

A man with extensive tattoos on his arms is seen from the chest up, behind vertical metal prison bars. He is wearing a light-colored tank top and has his arms crossed, resting on the bars. The background is dark and indistinct.

**(DES)INVESTIMENTO  
EM TRATAMENTO  
PRISIONAL NO SISTEMA  
PENITENCIÁRIO**

**Carlos Leandro dos Santos Reginaldo**

Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Mestre em Economia pela FGV/UBX

**RESUMO:** A eficiência, eficácia e efetividade da prestação de serviços de tratamento prisional são elementos essenciais ao alcance da missão institucional dos sistemas penitenciários: a reinserção social da pessoa presa. Nesse sentido, este artigo consiste em um estudo sobre a política de tratamento prisional no Governo do Estado do Rio de Janeiro no período compreendido entre dezembro de 2009 e abril de 2014, destacando-se as atividades de educação, qualificação profissional de presos e saúde prisional como políticas de garantia da dignidade humana. A finalidade do estudo é analisar e aquecer a discussão em torno da necessidade e qualidade dos investimentos em tratamento prisional pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, privilegiando-se a análise da gestão de recursos humanos, a gestão financeira e orçamentária e o planejamento governamental no âmbito da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap) e sua relação com o alcance da missão institucional desse órgão.

**PALAVRAS-CHAVE:**  
Tratamento prisional;  
qualidade da gestão; sistema  
prisional fluminense.

**KEYWORDS:** *Prison  
treatment; quality  
management; Rio de Janeiro  
prison system.*

**ABSTRACT:** *The efficiency, efficacy and effectiveness of the provision of prison treatment services are essential to achieve the institutional mission of the prison systems: the social rehabilitation of the prisoner. Therefore, this article consists of a study on prison treatment policy in the State Government of Rio de Janeiro during the period between December 2009 and April 2014, highlighting the educational activities, professional training of prisoners and prison health as collateral policies of human dignity. The purpose of the study is to analyze and warm discussion on the need and quality of investments in prison treatment by the State Government of Rio de Janeiro, focusing on the analysis of human resource management, financial and budget management and government planning within the State Secretariat of Penitentiary Administration (Seap) and its relation to the scope of the institutional mission of this body.*

## INTRODUÇÃO

A criação de um sistema de proteção social público com a oferta de serviços de saúde, previdência, educação e assistência social demanda organização, planejamento e recursos que dependem da natureza, da dimensão e dos tipos de serviços de proteção social oferecidos. Os sistemas de proteção social são instituídos com uma finalidade, com uma missão preestabelecida.

A missão de toda organização corresponde a sua razão de ser, pois as mesmas não são criadas a esmo. A missão corresponde a uma incumbência que se recebe. É a finalidade ou motivo para o qual a organização foi criada e para o qual deve existir (CHIAVENATO, 2012). É nesse sentido que, após amplo debate e análise do Decreto Estadual nº 33.164, de 12 de maio de 2003, foi delineada a seguinte missão para a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap):

Planejar, desenvolver, coordenar e acompanhar as atividades pertinentes à Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, no que concerne à custódia, reeducação e reintegração do preso à comunidade em conformidade

com as políticas estabelecidas. (RIO DE JANEIRO, 2004).

A Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal - LEP), em seu artigo 10, por sua vez, estabelece que a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Essa assistência será: I - material; II - à saúde; III - jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa.

No processo de tratamento penitenciário, as atividades de saúde e de assistência educacional, que compreendem a instrução básica e a formação profissional, associadas às atividades de trabalho de presos, formam o núcleo do processo de ressocialização no âmbito de um sistema prisional.

Para a LEP, o trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, tem finalidade educativa e produtiva (BRASIL, 1984). Observam-se dois elementos indissociáveis das atividades de trabalho do preso: um dever social do Estado e uma condição de garantia e manutenção da dignidade humana. Dever social este que decorre do direito constitucional de qualquer pessoa, inclusive do condenado à pena privativa de liberdade, já que este fora privado apenas de sua liberdade de locomoção.



Para Amartya Sen (SILVA, 2004), o trabalho é um elemento essencial à garantia e manutenção da condição da dignidade humana. Segundo o autor,

O desemprego pode causar carências de outras espécies, como doenças psicológicas, perda de motivação para o trabalho, de destrezas ou de autoestima, aumento de doenças e de morbidade, ruptura nas relações familiares e na vida social, agravamento da exclusão social, das tensões raciais e assimetrias de sexo. [...] O desemprego tem efeitos profundamente debilitantes sobre a liberdade, a iniciativa e as competências individuais. Contribui para a exclusão social, e conduz a perdas de autoestima, de autoconfiança e de saúde física e psicológica.



A finalidade do trabalho prisional é garantir ao condenado as condições exigíveis de dignidade humana, condições estas transversais às de saúde física e psicológica, de inclusão social, de fortalecimento dos laços familiares e de autodesenvolvimento tanto intelectual quanto profissional, daí seu caráter educativo e produtivo nos termos da LEP.

É nesse diapasão que cabe ao sistema penitenciário o tratamento da pessoa presa com serviços de saúde, assistência educacional e trabalho, formando indivíduos que tenham condições de voltar a conviver dignamente em sociedade.

Esses serviços integram-se e vinculam-se de forma que as ações de saúde – aqui incluídas também as de assistência social – visam a conferir ao indivíduo condições físicas e psicológicas para que ele possa se instruir, instrução esta necessária aos serviços de qualificação profissional, e estes necessários à

eficácia dos programas de trabalho dos presos. Essa relação sistêmica presente nas atividades de ressocialização de presos em comento já foi reconhecida e positivada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução CNE nº 02/2010, que instituiu as diretrizes nacionais para a oferta de educação nas prisões e que, em seu artigo 3º, inciso VI, dispõe que o sistema prisional “desenvolverá políticas de elevação de escolaridade associada à qualificação profissional, articulando-as, também, de maneira intersetorial, a políticas e programas destinados a jovens e adultos” (CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2010).

Como se observa, o CNE estabeleceu que os programas de educação, em especial os de elevação de escolaridade de presos, serão associados aos programas de qualificação profissional. Não vemos como poderia ser diferente já que a LEP, em seu artigo 32,

estabelece que “na atribuição do trabalho deverão ser levadas em conta a *habilitação*, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado” (BRASIL, 1984, grifo nosso).

Inquestionável, como se extrai dessas informações, a vinculação entre as atividades de assistência educacional e trabalho prisional. A propósito, a vinculação entre as diversas áreas de conhecimento e a adoção de técnicas de gestão que levem em consideração essa vinculação é reconhecida pela ciência da administração – Teoria Sistêmica – desde meados do século XX (CHIAVENATO, 2008). Nesse mesmo sentido se desenvolve o raciocínio no que se refere às atividades de saúde prisional: estas visam a conferir, como exposto acima, condições físicas e psicológicas que contribuem para a efetividade dos programas de assistência educacional e trabalho prisional.

Assim, os serviços de assistência educacional, saúde e trabalho prisional formam o tripé das atividades essenciais e fundamentais para alcance da missão institucional do sistema

penitenciário. A relação sistêmica entre esses serviços nos induz ao raciocínio de que a gestão adequada ou inadequada de um deles tem impacto direto nas metas e resultados definidos para o outro.

Dessa forma, verifica-se que a efetividade, a eficiência e a eficácia dos programas e ações de tratamento prisional assumem destaque no que diz respeito à agregação de valor à sociedade: estas atividades são essenciais à formação de personagens sociais em condições satisfatórias que possibilitem sua reintegração ao convívio em sociedade.

Para isso, os sistemas prisionais devem contar com recursos humanos, tecnológicos, materiais e financeiros em quantidade e qualidade necessárias e suficientes. A utilização adequada desses recursos também contribuirá para gerar maior eficiência e eficácia do sistema prisional e é nesse diapasão que as funções administrativas de planejamento e organização – sem prejuízo das demais funções organizacionais – pressupõem a promoção de maior qualidade das atividades do tripé dos serviços de ressocialização.

Assim, este estudo tem por objetivo analisar o planejamento e a organização dos serviços de saúde, assistência educacional e de trabalho prisional implementados no âmbito do sistema penitenciário do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em especial no que diz respeito aos recursos humanos e orçamentário-financeiros.

## METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho, desenvolvemos uma pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória porque tentamos caracterizar e definir o problema, e descritiva porque buscamos levantar, classificar e analisar os dados da pesquisa. Estudamos as legislações aplicáveis à matéria objeto do estudo, em especial a legislação que envolve a gestão de recursos humanos em sistema



prisional e os dispositivos da Lei de Execução Penal que tratam das atividades envolvidas no processo de reinserção social da pessoa presa, com destaque para as ações de saúde. Também confrontamos esses normativos legais com os divulgados no *site* da Seap e ainda com as informações apresentadas nos relatórios de auditorias governamentais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Buscamos, ainda, analisar os investimentos em programas de ressocialização de presos que constam no plano plurianual (PPA) do governo estadual, compostos por ações para assistência educacional, trabalho e saúde prisional no período de dezembro de 2009 a abril de 2014, por meio da análise da execução orçamentária da Seap, extraída do Sistema de Informações Gerenciais (SIG) do governo.

#### JUSTIFICATIVA

O tratamento penitenciário demanda dos gestores públicos uma visão de que a ressocialização de presos deve assumir um papel fundamental na agenda política. A ausência de compromisso com a ressocialização de presos gera custos adicionais à sociedade: consome recursos que são aplicados em ações que não geram os resultados esperados, contribui para a manutenção ou até o aumento da criminalidade, e coloca o Estado como protagonista na afronta aos direitos humanos. Nesse sentido, este artigo se justifica por trazer à tona a discussão em torno da importância da política de ressocialização de presos por meio de informações que podem gerar uma mudança de paradigma na sociedade e nos gestores. Na sociedade, por provocar uma reflexão em torno da cultura popular segundo a qual “bandido bom é bandido morto” e nos gestores, em torno da que propõe que “presídio não dá voto”.



#### A POPULAÇÃO CARCERÁRIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FLUMINENSE

A população carcerária fluminense vem apresentando uma taxa média de crescimento anual de, aproximadamente, 10%: em 2009, o número de presos no Estado do Rio de Janeiro era de cerca de 22,8 mil e, em abril de 2014, havia 36,8 mil presos. Em termos comparativos, mais da metade dos municípios fluminenses (50 de um total de 92) possuíam, em 2010, uma população inferior a 37 mil habitantes. Significa dizer que a população carcerária fluminense é igual ou superior, numericamente, à população de cerca de 50 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Uma população carcerária com essa dimensão e taxa de crescimento demanda uma gestão cuidadosa dos serviços de saúde, de assistência educacional e de trabalho de presos.

Segundo dados da Seap, em janeiro de 2014, aproximadamente 73% dos presos possuíam, no máximo, o ensino fundamental incompleto, 6,7% tinham o ensino médio completo e pouco mais de 1% já havia frequentado um curso superior, concluído ou não. A tabela 1 nos permite visualizar o nível de escolaridade dos presos sob a custódia da Seap.

**Tabela 1 – Nível de escolaridade da população carcerária<sup>(a)</sup>**

Grau de Instrução	2011	2012	2013	2014
Apenas sabe assinar	129	105	108	106
Analfabeto	631	597	598	569
Alfabetizado	1.191	1.334	1.374	1.447
Fundamental incompleto	16.334	16.778	17.829	18.695
Fundamental completo	3.311	3.307	3.577	3.699
Médio incompleto	1.595	1.483	1.452	1.582
Médio completo	1.723	1.734	1.835	1.908
Superior incompleto	234	194	177	185
Superior completo	186	177	186	176
<b>Total</b>	<b>25.334</b>	<b>25.709</b>	<b>27.136</b>	<b>28.367</b>

(a) Os dados referem-se às informações prestadas pelos detentos.  
Fonte: Seap.

No ano de 2014, o número de presos com baixo grau de escolaridade (no máximo, ensino fundamental incompleto) representava, aproximadamente, 3/4 da população carcerária. Os presos com ensino médio completo e com curso superior representavam um percentual muito pequeno dessa população. Esse fato nos induz a dois raciocínios: primeiro que quanto maior o nível de escolaridade, menor a probabilidade de prática de atos considerados nocivos à sociedade; em contrapartida, quanto menor o nível de escolaridade, maior a probabilidade de o indivíduo praticar um delito. A educação é uma variável necessária à qualificação profissional e à empregabilidade do indivíduo. Quando os serviços de educação não são prestados com qualidade, comprometem a formação profissional do indivíduo, contribuem para ampliar o nível de desemprego, reduzindo a autoestima para o trabalho e ainda podendo gerar efeitos catastróficos nos relacionamentos familiares e sociais, impactando como reflexo o nível de violência de uma sociedade. Isso significa que quanto melhor a qualidade da educação de uma sociedade, menor será a

taxa de incidência de violência dessa sociedade. Para corroborar esta tese, podemos comparar o ranking dos países com melhor desempenho em educação com aqueles considerados mais violentos.

Assim, observando os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2012, verificamos que o Brasil ocupou a 58ª posição geral de um total de 65 países, em que China, Japão, Coreia, Liechtenstein, Holanda, Estônia e Finlândia ocupam as primeiras posições.

Por outro lado, uma pesquisa realizada pelo Instituto Avante Brasil<sup>1</sup> em 2012 cruzou dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) com a taxa de homicídios de cada país apresentada pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC). O objetivo era identificar os países mais violentos do mundo. Segundo os resultados dessa pesquisa, o Brasil está entre os 20 países mais violentos do mundo, ocupando a 18ª posição, atrás da Colômbia, apontada como a 15ª nação mais violenta do planeta. Destaque-se que a Colômbia ocupou a 60ª posição na pesquisa do Pisa de 2012. Além disso, nenhum dos 20 países com melhor desempenho em educação na pesquisa do Pisa aparece entre os 20 mais violentos divulgados pelo Instituto Avante Brasil.

Vale destacar que o IDH é um indicador composto por três variáveis, referentes à saúde, educação e renda. Observe que o tripé dos serviços de ressocialização de presos é composto por atividades que envolvem as condições de saúde, educação e renda (trabalho prisional) dos internos, ou seja, que garantam a

| 1 Instituto Avante Brasil: <<http://institutoavantebrasil.com.br/>>

essa população o acesso a serviços de competência do Estado, serviços estes que, como exposto anteriormente, são integrados e vinculados, aos quais a maioria da população carcerária não teve oportunidade de acesso quando em liberdade, e que são essenciais ao desenvolvimento humano em todas as suas dimensões.

O fato de a educação e a violência serem, como propomos nesse trabalho, fatores inversamente proporcionais, reflete a realidade de nosso país: segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), cerca de 14,2 milhões de jovens brasileiros com 15 anos de idade ou mais eram analfabetos; além disso, a taxa líquida de frequência no ensino médio para jovens entre 15 e 17 anos de idade era de apenas 50,4%. Esses números explicam, até certo ponto, o perfil da população carcerária fluminense no que se refere ao grau de escolaridade dos presos, fato este que não é uma exclusividade do Estado do Rio de Janeiro.

A educação é um elemento essencial ao

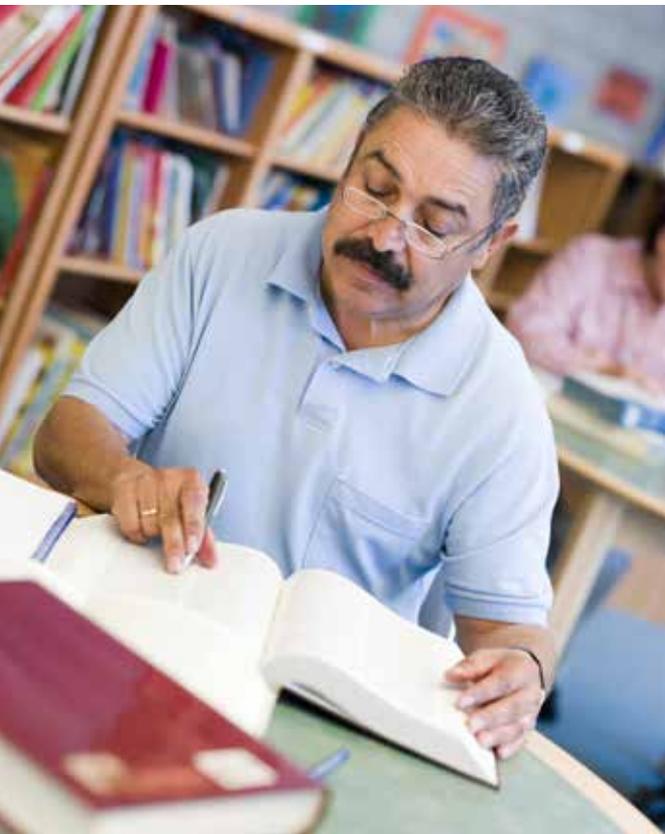
crescimento e qualificação profissional e intelectual. A qualidade das políticas educacionais contribui para a formação de um cidadão consciente de seus deveres e obrigações enquanto membro de uma sociedade.

A educação empodera a pessoa com as condições necessárias à sua inserção no mercado de trabalho. Consequentemente lhe confere acesso aos meios indispensáveis à sua subsistência e ao tratamento de sua saúde, além de reconhecimento social frente à sua família e também à sociedade. Nesse sentido, a educação corresponde a um instrumento de liberdade: liberta a pessoa do desemprego, das doenças, da violência e de outros agravos sociais.

### PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PRISIONAL

Segundo a Lei de Execuções Penais, a assistência educacional compreende a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado (BRASIL, 1984, art. 17). No Governo do Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) é a responsável pela elaboração e execução dos serviços de instrução escolar para a população carcerária, devendo ofertar educação básica em todos os níveis e modalidades.

Entretanto, em consulta ao PPA 2012-2015 da Seeduc não encontramos qualquer programa voltado *especificamente* para a população carcerária. Verificamos apenas a existência do programa “Educação para a Inclusão Social”, com ações de capacitação e ensino voltados para jovens e adolescentes em conflito com a lei. A execução das ações desse programa fica sob a responsabilidade do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), órgão que integra a estrutura da Seeduc e, portanto, fora do sistema penitenciário fluminense.



Se não existem programas de educação desenvolvidos pelo governo estadual especificamente para a população carcerária, então os serviços de ensino oferecidos pela Seeduc nas unidades prisionais utilizam as mesmas estratégias e processos pedagógicos voltados para o público em liberdade. Entretanto, a população carcerária demanda um ensino diferenciado, destinado à formação cidadã, mas também vinculado à qualificação profissional, à saúde e higiene pessoal e ao exercício de atividades laborativas, dada a relação sistêmica entre essas atividades.

A inexistência de um programa de educação voltado especificamente para a população carcerária compromete a vinculação dos serviços de instrução básica com os programas de qualificação profissional e trabalho prisional, tendo em vista que acaba por desconsiderar os conhecimentos e necessidades de aprendizagem exigidas por estes últimos.

Além disso, afronta os dispositivos da LEP para a qual a assistência educacional compreende a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado, formação esta necessária aos programas de trabalho prisional que, na estrutura do sistema penitenciário fluminense, ficam sob a gestão da Fundação Santa Cabrini (FSC).

Muito embora se observe um aumento do número de escolas no sistema penitenciário, que passou de 17 unidades em 2010 para 30 unidades em 2013, verifica-se que o número de presos matriculados no ensino regular das escolas do sistema prisional diminuiu: em 2011, havia 4.058 presos matriculados, mas, em 2014, esse número foi reduzido a 3.557 alunos. Este fato prejudica ainda mais a eficácia das ações de qualificação profissional e, conseqüentemente, de trabalho de presos. Além disso, o grau de alcance das ações de assistência educacional ainda é pouco

expressivo, como se evidencia na tabela a seguir, em que se demonstra a porcentagem dos detentos alcançados por essas ações nos últimos exercícios financeiros.

**Tabela 2 – Percentual de detentos que estudam**

Ano	% Presos em atividades de educação
2009	6,66%
2010	27,40%
2011	18,81%
2012	23,52%
2013	19,13%

Fonte: TCE-RJ

Segundo informações contidas em relatórios de auditoria do TCE-RJ, os obstáculos para o desenvolvimento dos programas de assistência educacional são:

1. a alta rotatividade de presos no sistema prisional, decorrente da mudança de regime penal;
2. divisão das unidades prisionais por faixões criminosos, que não raras vezes proíbem os presos de se matricularem em cursos de educação, capacitação ou de trabalho;
3. a não obrigatoriedade de inscrição dos presos em atividades educativas.

Percebemos com isso que os desafios a serem enfrentados pelo governo estadual relativamente aos programas de educação prisional e, em reflexo, de ressocialização de presos envolvem diversas iniciativas mais ou menos complexas, a começar por inserir na agenda política o tratamento de presos com a construção de programas de governo sólidos, com produtos bem definidos e alinhados aos demais sistemas que integram o processo de ressocialização e voltados especificamente para

esse público-alvo. Depois, o enfrentamento das questões enumeradas anteriormente, que demandam um planejamento adequado, no caso da alta rotatividade de pessoal, e ainda a capacidade de enfrentar um problema grave: a divisão das unidades prisionais em facções criminosas.

Esta última questão, a divisão das unidades prisionais em facções criminosas, tem consequências sérias nas políticas de assistência educacional e de trabalho de presos. Mesmo que a pessoa presa não seja vinculada inicialmente a nenhuma facção, ao ser custodiada em uma das unidades penais, acaba sendo obrigada a se integrar a uma facção como condição de sobrevivência (RIO DE JANEIRO, 2013).

Tal fato compromete as ações de assistência educacional à medida que os comandos dessas facções criminosas exercem ingerência, mesmo que indireta, sobre os destinatários dessas ações: os presos. Um exemplo dessa ingerência é a proibição permanente de determinadas facções de que os presos se matriculem em cursos de qualificação, de programas de educação ou de trabalho prisional.

Isso prejudica a saúde psicológica do interno, contribui para a manutenção de um índice de ociosidade de presos elevado e ainda compromete a relação do preso com sua família, pois retira do preso o direito de dispor de recursos financeiros decorrentes do seu trabalho, recursos estes que poderiam ser empregados no sustento de sua família, a qual, regra geral, fica desprovida da fonte de renda desse indivíduo a partir do momento de seu encarceramento.

Assim, a inexistência de uma política sólida de educação prisional compromete a dignidade da pessoa presa e abala seu relacionamento familiar e social. Como

resultado, sua ressocialização é comprometida e a sociedade acaba sendo prejudicada, já que a probabilidade de o preso voltar a praticar um crime, quando posto em liberdade, se eleva.

### CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E TRABALHO DE PRESOS

As atividades de capacitação profissional são realizadas tanto pela FSC quanto pela Seap. Essa ambiguidade de funções é um fator negativo à eficiência organizacional, visto que contribui para elevar os custos da organização (CHIAVENATO, 2008).

No sistema penitenciário fluminense, segundo relatório do TCE-RJ, as atividades de capacitação profissional desenvolvidas pela Seap e pela FSC não apresentam qualquer vinculação ou relação entre si: são ações e programas materializados na oferta de cursos de capacitação e oficinas que são elaborados e executados sem qualquer integração entre os setores responsáveis por sua elaboração.

Além disso, os programas de capacitação e qualificação profissional desenvolvidos por esses dois órgãos não guardam transversalidade com os programas de educação desenvolvidos pela Seeduc. Cada qual atua de forma isolada – Seap, Seeduc e FSC –, como se as atividades fossem independentes e não interdependentes e vinculadas, perdendo-se a visão sistêmica e integrada dos serviços de educação, qualificação profissional e trabalho de presos (RIO DE JANEIRO, 2013).

Para a execução dos projetos de capacitação profissional, são firmadas parcerias com entidades privadas e com o Terceiro Setor. Segundo a FSC, essas parcerias permitiram a capacitação de aproximadamente 2.700 presos em 2013, o que corresponde a cerca de 8,5% da população carcerária daquele exercício.

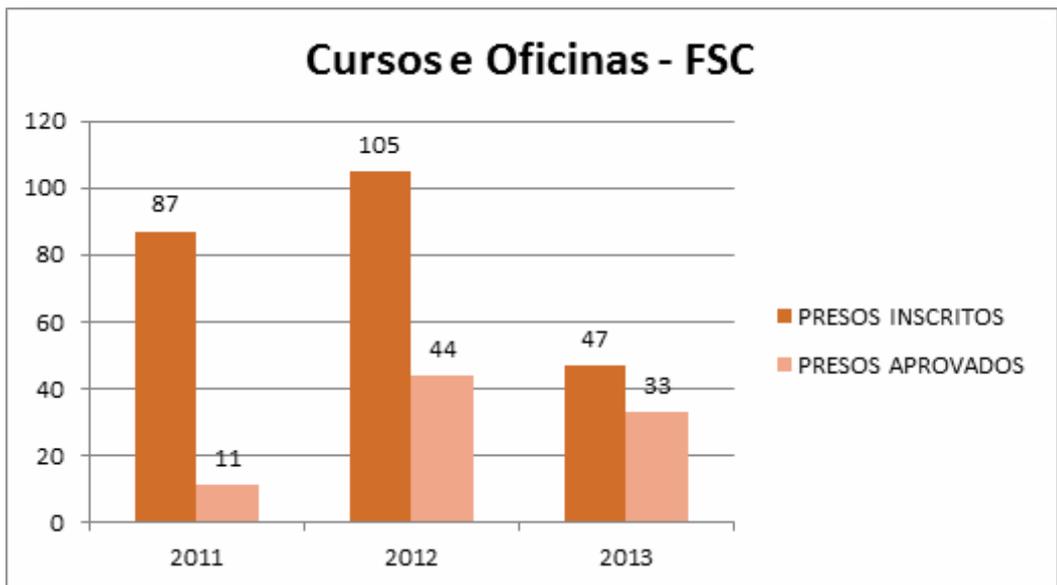
Em consulta aos relatórios do TCE-RJ, verificamos que, em maio 2014, foram oferecidos 43 cursos de qualificação pelo sistema prisional fluminense (Seap e FSC), distribuídos em 15 unidades prisionais e em um Centro de Produção e Qualificação Profissional. No entanto, o alcance das ações de qualificação profissional desenvolvidas pela FSC foi demasiadamente reduzido, se comparado com a população prisional do período em estudo. Além disso, a relação entre o número de presos inscritos e concluintes ou aprovados nos cursos e oficinas foi ainda menor. O gráfico abaixo permite visualizar essa relação.

Analisando o PPA 2012-2015 da Seap, verificamos a presença do programa de

trabalho “Criação e Melhoria de Oficinas”, cuja finalidade é ampliar e adaptar a infraestrutura das unidades prisionais de produção e oficinas às demandas do mercado de trabalho. Como se observa, o programa visa à preparação do indivíduo para o mercado de trabalho.

Sua execução demanda, logicamente, recursos orçamentários, financeiros, humanos e tecnológicos suficientes. No entanto, observamos uma redução drástica tanto nas despesas destinadas ao programa (dotações autorizadas) quanto na realização dessas despesas. A tabela a seguir, extraída do relatório do TCE-RJ, permite a comprovação dessa informação.

**Gráfico 1 – Número de presos inscritos x número de presos concluintes/aprovados em oficinas e cursos de capacitação**



Fonte: FSC.

Foto: Penitenciária Esmeraldino Bandeira



**Tabela 3 – Despesas destinadas (autorizadas) e realizadas (liquidadas) para o programa Criação e Melhoria de Oficinas do Sistema Penal**

Criação e Melhoria de Oficinas do Sistema Penal			
	Despesa Autorizada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Liquidada/Autorizada
2009	1.369.139,00	400.543,06	29,3%
2010	1.562.786,33	170.613,11	10,9%
2011	1.531.338,47	41.338,47	2,7%
2012	35.633,95	17.791,81	49,9%
2013	630.992,00	37.036,18	5,9%

Fonte: TCE-RJ

Como se depreende da tabela acima, a redução das despesas destinadas ao programa foi acompanhada ainda da redução da execução das despesas, significando que, enquanto a população carcerária sofreu um aumento de mais de 60% de 2009 para 2014, as despesas destinadas à qualificação profissional de presos, bem como a realização das ações e finalidades propostas pelo programa foram comprometidas em virtude da redução significativa da execução orçamentária.

No PPA da Seap, identificamos ainda o programa de trabalho “Qualificação Profissional

e Diversificação das Oportunidades de Trabalho”, que, por sua vez, é composto por uma ação cujos produtos são “Cursos/ treinamento profissionalizante realizado”, num total de

40 cursos previstos para o período de execução do PPA, sendo 10 cursos/treinamentos para cada exercício financeiro. Além deste produto, identificamos ainda o “Projeto de unidade produtora de tijolos implementada”, com meta de uma unidade instalada no exercício de 2012.

Vale destacar aqui a metodologia ou técnica de gestão adotada na construção dos produtos dessas ações. A oferta de 40 cursos não garante um atendimento integral à população carcerária e as unidades de mensuração fixadas no PPA não permitem o acompanhamento do número de presos atendidos pelo programa. A avaliação da gestão se dá tão somente em torno do número de cursos realizados, e não do número de presos atendidos. As atividades acabam se tornando o fim, e não o meio para se perseguir os reais objetivos do sistema penitenciário.

Para complementar, destacamos ainda que as despesas destinadas (dotações autorizadas) às ações desse programa também sofreram uma redução de aproximadamente 40% de 2009 para 2013. Muito embora em 2012 as despesas autorizadas para esse programa tenham sofrido um acréscimo em torno de 3,1%, somente 82% do valor destinado foi realizado, conforme se verifica na tabela 4.

**Tabela 4 – Evolução do PT Qualificação Profissional e Diversificação de Oportunidade de Trabalho**

Qualificação Profissional e Diversificação de Oportunidade de Trabalho			
	Despesa Autorizada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Taxa de Liquidação
2009	12.549.187,40	7.283.318,53	58,0%
2010	10.186.835,00	8.305.271,00	81,5%
2011	12.940.000,00	10.700.500,00	82,7%
2012	11.902.382,00	11.902.382,00	100,0%
2013	8.925.465,00	7.527.857,74	84,3%

Fonte: TCE-RJ

Em resgate ao fato de que as atividades de capacitação profissional e trabalho de presos devem ser integradas, espera-se, logicamente, que as ações de trabalho prisional guardem uma compatibilidade com as de capacitação profissional desenvolvidas pela Seap e pela FSC. Nesse diapasão, identificou-se durante a auditoria do TCE-RJ a existência de 29 canteiros de trabalho no sistema prisional, dispostos em somente 10 das 53 unidades prisionais.

Segundo relatório do Tribunal, esses canteiros de trabalho ofereciam apenas oito tipos de atividades laborativas. São eles: panificação, produção de tijolos, embalagens de alumínio, artesanato, cozinha, instalações gráficas, bebedouros plásticos (para aves) e costura. Essas atividades de qualificação e capacitação profissional desenvolvidas no âmbito do sistema penitenciário fluminense contemplam 11



Fotos: Penitenciária Esmeraldino Bandeira



tipos de atividades que não são acompanhados de prática laborativa, quais sejam: refrigeração, instalador de ar condicionado, soldador, caldeireiro, maçariqueiro, estética facial, plantio, manuseio de mudas e de viveiros de plantas, técnico de segurança do trabalho, informática, idiomas (inglês e espanhol), montagem e manutenção de microcomputador.

A falta de integração entre as ações de educação, qualificação profissional e trabalho de presos, associada ao baixo alcance dessas ações e aos desinvestimentos nos programas específicos, contribui ainda mais para um alto nível de ociosidade dos presos, prejudicando, como discutido anteriormente, sua saúde psicológica e/ou física e degradando sua possibilidade de ressocialização.

Em se tratando do exercício de atividades laborativas no âmbito prisional, em 2011 o número de internos que trabalhavam somava 1.861 presos, número que em dezembro de 2013 caiu para 1.635. Em abril de 2014, 1.715 estavam inscritos em atividades laborativas. Observe que esses números representam menos de 10% da população carcerária de cada período. Segundo relatório do TCE-RJ, em 2011 o número de presos trabalhando correspondia a 6,2% da população carcerária. Essa relação caiu para 4,78% em dezembro de 2013 e para 4,64% em abril de 2014, o que representa uma queda de 25,3% no período 2011-2013.

Todos esses fatores, com destaque para a política de desinvestimentos nos programas específicos de tratamento prisional, depreciam o sistema penitenciário e comprometem o processo de ressocialização de presos.

### SERVIÇOS DE SAÚDE PRISIONAL

A partir da análise da execução orçamentária dos programas voltados à saúde de presos da Seap, observamos também uma redução de

74% das dotações autorizadas. Em 2009, os valores dessas dotações superavam os R\$ 10,9 milhões (SIG); em dezembro de 2013, essas dotações foram fixadas em torno de apenas R\$ 2,8 milhões.

As despesas liquidadas, ou seja, as ações efetivamente executadas também sofreram uma drástica redução: os valores registrados para liquidações de despesas no exercício financeiro de 2009 para os programas de saúde prisional foram de R\$ 8,7 milhões; em dezembro de 2013, o valor foi de pouco mais de R\$ 1,3 milhão. Significa que dotações autorizadas para saúde prisional foram reduzidas em quase 75% e as liquidações em mais de 80%.

Essa redução dos investimentos em saúde, bem como os desinvestimentos em assistência educacional e trabalho prisional, poderiam ser explicados pela redução proporcional do orçamento total autorizado para o sistema prisional. Mas em pesquisa ao Sistema Integrado de Gestão, verificamos que o orçamento geral da Seap não foi reduzido. Ao contrário, sofreu um aumento: em 2009, o orçamento total autorizado foi de R\$ 369,9 milhões e, em 2013, esse o valor foi de R\$ 894,7 milhões.

Isso nos induz ao raciocínio de que a redução dos investimentos em saúde, bem como os destinados à qualificação profissional e trabalho de presos, não tiveram como causa a escassez de recursos orçamentários ou financeiros, pois no período do estudo os recursos destinados ao sistema penitenciário sofreram um acréscimo nominal de mais de 140%. A redução de investimentos em atividades essenciais à ressocialização de presos reflete a natureza de uma política prisional que, infelizmente, não é exclusividade do governo fluminense: a que promove uma inversão do papel do Estado provedor para o de Estado repressor.

Não é redundante registrar que esse fato compromete a prestação de serviços de saúde a uma população carcerária cada vez maior, crescimento este decorrente da ineficiência dos demais serviços de proteção social que cabem ao Estado e ainda prejudica todo o processo de reinserção social do preso.

Esse prejuízo é maior ainda para a sociedade, já que o comprometimento da missão institucional do sistema prisional afeta diretamente a segurança pública, à medida que contribui para que o preso, quando posto em liberdade, volte a praticar atos criminosos. No gráfico abaixo, podemos visualizar dados referentes à execução da despesa orçamentária (liquidação da despesa) em confronto com o montante das despesas totais autorizadas para os programas que incluem ações em saúde no sistema prisional no período do estudo.

Como se pode verificar, a despesa autorizada para os programas em comento sofreu uma

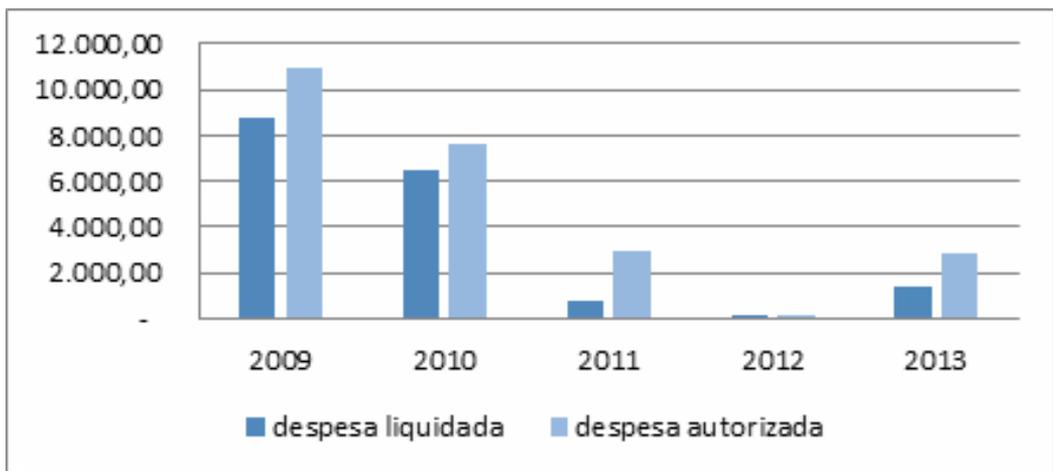
redução drástica e, ainda assim, os valores não foram integralmente executados.

### Gestão de Recursos Humanos em Saúde Prisional

As pessoas correspondem aos recursos mais importantes de qualquer organização (CHIAVENATO, 2012). Muito embora o avanço da tecnologia tenha permitido o aperfeiçoamento dos processos, as pessoas são necessárias para o bom funcionamento das organizações. Nesse sentido, em organizações de saúde pública, especialmente em ambientes prisionais, os profissionais devem ser alocados em número e com formação técnica suficiente, de forma a não comprometer o processo de ressocialização de presos.

É nesta linha que a Resolução nº 7, de 14 de abril de 2003, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), estabelece

Gráfico 3 – Despesa liquidada x despesa autorizada em ações de saúde prisional (R\$ 1.000,00)



Fonte: SIG/Sefaz-RJ.

diretrizes básicas para as ações de saúde nos sistemas penitenciários dos estados. Essas diretrizes contemplam as ações mínimas de prevenção e controle da tuberculose, doenças sexualmente transmissíveis e Aids, hanseníase, hipertensão arterial e diabetes, além do câncer cérvico uterino e de mama. Incluem ainda as diretrizes para as ações dirigidas à saúde mental, à saúde bucal, à realização de pré-natal e à imunização contra hepatite B e tétano (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2003).

Essas ações deverão observar a legislação de saúde e a Lei de Execução Penal. Devem levar em conta as orientações do Plano Nacional de Atenção Básica à Saúde e atender às peculiaridades do sistema penitenciário e da região onde este se encontra. Tal iniciativa do CNPCP decorre do entendimento de que a boa atenção à saúde constitui um fator essencial à valorização da cidadania e ainda contribui para a redução das tensões próprias às condições carcerárias.

Para a execução dessas ações, cada unidade prisional deverá contar com um ambulatório de saúde e uma equipe mínima de profissionais com qualificação técnica definida, na forma apresentada na tabela abaixo.

**Tabela 5 – Equipe mínima de Saúde Prisional**

Essa equipe deve ser responsável por, no

Qualificação Técnica	Número de Profissionais
Médico Clínico	01
Odontólogo	01
Assistente Social	01
Psicólogo	01
Auxiliar de Enfermagem	02
Auxiliar de Consultório Dentário	01 (com carga horária semanal de 20 h)
Médico Ginecologista	01 (somente para unidades femininas)

Fonte: CNPCP.



máximo, 500 presos. Assim, por exemplo, as unidades prisionais que apresentem apenas 300 internos deverão contar com um ambulatório e uma equipe de profissionais de saúde conforme as orientações do CNPCP apresentadas na tabela 5. De outra forma, se a unidade conta com 600 internos, serão necessárias duas equipes de profissionais de saúde, já que cada equipe pode ser responsável por, no máximo, 500 presos. Por fim, para a dispensação de medicamentos, ainda deve ser empregado um profissional farmacêutico.

#### Profissionais de saúde existentes no sistema prisional fluminense

Em 2013, a Seap contava com 568 profissionais de saúde, número este superior em 33,3%

ao número existente no sistema prisional em 2012 (426 profissionais). A tabela 6 a seguir permite visualizarmos o número de profissionais alocados por categoria profissional.

**Tabela 6 – Profissionais de saúde no sistema prisional fluminense**

Profissionais de Saúde da Seap		
Exercício	2012	2013
Psicólogo	59	62
Assistente Social	67	66
Terapeuta Ocupacional	7	5
Enfermeiro	38	51
Técnico de Enfermagem	147	239
Médico Clínico	59	84
Odontólogo	31	33
Técnico de Laboratório	14	23
Farmacêutico	4	5
<b>Total</b>	<b>426</b>	<b>568</b>

Fonte: Seap/TCE-RJ.

Para realizar uma análise mais eficaz da alocação de recursos humanos no sistema de saúde prisional fluminense, precisamos comparar esse quantitativo de profissionais com o número de internos, por unidade prisional, com vistas a verificar se a quantidade

de técnicos em saúde guarda compatibilidade com o normativo fixado pelo CNPCP quanto à composição da equipe técnica de saúde (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2003).

Assim, ao considerarmos o número de presos por unidade prisional informado pela Seap, tendo como base o mês de dezembro de 2013, pudemos calcular o número mínimo de equipes de saúde que deveria existir em cada unidade, tendo em conta o normativo do CNPCP em comento. O resultado desse cálculo nos permitiu concluir que seriam necessárias 96 equipes de saúde para atender satisfatoriamente a todo o sistema.

Para aprofundarmos a análise, abrimos esse número de forma a identificar o quantitativo de técnicos necessários, por formação acadêmica, e compará-lo com o número de profissionais existentes no sistema penitenciário naquele mesmo ano. Esse procedimento nos permitiu calcular o déficit de profissionais de saúde, por formação acadêmica, demonstrado na tabela a seguir.



**Tabela 7 – Profissionais de nível superior da Seap - equipe existente x equipe necessária (Resolução CNPCP n° 07/2003)**

2013			
	Existente	Necessário	Déficit
Psicólogo	62	96	34
Assist. Social	66	96	30
Téc. Enfermagem	239	192	-
Terapeuta Ocupacional	5	0	-
Médico Clínico	84	96	12
Enfermeiro	51	0	-
Médico Psiquiatra	0	96	96
Médico Ginecologista	0	7	7
Odontólogo	33	96	63
Farmacêutico	5	52	47
Aux. Consultório Dentário	0	192	192
<b>Total</b>	<b>545</b>	<b>923</b>	<b>481</b>

Obs.: Necessário - Existente = Déficit  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora existam profissionais em saúde com formação acadêmica não exigida pela Resolução CNPCP n° 07/2013 e um número de técnicos em enfermagem bastante superior ao necessário, entendemos que tal fato não gera prejuízos à eficiência da gestão em saúde, pois o normativo define a equipe mínima, podendo o gestor alterar sua composição com o intuito de ampliá-la, mas não poderá reduzi-la.

Entretanto, podemos observar que esta equipe mínima para atendimento das necessidades de saúde da população carcerária fluminense exige, considerando os dados de dezembro de 2013, o emprego de, pelo menos, 923 profissionais de saúde, sendo que naquele período o sistema prisional contava com somente 545 profissionais ativos, provocando um déficit de 481 profissionais.

A redução dos investimentos em recursos humanos em saúde prisional, bem como dos investimentos financeiros, prejudica a eficiência do sistema, pois, como relatamos na introdução deste trabalho, os serviços de saúde integram-se às demais funções próprias à missão do sistema prisional.

O impacto nos programas de assistência social é imensurável, visto que as condições físicas e psicológicas do indivíduo são essenciais à efetividade dos programas de assistência educacional e, conseqüentemente, de trabalho de presos.

Tomando o raciocínio inverso, com ações qualitativas de educação prisional, é possível construir nas e com as pessoas os conhecimentos e a cultura de que elas mesmas poderão tomar cuidados pessoais simples e mínimos que podem contribuir para a redução de infecções ou disseminação de doenças, a exemplo da tuberculose e de DSTs. Como consequência, haverá redução nas despesas com saúde curativa, com maior atenção às ações de saúde preventiva, embora atualmente as duas formas de intervenção em saúde estejam comprometidas pelos desinvestimentos que vêm ocorrendo.

O prejuízo para a sociedade é duplo: primeiro, porque os impostos pagos são utilizados para franquear serviços públicos que comprometem a formação de cidadãos aptos ao convívio em sociedade, impactando diretamente a qualidade da segurança pública; segundo, porque mais recursos públicos são utilizados para o tratamento ineficiente de presos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As atividades de assistência educacional, saúde e trabalho de presos correspondem ao tripé dos serviços essenciais ao tratamento da pessoa privada de liberdade e visam a conferir-lhes as condições físicas e psicológicas (ao preso e a sua família), bem como a formação profissional e demais condições que permitam o seu retorno ao convívio em sociedade.

Essas atividades devem ser desenvolvidas de forma integrada e vinculada, conforme definido pelos normativos aplicáveis aos serviços de ressocialização desenvolvidos pelos sistemas penitenciários.

Nesse sentido, o sistema penitenciário estadual, responsável pelo tratamento da pessoa presa, deve dispor as unidades prisionais dos recursos – financeiros, humanos, tecnológicos e materiais – necessários e suficientes à realização das ações desses serviços que integram o tripé da ressocialização.

Entretanto, observamos ao longo deste trabalho uma política de desinvestimento em todas essas atividades, comprometendo a alocação adequada dos recursos, a execução das ações de saúde, de assistência educacional e de trabalho prisional.

Esse fato acaba por impactar demasiadamente os processos de ressocialização de presos e causa um prejuízo incalculável à sociedade. Os recursos destinados ao sistema, que, em 2013, se aproximaram de R\$ 1 bilhão, não refletem o retorno que a sociedade espera.

Essa política de desinvestimentos, infelizmente, não decorre da escassez de recursos, pois o orçamento destinado ao sistema apresentou um aumento nominal de mais de 140% no período 2009-2013. Se assim é, a redução das despesas destinadas às atividades de ressocialização reflete a estratégia adotada pelo governo estadual que privilegia a custódia de presos em detrimento de seu tratamento, de sua ressocialização. Essa política possui um custo para a população bem superior aos benefícios gerados.

As soluções para o problema são complexas, pois não envolvem apenas a realização de investimentos, dependem de uma mudança de paradigma, de cultura organizacional, de vontade política e de cobrança, por parte da sociedade, de um sistema prisional eficiente.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 6 jul. 2014.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm)>. Acesso em: 2 jul. 2014.
- CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (Brasil). **Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=14906&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=14906&Itemid=866)>. Acesso em: 20 jul. 2014.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Niterói: Campus Elsevier, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas**. Niterói: Campus Elsevier, 2012.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (Brasil). **Resolução nº 07, de 14 de abril de 2003**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={28D9C630-49B2-406B-9160-0C04F4BDD88E}>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. **Administração penitenciária: conheça**. 2004. Disponível em: <[www.rj.gov.br/web/seap/exibeconteudo?article-id=140682](http://www.rj.gov.br/web/seap/exibeconteudo?article-id=140682)>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo TCE 116.234-9/13**. Rio de Janeiro, 2013.
- SILVA, João Oliveira Correia da. **Amartya Sen: desenvolvimento como liberdade**. Porto: Faculdade de Economia do Porto, 2004. Disponível em: <[www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv\\_liberdade.pdf](http://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv_liberdade.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2014.