

Fotografía: Claustro, por Iván Holguín.

La lucha por el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas en las penitenciarías brasileñas

Ester Gammardella Rizzi

Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação | São Paulo, Brasil
ester.rizzi@gmail.com

Para entender la educación de jóvenes y adultos en el sistema penitenciario brasileño son relevantes tres aspectos iniciales: el total de personas privadas de libertad en el país, la escolarización de esa población y la actual oferta educativa en las instituciones carcelarias.

Brasil tiene hoy, aproximadamente, 715 mil personas presas. En números absolutos, ocupa el tercer lugar mundial en población carcelaria después de Estados Unidos y China (hasta 2013 estaba por

debajo de Rusia pero, por desgracia, este año le arrancó la tercera posición). Esas más de 700 mil personas privadas de libertad tienen una escolarización más precaria que la media de la población brasileña.

Según los datos nacionales obtenidos en el Informe Nacional para el Derecho Humano a la Educación (véanse las lecturas recomendadas), a pesar de que cerca de 70 por ciento de la población carcelaria no ha terminado la enseñanza fundamental, y de que

60 por ciento está conformada por jóvenes entre los 18 y 30 años, solamente 18 por ciento de las personas privadas de libertad tiene acceso a alguna actividad educativa, consideradas las de educación formal y no formal. Si se considera solamente la educación formal —enseñanza fundamental o media— las tasas en la población penitenciaria son aún más bajas: 12 y 6 por ciento, respectivamente.

Para completar el cuadro, el sistema penitenciario brasileño recibe, hoy, mucho más personas de las que su infraestructura permite, lo cual hace que esté sobreesaturado. Es importante resaltar que los cambios legislativos y en las políticas de seguridad pública llevaron a un aumento significativo de la población carcelaria en el Brasil de los últimos años. En 1995, eran poco más de 148 mil presos, y en 2014 la cifra ascendió a 715 mil. En ese contexto, no es difícil imaginar que las prisiones tienen poca estructura para garantizar la oferta educativa. Además de eso, el derecho a la educación en este ámbito es visto muchas veces como un privilegio. Se olvida que, aunque la persona esté presa, y tenga limitada su libertad de ir y venir, sigue siendo titular de todos sus otros derechos humanos, que deben ser garantizados por el Estado, ya que es la instancia a cargo de asegurarlos.

En ese contexto, son innumerables los desafíos a enfrentar para la ampliación de la garantía del derecho a educación de calidad en el sistema penitenciario. En torno a ese objetivo se unió un grupo de organizaciones que militan en pro de los derechos educativos y de las personas presas.

Marco normativo de la garantía del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas privadas de libertad

En los últimos años, paralelamente al incremento del número de personas en encierro, se ha dado un movimiento que ha incidido en un desarrollo significativo de la normatividad orientada a garantizar el derecho a la educación de las personas privadas de libertad en Brasil. Este desarrollo se debe, sobre todo, a la presión ejercida por diversos sectores de la sociedad que demandan mejores condiciones en el sistema

penitenciario, incluidas las movilizaciones por el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas.

En ese proceso destaca la aprobación de la Resolución del Consejo Nacional de Educación N° 2, del 12 de mayo de 2010, que incluye disposiciones sobre las Directrices Nacionales para la oferta de educación de jóvenes y adultos en situación de privación de la libertad en establecimientos penales. Éste ha sido un paso importante para avanzar en la garantía del derecho a la educación en las prisiones brasileñas. Además de afirmar que los órganos públicos deben emprender esfuerzos en el sentido de hacer efectivo el derecho de personas jóvenes y adultas privadas de libertad, la resolución también define —entre innumerables normas— cuál es la instancia, en el sistema federativo, que tiene la responsabilidad de promover la oferta educativa: la Secretaría de Educación de los Estados, en el caso de las penitenciarías estatales —la gran mayoría—. En el caso de las penitenciarías federales, el responsable de la oferta educativa es el Ministerio de Educación.

Además de la resolución, la Ley de Ejecución Penal (Ley 7.210/1984) también modificó recientemente su artículo 126 de la Ley N° 12.433, de 2011, para incluir, entre las hipótesis de perdón, determinados días de encierro a cambio de horas y días de estudio: por cada 12 horas de frecuencia escolar —el equivalente a tres días lectivos— se reduce un día del total de la pena. Los efectos del cambio legal aún no se han medido, pero todo indica que habrá un aumento significativo en la demanda por educación en el sistema penitenciario, ya que anteriormente la posibilidad de redención se restringía al trabajo, actividad que competía, en términos de horario, con la educación.

Antes de las modificaciones de 2010 y 2011, el derecho a la educación ya estaba previsto en la Ley de Ejecución Penal y, de forma más general, en las principales normas de ordenamiento jurídico brasileño, garante del derecho a la educación, una vez que la privación de la libertad no excluye la titularidad de otros derechos. También el documento de la ONU, “Principios Básicos Relativos al Tratamiento de Reclusos”, prevé el derecho a la educación de personas privadas de libertad. No obstante, a pesar de la

garantía de las normas nacionales e internacionales, el derecho a la educación de personas privadas de libertad aún es poco efectivo en Brasil.

Acciones de organizaciones de la sociedad civil en defensa del derecho a la educación de jóvenes y adultos privados de libertad

Ante la necesidad de enfrentar las dificultades que la realidad brasileña presentaba para hacer efectivo el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas en encierro, organizaciones de la sociedad civil constituyeron el grupo "Educación en Prisiones", que desde 2006 promueve acciones que tienen como objetivo ampliar la garantía del derecho a la educación para esa población. Forman parte del grupo: Acción Educativa, Asesoría, Investigación e Información; Conectas Derechos Humanos; Defensoría Pública del Estado de São Paulo; Instituto Tierra Trabajo y Ciudadanía; Instituto Práxis Derechos Humanos; Gelledés, Instituto de la Mujer Negra y Pastoral Carcelaria.

Las estrategias del Grupo de Educación en Prisiones, desde su constitución, han sido de diversos tipos: producción de informes e investigaciones que sustentan el debate público sobre la educación en el ambiente de prisión; posicionamientos públicos en relación a políticas y propuestas específicas; organización de eventos (seminarios, coloquios, debates) para discutir sobre el tema; abogacía junto a los poderes Legislativo y Ejecutivo y, más recientemente (en 2012), promoción de acciones judiciales en defensa de un grupo específico de mujeres presas en São Paulo.

Dos grandes conquistas para el campo, y que contaron con la participación del grupo, se promovieron a partir del diálogo con el Poder Ejecutivo. El Consejo Nacional de Educación, que editó la Resolución CNE n. 2/2010, es el órgano colegiado, vinculado al Ministerio de Educación, responsable de elaborar normas que sirvan de directrices para la política nacional de educación.

También en el estado de São Paulo, donde se concentra la mayor población carcelaria del país (204 mil personas presas) hubo una conquista importante. Después de la aprobación de las directrices

nacionales se intensificó el debate para que el estado se adecuara a lo previsto en ellas, principalmente en lo que se refiere a la responsabilidad de brindar oportunidades de educación en el sistema penitenciario. Hasta entonces quien tenía a su cargo la oferta educativa era un órgano ligado a la Secretaría de Administración Penitenciaria, cuya política estaba completamente dissociada de la política educacional del Estado: la misma estructura que contrataba seguridad y alimentación para las prisiones era, por medio de un órgano específico llamado FUNAP, responsable de promover la educación. En la práctica, había algunos monitores que circulaban entre las unidades y acompañaban esporádicamente las actividades educativas. Quienes efectivamente atendían las clases, cuando había, eran los presos y presas con mayor escolaridad. Si bien ese sistema podría despertar simpatía en función de la proximidad entre educadores y educandos, principalmente por compartir el mismo ambiente, las tareas y preocupaciones cotidianas, su precariedad aleja cualquier mirada benevolente. Muchas veces no había clases durante imprevistos y acontecimientos provocados por conflictos en la prisión, cuando no eran interrumpidas porque el preso educador responsable era transferido, liberado o avanzaba a otra etapa de su condena hacia su liberación. Diversos estudios ya se abocaron a los problemas e inestabilidades de la educación promovida exclusivamente por presos.

En ese escenario, contar con que la Secretaría de Educación del Estado ofreciera la educación en las prisiones, con profesores por concurso o contratados, coordinación pedagógica, material didáctico y certificación, tal como preveían las directrices nacionales, fue un gran avance. En 2012, después de diversos debates, audiencias públicas, posicionamientos, artículos de opinión y noticias publicadas, la Secretaría de Educación del Estado pasó a ser responsable de la oferta educativa para personas privadas de libertad; su objetivo era integrar esa nueva realidad a su política establecida de educación general de jóvenes y adultos. Su desafío, adaptar la política general para atender los intereses y las especificidades de las personas que viven en las prisiones.

La estrategia judicial de movilización

En 2011, tras la aprobación de las Directrices Nacionales para la Educación Prisiones, junto al Consejo Nacional de Educación, el grupo de Educación en Prisiones quedó un poco desalentado, cansado de las intensas acciones que habían sido necesarias hasta la aprobación de las directrices, pero consciente de que la aprobación era sólo la primera etapa: mucho debería hacerse hasta su concretización en la realidad de las prisiones.

El grupo se volvió a reunir y sumar esfuerzos para la elaboración de una petición formal, dirigida al Ministerio Público Federal, que solicitaba información acerca de las acciones que se estarían desarrollando en el extenso territorio nacional, en los 26 diferentes estados, para la implementación de las Directrices Nacionales. Específicamente se pedía que se verificara qué medidas se estaban tomando y, en caso de ausencia de esfuerzos concretos, que el Ministerio Público tomara las providencias para la responsabilización de los órganos e instancias omitidos. Esta solicitud desencadenó una serie de peticiones de información del Ministerio Público que, a su vez, estimularon un proceso de elaboración de planes estatales para la educación en el sistema de prisiones, en el que se detallan las acciones que cada estado planeó para hacer efectivas las Directrices Nacionales.

A partir de la productiva interlocución con un miembro del Sistema de Justicia, en 2012 el grupo intentó una nueva estrategia: recurrir directamente a la vía judicial para defender el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas privadas de libertad. Obviamente, la estrategia no se dio aisladamente, sino que formó parte de una serie de acciones articuladas que buscaban la implementación de las Directrices Nacionales en el Estado de São Paulo. La acción buscaba enfrentar dos grandes obstáculos frecuentemente encontrados en el debate con los poderes Legislativo y Ejecutivo: 1) el argumento de que no habría recursos y estructura para la ampliación del número de vacantes y matrículas en las unidades; 2) la imposibilidad que se alegaba, por cuestiones de seguridad, de la oferta nocturna de educación, oferta necesaria para que no coincidiera con el horario de trabajo de las presas y presos.

A partir de una investigación realizada en 2011 en una penitenciaría femenina de la ciudad de São Paulo (Penitenciaría Femenina de Sant'Ana), se comprobó el enorme interés de las presas por estudiar (79 por ciento expresó que les gustaría estudiar en la prisión) y que la principal razón para su no adhesión a la poca oferta existente era el conflicto del horario de las clases con el horario de trabajo (37 por ciento). Entre la educación y el trabajo (poco) remunerado y con perdón de pena garantizada (la ley que también confiere perdón a cambio de horas en actividades educativas es de 2012), las presas preferían el trabajo. Hay que tomar en cuenta también que todas las vacantes disponibles —la Penitenciaría tiene más de 2 mil 500 presas, y hay aproximadamente 200 vacantes; 100 en el turno matutino y 100 en el vespertino— siempre están ocupadas. En ese contexto, la acción civil pública no. 0015931-64.2012.8.26.0053 TJSP se propuso con el simple objetivo de garantizar a las presas de la PF Sant'Ana lo que debe ser garantizado a todos los jóvenes y adultos que quieren estudiar: oferta educativa adecuada a las condiciones del educando que, en el caso de ellas, significa educación nocturna.

Desde 2012 fueron innumerables los pasos procesuales de la acción judicial. En todos ellos el Estado reafirmó la inviabilidad de la petición por cuestiones de seguridad. Durante una audiencia de conciliación —en la que no fue posible la conciliación— se determinó la realización de una nueva investigación para indagar acerca de si persistía el interés de las presas por estudiar. Entonces, para 2014, muchos investigadores, estudiantes y abogados acudieron a la Penitenciaría Femenina de Sant'Ana a realizar el levantamiento de la muestra (5 por ciento del total de presas). El juez fue el responsable de autorizar, a nuestra petición, la difícil entrada en la Penitenciaría.

La nueva investigación confirmó el cuadro de precaria escolarización de la población femenina privada de libertad: 57.2 por ciento de las detenidas no concluyeron la enseñanza fundamental obligatoria, porcentaje que llega a 91.8 por ciento respecto de quienes no concluyeron al menos la enseñanza media, etapa final de la escolarización considerada como básica en Brasil. La demanda del turno nocturno en la educación, a su vez,

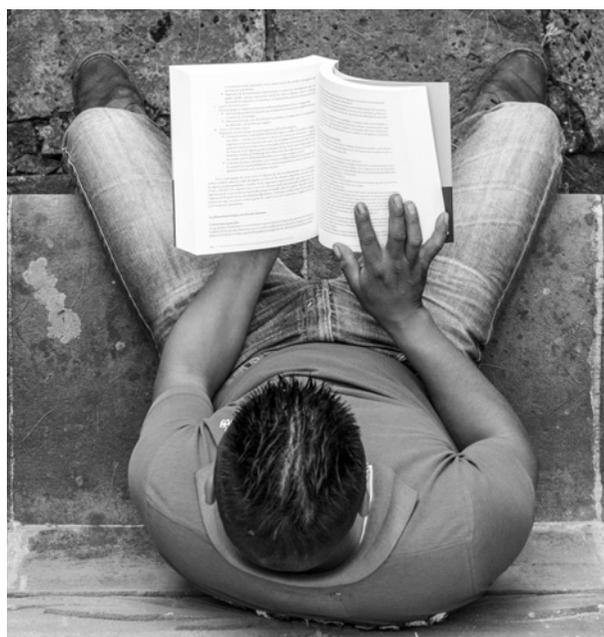
fue de 87.2 por ciento de las entrevistadas, en su gran mayoría, mujeres que trabajan y que estudiarían si hubiese una oferta nocturna adecuada.

La Acción Civil Pública aún está haciendo trámites al respecto, pero por desgracia no se tiene todavía ningún resultado jurídico positivo. Su existencia y las peticiones que articula, sin embargo, ya fueron objeto de algunas noticias en medios de comunicación, lo que ciertamente contribuye al debate público sobre el tema.

Hay quienes dicen que lo judicial no debería interferir en las políticas públicas. Argumentan que, además de ser el único poder que no es por elección —lo que disminuiría su legitimidad democrática— sus decisiones, mayoritariamente individuales, acaban confundiendo y desorganizando a los poderes que formulan acciones que tienen como horizonte la promoción colectiva de los derechos. Lo judicial, así, vendría más a confundir que a ayudar. El ejemplo clásico al que recurren los críticos de la “judicialización de la política” es el de la promoción de la salud: al conquistarse individualmente el derecho a remedios carísimos por la vía judicial, disminuiría la disponibilidad de recursos del poder público para promover acciones de amplio alcance.

La conclusión a la que llegan los críticos de la llamada “judicialización” a partir del diagnóstico de las insuficiencias institucionales es que lo mejor que se puede hacer para promover los derechos colectivos es dejar lo judicial fuera del debate; los interlocutores deberían ser sólo el poder Legislativo y el poder Ejecutivo. Lo que se ignora es que, muchas veces, cuando se recurre al poder Judicial es porque ya se han realizado varios intentos de contacto y solución con los otros dos poderes. Agotadas las tentativas de diálogo y constatada la permanente violación, se vuelve una necesidad acudir al ámbito judicial para defender los derechos. En ese contexto, e identificadas las limitaciones institucionales, es preciso actuar estratégicamente para modificar la forma de actuación jurisdiccional en la apreciación de los derechos colectivos, derechos que, para ser efectivos, dependen de la necesaria actuación del poder Ejecutivo.

También el caso de la lucha por la garantía del derecho a la educación en el sistema de prisiones está



Fotografía: Iván Holguín.

en este contexto: la estrategia por la judicialización es sólo uno de los diversos caminos que se intentan y se practican constantemente por el grupo de organizaciones “Educación en Prisiones”, del cual la Ação Educativa forma parte. La acción judicial da visibilidad al problema, además de que permite enfrentar cuestiones que a veces son simplemente bloqueadas o ignoradas por los otros poderes responsables del asunto. En el caso de la educación en las prisiones, los “temas ausentes” son exactamente el conflicto del horario de trabajo con la educación, y la discusión acerca de la educación nocturna en el ambiente de prisión, además de la necesidad de aumentar la estructura y la oferta de plazas vacantes para esa población.

El desenlace de la acción judicial sobre la Penitenciaría Femenina Sant’Ana aún está por escribirse y puede fortalecerse o no con la tesis sobre los posibles avances en la garantía de los derechos obtenidos, también, por medio del poder Judicial. Sea como sea, victoriosas o no en cuanto a las peticiones que se formularon en la acción, las organizaciones ya obtuvieron una conquista: la visibilidad de temas hasta entonces invisibles para que sean tomados en cuenta, ya sea por el propio Estado, o para el debate público sobre el tema.

Recomendaciones para la acción

1. Al reivindicar la educación de adultos en reclusión, que se luche tanto para la ampliación de la oferta (número de vacantes existentes, disponibilidad), como para la garantía de otras dimensiones del derecho humano a la educación, tales como las establecidas en la Observación número 13 del Comité DESC: accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad a las condiciones del estudiante.
2. En cuanto a la aceptabilidad, que se reivindique la vinculación de la oferta educativa en las prisiones a las instancias responsables por la educación del Estado, y no a las instancias responsables del sistema penitenciario. La educación en las prisiones debe formar parte de las reflexiones, planeamiento y parámetros de las políticas para la educación de adultos, promovida por profesionales de la educación contratados y vinculados a los sistemas de enseñanza.
3. En relación con la adaptabilidad, que se verifique si la oferta educativa en las prisiones es adecuada a las condiciones de vida del estudiante preso. Aquí, especialmente, luchar por ofrecer el turno nocturno —que permite la realización de otras actividades, laborales o no, a lo largo del día—; materiales didácticos y procesos pedagógicos adecuados y que dialoguen con el contexto de prisión.
4. En el caso de que se realicen censos por parte del Estado sobre la demanda de educación en las prisiones, que se hagan investigaciones que demuestren la cantidad y las especificidades de las demandas por educación de adultos privados de libertad. Que tales investigaciones sirvan de sustento para orientar procesos de movilización hacia la ampliación y mejora del derecho a la educación en las prisiones, y formular demandas frente a los poderes estatales.
5. Que se considere la interlocución con miembros del Sistema de Justicia (poder Judicial y órganos auxiliares) en procesos de reivindicación de derechos educativos de personas privadas de libertad.
6. Que se considere la promoción de acciones judiciales y provocaciones al Poder Judicial como posible recurso táctico para aumentar la visibilidad pública sobre un tema y posiblemente conquistar avances en la garantía del derecho a la educación.

Lecturas sugeridas

AÇÃO EDUCATIVA (2013), "Educação nas prisões: estratégias para implementação em São Paulo. Levantamento de informações sobre o perfil de escolaridade da população prisional. São Paulo", *Em Questão*, núm. 10, en:

http://www.acaoeducativa.org/images/stories/pdfs/educ_prisos.pdf

Decisio. Saberes para la Acción en Educación de Adultos, núm. 14: Educación de adultos en reclusión, mayo-agosto, 2006, en:

http://tumbi.crefal.edu.mx/decisio/index.php?option=com_content&view=article&id=798&Itemid=120

GRACIANO, MARIÂNGELA (2010), *A educação nas prisões: um estudo sobre a participação da sociedade civil*, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, en:

http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-28012011-140835/publico/MARIANGELA_GRACIANO.pdf

Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação (2009), *Educação nas Prisões Brasileiras* (Denise Carreira e Suelaine Carneiro), São Paulo, Plataforma DhESCA Brasil, en:

http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/289_Educacao%20nas%20prisoes%20do%20Brasil.pdf

UNESCO (2008), *Educación en prisiones en Latinoamérica: derechos, libertad y ciudadanía*, Brasilia, UNESCO, en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001626/162643s.pdf>