

Quadro de Referências do Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura

Nome oficial do programa de ação
Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura
Gestão governamental
Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública
Base normativa
Regras de Mandela Constituição Federal Lei n. 7.210/84 (Lei de Execução Penal) Lei n. 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) Lei n. 13.696/2018 (Política Nacional de Leitura e Escrita)
Base normativa
Decreto n. 7.626/2011 (Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional) Decreto n. 7.559/2011 (Plano Nacional do Livro e Leitura) Resolução CNPCP n. 3/2009 Resolução CNE n. 2/2010 Portaria Conjunta CJF/DEPEN n. 276/2012 Nota Técnica DEPEN n. 01/2020 Resolução CNJ n. 391/2021 Nota Técnica Conjunta DEPEN/CNJ n. 72/2021
Diretrizes regulamentares
<p>O Conselho Nacional de Justiça e Departamento Penitenciário Nacional expediram diretrizes para a regulamentação do programa, até finalmente se unirem na publicação do (segundo) marco do Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura (Nota Técnica Conjunta CNJ/DEPEN n. 72/2021), sem agregar o órgão de cúpula da área da educação, o que será objeto de análise crítica em momento oportuno.</p> <p>As diretrizes emanadas no mais recente regramento, em síntese:</p> <p>Compreendem a remição de 04 (quatro) dias de pena por cada leitura aprovada por Comissão de Validação e submetida ao crivo do Poder Judiciário, respeitado o limite de 48 (quarenta e oito) dias remidos a cada 12 (doze) meses, independente de vinculação a projetos nas unidades prisionais.</p> <p>Preveem a acessibilidade e universalização da leitura para pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais ou em cumprimento de medida de segurança, independentemente do regime de privação ou disciplina, ainda que não alfabetizadas, em alfabetização ou portadoras de deficiência visual.</p>

Baseiam-se na articulação e integração entre agentes governamentais e não governamentais com atuação nas áreas de educação e execução penal em âmbito nacional, estadual e municipal.

Pressupõem a organização de acervo bibliográfico composto por obras literárias, periódicos, folhetos, jornais, estampas, material audiovisual e multimídia, com diversidade de gêneros, respeito à laicidade do Estado. Para fins de remição apenas admite a leitura de obra vinculada à biblioteca prisional, retirada mediante empréstimo.

Fomentam a estruturação de bibliotecas e a realização de oficinas de leitura no ambiente prisional.

Exigem comunicação regular entre o Poder Judiciário, a unidade prisional e os apenados acerca das leituras e dias remidos.

Preveem Comissão de Validação integrada por membros do Poder Executivo, sem prejuízo da participação de representantes da comunidade prisional, de órgãos ou instituições parceiras.

Estipula validação da leitura sem caráter pedagógico, admitindo arguição oral em caso de incompreensão do texto produzido, assim como em caso de declaração ou suspeição de plágio.

Desenho jurídico-institucional

Incumbe ao Ministério da Educação: promover políticas de fomento à leitura, em cooperação com os estados, Distrito Federal e municípios (Decreto n. 7.559/2011 e Lei n. 13.696/2018); coordenar e executar o Plano Estratégico de Educação no Sistema Prisional (Decreto n. 7.626/2011) em cooperação com o Ministério da Justiça e Segurança Pública; estruturar e equipar os espaços destinados às atividades educacionais; a distribuição de livros didáticos; a capacitação de professores; o fomento aos programas de alfabetização e educação (Decreto n. 7.626/2011).

Cabe ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: coordenar e executar o Plano Estratégico de Educação no Sistema Prisional (Decreto n. 7.626/2011) em cooperação com o Ministério da Educação; conceder apoio financeiro para a estruturação de espaços físicos, a orientação dos gestores do sistema prisional e a execução do plano de educação nos estabelecimentos penais. Na estrutura organizacional do referido Ministério, o DEPEN fica incumbido de coordenar ações, planos, projetos e programas pertinentes à educação das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, inclusive o Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura.

As Administrações Penitenciárias dos Estados e do Distrito Federal encarregam-se de fomentar ações e projetos na área, articular planos de fomento à leitura em âmbito estadual, regulamentar o acervo literário, buscar recursos para a instalação e manutenção de bibliotecas, coordenar, articular e supervisionar ações de acesso ao livro e à leitura e monitorar o desenvolvimento das ações.

Desenho jurídico-institucional

As diretorias das unidades prisionais ficam encarregadas de facilitar o acesso aos livros, apoiar a organização das bibliotecas e registrar o desenvolvimento das ações para fins de comunicação ao Poder Judiciário.

<p>As Secretarias Estaduais e Municipais de Educação ficam encarregadas de fomentar ações de acesso ao livro, integrar grupos de trabalho a fim de instituir Planos Estaduais de Fomento à Leitura e comissões de validação da leitura, apoiar estratégias de circulação de livros e buscar recursos para a instalação e manutenção de bibliotecas.</p> <p>Demais órgãos, instituições ou entidades sem fins lucrativos com atuação nas áreas de educação e execução penal, além da comunidade carcerária, podem participar como colaboradores nas etapas de fomento (sobretudo destinação de livros), correção dos trabalhos, avaliação e oficinas de leitura, por meio de parcerias e convênios.</p>
<p>Funcionamento efetivo</p>
<p>Após atuação articulada com o CNJ para o delineamento da política pública em âmbito nacional, o Depen fomenta a implementação de Programas de Remição da Pena pela Leitura nos sistemas penitenciários estaduais, participa de capacitações promovidas pelos entes federados como convidado, destina recursos fundo a fundo, além de obras literárias para as unidades prisionais, fiscalizando o armazenamento e destinação.</p> <p>Posteriormente à expedição da Recomendação n. 391/2021, destinada a orientar a atuação dos magistrados na seara, o CNJ dissemina o seu conteúdo, orienta o respectivo cumprimento e apoia a elaboração de portarias no âmbito dos Tribunais de Justiça ou do Poder Executivo. Atualmente, trabalha na elaboração de nova orientação técnica destinada ao Poder Judiciário acerca da forma de recebimento e consideração das leituras para fins de remição. A seguir, pretende incluir a temática nos formulários de inspeção em estabelecimentos penais e fiscalizar o cumprimento das normas nos órgãos do Poder Judiciário.</p> <p>Ambos os órgãos incentivam a articulação com agentes da área da educação em âmbito estadual e local. O Ministério da Educação não participa da execução da política pública na esfera federal.</p>
<p>Agentes governamentais</p>
<p>Ministério da Justiça e Segurança Pública Departamento Penitenciário Nacional Ministério da Educação Conselho Nacional de Justiça Conselho Nacional do Ministério Público Ministério Público Federal</p>
<p>Agentes não governamentais</p>
<p>Organizações da sociedade civil com atuação em âmbito nacional</p>
<p>Mecanismos jurídicos de articulação</p>
<p>Política Nacional da Leitura e do Livro Plano Nacional da Leitura e do Livro Planos Estaduais de Educação no Sistema Prisional</p>

Planos Estaduais de Fomento à Leitura em Estabelecimentos Penais Portarias Estaduais de Remição da Pena pela Leitura Convênios, termos de adesão, de cooperação e similares
Escala e público-alvo
Pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais ou em cumprimento de medida de segurança, independente do regime de privação ou disciplina
Dimensão econômico-financeira do programa
Não há rubrica orçamentária específica. Recursos são destinados fundo a fundo, do Fundo Penitenciário Nacional aos Fundos Penitenciários dos estados. Não há destinação de recursos da área da educação.
Estratégia de implantação
Articulação entre Depen, CNJ, organizações da sociedade civil e instituições atuantes nas áreas de educação e execução penal nos âmbitos nacional, estadual e municipal

Aspecto crítico do desenho jurídico-institucional com enfoque na falta de articulação entre os agentes governamentais e não governamentais
<p><i>Prima facie</i>, contrariando a tônica de integração delineada no Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (Decreto n. 7.626/2011) e na Política Nacional de Leitura e Escrita (Lei n. 13.696/2018), a regulamentação do Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura recentemente externada pela Nota Técnica Depen 01/2020, pela Resolução CNJ n. 391/2021 e pela Nota Técnica Conjunta CNJ/Depen n. 72/2021, tem sido consolidada à revelia da participação do Ministério da Educação, ferindo as diretrizes de governança (ANSELL; GASH, 2007; BINGHAM, 2011) e consensualidade (BITENCOURT NETO, 2017; MODESTO, 2013) que orientam a administração pública contemporânea.</p> <p>Com efeito, mencionados atos normativos não consignaram a participação da referida Pasta, já que subscritos tão somente por Depen e CNJ, ora individualmente, ora em conjunto.</p> <p>Estranha-se, pois a remição da pena pela leitura envolve matéria de caráter interdisciplinar, que diz respeito às esferas da segurança pública/execução penal e educação.</p> <p>Por mais que, no modelo recentemente delineado, a validação dos relatos seja realizada sem caráter pedagógico, fato é que a atividade de leitura no contexto prisional, mesmo quando realizada em espaços não formais, perpassa pela escolha e oferta de obras, realização de oficinas e demais atividades que tangenciam a esfera de atribuições do Ministério da Educação e dos profissionais a ele vinculados.</p> <p>Não por acaso, a implementação da própria Política Nacional de Leitura e Escrita, instituída pela Lei n. 13.696/2018, destinada a promover o livro, a leitura, a escrita, a literatura e as bibliotecas de acesso público no Brasil, é atribuída ao Ministério da Educação.</p> <p>Não bastasse, o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), instituído por meio do Decreto n. 7.559/2011, é igualmente de responsabilidade dos Ministérios da Educação e da Cidadania, em cooperação com os estados, Distrito Federal e municípios.</p>

Aliás, como aludido, é exatamente no direito fundamental de acesso à educação, brocardo da dignidade da pessoa humana, que repousam o acesso à leitura (em ambiente formal ou não formal) e as bases do Programa de Remição da Pena pela Leitura.

Nota-se, inclusive, que a experiência pioneira de remição da pena pela leitura no âmbito do Sistema Penitenciário Federal se deu com base em orientações expedidas tanto pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Resolução CNPCP n. 3/2009) quanto pelo Conselho Nacional de Educação (Resolução CNE n. 2/2010).

Se a gênese repousou na integração, não deveria agora ser minimizada. Logo, afigura-se equivocado alijar o Ministério da Educação da construção das diretrizes do Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura, quer por ser o responsável pela Política Nacional de Leitura e Escrita, quer pela intersecção entre leitura e ensino formal no ambiente prisional, enfim, pela legitimidade das deliberações do referido órgão no âmbito educacional, necessárias para garantir a governabilidade na seara (ARAÚJO, 2002; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

A incongruência ressalta ainda mais a partir da leitura dos dispositivos da Nota Técnica Conjunta CNJ/Depon n. 72/2021, no sentido de que se deve buscar articulação e parcerias para a execução das ações de remição da pena pela leitura, sobretudo com órgãos e entidades públicos e privados com atuação na área da educação. Em sendo relevante à integração, não há por que não devesse ter sido adotada em âmbito nacional. Em outras palavras, recomenda-se, nos âmbitos estadual e municipal, a articulação que não se observou na esfera nacional.

Mais ainda, o documento em tela consigna recomendações inclusive de ordem financeira (item 58) para as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação que, embora pertinentes, emanam de órgãos sem legitimidade para tanto.

Ocorre que a mencionada desarticulação tem grande potencial para repercutir nas searas estadual e municipal, prejudicando a execução da remição da pena pela leitura, dada a falta de legitimidade do Depon ou do CNJ para, em sede de política intersetorial, recomendar/deliberar sobre a atuação dos órgãos e entidades governamentais atuantes na área da educação.

Sabe-se que o trabalho articulado é penoso, por envolver entraves e diretrizes de diversos órgãos e atores nem sempre confluentes, contudo, em casos tais, mister que seja adequadamente executado tanto para fins de aprimoramento das práticas quanto para fins de legitimação das diretrizes.