispositivos formais de comando e controle que possam centralizar a autoridade, por causa do controle das fórmulas de financiamento, estruturas, relações de autoridade entre unidades administrativas, regulamentos e controles administrativos, conforme já destacado por esta pesquisa.

Esta ideia do mapeamento progressivo, como nos apresenta Elmore, harmoniza-se com a ideia da "Pirâmide de Kelsen", adotada pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro. A forma piramidal é inserida no direito por Hans Kelsen (1881-1973)[51] No sistema jurídico piramidal proposto por Kelsen está a base do princípio da hierarquia das normas. Este princípio estabelece que normas de categoria inferior não podem contradizer normas de categoria superior. Assim, uma norma sempre predomina sobre outra. No topo desta pirâmide no ordenamento jurídico interno está a Constituição Federal. Todas as normas infraconstitucionais precisam ser validadas pela Lei Maior: a Constituição.

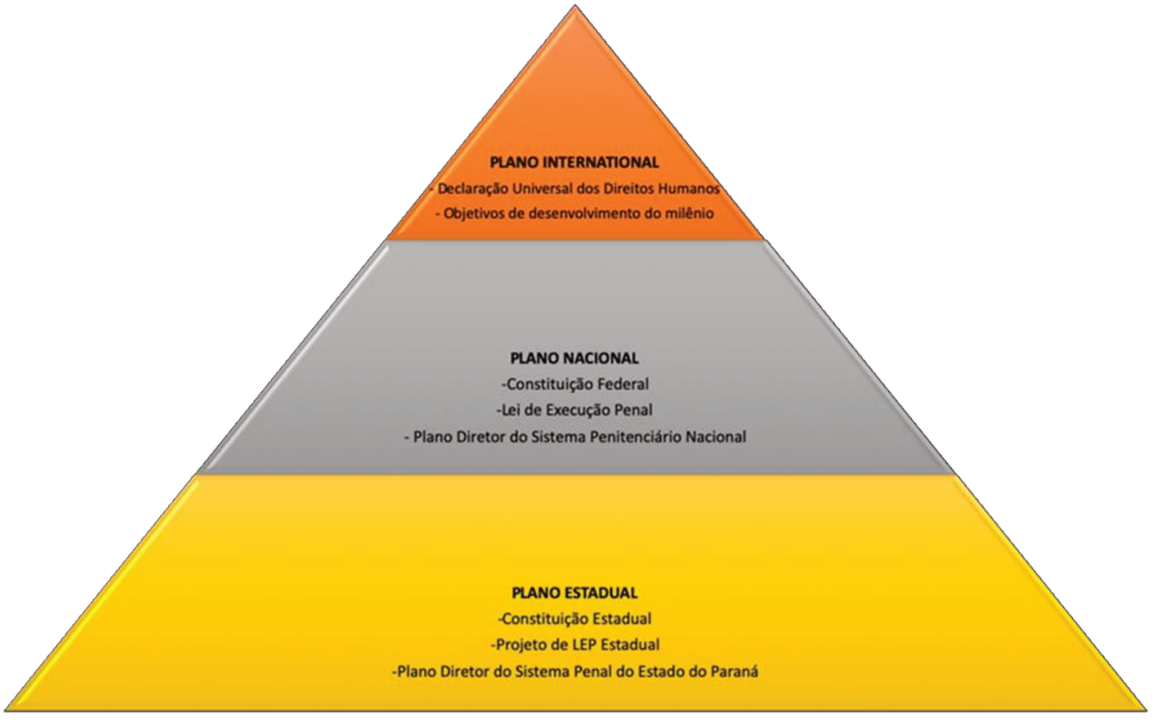
> A estrutura normativa, objeto da Ciência do Direito, apresenta-se hierarquizada. As normas jurídicas formam uma pirâmide apoiada em seu vértice. Eis a graduação: constituição, lei, sentença, atos de execução. Isto significa, por exemplo, que uma sentença, que é uma norma jurídica individualizada, se fundamenta na lei e esta, por seu lado, apoia-se na constituição (NADER, 2014, p. 220).

[51] Hans Kelsen, advogado, jurista e filósofo, nascido na cidade austríaca de Praga, morreu no estado da Califórnia, no ano de 1973. Sua obra mais famosa foi a "Teoria Pura do Direito". Foi nomeado juiz do Tribunal de Haia. É muito conhecido no meio jurídico pela Pirâmide de Kelsen, que traz a ideia da hierarquia das leis, cuja estrutura oferece base organizacional ao Direito constitucional moderno.

A crítica feita por Elmore ao mapeamento progressivo, no tocante à suposição de que os formuladores de políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que afetam a implementação, também é observada nesta pesquisa. Podemos citar como exemplo o alto índice de analfabetismo no sistema carcerário, aqui já apresentado, como sendo um fato não controlável pelos formuladores da política.

Trazemos, a seguir, um quadro que representa o esquema hierárquico das normas, já destacadas no quadro anterior (quadro 5), só que agora na forma de pirâmide, como propõe Elmore.

Quadro 5– Esquema hierárquico das normas



Fonte: Elaborado pela autora com base no Plano Diretor do Sistema Penal do Estado do Paraná e segundo a Pirâmide de Kelsen.

O quadro permite visualizar, como propõe Elmore, o percurso do permissivo legal, que emanado dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, penetra nosso ordenamento jurídico pela via constitucional, chegando à esfera implementadora. No próximo tópico, iremos abordar o desenvolvimento da política em análise na esfera implementadora: o estado do Paraná.

5.1 - O programa Remição pela Leitura como política de inserção de jovens e adultos privados de liberdade no ensino superior no estado do Paraná no ano de 2015

Em estatísticas apresentadas pelo *site* oficial do DEPEN Paraná, em junho de 2018, de um total de 20.780 presos, 8.806 estão em atividades educacionais, o que equivale a 42,37% de presos em atividades educacionais, como podemos conferir no quadro a seguir.

Quadro 6 – Atividades educacionais

ATIVIDADES EDUCACIONAIS	TOTAL DE ATENDIMENTO	% DE ATENDIMENTOS
REMIÇÃO DE PENA ATRAVÉS DO ESTUDO PELA LEITURA	3572	17,19%
ENSINO FUNDAMENTAL	3813	18,35%
ENSINO MÉDIO	1181	5,69%
CURSOS TÉCNICOS EXTERNOS	03	0,01%
ENSINO SUPERIOR	39	0,18%
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	198	0,95%
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	8806	42,37%

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária/Departamento Penitenciário do Paraná[52]

Os dados do *site* oficial do DEPEN "são coletados diretamente dos Setores de Pedagogia dos Estabelecimentos Prisionais e dos Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos responsáveis pela Educação Básica no Sistema Prisional". Esta informação encontra-se na página do *site*. Podemos observar, no quadro acima, um grande número de adesão ao Programa Remição pela Leitura, estando em patamares bem próximos ao ensino fundamental, e o Ensino formal com maior número de atendidos.

> A Coordenação de Educação, Qualificação e Profissionalização de Apenados/DEPEN disponibiliza, mensalmente, as estatísticas relacionadas à coleta de dados dos números de matriculados na Educação Básica, no Ensino Superior, na Qualificação Profissional e no Projeto Remição de Pena pelo Estudo através da Leitura ofertados nos Estabelecimentos Penais as quais têm como objetivo contribuir com a definição e desenvolvimento de políticas públicas na Educação no Sistema Prisional.[53]

[52] Divisão de Educação e Produção. Disponível em: http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/EducacaoeTrabalho/2018/panorama_jun.pdf > acesso em 26/10/2019.

[53] Disponível em: http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=230. Acesso em 25/10/2019.

Dos resultados divulgados pelo DEPEN/PR chama a atenção o desempenho que os apenados do Paraná obtiveram na redação do ENEM.

> Entre os benefícios e resultados obtidos por este Programa de Leitura, dentro do contexto prisional, destacam-se a evolução e melhora na interpretação e escrita dos textos, bem como, as médias altas alcançadas na redação, como 900, 920, 960, quando da realização do Exame Nacional do Ensino Médio para Pessoas Privadas de Liberdade (Enem PPL).[54]

O DEPEN/PR divulga anualmente quadro de detentos que se encontram matriculados em universidades. No ano de 2013, foi divulgado o seguinte quadro:

Quadro 7 - Mapa do Ensino superior nas unidades prisionais do Paraná em janeiro de 2015

MAPA – ENSINO SUPERIOR

UNIDADE PENAL	QUANTIDADE DE PRESOS EM ATIVIDADE ACADÊMICA		CURSO/INSTITUIÇÃO
Colônia Penal AgroIndustrial do Paraná	03	01	Direito / Faculdades Dom Bosco
		01	Direito / Estácio Radial
		01	Ciências Biológicas / UFPR
Penitenciária Estadual de Foz II	02	01	Direito / UDC
		01	Direito / UNIFOZ
Penitenciária Industrial de Guarapuava	10		Licenciatura em Arte- Educação* / Unicentro
Centro de Regime Semiaberto de Guarapuava	11	10	Licenciatura em Arte- Educação* / Unicentro
		01	Licenciatura em Educação Física / Guairacá
Centro de Reintegração Social de Londrina	01		Direito/UniNorte

* O curso de Licenciatura em Arte-Educação é ofertado, a distância, nas dependências das Unidades Penais em parceria com a Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná-UNICENTRO

Esse era o quadro de alunos em privação de 2013, no primeiro ano de implementação do programa remição pela leitura, segundo o *site* oficial do Departamento Penitenciário Nacional do estado do Paraná – DEPEN. Segundo o relatório das ações educacionais desenvolvidas no sistema prisional do Paraná 2015, no primeiro ano do Projeto de Remição da Pena pelo Estudo através da Leitura, instituído pela Lei Estadual n.º 17.329, em 08 de outubro de 2012, não havia estrutura adequada para implantá-lo. Com o comprometimento dos professores e pedagogos dos CEEBJAs e a acolhida dos pedagogos dos Estabelecimentos Penais, foi possível transformá-lo numa ação educacional permanente.[55]

---

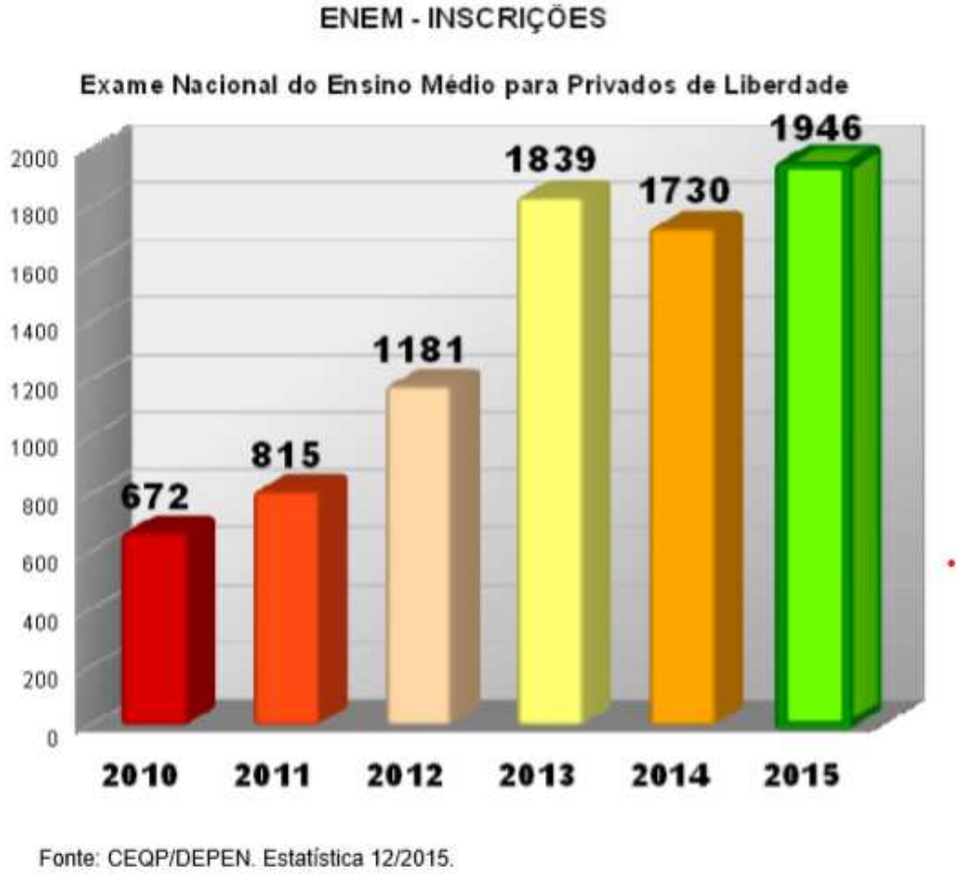
[54] Disponível em: http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=230. Acesso em 25/10/2019.

[55] Educação prisional para pessoas privadas de liberdade no estado do Paraná- Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária - Departamento de Execução Penal - Disponível em http://www.depen.pr.gov.br/. Acesso em 30/10/2019.

Podemos acompanhar, por meio do relatório, o aumento significativo do número de alunos matriculados no Ensino Superior após a implementação do programa remição pela Leitura. Contudo, o caminho foi construído passo a passo, pois a equipe foi abrindo os caminhos.

> Considerando-se a impossibilidade de atender a todos os custodiados presencialmente na Educação de Jovens e Adultos (EJA), também há incentivo na realização dos exames ofertados pela Secretaria de Estado da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP do Ministério da Educação (MEC), sendo eles: o Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) - o qual, no ano de 2015, não foi ofertado pelo INEP/MEC; e Exame Nacional do Ensino Médio para Pessoas Privadas de Liberdade (ENEM PPL). O ENEM PPL tem propiciado, a cada ano, um aumento no número de custodiados inscritos nas provas (Relatório, 2015).

Quadro 8 - Inscritos no ENEM - PPL em 2015[56]

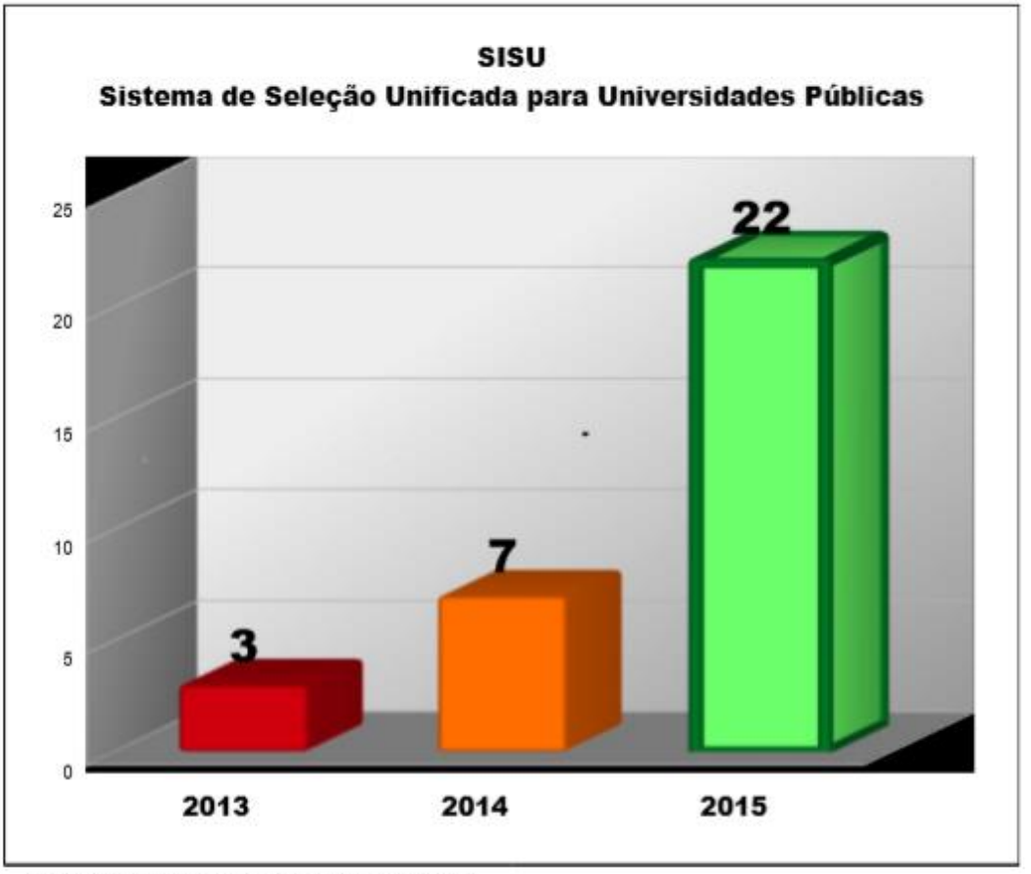


Fonte: CEQP/DEPEN. Estatística 12/2015.

[56] Educação prisional para pessoas privadas de liberdade no estado do Paraná- Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária - Departamento de Execução Penal - Disponível em http://www.depen.pr.gov.br/. Acesso em 30/10/2019.

Conforme nos informa o relatório do DEPEN/PR 2015, “em janeiro, durante o período de férias escolares, se realizam as inscrições dos candidatos que conquistaram maiores notas de forma no ENEM PPL, para que possam concorrer às vagas do SISU e PROUNI[57]. A cada ano tem sido ampliado o número de pessoas privadas de liberdade que conquistam vagas no Ensino Superior”. A seguir, trazemos um gráfico oficial sobre o aumento do número de pessoas privadas de liberdade que acessaram o ensino superior no estado do Paraná no ano período de 2013-2015.[58]

Quadro 9 - Gráfico das inscrições no ENEM- PPL nos anos de 2013 a 2015.



Fonte: CEQP/DEPEN. Estatística 12/2015.

[57] SISU – Sistema de Seleção Unificada- É um programa do Ministério da Educação (MEC) que oferece vagas em universidades públicas, no qual o aluno não precisar fazer o vestibular. Totalmente automatizado, utiliza as notas do Enem para classificação dos candidatos.
ProUni – Programa Universidade para Todos; é uma iniciativa governamental, que oferece bolsas de estudos em faculdades particulares para estudantes de baixa renda.

[58] Educação prisional para pessoas privadas de liberdade no estado do Paraná- Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária - Departamento de Execução Penal - Disponível em http://www.depen.pr.gov.br/. Acesso em 30/10/2019.

O gráfico anterior, publicado pelo o DEPEN/PR em 2015, revela um aumento significativo das inscrições para o Sistema de Seleção Unificada para Universidades Públicas - SISU, entre os anos de 2013 a 2015, período de implementação do Programa de Remição da Pena pela Leitura no Paraná.

"*As boas notas ainda proporcionaram a 56 presos uma vaga no Ensino Superior por meio do Sistema de Seleção Unificada para Universidades Públicas (Sisu) e do Programa Universidade para Todos (Prouni)"*[59], no ano de 2015. Este fato corrobora a hipótese dessa pesquisa de que o programa Remição da Pena pela Leitura contribuiu para o interesse e acesso do privado de liberdade ao ensino superior no estado do Paraná.

Segundo o citado documento, "após a conquista das vagas no Ensino Superior, as pessoas em privação de liberdade ainda têm um largo caminho a percorrer para conseguir as autorizações necessárias junto ao Poder Judiciário para que possam frequentar os cursos presencialmente" (2015).

O Programa Remição pela Leitura nos moldes implementados pelo Paraná tem sido destaque no cenário nacional e foi agraciado com o Selo ODM[60], pelo movimento Nós Podemos Paraná[61], e recebeu o Prêmio Boas Práticas do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária em Brasília. O DEPEN/PR tem sido contactado por agentes de vários outros estados em busca do modelo implementado com sucesso no Paraná, pioneiro nesta política social e educacional[62].

Os relatórios oficiais dão conta de que os inscritos do programa remição pela leitura "têm conseguido notas expressivas nos Exames, especialmente no ENEM PPL que, no ano de 2015 alcançaram 900, 920, 960 pontos" (2015). Ainda:

> Conforme pesquisa realizada por amostragem, constatou-se que os candidatos do ENEM PPL que conquistaram boas notas nas provas de redação, mais de 90% estavam inscritos no Projeto de Remição da Pena pelo Estudo através da Leitura. Consequentemente, este projeto tem alcançado o objetivo primeiro a

[59]Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná. Disponível em: http://www.seguranca.pr.gov.br/Noticia/Penitenciarias-do-Parana-tem-24-mil-presos-inscritos-no-Enem-2016.

[60] As instituições e empresas que colaboram para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) podem receber o Selo ODM. A certificação é uma forma de reconhecer a importância do projeto desenvolvido.

[61] O Movimento Nós Podemos Paraná é um movimento articulado, a fim de promover em todo o Estado a temática dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), fomentando uma rede comprometida com o desenvolvimento econômico e sustentável do Estado, através de parcerias.

[62] Site do DEPEN PR disponível em:
< http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=230> acesso 30?11/2019.

> que se propôs, de ser porta de entrada ao mundo conhecimento para aqueles que dele estavam afastados (PARANÁ, 2015, p. 14).

Conforme se observa na análise das estatísticas oficiais, somos levados a advogar, nesta pesquisa, que o programa Remição pela Leitura, implementado de forma pioneira no estado do Paraná, instituído pela Lei Estadual n.º 17.329, em 08 de outubro de 2012, colaborou de forma decisiva para o acesso dos privados de liberdade no ensino superior no estado do Paraná. Esse acesso evidencia-se no ano de 2015 pelo fato do programa remição pela Leitura já estar implantado e amadurecido de forma suficiente à observação destes dados.

CONSIDERAÇOES FINAIS

O Direito Penal é visto pelo nosso ordenamento jurídico como a última *"ratio"* (do latim, última razão ou último recurso). A proteção aos bens jurídicos a que se propõe o Direito Penal não é ilimitada, sua intervenção somente está legitimada quando os demais ramos do direito se mostram incapazes ou ineficientes para a proteção ou controle social. Contudo, vemos o crescente encarceramento, principalmente de adultos jovens, como um alarmante indicador das fragilidades de nosso esquema de conformação social.

Buscamos a contrassenso no Direito Penal uma válvula de escape, com que pretendemos equilibrar as tensões sociais, jogando para a "linha da invisibilidade", no dizer de Boaventura de Souza Santos, aqueles que não convêm aparecer.

> O fascismo social é a nova forma do estado de natureza e prolifera à sombra do contrato social sob duas formas: pós-contratualismo e pré-contratualismo. O pós-contratualismo é o processo pelo qual grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso: trabalhadores e classes populares são expulsos do contrato social através da eliminação dos seus direitos sociais e econômicos, tornando-se assim populações descartáveis. O pré-contratualismo consiste no bloqueamento do acesso à cidadania a grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela aceder: por exemplo, a juventude urbana habitante dos guetos das megacidades do Norte global e do Sul global." Como regime social, o fascismo social pode coexistir com a democracia política liberal (SANTOS, 2009, p. 47).

Para Paulo Freire (1983), o objetivo maior da educação é conscientizar o aluno. Isso significa, em relação às parcelas desfavorecidas da sociedade, levá-las a entender sua situação de oprimidas e agir em favor da própria libertação. O programa Remição Pela Leitura pode representar uma ponte para a inserção social daqueles que se encontram no cárcere, promovendo de forma eficaz a ressocialização. Poderá, quiçá, a política pública em análise inserir a garantia do Direito à Educação na vida de milhares de pessoas que conhecem o Direito apenas no seu viés repressivo, sem lograr experimentar as garantias que este deveria oferecer em primeiro lugar.

Dessa maneira, a presente pesquisa busca oferecer sua contribuição para a análise da implementação política pública expressa no programa Remição pela Leitura e sua influência no acesso pelos privados de liberdade no ensino superior no estado do Paraná, evidenciando a efetivação do Direito fundamental à Educação.

Para tanto, no primeiro capítulo, buscamos trazer o Direito à Educação através do tempo, nas constituições brasileiras, desde o período imperial até sua consagração como Direito fundamental na Constituição de 1988. Ainda, trouxemos o fato de que o ensino superior é também direito fundamental, já que a Constituição não faz distinção de nível de ensino, quando consagra a fundamentalidade do Direito à Educação. O que há é uma priorização do ensino básico e fundamental que encontramos consagrada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dessa maneira, esta pesquisa entende que o Direito à Educação não está subscrito ao Ensino Básico, não obstante sua priorização pelo Ordenamento pátrio.

No segundo capítulo, trouxemos um panorama do Sistema Penitenciário Brasileiro, que se encontra superlotado e falido em seu aspecto ressocializador, corroborando os dados sobre seu estado, para as conclusões aqui afirmadas. Falamos sobre a teoria da pena, base do sistema penal, e buscamos compreender o seu aspecto ressocializador. Destacamos os altos índices de reincidência, dando conta de que a ressocialização ainda é um aspecto a demandar políticas públicas que possam apontar um caminho para sua realização. Trouxemos ainda a Lei de Execução penal e as possibilidades de remição da pena já implementadas no sistema carcerário.

No terceiro capítulo, falamos mais detidamente sobre o programa de remição da pena pela leitura e a forma pioneira como o estado do Paraná implantou esta política pública em seus presídios. Abordamos o percurso legal que possibilitou a implementação desta política no Paraná.

Neste capítulo discorremos sobre como é a conformação executória da política em análise, ou seja, como se dá o acesso aos livros, o tempo de leitura, como é feita e aprovada a resenha, e como é feito o efetivo desconto na pena privativa de liberdade.

Na sequência, apresentamos, no quarto e quinto capítulos os tipos de Estado, sua distribuição de poder quanto à centralização e descentralização e abordamos, nesta oportunidade, a relação do Estado e as políticas públicas. Falamos sobre o ciclo de políticas e sua análise. Detivemo-nos sobre a análise prospectiva de Richard Elmore, leito de análise deste trabalho, fazendo a análise prospectiva das normas que subsidiaram a Remição da Pena pela Leitura, desde a esfera internacional até a esfera implementadora no estado do Paraná. Ainda, neste capítulo, analisamos a implementação do programa de remição no estado do Paraná à luz da análise prospectiva de Elmore, para concluir que o citado programa colaborou no acesso de pessoas privadas de liberdade ao ensino superior no estado do Paraná, no ano de 2015.

Em uma visão prospectiva, o ordenamento jurídico, ao conjugar o Direito Fundamental à Educação com o Direito Fundamental à liberdade, faz “irradiar” da pirâmide normativa, que

organiza a política Pública da Remição pela leitura, o permissivo legal que torna lícito e aplicável o programa de desconto de leitura por tempo de aprisionamento: o trabalho intelectual da leitura respaldado pelo direito à educação e, com vistas a concretizá-lo, o direito à liberdade, conquistado pelo abatimento na pena. Como podemos divisar na fala de Santos (2009), lente epistemológica deste trabalho.

> No campo do direito moderno, este lado da linha é determinado por aquilo que conta como legal ou ilegal de acordo com o direito oficial do Estado ou com o direito internacional. O legal e o ilegal são as duas únicas formas relevantes de existência perante a lei, e, por esta razão a distinção entre ambos é uma distinção universal. Esta dicotomia central deixa de fora todo um território social onde ela seria impensável como princípio organizador, isto é, o território sem lei, fora da lei, o território do a-legal, ou mesmo do legal e ilegal de acordo com direitos não oficialmente reconhecidos.' Assim, a linha abissal invisível que separa o domínio do direito do domínio do não-direito fundamenta a dicotomia visível entre o legal e o ilegal que deste lado da linha organiza o domínio do direito (SANTOS, 2009, p. 34).

Assim, o Projeto de Remição da Pena pelo Estudo através da Leitura que foi instituído pela Lei Estadual n.º 17.329, em 08 de outubro de 2012 no estado do Paraná, a partir de uma rede de ações implementadora, é impulsionador do Direito à Educação dos privados de liberdade no referido estado.

> Esta ação educacional, dado a sua relevância no que confere a ampliação da leitura nos espaços prisionais e o benefício que por sua vez ocasiona, entre eles: a humanização, cultura e conhecimento aos detentos, convergiu vários olhares e à atenção de diversas instituições, especialmente as do judiciário, encontrou respaldo e incentivo para seu desenvolvimento. Ademais, o referido projeto de leitura vem sendo analisado por diversos acadêmicos que tem apontado como alternativa viável e necessária ao complexo Sistema Prisional (Relatório 2015).

Conforme já afirmado e comprovado pelos dados apresentados, concluímos que o programa Remição pela Leitura, implementado de forma pioneira no estado do Paraná, tendo por permissivo legal a Lei Estadual n.º 17.329, em 08 de outubro de 2012, colaborou de forma decisiva para o acesso dos privados de liberdade no ensino superior no estado do Paraná no ano de 2015, quando o programa já se encontrava totalmente implementado.

Segundo dados do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – no ano de 2010, o número de brasileiros com diploma universitário aumentou de 4,4% em 2000 para 7,9% em 2010. Os números por si só falam de um grupo minoritário no país. Transpor os umbrais de uma universidade para aqueles que se encontram no sistema penitenciário brasileiro,

por tudo aqui já dito, é feito que por si só merece a atenção dos pesquisadores. Encontramos, no caso do Paraná, o programa remição pela leitura impulsionando o acesso da pessoa privada de liberdade ao ingresso no ensino superior, o que torna o programa implementado no Paraná justo alvo de análise e compreensão.

"A educação é um ato de amor, por isso um ato de coragem. Não pode temer o debate" (FREIRE, 1983b, p. 104). Articular o Direito à educação nos meios prisionais é um ato de coragem e de esperança. É proclamar como sujeito de direitos aqueles que se encontram para além das "linhas de invisibilidade social". É trazer ao mundo visível a incômoda figura daqueles que a sociedade se esmera em esquecer. Por isso mesmo é um ato de coragem afirmar que a Constituição Federal desta nação garante aos privados de liberdade o fundamental e essencial Direito à Educação, bem como todos os outros não atingidos pela sentença privativa de liberdade, assim como a dignidade da pessoa humana e todos os que esse direito carreia.

Em sua Terceira Carta Pedagógica, Paulo Freire brinda-nos com a instigadora reflexão: "Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda" (FREIRE, 2000, p.67). No Brasil, a edição 2018 do relatório da Oxfam Brasil[63] "País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras", nos revela que o país piorou seus índices em relação à igualdade na distribuição de renda. O relatório aponta o país como o 9º mais desigual do planeta[64]. A transformação deste quadro de desigualdades e injustiças sociais, passa pela implementação dos Direitos Humanos Fundamentais. A fala freireana, poética que é, não se afasta da razão matemática que os números podem validar. Neste contexto, a garantia de acesso à educação, pode representar uma "tábua de esperanças" para os que estão submersos nas "revoltas águas" do Sistema Penal Brasileiro.

[63] A Oxfam Brasil faz parte de uma rede global, a Oxfam, que tem 20 membros que atuam em cerca de 90 países no total, por meio de campanhas, programas e ajuda humanitária. A Oxfam Brasil tem um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma assembleia geral – formados por brasileiros – e é uma organização sem fins lucrativos e independente com escritório em São Paulo.

[64] Disponível em:www.oxfam.org.br. Pesquisa feita em 05/11/2019, às 10h59.

REFERÊNCIAS

A distância que nos une. UM RETRATO DAS DESIGUALDADES BRASILEIRAS- Oxfam Brasil - Publicado em 25 de setembro de 2017. Disponível em: < https://oxfam.org.br/>. Acesso em 09/10/2019, às 11h20.

AGUILAR, Luiz Enrique. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória:** ensaios. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2013.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 42ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto **Tratado de direito penal: parte geral 1** – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BOBBIO, Norberto. **ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE**. Para uma teoria geral da política, 14ª ed. Paz e Terra, São Paulo, 2007.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal.** Parte Geral. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011.

CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar; n. 384) Disponível em: http://bd.camara.gov.br, acesso em 01/11/2019 as 12:20.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O DIREITO À EDUCAÇÃO**: um campo de atuação do gestor educacional na escola. disponível em file:///C:/Users/lucia/Downloads/Mestrado%202018/jamilcury.pdf acesso em 18/08/2018, as 17:25.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas públicas Formulación, inplementación y evaluación.** Ediciones Aurora - Primera edición: septiembre de 2002, Bogotá.

DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN,** Ministério da Justiça, 2014.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ELMORE, Richard F. Modelos organizacionales para para el análisis de la implementación de programas sociales. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrua,1995. p. 185-249. (Colección antología de política pública. Terceira antologia).

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAM, Cristopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, 1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Canadá: Oxford University Press, 1995.

IPEA Brasil – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal**, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea (001/2012) e respectivo Plano de Trabalho- 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf >acesso e, 22/08/2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Reincidência Criminal no Brasil- Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf, acesso em 23/10/2019, as 16:56.

IPEA - **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2016.** Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf > acesso em 22 de agosto de 2018 as 23:48.

IPEA - Escolarização de jovens e adultos- Sérgio Haddad- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Maria Clara Di Pierro - Revista Brasileira de Educação. Organização não-governamental Mai/Jun/Jul/Ago 2000 -Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a07 Acesso em 17/09/2019, 14:51.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. Atualizador prof. Miguel Alfredo Maluf Neto. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018

Mapa do Analfabetismo no Brasil- Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – Disponível em: http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Mapa+do+analfabetismo+no+Brasil/a53ac9ee-c0c0-4727-b216-035c65c45e1b?version=1.3 pesquisa feita em 10/09/2019 às 11:23.

NORONHA, M. Magalhães. **Direito Penal.** volume 1, 35º edição, São Paulo: Saraiva, 2000, p. 223.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OEI. Políticas Públicas.< https://www.oei.es/historico/salactsi/rdagnino1.htm> acesso em 13 de agosto de 2018.

Portaria conjunta 276/12 Ministério da Justiça - Departamento Penitenciário Nacional- DOU de 22/06/2012 http://depen.gov.br/DEPEN/dispf/cgtp/PortariaRemioLeitura.pdf acesso feito em 02/10/2019, às 14:12.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal brasileiro**. 7 ª Ed. Parte Geral. Arts. 1º a 120. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PROGRAMA PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO ESTADO DO PARANÁ- PDI-CIDADANIA- Disponível em <

http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156> Acesso em 22/08/2018.

RAMOS, Graciliano**, Memórias do cárcere.** vol. I. São Paulo: Record, 1994.

RECOMENDAÇÃO CNJ - N. 44, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013, disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1907 acesso feito em 24/09/2019, as 14:40.

RELATÓRIO INFOPEN 2017 Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf - acesso dia 03/09/2019, 17:00.

RESOLUÇÃO CEB/CNE nº 2 de 19/05/2010, disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5142-rceb002-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192, acesso em 05/10/2019, às 10:00.

ROXIN, Claus. **Problemas Fundamentais de Direito Penal**. 1ª Ed. São Paulo: Veja, 1986.

SÁNCHEZ GAMBOA, S. (Org.) **Pesquisa Educacional**: quantidade qualidade. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENEZES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul.** Coimbra: Editora Almedina S/A, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Revista Crítica de Ciência**, nº 48, junho de 1997– Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais.

SERAFIM Milena Pavan; DIAS Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura Policy analysis: a review. **Cadernos Gestão Social.** V.3, n.1, p.121-134, jan/jun 2012 | www.cgs.ufba.br

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS **Plano Estadual De Educação No Sistema Prisional Do Paraná-** 2012 Disponível em < http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/EducacaoeTrabalho/planoedu.pdf> acesso em 22/08/2018.

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA - DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO PENAL - COORDENAÇÃO DE

EDUCAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DE APENADOS - Educação Prisional para Pessoas Privadas de Liberdade no Estado do Paraná -Relatório das ações educacionais desenvolvidas no Sistema Prisional do Paraná 2015. Disponível em: http://www.depen.pr.gov.br/

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007. 1024p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SÚMULA 341 STJ, Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?livre=341&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=tu acesso feito em 03/10/2019. 11:38.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122008000300005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 set. 2016.

TORRES, Eli Narciso da Silva. A gênese da Remição de Pena pelo estudo: O dispositivo jurídico-político e a garantia do Direito à Educação aos privados de liberdade no Brasil. **Tese de doutoramento.** Faculdade de Educação- UNICAMP/2017.

VILLANUEVA Luis F. Aguilar. La hechura de las políticas. México: Miguel Angel Porrua Grupo Editorial, 1992.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **El estudio de las Políticas Públicas.** México: Miguel Angel Porrua Grupo Editorial, 1996.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Políticas Públicas** - Colección Antologías de Política Pública Primera antología - Primera edición, julio de 1992 - MIGUEL Á"GEL PORRÚA LIBRERO-EDITOR.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 796 p.