



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Felipe Athayde Lins de Melo

**O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e
acomodações na emergência da gestão prisional**

São Carlos

Dezembro de 2018



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Felipe Athayde Lins de Melo

O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Jacqueline Sinhoretto

**São Carlos
Dezembro de 2018**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Felipe Athayde Lins de Melo, realizada em 05/12/2018:

Prof. Dra. Jacqueline Sinhoretto
UFSCar

Prof. Dra. Fiona Macaulay
UB

Prof. Dr. Luiz Claudio Lourenço
UFBA

Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies
UPEL

Prof. Dra. Cibele Saliba Rizek
UFSCar

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Fiona Macaulay, Luiz Antônio Bogo Chies, Cibele Saliba Rizek e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.

Prof. Dra. Jacqueline Sinhoretto

Não ocultei o monstro: jamais hei de ocultá-lo. Jamais erguerei paredes para vedá-lo às vistas dos curiosos e maledicentes. Jamais hei de exilá-lo. A contrário: plantei-o no trono do salão central do palácio que ergui para abrigá-lo, na capital do meu reino, no umbigo desta ilha que eu mesmo tornei eixo do mundo. Que para ele convirjam todos os turistas, todas as rotas marinhas, todas as linhas aéreas, todos os cabos submarinos, todas as redes siderais.

Minos, Antônio Cícero.

O Brasil é, acima de tudo, uma forma de
violência.

Vladimir Safatle, Folha de SP, 16/11/18

Para Adriel

Resumo

Esta tese aborda a emergência da gestão prisional no Brasil, compreendendo-a como efeito de jogos de forças entre diferentes ordenamentos do dispositivo penitenciário, em que se destacam os feixes da Justiça e da Segurança, aqui tomados a partir de disputas e acomodações entre atores, instituições e perspectivas que, no interior de cada ordenamento, ou em suas interações externas, configuram as dinâmicas da Administração Penitenciária brasileira, no bojo da qual se produz uma *burocracia penitenciária* especializada em mediar os conflitos e as aproximações entre os ordenamentos. Em tempos recentes, estas mediações passam a sofrer também a influência de uma terceira linha de força, representada pelos grupos criminais originários das prisões. A pesquisa se realizou por diferentes métodos, que incluem uma exegese de textos consagrados a respeito da punição, da prisão e, em especial, das prisões brasileiras, bem como a análise de documentos e normativas nacionais e internacionais. As gramáticas daquela *burocracia penitenciária*, por seu turno, foram perscrutadas em cotejo com uma literatura acerca da formação do serviço público civil no Brasil. Além disso, foram realizadas entrevistas com gestores de políticas prisionais em diferentes estados, diálogos informais com servidores penais e visitas a estabelecimentos prisionais e outros órgãos ou instituições do sistema de justiça criminal. Também foram ouvidas pessoas privadas de liberdade e seus familiares, numa interação entre pesquisa e atuação profissional que permitiu condições específicas de acesso ao campo. Os resultados apontam para uma constante atualização do dispositivo penitenciário brasileiro, que opera no sentido de assegurar sua reprodução por meio de diferentes estratégias de acomodação do Direito decorrentes da preponderância da Segurança na correlação de forças, a qual se manifesta na composição, no funcionamento, na caracterização e nos processos de formação profissional da *burocracia penitenciária*, compreendida como um corpo difuso e fragmentado que, longe de caracterizar uma racionalização do *sistema prisional*, se manifesta sobretudo como uma mentalidade de governo.

Palavras-chave: prisão - gestão prisional – burocracia penitenciária – burocracias penais - dispositivo penitenciário

Abstract

This thesis deals with the emergence of prison management in Brazil, understanding it as an effect of forces between different orders of the penitentiary dispositive, in which the Justice and Security bundles are highlighted, based on disputes and accommodation between actors, institutions and perspectives that, within each order or in their external interactions, configure the dynamics of the Brazilian Penitentiary Administration, within which a penitentiary bureaucracy is produced, specialized in mediating the conflicts and the approximations between the orders. In recent times, these mediations also suffer the influence of a third line of force, represented by the criminal groups originating inside prisons. The research was carried out through different methods, including an exegesis of texts on punishment, imprisonment and, in particular, Brazilian prisons, as well as the analysis of national and international documents and regulations. The grammars of this penitentiary bureaucracy, in turn, were examined in conjunction with a literature on the formation of civil public service in Brazil. In addition, interviews with prison policy managers in different states, informal dialogues with criminal servants and visits to prisons and other organs or institutions of the criminal justice system were conducted. Also heard were persons deprived of their liberty and their families, in an interaction between research and professional activity that allowed specific conditions of access to the field. The results point to a constant updating of the Brazilian penitentiary dispositive, which operates in the sense of ensuring its reproduction through different strategies of accommodation of the Law resulting from the preponderance of Security in the correlation of forces, which is manifested in the composition, functioning, characterization and processes of professional training of the penitentiary bureaucracy, understood as a diffuse and fragmented body that, far from characterizing a rationalization of the prison system, manifests itself mainly as a governing mentality.

Keywords: prison - prison management - penitentiary bureaucracy - criminal bureaucracies - penitentiary dispositive

Agradecimentos

O início da pesquisa que resultou nessa tese só foi possível graças ao financiamento pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que subsidia bolsas de estudos no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos. Num momento em que o financiamento à pesquisa sofre enorme retração e as políticas públicas de educação são colocadas em xeque, esse registro inicial é de fundamental relevância.

Da mesma forma, registro o agradecimento à toda a equipe da Faculdade de Educação São Luís de Jaboticabal, em especial à amiga e coordenadora Adriana da Silva Turqueti, que me proporcionou a oportunidade de lecionar naquela instituição durante os anos iniciais do Doutorado.

Toda a pesquisa e os estudos que resultaram no presente texto também não teriam sido possíveis sem a seriedade, o compromisso com a educação, com a análise, a compreensão e a formulação de propostas para um país de justiça social, de respeito às diversidades e de liberdade de pensamento que marcam o Departamento de Sociologia da UFSCar, motivo pelo qual deixo meu registro de profundo agradecimento a todos professores e professoras pela oportunidade de chegar até esta tese. Agradeço especialmente à Prof^a Dr^a Jaqueline Sinhoretto, pela paciência, confiança e cumplicidade para compreender meus caminhos e descaminhos no desenvolvimento deste estudo. Não estaria escrevendo essas linhas não fosse sua orientação nos momentos mais cruciais deste percurso.

Ainda no PPGS-UFSCar registro minha admiração e gratidão à Prof^a. Dr^a Maria da Glória Bonelli, Prof. Dr. Valter Silvério, Prof. Dr. Fábio Bechara, Prof. Dr. Richard Miskolci e Prof. Dr. Gabriel Feltran. Também da UFSCar vieram as contribuições fundamentais, pela oportunidade de cursar a disciplina “Política Brasileira”, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Prof. Dr. João Roberto Martins Filho e da Prof^a Dr^a Vera Cepêda. Se algum mérito há nas reflexões aqui apresentadas acerca da burocracia brasileira, este mérito é resultado dos aprendizados proporcionados a partir desta disciplina. À Silmara Dionizio, secretária do PPGS, fica o agradecimento pelos socorros sempre precisos no momentos em que as questões administrativas do Programa deixaram-me confuso.

Agradeço também às bancas de qualificação e de defesa desta tese: a Prof^a Dr^a Cibele Saliba Rizek e o Prof. Dr. Luiz Antonio Bogo Chies deram orientações imprescindíveis para que a pesquisa avançasse da qualificação até aqui. A eles se somaram, na defesa, a Prof^a Dr^a Fiona Macaulay e o Prof. Dr. Luiz Cláudio Lourenço, aos quais, desde já, agradeço por terem aceitado participar desta banca. E a todos e todas vocês reafirmo minha admiração, pois a importância que possuem para este trabalho está descrita nas páginas que se seguem.

Há uma lista extensa de colegas, parceiros e parceiras, gente de prosa e de luta, do Acre ao Rio Grande do Sul, da Ponta do Seixas ao extremo oeste do Brasil, que em diferentes universidades deste enorme país, contribuíram, direta ou indiretamente, para os resultados que este trabalho apresenta. Quem porventura ler estas linhas saberá que está aqui contemplado e contemplada em meus agradecimentos.

Há também a galera do GEVAC – Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, liderado pela Jacque, que produz pesquisa de qualidade e textos corajosos para lidar com temas que não são nada agradáveis, mas cuja abordagem é fundamental para não nos tornarmos seguidores de Mitos incautos e de promessas fáceis para soluções impossíveis. A todos e todas vocês, fica meu abraço.

Uma lista ainda mais extensa abrange os parceiros e parceiras de trabalho e dos desafios que dão sentido à vida. É gente que não acaba mais, pelos vinte e sete estados deste Brasil, e tentar listar seus nomes significaria dobrar as páginas deste trabalho. Como vocês me conhecem suficientemente para saber que as formalidades não são o meu forte, sintam-se brindados com um fraterno abraço do mais sincero “Obrigado”.

Destes encontros que a gente constrói, tem uma turma que preciso listar, mesmo que as palavras aqui grafadas sejam insuficientes para representar o que de fato elas significam na minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional. Valdirene Daufemback é a preciosidade que os caminhos da vida proporcionam. Sem você pouco do que está pensado neste trabalho teria sido desvelado. Victor Pimenta, parceiro fundamental para que se tenha *coragem, de seguir viagem, quando a noite vem* (ah, o velho Chico para nos dar as palavras que dizem melhor o que queremos dizer!). Chris Russomano, Maria Palma Wolff, Iza (Izabella Pimenta) e Camila Dias, gente que eu ouço com admiração e com a certeza de que cada conversa é como aquela cerveja antes do almoço, que nos faz ficar pensando melhor.

Tem aquela galera que a gente admira pela competência e aprende com elas só de ficar ao lado: os parceiros Talles Andrade e Marcus Rito, o querido Renato De Vitto (rima pobre, rica aprendizagem). Tem “a turma de Brasília”, que não necessariamente está na capital, mas cujo convívio me permitiu aprender detalhes importantíssimos de questões que são abordadas neste trabalho: Mara, Tati, Letícia, Thandara, Marden, Lelo, Paulo, Débora, João Victor, Marquinhos, Fabi. Dessa “turma de Brasília” tem também Joana, Semayra e Renata, que estão um pouquinho mais distante do Planalto Central. E tem uma outra lista extensa de gente que sonhando sonhos que não se sonha só (tá bom, isso é jargão, mas faz sentido!), deu origem ao Laboratório de Gestão de Políticas Penais, nosso espaço para pensar e fazer novos caminhos para as políticas deste país.

Tem os amigos, indispensáveis nas horas que o Brasil se mostra tão amargo e perigoso: Marquinhos e sua trupe, Ronaldo e Jussara, Silvio e Adriana, Thiago e Larissa, Fábio e Luci, Reve e Alessandra e a turma de São Paulo - Gustavo, Denilson, Adriano e Tuca. Sigamos nas batalhas, pois nosso amigo Claudimar sempre nos lembra que “enquanto houver gelo, há esperança”.

Tem papai, tem mamãe, tem os irmãos: longe de fazer o discurso de defesa da tradicional família brasileira, lembro apenas que sem vocês eu não teria me tornado o que vou sendo a cada dia. Alessandra também fez parte disso, assim como toda a sua família. Beijo grande para todos e todas vocês. Tem menina Júlia, com suas birras que me tomam tempo, mas ajudam a distrair a cabeça para problemas mais cotidianos que as lutas travadas em outras esferas. Também te deixo um beijinho. E tem Rafaela, que vai chegando aos pouquinhos.

Tem Adriana, sem a qual essas linhas não existiriam. Você chegou no final do mestrado e mudou minha vida. Agora, acompanhou todo o percurso desse doutorado, contribuiu com a pesquisa, tornou possível minhas nada rotineiras rotinas. Recorrendo a outro jargão, não tenho palavras para expressar tudo que você significa para mim. E tem Adriel (cuja frase não carece de complemento para dizer o que você representa na minha vida!).

Enfim: essa gente toda faz parte do que sou, do que fiz, do que virá. A vocês, meus agradecimentos sinceros.

Lista de figuras, quadros e gráficos

FIGURAS

Figura 1: foto de um Centro de Progressão Penitenciária.

Figura 2: extrato de jornal. Provimento do Conselho Superior da Magistratura.

QUADROS

Quadro 1: tipologia dos órgãos de gestão prisional.

Quadro 2 perfil dos órgãos e gestores da Administração Penitenciária

Quadro 3: carreiras dos serviços penais por estado da federação. (essa Quadro não está configurada para a página)

Quadro 4: panorama das escolas estaduais de serviços penais (essa Quadro não está configurada para a página)

Quadro 5: Natureza da gestão e relação com convênios das escolas de serviços penais

GRÁFICOS

Gráfico 1: tipologia dos órgãos gestores da Administração Penitenciária. Abril de 2018.

Gráfico 2: órgãos e relacionamento da gestão prisional.

Gráfico 3: arranjos institucionais para execução de políticas públicas em prisões.

Gráfico 4: natureza dos estabelecimentos prisionais.

Gráfico 5: existência de regimento padrão para as unidades prisionais, segundo informações dos gestores estaduais.

Gráfico 6: carreiras da gestão prisional

Gráfico 7: Quantidade de estados por período de regulamentação das carreiras

Gráfico 8: profissionalização das carreiras de servidores prisionais

Gráfico 9: Servidores prisionais das áreas de serviços/assistências e administrativos

Gráfico 10: Implantação das escolas de serviços penais

Gráfico 11: Natureza das escolas e relação com orçamento

Sumário

Resumo	3
Abstract	4
Agradecimentos	5
Lista de figuras, quadros e gráficos	8
INTRODUÇÃO	11
1. Notas metodológicas	24
2. Algumas definições preliminares.....	32
CAPÍTULO I: Encarceramento em massa no Brasil e seu impacto no aparato prisional	35
1. Dinâmicas do encarceramento: a seletividade penal e o lugar da prisão na sociedade brasileira contemporânea	35
2. O crescimento do aparato prisional brasileiro	42
3. A expansão do aparato prisional paulista e o compartilhamento da gestão prisional.	46
CAPÍTULO II: Ordenamentos da política prisional brasileira.....	72
1. Da regeneração à modernidade penal no Brasil.....	73
2. Voltando a São Paulo: da Casa de Correção ao surgimento da <i>burocracia</i> <i>penitenciária</i>	83
3. Os ordenamentos conformam o dispositivo.....	96
4. O dispositivo em funcionamento	116
CAPÍTULO III: A formação da burocracia brasileira.....	168
CAPÍTULO IV: A <i>burocracia penitenciária</i>	197
1. “A cadeia está quebrada em pé”	197
2. As gramáticas políticas do Brasil e a profissionalização da gestão prisional 218	
2.1 As gramáticas da <i>burocracia penitenciária</i>	224
2.2 “ <i>Só o guarda sabe falar de cadeia</i> ”: nova racionalidade administrativa, carreiras e negociações	236

Apontamentos finais	271
Referências bibliográficas	280
ANEXO I.....	298
Instrumento Nacional para Coleta de Dados sobre rotinas, normas, atores e arranjos institucionais das Políticas Prisionais Estaduais	298

INTRODUÇÃO

As fragilidades para garantia da vida e as negligências com que os estabelecimentos prisionais são mantidos não são nenhuma novidade. Desde, ao menos, os 111 presos assassinados no Complexo do Carandiru, em São Paulo, no ano de 1992, eventos de significativa magnitude se repetem em todo o país. Foi assim em 2002, no Presídio Urso Branco de Porto Velho/RO, com o registro oficial de 27 mortes; em 2006, em vários presídios do estado de São Paulo, na chamada “megarrebelião” do Primeiro Comando da Capital – PCC; no estado do Espírito Santo, na primeira metade dos anos 2000, com dezenas de mortes em diferentes estabelecimentos prisionais; nos eventos de Pedrinhas, no Maranhão, com uma sequência de fugas e mortes geradas pelos conflitos entre o PCC e o Bonde dos 40, no ano de 2013; no Paraná, em 2014, quando também foram registradas rebeliões e mortes em diversas unidades.

Já em 2015, a Penitenciária de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, foi palco da maior rebelião até então ocorrida naquele estado, dando início a uma série de motins que durante oito dias atingiu 14 das 33 unidades prisionais estaduais. Alcaçuz, e posteriormente outros presídios do Rio Grande do Norte, voltaram a ser cenário de tragédias no ano de 2016 e no início de 2017, numa demonstração clara de que as medidas de urgência adotadas para a contenção dos conflitos não impactaram em ações duradouras de melhoria dos ambientes e da gestão prisional.

O ano de 2017, por sua vez, começou com a explosão de uma nova onda de assassinatos e rebeliões nas prisões brasileiras. No dia 01 de janeiro, 56 presos identificados como membros do PCC – Primeiro Comando da Capital foram mortos no Complexo Anísio Jobim, em Manaus, capital do Amazonas. As mortes e os conflitos se espalharam por alguns estados e, na segunda quinzena do mês, 135 pessoas já haviam sido assassinadas, evidenciando a insegurança e a violência que caracterizam os cárceres em todo o país, onde a taxa de mortalidade é três vezes superior às taxas da população em geral¹. A este respeito, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias destaca, ainda, que

Pode-se argumentar que o perfil da população prisional é predominantemente jovem e comparar apenas as taxas entre as pessoas presas e os grupos populacionais mais jovens. A taxa que mais se aproxima daquela observada no sistema prisional é a da

¹ Conforme Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, 2014.

população de jovens (15 a 29 anos) negros e ainda assim a taxa no sistema prisional é de quase 13 pessoas mortas a mais para cada 100 mil pessoas (DEPEN, 2015, p. 51)

E em resposta aos conflitos que abriram aquele ano, o governo brasileiro anunciaria uma série de medidas que, conforme será descrito adiante, acabariam por caracterizar uma “federalização” da política prisional paulista, política esta que vem sendo executada há quase três décadas e que coloca o estado no primeiro lugar no número de pessoas encarceradas, com cerca de um terço de todos os presos do país. Afora as mortes cotidianas, novo evento trágico ocorreu em abril de 2018, desta vez no estado do Pará, com saldo de 22 mortes, incluindo um agente penitenciário. Em outubro do mesmo ano, outras 9 mortes foram registradas no estado do Tocantins.

Não obstante, se a resposta para estas ondas de violência surge ancorada na experiência paulista, não é de hoje que o estado de São Paulo exerce importante influência na política prisional brasileira². Longe de buscar uma linearidade entre a política adotada neste estado e sua repetição nos demais entes federativos, faz-se importante investigar, por outro lado, quais as condicionantes políticas e institucionais que, há anos, promovem o “modelo” paulista como parâmetro de referência para o restante do Brasil, seja por meio da expansão do aparato prisional, seja pela tipificação das medidas decisórias que caracterizam a gestão penitenciária.

O argumento central desta tese é que a gestão prisional no Brasil emerge a partir de disputas e acomodações entre diferentes ordenamentos, gerando sua “profissionalização” por meio da constituição de uma *burocracia penitenciarista*, que sofrerá a influência de diferentes linhas de força, ora reproduzindo concepções, saberes e práticas forjados por aquelas disputas e acomodações, ora produzindo saberes e práticas discursivas, operacionais e decisórias específicas e que irão configurar o dispositivo penitenciário brasileiro, o qual se insere num conjunto mais amplo de estratégias e tática de gestão populacional e controle social.

² Em março de 2018, matéria institucional divulgada no sítio eletrônico da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo informava a expansão das unidades prisionais, das políticas de alternativas penais e das audiências de custódia por todo o território paulista, destacando que o “sistema penitenciário do Estado é referência para todo Brasil” (Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/penitenciaria-sp-inaugura-21-unidades-e-cria-mais-de-26-mil-vagas/>; acesso em março de 2018).

Embora remonte ao século XIX, conforme ver-se-á ao longo do texto, este processo será impulsionado pelo fenômeno do encarceramento massivo pós-redemocratização, quando a questão penitenciária se torna objeto mais intenso de disputas e interesses. Nesse contexto, o estado de São Paulo se afirma, sobretudo a partir dos anos 1990, como o principal impulsionador do controle social por meio do dispositivo penitenciário, tendo promovido uma expressiva expansão do número de estabelecimentos prisionais e de pessoas presas - caracterizada pela interiorização, descentralização e desterritorialização de suas unidades; tendo sido o primeiro a instituir um órgão específico e autônomo para a Administração Penitenciária, tendo exercido impacto direto em alterações legislativas para reformulação da legislação penal³ e tendo, ainda, produzido arranjos institucionais que passaram a ser adotados em outros entes federativos.

Assim, este trabalho aborda, sem deixar de considerar os eventos que são coetâneos ao seu desenvolvimento, o processo de emergência da gestão prisional como feixe específico das Políticas Penais⁴ no Brasil, que tem no dispositivo penitenciário seu principal mecanismo. O predomínio paulista, ditado pelas políticas de encarceramento como modo privilegiado de atuação da “segurança pública”, perpassa todos os capítulos, a fim de informar suas influências para o contexto nacional. Trata-se, como será discutido, de um dispositivo que articula saberes, práticas, discursos e agenciamentos multidimensionais, integrando uma estratégia de governamentalidade que tem a prisão como um de seus elementos principais.

Deleuze (1996) aponta que

um dispositivo é, antes de mais nada, um conjunto multilinear, composto por linhas de natureza diferente. E, no dispositivo, as linhas não delimitam ou envolvem sistemas homogêneos por sua própria conta (...) mas seguem direções, traçam processos que estão sempre em desequilíbrio (DELEUZE, 1996, p. 01).

³ Esse impacto está descrito, por exemplo, em TEIXEIRA, 2009. Pesquisando a política criminal no período de 1989 a 2006, Campos (2006) demonstra que São Paulo foi o estado onde se originou o maior número de leis relacionadas à temática criminal, com um total de 114 proposições apenas no triênio 2003-2006. Segundo o autor, “os principais apontamentos do estudo referem-se ao grande número de propostas mais punitivas quando o tema é o crime e a criminalidade no Congresso Nacional” (CAMPOS, 2010, p. 106).

⁴ Compreende-se como políticas penais um conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve, além das medidas de privação de liberdade em diferentes regimes, as audiências de custódia, as alternativas penais, os serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, conforme abordado em MELO & DAUFEMBACK, 2018.

Tomada esta concepção, considera-se, neste trabalho, que a gestão prisional brasileira se configura a partir de três ordenamentos – as linhas de força do dispositivo - que podem ser identificados como: a) um ordenamento da “Segurança”, no qual prevalecem discursos e práticas hierarquizantes, de atores difusos, marcado pela violação de direitos e com ênfase nos aspectos de neutralização, isolamento e disciplinamento das pessoas privadas de liberdade, e de coesão, corporativismo e insulamento do corpo profissional; b) um ordenamento da “Justiça”, que se caracteriza pela produção do Direito e no qual podem ser localizados atores - com seus enunciados e práticas – tanto do Poder Executivo, como do Judiciário e da sociedade civil organizada, incluindo os movimentos de direitos humanos, constituindo-se como um feixe de disputas entre uma perspectiva garantista de direitos e uma perspectiva de endurecimento penal; c) um terceiro ordenamento que se configura a partir da consolidação de grupos criminais e de sua influência na gestão dos estabelecimentos penitenciários, tendo como principal representante o Primeiro Comando da Capital, o qual, valendo-se de diferentes táticas de dominação, em geral, violentas, passou a disputar a gestão dos ambientes e a regular as relações de convívio entre as pessoas presas e entre essas e os demais atores que interagem nas prisões.

No bojo da emergência da gestão prisional estão os processos de “profissionalização”, os quais incluem tanto a formação de um corpo profissional específico, quanto seus fluxos institucionais, normativos e organizacionais. E foi para estes processos de profissionalização que se voltou a pesquisa realizada: compreendendo-os como resultado de embates e acomodações entre os ordenamentos anteriormente mencionados, a profissionalização da gestão prisional se consolida como eixo nodal do dispositivo penitenciário, constituindo uma *burocracia penitenciarista* que se caracteriza tanto como um corpo profissional especializado, embora fragmentado não restrito a categorias profissionais específicas, cujos saberes e práticas se realizam, sobretudo, operando as mediações entre os diferentes ordenamentos que a atravessam; quanto como um complexo de fluxos de procedimentos e interfaces entre aqueles ordenamentos.

A hipótese de pesquisa é que a formação da *burocracia penitenciarista* foi influenciada sobretudo pelos feixes da Segurança, sendo um desdobramento das especializações que, ao longo da história nacional, foram se construindo nas políticas prisionais. Como tal, os principais valores, práticas e saberes corporativos foram determinados por suas concepções; porém, os embates e acomodações provocados pelas

interações com o ordenamento da Justiça, sobretudo no tocante à conformação do modelo jurídico e institucional do aparato prisional brasileiro, e, após a redemocratização, com a expansão normativa do Estado de direito (SINHORETTO, 2011), acarretaram a incorporação de outros valores, práticas e saberes, os quais, por tensão e acomodação, produziram a governamentalidade do dispositivo penitenciário.

Nesta perspectiva, também exerceu influência no modo de operação da *burocracia penitenciarista* a entrada na cena pública do ordenamento representado pelo *crime*⁵, sendo este, na atualidade, um dos vetores de maior visibilidade nas estratégias de expansão daquele dispositivo, uma vez que, como será visto ao longo deste texto, a “presença” do *crime* funciona como vetor tanto para a expansão do aparato prisional, como para o endurecimento de leis e dos modos de operação da Administração Penitenciária, por um lado, e, por outro, para a proposição de políticas e mecanismos de garantias do Direito, sendo ambos operacionalizados pela mesma *burocracia penitenciarista*.

Para compreender o processo de constituição desta *burocracia penitenciarista* foram utilizados diferentes percursos metodológicos. Primeiramente, o recurso à história. Nesse escopo, não se trata de dissecar a história nacional em busca de uma compreensão totalizante das conjunturas políticas e sociais e dos temas correlatos aos ordenamentos referidos; trata-se, outrossim, de encontrar na história elementos que, muitas vezes sem quaisquer vinculações ou intencionalidades voltadas à gestão prisional, concorreram para produzir, como feixes, efeitos na conformação do dispositivo.

Dessa forma, embora o texto adiante percorra um longo período da história nacional, que vai da passagem do Império à adesão do Brasil aos movimentos da globalização neoliberal do fim do século XX, esse percurso não é realizado buscando capturar ou descrever uma história da justiça penal ou das políticas de segurança, nem tampouco buscando analisar, de maneira positivista, as transformações nos campos do direito, da criminologia ou das instituições. O que se buscou, por outro lado, foi encontrar na história daqueles ordenamentos os jogos de poder-saber, para tomar a perspectiva

⁵ O termo é utilizado para identificar não apenas os grupos criminais, mas os códigos que regulam as relações entre pessoas presas e entre estas e demais atores que interagem no interior das prisões. Neste sentido, o termo designa tanto os grupos criminais, como o *proceder* (MARQUES, 2009; RAMALHO, 2002) que regula as relações sociais nos ambientes prisionais.

foucaultiana, que permitiram, por tensão e acomodação, configurar a *burocracia penitenciária* como elemento central do dispositivo penitenciário brasileiro.

À perspectiva historicizada – porém não historiográfica – aqui adotada, soma-se uma abordagem teórica e analítica que considera *a origem* como um emaranhado de circunstâncias ou, nos dizeres de Nietzsche, como uma invenção⁶. Esta é a perspectiva presente, por exemplo, em “A verdade e as formas jurídicas”, coletânea de conferências realizadas por Michel Foucault em 1973, nas quais o filósofo francês aponta, reportando-se a Nietzsche, que o conhecimento – e as formas de poder que ele configura, e os regimes de verdade que ele produz – é sempre o resultado de certo jogo de forças – ou paixões, ou instintos - e que, por consequência, as formas jurídicas instituídas como regramentos e parâmetros de normatização/normalização dos sujeitos, são resultantes de disputas e forças em conflitos, ou, em termos nietzscheanos, de *obscuras relações de poder*.

É no bojo destas relações, no desvelamento das forças em conflitos, afirma Foucault, que se deve buscar compreender como “se formam os sujeitos de conhecimento e, por conseguinte, as relações de verdade” (FOUCAULT, 2005, p.27), também compreendidas como relações de saber-poder. Ainda nesse momento, Foucault alertara também:

Se quisermos saber o que é o conhecimento (...) devemos nos aproximar não dos filósofos, mas dos políticos, devemos compreender quais são as relações de luta e de poder. E é somente nessas relações de luta e de poder (...) que compreendemos em que consiste o conhecimento (FOUCAULT, 2005, p.23).

Sendo assim, as formas jurídicas e o *corpus* que as opera não são produtos de uma razão pura ou de uma intencionalidade previamente estabelecidas, mas são, na figuração nietzscheana, a fâsca que resulta do embate, o “resultado de um certo jogo, de uma certa composição entre rir, deplorar, detestar” (FOUCAULT, 2005, p.21). O dispositivo penitenciário brasileiro e a *burocracia penitenciária* nele configurada são, nesta

⁶ “Por fortuna logo aprendi a separar o preconceito teológico do moral, e não busquei a origem do mal *por trás* do mundo. Alguma educação histórica e filológica (...) em breve transformou meu problema em outro: sob que condições o homem inventou para si os juízos de valor ‘bom’ e ‘mau’?”, escreve Nietzsche (1998, p. 09) para quem a verdade, a moral, o conhecimento, são postulações resultantes das disputas de forças. Foucault também se reporta à invenção enquanto origem: em entrevista concedida em 1975, por ocasião do lançamento de *Vigiar e Punir* na França, ele ressalta: “de onde vem a prisão? Eu respondia: ‘um pouco de todas a partes’. ‘Houve invenção’, sem dúvida, mas invenção de toda uma técnica de vigilância, de controle, de identificação dos indivíduos (...)” (FOUCAULT, 2012, p. 33). A concepção de ambos autores está relacionada às críticas às noções de totalidade, de gênese enquanto manifestação, de dualidade entre essência e aparência. Assim, a origem, enquanto invenção, foge de qualquer propensão ao Além, a um demiurgo ou a um Espírito (NIETZSCHE, 1998).

perspectiva, derivações – simbólicas, discursivas e corporificadas - que resultam dos encontros – não harmônicos - entre aqueles ordenamentos, de modo que a historicização precária, aqui realizada como exegese de textos consagrados a respeito da punição, da prisão e, em especial, das prisões brasileiras, longe de querer *explicar qualquer origem*, busca encontrar elementos para interpretar as circunstâncias por meio das quais emergiu um corpo burocrático tipificado, cuja função, aponta a hipótese apresentada, é operar as mediações do dispositivo penitenciário.

Como instituição modelar da sociedade moderna (FOUCAULT, 2005, 1987, 1979), também a prisão é fruto desta construção de verdades, integrando uma miríade de instituições a partir das quais o poder se instaura difusamente no corpo social, nos sujeitos deste corpo e no corpo destes sujeitos. É essa investigação genealógica do poder que levará aos estudos da governamentalidade, ou melhor, a “uma história da governamentalidade” (FOUCAULT, 1979, p. 291), neologismo com o qual Foucault busca identificar um conjunto de dispositivos

que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população (...); a tendência (...) à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo (...) e o resultado do processo através do qual o Estado (...) foi governamentalizado (FOUCAULT, 1979, p.293).

Incorporando análises de razão política, tecnologias de governança, processos de subjetivação e processos de subjetificação, “em seu significado geral, a governamentalidade identifica uma abordagem no sentido de pensar sobre o Estado e as diferentes mentalidades de governo” (FIMYAR, 2009, p. 37).

É nesse sentido que se pode investigar o “processo de produção de políticas como tecnologias de governo” (FIMYAR, 2009, p. 43), ou seja, pode-se investigar quais as mentalidades que, a partir de disputas e convergências, se cristalizam em normas, em verdades jurídicas, em práticas administrativas e procedimentos operacionais, sejam estes oficiais, sejam fruto da própria dinâmica de relações que preenchem, difusamente, as técnicas de governo. Como alerta Adverse, “as relações de poder na modernidade, ao envolver e instaurar regimes de verdade, abrem brecha para as disputas que são travadas no terreno em que as verdades são constituídas” (ADVERSE, 2010, p.17).

A compreensão destas disputas e das diversas relações que envolvem a gestão prisional será, portanto, tensionada ao longo deste texto. Entretanto, tal análise será

precedida de uma interpretação acerca do contexto atual que marca o próprio objeto pesquisado, descrevendo os fenômenos que colocam o Brasil no terceiro lugar do pódio das nações com o maior número de pessoas encarceradas (ICPS, 2017)⁷ e que fazem da gestão prisional, por meio da *burocracia penitenciária*, um efeito elementar do dispositivo penitenciário.

O encarceramento massivo brasileiro tem alimentado o surgimento de novas polêmicas acerca das prisões, suas funções sociais e os mecanismos de sua gestão: seria esse crescimento a confirmação empírica de teses e categorias analíticas trazidas pela literatura sociológica internacional? As evidências das relações entre Estado, prisão e mundo do crime seriam apenas a reprodução de táticas de gestão há muito conhecidas, ou estaríamos diante de novas formas de articulação e controle do crime?

Neste percurso interpretativo, novos contornos são dados à literatura já consagrada sobre os temas da punição e das prisões. Como foi destacado em texto anterior,

Autores como Goffman (1974) e Sykes (1974) são referências ainda presentes, por terem construído categorias de análise que, aqui e agora, servem menos para ilustrar a realidade do que para pensar a diferença do presente em relação ao que foi discutido nas últimas décadas.

(...)

Dadas as especificidades de contexto e processo, é necessário manter o espírito crítico em relação a autores consagrados no debate atual, como é o caso de Loïc Wacquant ou David Garland. Não se pode reproduzir uma aplicação acrítica das categorias como “welfarismo penal” ou “estado penal”, como se elas tivessem realidade empírica em qualquer tempo ou lugar (SINHORETTO, SILVESTRE E MELO, 2013: 98).

Além disso, se o fenômeno do encarceramento massivo, que não é uma exclusividade nacional, pode ser observado em todo o Brasil, é no estado de São Paulo que serão produzidos alguns dos principais feixes de estruturação daquele dispositivo, composto tanto pelos elementos que lhe dão visibilidade - especialmente no que diz respeito aos seus aspectos legislativos, organizacionais, físicos e operacionais – como

⁷ Desde meados de 2017 o World Prison Brief, então elaborado pelo ICPS – International Centre for Prison Studies e, atualmente, sob coordenação do Institute for Criminal Policy Research, da Universidade de Londres – UK, já apontava o Brasil como terceiro país no ranking mundial de pessoas encarceradas, dado que foi confirmado, ao final do mesmo ano, pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional.

pelos componentes que, reiteradamente, se tenta ocultar: o surgimento de novos grupos criminais, seu crescimento e, sobretudo, suas interfaces com a gestão prisional estatal⁸.

Assim, a consolidação do PCC como principal grupo criminal paulista e sua expansão para outros estados impulsionou tanto os eventos de violência ocorridos em estabelecimentos prisionais em todo o país, como a lógica de compartilhamento dos ambientes prisionais que caracteriza, desde meados dos anos 2000, a gestão das prisões em São Paulo. O papel das agências estatais de regulação e execução das políticas prisionais⁹ na disseminação deste grupo, bem como sua influência no debate acerca da gestão prisional, são elementos que permeiam a análise que será aqui realizada.

Sendo assim, o presente estudo dedica-se, num plano geral, à Questão Penitenciária no Brasil (CHIES, 2014). Contudo, não se trata de analisar a *instituição-prisão* na busca por compreender seu papel e as transformações nas funções da pena, como nos estudos consagrados de Foucault (1987), Garland (1993) ou Wacquant (2008), por exemplo, muito embora reflexões acerca destas questões se façam presentes ao longo do texto.

Também não há a finalidade de realizar uma história das prisões e das penas no Brasil, conquanto, como já mencionado, recorra-se à história para compreender processos relativos ao objeto central deste trabalho. Este texto também não se enquadra numa

⁸ Desde 2001, quando o PCC empreendeu a primeira megarrebelião de sua história, revelou-se uma estratégia governamental de ocultar a existência deste grupo. A partir de então, as autoridades públicas da Administração Penitenciária foram forçadas a reconhecer sua existência, muito embora negando, reiteradamente, que haja influência dos diversos grupos criminais na gestão dos ambientes prisionais.

⁹ Em *Segurança, Território e População* (2008) e *Segurança, Penalidade e Prisão* (2012), o Estado é referido como uma artificialidade política, uma forma de saber-poder e uma técnica de organização da circulação – de bens, de pessoas, de representações e relações. Mais uma vez retomando a referência nietzschiana, Foucault concebe a governamentalidade moderna como uma derivação do poder pastoral, uma espécie de poder que se dirige ao cuidado com o outro. Assim como ao pastor cabe a responsabilidade de conduzir o rebanho e as ovelhas a um lugar seguro (a salvação), impedindo-as de se desviar do caminho (a aplicação da Lei) e guiando-as pelo exemplo e pelo ensinamento (a verdade), ao Estado cabe a racionalização da circulação, enquanto desenvolvimento das estratégias de governo, o qual pode ser compreendido como um conjunto de modulações (a salvação, a Lei, a verdade) que promovem a passagem da ação governamental da disciplina corporal para a gestão da população. A respeito desta abordagem, ver Adverse, 2010. O Estado, portanto, diferentemente da concepção clássica que o estabelece como um aparelho central e exclusivo de poder, é um emaranhado, muito embora seja, ainda, uma forma de regulação, ou “um instrumento específico de um sistema de poderes que não se encontram unicamente nele localizado, mas o ultrapassa e o complementa” (Roberto Machado, in: FOUCAULT, 1986, p. XIII). Longe de compreendê-lo como algo monolítico e homogêneo, buscar-se-á, ao longo deste texto, descrever as forças, os embates e as acomodações que conformam os órgãos, as carreiras e as políticas estatais, em especial quando se considera que o próprio dispositivo penitenciário, dentro do qual os agentes e instituições estatais compõem feixes diversos, é resultante das múltiplas forças que, aqui agrupadas em três ordenamentos, o conformam.

perspectiva da análise das instituições políticas estatais, tampouco da burocracia nacional, em que pese o recurso a estudos sobre dinâmicas e organizações políticas, sobretudo com a finalidade de diferenciar a formação da *burocracia penitenciária* face à concepção clássica da racionalização weberiana. Tampouco investiga-se aqui uma história das instituições e políticas de segurança, das polícias ou corporações, ainda que a Segurança, enquanto ordenamento do dispositivo, também seja um objeto sobre o qual se lança um olhar a partir da história.

Dessa forma, os principais aportes interpretativos advêm de quatro blocos de referências bibliográficas: em primeiro lugar, uma literatura que têm por objeto as análises e interpretações acerca do encarceramento massivo, tema que se apresenta logo no início deste trabalho, quando procuro descrever dinâmicas e processos que, sobretudo a partir da década de 1990, conduziram o Brasil à atual posição no ranking de pessoas presas. Nesta análise, a política prisional paulista, pelos motivos já mencionados, é abordada sempre como um feixe que atravessa os processos de configuração do dispositivo penitenciário brasileiro, impulsionando-o, tensionando-o e influenciando o cenário nacional.

Tomando narrativas e interpretações acerca das mudanças internacionais nos sentidos e formas de controle da violência (Wacquant, 2008; Wieviorka 1997; Garland, 1998, 2003), bem como análises sobre os processos de controle social e das políticas penal e criminal no Brasil, com seus vários objetos (Campos, 2015; Duarte [et.al], 2014; Kant de Lima, 2004; Sinhoretto, 2014, dentre outros), este capítulo permite não apenas localizar a pesquisa realizada, descrevendo os processos que configuram¹⁰ o cenário do encarceramento no qual ela se desdobra, mas também possibilita demarcar o ponto nodal a partir do qual pesquisador e objeto de pesquisa se encontram e se confrontam (Melo, 2014), deslocando-a, no capítulo seguinte, espaço-temporalmente, numa estratégia metodológica que tem por finalidade encontrar os condicionantes históricos de formação dos ordenamentos do dispositivo penitenciário.

Também se insere neste bloco uma multiplicidade de estudos sobre as prisões, suas características, dimensões, atores e dinâmicas que compõem a recente produção das ciências humanas no Brasil.

¹⁰ Uma explicação para o uso do termo “configuração” consta da seção 2 desta Introdução.

A literatura de referência aqui utilizada, que não aponta consenso em seus modos de interpretação, parte da análise das novas configurações da prisão em São Paulo e de sua influência no cenário nacional, seja destacando a formação, consolidação e expansão dos grupos criminais, seja relacionando esta expansão às políticas estatais de controle do crime. Em seu bojo, destacam-se os trabalhos realizados nos Programas de Pós-graduação de Sociologia e de Ciências Sociais da USP e da UFSCar, dentre os quais podem ser mencionados Dias (2011, 2008), Silvestre (2012), Biondi (2010), Marques (2009), Godoi (2015), além de outras produções que, ao abordarem os sistemas de justiça e de segurança pública, tangenciam as prisões e outros dispositivos de controle.

O segundo bloco é composto pela literatura que, nos Capítulos 2 e 3, utilizo, respectivamente, para fazer uma retomada dos processos sócio-históricos de constituição dos ordenamentos de Justiça e de Segurança, bem como de formação da burocracia nacional. Estas interpretações permitem encontrar, na emergência da gestão prisional, os ecos, tensões e aproximações entre os ordenamentos. Assim, no Capítulo 2 busco descrever dois ordenamentos que desde o século XIX interagem – por aproximação e tensão - na conformação do dispositivo penitenciário brasileiro, tomando como premissa que a chegada da Criminologia ao Brasil, suas contextualizações locais e seu desenvolvimento a partir do final século XIX, deram-se, como destaca Alvarez (2006, p. 132), por meio de “lutas materiais e simbólicas [entre operadores da justiça criminal e das forças de segurança] em torno da definição do crime, da punição e da orientação das políticas para o setor”, influenciando diretamente a produção do dispositivo penitenciário e, em seu bojo, a emergência da gestão prisional.

Integram este bloco a literatura da ciência política (Bosi, 1992; Campos, 1940; Cancelli, 2014, dentre outros) e da sociologia da história e da punição (Alvarez, 2007 e 2003; Koerner, 2006, dentre outros), além de textos que permitiram extrair elementos para a compreensão do processo de formação da *burocracia penitenciarista* (tais como Batista, 1994; Bresser-Pereira, 2007, 1999; Nunes, 2003; Weffort, 2012).

A investigação acerca dos processos, das ambivalências e complementariedades, das forças em jogo que determinam a construção das políticas de encarceramento tomam como referencial os conceitos de Foucault de dispositivo e de governamentalidade, os quais permitirão descrever e analisar o processo de configuração da *burocracia penitenciarista*.

Como destaca Fimyar (2009, p.37),

parece racional o uso de governamentalidade como ferramenta ou guia de enfoque de análise entre as formas de governo e as racionalidades ou modos de pensamento (sobre o governar) que justifica, legitima e exercita o governo.

Os estudos de governamentalidade são aprofundados, pelo próprio Foucault, a partir dos cursos do Collège de France, reunindo os textos *Em defesa da sociedade, Segurança, Território e População e Nascimento da biopolítica*. Porém, se é a partir da segunda metade da década de 1970 e ao longo da década de 1980 que esta temática ganha força nos estudos deste autor, pode-se afirmar também que diversos elementos de reflexão agora esmiuçados já se encontravam presentes ao longo de sua trajetória de investigação.

Este debate teórico, que busca articular as reflexões trazidas na análise das políticas prisionais, das funções e interfaces das prisões nas sociedades contemporâneas e as teorias que, nacional e internacionalmente, se debruçam sobre a punição e o controle social, abrem caminho para a compreensão empírica acerca das relações entre os três ordenamentos apresentados, a configuração e o modo específico de atuação da *burocracia penitenciária*, a partir das quais busco demonstrar que a prevalência das práticas oriundas do ordenamento da Segurança influencia as práticas penitenciárias, seja nas operações realizadas cotidianamente no interior dos estabelecimentos prisionais, seja na configuração dos órgãos, carreiras e modelos de gestão prisional, seja, ainda, na definição das estruturas e processos formativos dos servidores penais.

Por fim, foi utilizado um conjunto de textos normativos – leis, tratados, proposições nacionais e internacionais – que contribuem para problematizar a gestão prisional e suas interfaces, problemática esta que está diretamente relacionada à compreensão aqui assumida de que a prisão nem é um equipamento isolado da sociedade mais ampla, dados os fluxos e entrelaçamentos constantes entre dinâmicas internas e externas a suas muralhas, nem é um dispositivo “capaz de” ou “direcionado a” neutralizar/conter as pessoas encarceradas, por um lado, ou, ainda menos, “reintegrar”, “ressocializar” ou “reeducar” estas pessoas. Portanto, afirma-se desde o início que no dispositivo penitenciário coexistem propostas aparentemente antagônicas, o que será demonstrado ao longo do texto.

Além disso, considerando que o conhecimento acerca dos processos aqui analisados também resulta de minhas interações com o objeto de pesquisa e com

diferentes componentes do próprio dispositivo penitenciário, num “constante aproximar-se e tomar distância na análise dos fenômenos, gerando conhecimento e redimensionando-os novamente a partir de novas confrontações com o objeto de estudo” (PENNA & ECHEVERRY, 2000, p. 23), o que faz com que experiências pessoais sejam resgatadas ao longo do texto, dada a força que exercem no modo de compreensão da temática que este trabalho tenta registrar¹¹.

Dessa forma, a presente tese se divide em quatro capítulos que se deslocam por tempos e objetos distintos. O primeiro, como mencionado anteriormente, parte de uma análise dos processos contemporâneos de hiperencarceramento para descrever dinâmicas atuais da gestão prisional e a entrada na cena pública dos grupos criminais, os quais passam a compor um novo ordenamento do dispositivo penitenciário, influenciando as políticas penais e os modos de atuação da burocracia penitenciária. O “lugar” da prisão nas sociedades contemporâneas é o pano de fundo sobre o qual se discute o cenário paulista e sua influência no contexto nacional.

Por sua vez, as dinâmicas atuais são interpretadas como desdobramentos e distensões de processos sociais de longo prazo, por meio dos quais vão se confrontando ou se articulando as diversas forças que irão configurar o dispositivo penitenciário. Esses processos são, a partir da bibliografia mencionada, descritos no segundo capítulo, o qual percorre aspectos fundamentais da emergência da gestão prisional, permitindo retornar, ao final do capítulo, aos dias atuais, agora apresentando uma análise do funcionamento do dispositivo penitenciário brasileiro a partir de dados e experiências coletadas em minha trajetória de pesquisa e atuação profissional.

Entretanto, ao afirmar, ao longo de todo o trabalho, a constituição, como efeito dos processos de configuração do dispositivo penitenciário brasileiro, de uma burocracia própria destas dinâmicas sociais, fez-se necessário uma interpretação das características e composições da burocracia nacional, a fim de cotejá-la ao sujeito do dispositivo aqui abordado. Essa interpretação, também deslocada temporalmente, é apresentada no Capítulo 3, que representa a antessala das principais análises empíricas proporcionadas pela pesquisa, as quais compõem o quarto e último capítulo desta tese.

¹¹ “Atrás do conhecimento há uma vontade”, afirma Foucault (FOUCAULT, 2005, p. 21).

1. Notas metodológicas

Meu ingresso no Programa de Doutorado do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, no ano de 2014, foi marcado pelos sentimentos, concomitantes, de satisfação e incerteza: satisfação por uma nova etapa que se iniciava, incerteza quanto às possibilidades efetivas de realização da pesquisa, sobretudo por se tratar de uma temática marcada por inúmeras interdições, como eu já descrevera no mestrado (MELO, 2014).

Inicialmente, o projeto de pesquisa apresentado no processo de seleção tinha por objetivo investigar a política prisional paulista. Prevendo algumas atividades de campo, bem como entrevistas com gestores de estabelecimentos prisionais, tornou-se necessário solicitar autorização do Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo – CEP/SAP, o que foi encaminhado no primeiro semestre de 2015, uma vez que após a obtenção dos créditos de disciplinas teria início a etapa de coleta de dados empíricos. A resposta à solicitação foi dada por mensagem eletrônica no dia 15 de julho de 2015, com a seguinte informação:

Em Quarta-feira, 15 de Julho de 2015 9:27, Comitê de Ética
comitedeetica@sap.sp.gov.br escreveu:

Prezado Pesquisador,

Infelizmente o Senhor Secretário não autorizou a realização de sua pesquisa na SAP, por esta razão, não podemos continuar a tramitação da mesma.

Após a negativa do Secretário Estadual, e ciente da importância do trabalho de campo para o desenvolvimento da pesquisa, tentei novamente obter a autorização do CEP/SAP. Em mensagem eletrônica enviada à coordenação do órgão no mesmo dia 15 de julho, solicitei:

De: "felipealmelo" <felipealmelo@ >

Para: "Comitê de Ética" <comitedeetica@sap.sp.gov.br>

Enviadas: Quarta-feira, 15 de julho de 2015 15:24:39

Assunto: Re: sobre anuência do Secretário

Prezada Senhora XXXX

Coordenadora CEP/SAP

Gostaria de saber se é possível ter acesso ao teor da decisão e aos critérios de

análise da solicitação, a fim de identificar os motivos do indeferimento e, a partir deles, reformular o plano de pesquisa e apresentar nova solicitação de autorização.

No aguardo de vosso retorno, cordialmente agradeço.

A resposta não tardou a chegar:

Comitê de Ética <comitedeetica@sap.sp.gov.br>

Para:felipealmelo@

16 de jul de 2015 às 10:51

Prezado Dr. Felipe,

O Secretário da Administração Penitenciária não necessita justificar o indeferimento da anuência inicial. Como não houve a autorização inicial do Secretário para realização de sua pesquisa não há como a mesma ser avaliada por este Comitê, portanto, não há sugestões de alterações a serem feitas.

De antemão, o posicionamento da Administração Penitenciária paulista parecia inviabilizar a pesquisa de campo, não obstante eu ainda pudesse realizar entrevistas informais e ter acesso extra-oficial a dados e documentos daquela Pasta.

Isso porque entre os anos de 2004 a 2012 atuei profissionalmente na Funap - Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel, órgão vinculado à SAP/SP. Tendo sido gerente nas regiões de Araçatuba (2004 a 2008) e Campinas (2009) e, na sequência, ocupado o cargo de superintendente, passando a ser responsável pela coordenação das gerências regionais em todo o estado, função na qual permaneci no período de 2010 a 2012, tendo sido desligado da Fundação em razão de divergências com o Secretário da Administração Penitenciária, sr. Lourival Gomes, durante o processo de implantação da Política de Educação em Prisões do Estado de São Paulo¹², pude conhecer a maior parte das 152 unidades prisionais até então existentes em São Paulo. Além disso, estabeleci relações de confiança com dirigentes e servidores destas unidades e da Funap, além de pessoas presas e egressas das prisões. Foi também nesse período que iniciei os estudos do mestrado, também concluído em 2012, alguns dias após a saída da Fundação.

Dessa forma, se durante minha atuação profissional na Funap eu possuía uma entrada no campo de certa forma privilegiada, uma vez que o exercício do cargo já

¹² Este processo, bem como as divergências profissionais surgidas em sua implementação, está registrado em MELO, 2013.

significava uma autorização para acessar os estabelecimentos prisionais e as pessoas que neles encontrava, após meu desligamento esse acesso permanecia possível por meio de outras estratégias, uma vez que as relações pessoais estabelecidas durante aqueles anos me dão, ainda hoje, a oportunidade de interagir com atores relevantes do campo, independentemente da tramitação burocrática do Comitê de Ética em Pesquisa da SAP.

Por outro lado, os conflitos políticos-institucionais daquele período, gerados por diferenças de entendimento e de compromisso ético com o tema entre mim e meus superiores hierárquicos, acarretaram outras dificuldades, as quais se manifestaram de forma mais evidente no momento em que solicitei a autorização do Comitê de Ética em Pesquisa, tendo o pedido negado já em sua fase de instrução, revelando, contudo, os traços de personalismo e soberania que caracterizam a gestão da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo.

Nesse sentido, é importante destacar o percurso burocrático das solicitações encaminhadas ao CEP-SAP, que se inicia pela análise do Secretário de Estado para, somente em casos de sua aprovação, ser encaminhada ao Comitê, onde deverá ser julgado o mérito da solicitação, de tal modo que os critérios utilizados pelo Secretário nem são de conhecimento público, tampouco são passíveis de contestação, como informa a mensagem eletrônica mencionada.

Entretanto, neste mesmo período uma nova oportunidade se abria, trazendo a possibilidade de expandir a pesquisa para o território nacional. Isto porque após participar de processo seletivo realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen, fui contratado como consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tendo como responsabilidade a elaboração de proposta de modelo de gestão da política prisional brasileira.

Dentre outras, as atividades da consultoria envolviam, segundo edital:

Realizar atividades de coleta de dados (análise de documentos, entrevistas, visitas de campo) para obter subsídios necessários à elaboração da proposta de modelo de gestão, inclusive a partir de pesquisa de protocolos, manuais e normativos nacionais e internacionais associados ao tema;

Participar de reuniões de Grupos de Trabalho instituídos para tratar de diversos aspectos relacionados à política prisional (...) (DEPEN, 2015b).

Desta forma, a consultoria representava também a oportunidade, agora em âmbito

nacional, de obter o mesmo acesso privilegiado que outrora eu tivera no estado de São Paulo. Tornava-se possível, então, reelaborar o projeto de pesquisa para buscar, a partir das atividades de consultoria desempenhadas, uma perspectiva analítica sobre aquilo a que me debruçava profissionalmente.

Foi assim que durante o período de julho de 2015 a julho de 2016 pude visitar unidades prisionais de 15 estados, dialogando com gestores, servidores e pessoas presas e identificando semelhanças e distinções entre práticas de gestão do cotidiano e de organização das relações entre servidores e população encarcerada de diferentes locais.

Durante estas visitas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores estaduais das políticas prisionais em sete estados, a saber: Acre, Goiás, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Sergipe e Tocantins¹³. O instrumento de pesquisa utilizado nestas entrevistas buscava identificar os elementos – políticos, institucionais, situacionais – que influenciavam as práticas da gestão prisional, considerando tanto os aportes relacionados à garantia de direitos, conforme os parâmetros assegurados em normas nacionais e internacionais, como a influência dos aspectos identificados como necessários à preservação da segurança nos estabelecimentos prisionais.

Para tanto, o instrumento se dividia em duas partes, cada qual buscando identificar um conjunto de questões relacionadas a diferentes escopos da gestão prisional. A primeira parte, denominada “Informações institucionais: gestão do sistema penitenciário”, trazia a identificação do órgão gestor (natureza, organograma, formas de nomeação em cargos de chefia/direção, planos de cargos e carreiras dos servidores, dentre outras) e dados de trajetória do responsável pela Pasta ou do respondente, no casos em que a entrevista não foi realizada com o Secretário de Estado ou congênere.

A segunda parte, intitulada “Informações operacionais: gestão de atividades no sistema penitenciário”, permitia a coleta de dados das diferentes assistências e serviços prisionais, subdividindo-se em:

- A) Inclusão/triagem/classificação
- B) Assistência judiciária
- C) Assistência à saúde

¹³ O perfil dos entrevistados e os dados destas entrevistas serão retomados nos capítulos 3 e 4 adiante.

- D) Assistência educacional e incentivo à leitura
- E) Trabalho e qualificação profissional (descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos)
- F) Atividades de cultura e esporte
- G) Assistência material
- H) Assistência social e vínculo familiar (descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos)
- I) Assistência religiosa
- J) Apoio ao egresso e familiar de preso (descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos)
- K) Documentação
- L) Política para mulheres
- M) Diversidades
- N) Tratamento humanitário (identificar questões relacionadas a transporte, escolta, visitas social e íntima)
- O) Participação e controle social

Assim, buscava-se conhecer os órgãos gestores da administração penitenciária, as políticas penais executadas e seus arranjos institucionais, normas, rotinas e atores envolvidos nas assistências e serviços penais e, ainda, as percepções dos gestores acerca das funções da prisão e seus modos de operação.

Nos estados do Ceará e Rondônia foram realizadas ações específicas de diagnóstico da política prisional, as quais me propiciaram a oportunidade de aprofundar a investigação acerca das relações político-institucionais que impactam na elaboração e implantação de ações estratégicas e mudanças organizacionais nos aparatos prisionais.

Integrando equipes do Departamento Penitenciário Nacional que foram constituídas para apresentar propostas de reestruturação da gestão prisional nestes dois estados, pude participar de diversas reuniões com os gestores estaduais – em ambos os casos, Secretários Estaduais de Justiça - e com operadores de políticas prisionais, o que permitiu não apenas observar os processos de negociações entre forças divergentes e suas implicações para a tomadas de decisões, mas também participar ativamente da apresentação de propostas, o que me colocava como um dos atores das disputas em curso, sobretudo porque o trabalho realizado na consultoria estava baseado nas Convenções

Internacionais de Direitos Humanos e de tratamento humanitário nas prisões, alvos constantes dos embates e acomodações entre os ordenamentos da Justiça e da Segurança.

Ademais, a participação nestas equipes também permitiu realizar visitas a estabelecimentos penais, ocasiões em que foi possível ter conversas informais com pessoas privadas de liberdade, familiares de presos e servidores dos estabelecimentos, coletando impressões destes diferentes atores acerca dos processos em curso que eram levados a cabo nos gabinetes de decisões das agências estatais.

Estas situações, portanto, propiciaram-me um acesso privilegiado às disputas, tensões e acomodações que caracterizam os processos de produção e reprodução do dispositivo penitenciário, sendo que exatamente os atores que representavam tanto o ordenamento da Justiça, como o da Segurança, estavam no primeiro plano das disputas vivenciadas.

Além destas atividades, foram realizadas visitas a organizações da sociedade civil que possuem interfaces com as políticas penais. Em São Paulo, o Instituto Ação pela Vida tem atuado no apoio a unidades prisionais para o desenvolvimento de modelos de gestão; em Rondônia, a ACUDA – Associação Cultural e de Desenvolvimento do Apenado e do Egresso realiza diversos projetos para as pessoas presas do Complexo Penal de Porto Velho, atendendo também seus familiares e egressos prisionais. Em visita à FECCOMPAR - Federação dos Conselhos da Comunidade do Paraná, pude tomar conhecimento das formas de atuação e das implicações para os estabelecimentos prisionais geradas por estes órgãos, os quais, embora previstos na Lei de Execução Penal, possuem atuação bastante tímida e restrita abrangência em âmbito nacional. O Conselho Carcerário da Comunidade de Joinville, no interior de Santa Catarina, é um órgão que realiza significativo trabalho de controle social sobre os estabelecimentos prisionais daquele município, recebendo denúncias, fiscalizando atos das equipes dirigentes e apoiando pessoas presas e seus familiares em projetos de integração social. Todas estas atividades permitiram observar o dispositivo penitenciário em funcionamento, uma vez que os feixes que o conformam não se restringem nem aos órgãos estatais responsáveis pela gestão prisional, nem ao interior dos estabelecimentos prisionais, sendo possível observar a produção de seus efeitos em todas as organizações visitadas, conforme ver-se-á ao longo deste trabalho.

Uma interface entre o Poder Judiciário e os estabelecimentos prisionais pode ser observada, também em Joinville, por meio de visita à Vara de Execução Criminal, onde, em entrevista com o Juiz Titular, pude identificar diferentes mecanismos por meio dos quais o Poder Judiciário intervém na gestão prisional, numa abordagem que amplia esta intervenção do âmbito estrito do processo criminal, para as etapas de execução da pena. Estas interfaces entre Judiciário e Executivo também foram objeto de observação no estado de Rondônia.

No âmbito das ações realizadas no Depen, além de ampla pesquisa de fontes bibliográficas, documentos e normativas nacionais e internacionais, que permitiram a elaboração dos produtos teórico-conceituais previstos na consultoria, foi constituído um Grupo de Trabalho voltado para a discussão da temática “gestão prisional”, reunindo gestores estaduais e de estabelecimentos prisionais, agentes e técnicos penitenciários, pesquisadores e professores de universidades, técnicos de políticas sociais que interagem com as políticas prisionais e técnicos de diversas áreas do próprio Departamento. Este GT ocupou importante papel nos processos de desenvolvimento das atividades da consultoria, subsidiando conteúdos e proposições e provocando diversas reflexões sobre os produtos elaborados. Por isto, os registros de discussões e de encaminhamentos do GT também se tornaram importante fonte de dados para análise, uma vez que permitiram refletir acerca dos processos de elaboração de propostas para a gestão prisional brasileira a partir de consensos, negociações e disputas entre diferentes atores sociais.

Ao término da consultoria, em julho de 2016, foi entregue o documento “Modelo de Gestão da Política Prisional Brasileira”, que viria a ser publicado em novembro de 2016 na página oficial do Ministério da Justiça¹⁴. Encerrava-se ali uma etapa de trabalho e o fim da consultoria representava, por outro lado, apenas o fechamento de um ciclo de pesquisa, dando início a uma nova fase no andamento do Doutorado. Afinal, as visitas de campo, as entrevistas e reuniões, a experiência de expandir para o âmbito nacional as reflexões e vivências anteriormente acumuladas em São Paulo, traziam consigo um novo desenho do objeto de estudo.

Traziam também algumas reflexões sobre uma nova ordem de dificuldades. Se durante o mestrado eu já apontara diversos constrangimentos e impasses gerados pela

¹⁴ O documento encontra-se disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/gestao-prisional> ; acesso em maio de 2018.

duplicatura entre a atuação profissional e a realização da pesquisa (Melo, 2014, p. 33-48), esta etapa de trabalho e estudos, de consultoria e pesquisa de doutoramento, é marcada por novos conflitos e inquietações, especialmente em decorrência dos aspectos político-institucionais que incidem sobre minha inserção profissional e minhas interações com diferentes atores e instâncias da Administração Penitenciária, sobretudo porque a consolidação da ruptura do governo Dilma Rousseff, em agosto de 2016, levou ao Poder Executivo um grupo político que além de divergente com as propostas em curso no Departamento Penitenciário Nacional, assumiu claramente uma postura de “fazer o contrário do que vinha sendo feito”, conforme pude ouvir, em certa ocasião, de um alto representante do Ministério da Justiça (Caderno de campo, novembro de 2016).

As mudanças na gestão governamental brasileira e, por consequência, no Departamento Penitenciário Nacional, levaram ao encerramento daquele ciclo de formulação de propostas e modelos de referência que tinham como centralidade a produção do Direito. Uma vez mais, o ordenamento da Segurança passou a ser proeminente no campo da formulação das políticas prisionais. Assim, o Ministério da Justiça passou a ser ocupado pelo promotor público de São Paulo e ex-Secretário de Segurança Pública, Alexandre de Moraes, que nomeou para o Departamento Penitenciário Nacional uma direção formada, quase que em sua totalidade, por membros das forças policiais paulistas. Num diálogo despropositado com o Diretor Geral então nomeado, Coronel Marco Antônio Severo Silva, ouvi que a escolha da diretoria teria se dado exclusivamente em razão da “amizade e da confiança”: “claro que eu já tinha ouvido falar do Depen, mas eu não fazia a menor ideia de tudo o que é feito aqui dentro”, disse-me o Diretor, enquanto fumávamos um cigarro à frente do Departamento (Anotações em caderno de campo, outubro de 2016).

Finda a etapa da consultoria, o prosseguimento da pesquisa se deu, inicialmente, por meio da análise, estruturada pela revisão bibliográfica acima descrita, de toda a documentação coletada e organizada naquele período, incluindo documentos e relatórios do Departamento Penitenciário Nacional que foram incorporados em acervo pessoal de pesquisa. E foi esta análise do material coletado que permitiu a primeira definição significativa para o prosseguimento da pesquisa: ao revisar o material e extrair dele os primeiros achados empíricos, tornou-se possível delimitar, metodologicamente, os elementos para analisar os diferentes ordenamentos aqui trabalhados, compreendendo que

Justiça, Segurança e *crime* são vetores inter-relacionados e historicamente instituídos no processo de construção, modelagem e expansão do dispositivo penitenciário brasileiro.

A partir daí, a análise do material tornou possível identificar como estes ordenamentos impactam na composição dos diferentes modelos organizacionais da Administração Penitenciária nos estados brasileiros¹⁵ e na execução de suas políticas. Todo esse material foi fundamental para formular e verificar em que medida a hipótese levantada poderia ser confirmada ou contraposta, permitindo encontrar indicadores para questões acerca dos saberes e práticas que são próprios da *burocracia penitenciarista* e para identificar como estes saberes e práticas são formados e informados pelos ordenamentos identificados.

Surgia ali um novo olhar para o objeto de pesquisa – a gestão prisional – anteriormente proposto. O trabalho ganhava novo direcionamento, exigindo redimensionar sua abordagem analítica para a leitura dos dados empíricos já coletados.

2. Algumas definições preliminares

Ao longo deste trabalho serão utilizados os termos “Administração Penitenciária” e “órgãos gestores da Administração Penitenciária”. Este segundo termo é utilizado sempre que se faz referência ao caráter institucional e oficial da gestão dos estabelecimentos penitenciários. Já o termo “Administração Penitenciária”, utilizado sempre com iniciais maiúsculas, diz respeito às dinâmicas e formas de atuação dos gestores estatais, equipes dirigentes e servidores dos estabelecimentos prisionais, sendo, portanto, um termo que indica práticas relacionais dos “órgãos gestores da Administração Penitenciária” e outros atores, tais como a própria população prisional, órgãos federais, estaduais ou municipais, sociedade civil, etc. A escolha pela grafia em letras maiúsculas, simbolizando-a como um substantivo próprio, decorre, como será visto ao longo do texto, da própria ontologia que a constitui, não como uma abstração, mas como um emaranhado de relações ou um diagrama que é, ao mesmo tempo, resultante dos ordenamentos que a conformam e uma força produtora de subjetivações.

Além disso, será utilizado o termo “aparato prisional” sempre que o texto fizer

¹⁵ A Lei de Execução Penal atribui aos estados a responsabilidade de instituir os órgãos gestores da política prisional, com “a finalidade de supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertencer” (LEP, Art. 74).

referência ao conjunto de estabelecimentos prisionais, com suas vagas, demandas, espaços preenchidos ou superlotados, locais de circulação e distribuição de pessoas, bens materiais, informações. O aparato prisional, como será visto ao longo do trabalho, faz parte do dispositivo penitenciário brasileiro, o qual, no entanto, é composto de diversos outros feixes e relações.

Por fim, cabe um esclarecimento a respeito do uso do conceito de “configuração”, que perpassa toda a análise realizada ao longo deste texto.

Característico do pensamento sociológico de Norbert Elias, o uso do termo permite uma aproximação entre este autor e o constructo foucaultiano do dispositivo tomado como referência para a análise da emergência da gestão prisional, uma vez que em ambos os autores nota-se que há relações complexas entre indivíduo, estrutura, discurso e poder¹⁶.

No caso de Elias, estas relações são postas em termos de interdependência entre sujeito e estrutura social, em que esta produz regras de comportamentos e autocontrole que são interiorizados pelos indivíduos, estabelecendo fronteiras de autonomia e pertencimento. Esse sistema de interdependência estabelece padrões de convívio, determinados por relações de poder que, por sua vez, caracterizam uma certa figuração – ou configuração – social.

Assim, as configurações sociais, compreendidas como o modo específico das relações de interdependência numa determinada formação social, são decorrentes das relações de poder que marcam os processos sociais, estes, por sua vez, vistos como “transformações amplas, contínuas, de ampla duração” (ELIAS, 2002, p. 27). Elias exemplifica estas relações a partir da imagem de um grupo de jogadores:

Se quatro pessoas se sentarem à volta de uma mesa e jogarem cartas, formam uma configuração. As suas ações são interdependentes. Neste caso, ainda é possível curvarmo-nos perante a tradição e falarmos do jogo como se este tivesse uma existência própria. É possível dizer: ‘O jogo hoje à noite está muito lento!’. Porém, apesar de todas as expressões que tendem a objetivá-lo, neste caso o decurso tomado pelo jogo será obviamente o resultado das ações de um grupo e indivíduos interdependentes. Mostramos que o decurso do jogo é relativamente autônomo de cada um dos jogadores individuais, dado que todos os jogadores têm aproximadamente a mesma força. Mas este decurso não tem substância, não tem ser, não tem uma existência independente dos jogadores (ELIAS, 1999, p. 141).

Por seu turno, a analítica foucaultiana do poder compreende que o sujeito tanto é

¹⁶ Esta aproximação está presente, por exemplo, em ERIBON (1995, p. 456).

resultado dos jogos de poder que conformam um dispositivo, como é também uma das forças que agenciam esta conformação. Ou seja, a configuração de um dispositivo também é resultado de processos de interiorização de forças, ou, na terminologia de Foucault, de subjetivação, ao mesmo tempo em que o dispositivo não se constitui sem os múltiplos agenciamentos dos sujeitos em interação.

Tomando essa perspectiva, o termo “configuração” será aqui utilizado no sentido de descrever como interações específicas entre os ordenamentos – com seus discursos, sujeitos, instituições, práticas – produziram *a burocracia penitenciária*.

CAPÍTULO I: Encarceramento em massa no Brasil e seu impacto no aparato prisional

Este capítulo busca contextualizar os processos e dinâmicas sociais que, em tempos recentes, produzem o fenômeno descrito na literatura como de encarceramento massivo ou hiperencarceramento (GARLAND, 2008; 1993; SINHORETTO, SILVESTRE E MELO, 2014), por meio do qual se expandem tanto os aparatos prisionais, como os tipos penais, os tempos de duração das penas, suas formas de sobrepunição, os mecanismos de controle social que se desdobram por meio da criminalização dos sujeitos e as variações nos usos e finalidades da punição.

Correlacionando a expansão do aparato prisional às políticas de segurança pública levadas a cabo no Brasil, o capítulo expõe o protagonismo paulista no uso da prisão enquanto mecanismo de controle social, destacando suas influências para o cenário nacional de configuração do dispositivo penitenciário contemporâneo, especialmente pelo impulsionamento de um modo de gerenciamento das prisões baseado no compartilhamento – não declarado – da gestão dos ambientes prisionais entre agentes estatais e *o crime*.

1. Dinâmicas do encarceramento: a seletividade penal e o lugar da prisão na sociedade brasileira contemporânea

As dinâmicas do encarceramento brasileiro vêm sendo estudadas, ao menos desde a década de 1970, a partir de suas mais diversas relações com os temas da violência, da criminalidade, das organizações policiais, dos sistemas de justiça criminal e das políticas de segurança pública. Estes estudos ganharam novo impulso, porém, a partir da percepção do crescimento do aparato prisional brasileiro, crescimento este que está relacionado com o uso cada vez mais intensivo, a partir da década de 1990, da privação de liberdade como resposta punitiva às dinâmicas criminais, sendo acompanhado de um alargamento dos tipos penais e das práticas punidas por meio da prisão.

Este processo de hiperencarceramento brasileiro vem sendo registrado pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, cujos dados indicam, edição após edição, o tamanho e a complexidade do tema: assim, se o Brasil ocupava em dezembro de 2014 o quarto lugar quando considerada a população prisional em termos

absolutos ou relativos¹⁷, possuindo a quinta maior taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais¹⁸ e a quinta maior taxa de presos sem condenação¹⁹, o que lhe conferia também o quarto lugar no número absoluto de presos provisórios²⁰, todos esses dados serão reforçados pelo Infopen referente a junho de 2016, quando o Brasil assume, oficialmente, a terceira colocação no número total de pessoas encarceradas.

Além disso, o levantamento de 2014 já indicava que mantidas as taxas de encarceramento percebidas naquele período, em 2022 seria atingida a marca de um milhão de pessoas presas e em 2075 haveria uma pessoa privada de liberdade para cada grupo de dez habitantes.

Percebe-se que o processo de encarceramento no Brasil, que é crescente desde a década de 1990, se acentua nos anos 2000, e, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciária - Infopen, no ano de 2014 “o número de pessoas privadas de liberdade é 6,7 vezes maior do que em 1990” (DEPEN, 2015, p. 15).

De ordem multifacetada, o encarceramento massivo pode ser analisado a partir de seus diversos condicionantes. Lima, Sinhoretto e Bueno (2015) realizam uma análise que toma como ponto de partida as distensões entre os princípios democráticos assentados na Constituição Federal de 1988, por um lado, e os modos de gestão da vida, as disputas pela legitimidade dos significados da Lei e as diferentes formas de administração dos conflitos sociais, por outro. Os autores destacam que

Na ordem democrática, os discursos de democratização e de defesa dos direitos humanos provocaram fraturas num modelo de ordem social até então hegemônico. Mas, diferentemente do que ocorreu na economia e em outras áreas de política social, a transição democrática não propiciou reformas mais profundas nas polícias, na justiça criminal e nas prisões. (...) no que tange ao funcionamento ordinário de todo o aparato penal, é evidente a manutenção de práticas institucionais e de culturas organizacionais ainda balizadas pela legitimidade da ação violenta e discricionária do Estado, por formas de controle social que operam as desigualdades, por relações intra e interinstitucionais que induzem a antagonismos e falta de transparência ou participação social. Não há consenso de que a referência moral do sistema penal seja a defesa da vida, como estabelecido na Constituição, em seu artigo 5º (LIMA, SINHORETTO e BUENO, 2015, p. 124).

¹⁷ Os dados apresentados pela coleta e sistematizados no Relatório apontam um total de 607.731 pessoas presas, o que representa uma taxa de aprisionamento – população prisional relativa – de 300 pessoas para cada cem mil habitantes.

¹⁸ A taxa de ocupação refere-se ao número de pessoas presas para cada vaga oferecida. No Infopen 2014 essa taxa é de 1,61 custodiado para cada vaga existente; já em junho de 2016, essa taxa sobe para 1,97.

¹⁹ Cerca de 41% da população prisional brasileira está presa sem condenação.

²⁰ O Relatório indica um total de 222.190 presos provisórios.

Ocorre, portanto, uma “descontínua democratização do campo da segurança e da justiça criminal” (LIMA, SINHORETTO e BUENO, 2015, p. 124), sendo que tais discontinuidades se dão em paralelo ao crescimento das taxas de crimes violentos²¹ e, paradoxalmente, em paralelo à constituição das redes de proteção social - caracterizada pela descentralização das políticas sociais e pela entrada na cena pública das organizações do *terceiro setor*²² -, e à implantação de diversas políticas de geração de trabalho e renda.

Sendo assim, LIMA, SINHORETTO e BUENO destacam que o entendimento acerca do “lugar” das prisões nas sociedades contemporâneas exige compreender as ambigüidades entre democratização e estruturas não-democráticas presentes na justiça criminal, na segurança pública e nas prisões. Exige também a compreensão acerca do paradoxo entre crescimento dos níveis de emprego e renda e de acesso aos bens culturais e materiais, por um lado, e crescimento dos índices de crimes violentos, por outro. Além disso, os autores destacam a coexistência entre altas taxas de violência, altas taxas de impunidade e baixa confiança da população nas leis e instituições ligadas às políticas penais, criminais e de segurança pública, ressaltando que

a ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência, sem, contudo, grandes avanços em boa parte do território nacional (LIMA, SINHORETTO e BUENO, 2015, p. 125).

Depreende-se que o perfil da população brasileira que hoje superlota as prisões é diretamente determinado pelas dinâmicas de segurança pública e de justiça criminal: sendo, em sua maioria, formada por homens jovens, negros, com baixa escolaridade e

²¹ Como alerta, AZEVEDO (2006, p. 39), “se em alguma medida o medo e a sensação de insegurança são fruto não de um efetivo aumento das chances de vitimização, mas do aumento da percepção social acerca dos fatos violentos, (...) o fato é que a chamada criminalidade urbana violenta vem crescendo no Brasil de forma ininterrupta desde o final da década de 1970, crescimento este bem superior ao padrão de crescimento populacional no mesmo período. Delitos como o homicídio, o roubo e a extorsão mediante seqüestro, tornaram-se fatos corriqueiros no cotidiano das grandes e médias cidades brasileiras, afetando a vida de milhares de pessoas”.

²² Originária do inglês estadunidense “third sector”, trata-se de uma expressão cunhada em 1978 pelo magnata e fundador da Universidade de Chicago, John, D. Rockefeller III para caracterizar as organizações que, naquele país, possuem finalidades coletivas ou públicas, mas que são administradas e financiadas privadamente. A importação do termo para o Brasil, como destaca a professora Maria da Gloria Gohn, faz dele, entretanto, “uma expressão com significados múltiplos, devido a sentidos históricos diferenciados, em termos de realidade social” (GOHN, 1999, p. 73). Para MONTAÑO (2002, p. 15), a expressão “terceiro setor” caracteriza um universo “que envolve um número significativo de organizações e instituições e sujeitos individuais – voluntários ou não”. Para além do embate que envolve o termo e suas concepções, o terceiro setor é, desde os anos 1990, um segmento crescente de intervenção na *questão social* brasileira (IAMAMOTO, 1999).

renda, as pessoas presas são majoritariamente detidas em flagrante por crimes patrimoniais ou tráfico de drogas (BRASIL, 2015). Manifesta-se assim uma “aplicação desigual de regras e procedimentos judiciais a indivíduos de diferentes grupos sociais” (BRASIL, 2015, p. 15), evidenciando que a seletividade dos sistemas de segurança e de justiça criminal corrobora antigos processos de seletividade racial, o que faz com que, para os jovens negros das periferias das grandes cidades, dois destinos se tornem bastante possíveis: a cadeia ou a morte²³.

Esta seletividade também se manifesta no *nível de rua* das políticas de segurança pública que são operadas por meio de um protagonismo atribuído às corporações militares, as quais incorporam, na própria formação dos agentes policiais, práticas de recusa aos princípios constitucionais da não-discriminação e da igualdade perante à lei.

Ocupando a linha de frente das políticas de segurança pública, as polícias militares executam práticas de policiamento ostensivo que são operadas segundo um princípio de suspeição, isto é, as abordagens se dão a partir da criação de tipos de indivíduos suspeitos, de tal modo que esta primeira “camada” do policiamento incorre sobre um perfil prioritário dos indivíduos que serão ou não alvos das abordagens.

Sinhoretto et al. descrevem esta lógica de suspeição como “o mecanismo principal para a seleção daqueles que sofrem investidas da polícia” (SINHORETTO et al., 2014, p. 133), o que, por seu turno, constitui um saber próprio da corporação policial e que é nomeado como *tirocínio policial*, “uma qualidade positivada entre os interlocutores e construída mediante o ‘tempo de rua’ que um policial possui” (SINHORETTO et al., 2014, p. 133).

A materialidade do *tirocínio* é expressada quando o policial tem a habilidade de mapear lugares, horários, condições em que é possível realizar uma operação policial “bem-sucedida”, bem como quando é capaz de avaliar a existência de armas ou de objetos ilícitos a partir de uma leitura dos movimentos corporais dos transeuntes ou dos motoristas. (...) O *tirocínio* reconhece sutilezas em gestos e olhares que não são perceptíveis às pessoas comuns. E, ao ser orientado pelo *tirocínio*, o momento anterior à abordagem, ou seja, o processo de concretização da suspeição, é algo dificilmente passível de ser regulado (SINHORETTO et al., 2014, p. 134).

Dessa forma, a lógica ostensiva da seleção de suspeitos a partir do *tirocínio*

²³ Estas são conclusões presentes, por exemplo, no Mapa do Encarceramento: os Jovens no Brasil (Brasil, 2015), no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2014), dentre outros. Ainda a este respeito, ver <http://justificando.cartacapital.com.br/2018/05/28/sobrevivendo-no-inferno-e-uma-aula-de-historia-politica-racismo-e-luta-por-direitos/>; acesso em maio de 2018.

policial faz com as ações policiais sejam resultantes de duas ordens de indicadores, uma relacionada a dados objetivados e às regularidades empíricas que produzem práticas racionalizadas, tal qual a seleção de territórios e localidades, e outra decorrente do próprio saber-fazer apreendido na prática das ruas, que vai determinar a seleção específica dos os indivíduos alvos de neutralização.

Por seu turno, as práticas policiais permeiam todo o aparelho penal brasileiro, sendo “levadas de mão em mão, ‘transacionadas’, constituindo-se em verdadeira *tradição inquisitorial*” (KANT DE LIMA, 1986, p.1) ao longo de toda a arquitetura do processo penal, especialmente durante as fases de inquérito policial, em que, a fim de produzir *as evidências* que deverão ser convertidas, ao longo do processo penal, em *verdades dos fatos*, as polícias investigatórias lançarão mão de procedimentos muitas vezes ilegais, mas internamente qualificados como conhecimento testemunhal, típico de quem está nas ruas:

A polícia justifica o seu comportamento “fora da lei” alegando ter certeza de que possui o conhecimento testemunhal, “verdadeiro” dos fatos: ela estava lá. Alega, também, que em certas ocasiões é necessário “tomar a justiça em suas próprias mãos” (KANT DE LIMA, 1986, p. 13).

Nessa teia de operações, parte dos jovens negros que superlotam as cadeias brasileiras²⁴ percorrerá um sistema de justiça criminal que “apenas funciona com a aplicação particularizada de regras gerais, para isso sempre sujeitas, sucessivamente, à melhor e maior autoridade interpretativa” (KANT DE LIMA, 2004, p. 57), reforçando, ao longo de todo o processo penal, uma característica perversa do sistema penal brasileiro, a de tratar desigualmente aqueles que, à letra da Lei, deveriam ser tidos como iguais.

Os reflexos destas políticas são sentidos no perfil da população prisional. Analisando os dados de violência do ano de 2013, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública aponta que cerca de 30% da população²⁵ recorre às polícias para resolver problemas de que foram vítimas ou partícipes; por outro lado, os dados apontam que apenas algo entre 5% e 8% dos homicídios ocorridos no Brasil são esclarecidos. Considerando que ocorrem cerca de 60 mil assassinatos por ano no país, ao mesmo tempo em que o índice de encarceramento cresce a um ritmo de 7% ao ano, conclui-se que não é em decorrência das investigações policiais – e, portanto, em decorrência de uma

²⁴ A outra parte, cerca de 40% da população prisional, conforme descrito anteriormente, sequer terá percorrido este percurso e encontrar-se-á detida em prisão provisória, ainda a aguardar a fase judicial de tramitação de seu processo.

²⁵ O percentual refere-se a uma pesquisa de amostragem.

efetividade da justiça penal em combater a violência e penalizar os crimes graves – que se produz o encarceramento massivo brasileiro. Pelo contrário: o inchaço das prisões é fruto de uma prática institucionalizada de criminalização daqueles segmentos populacionais acima identificados, criminalização esta que é operada, nas ruas, pelas polícias militares.

Essa arquitetura da desigualdade que perpassa todo o sistema de justiça penal brasileiro, iniciando-se com as práticas ostensivas da polícia militar, passando pelas práticas inquisitoriais das polícias investigatórias e por todo o tratamento diferencial que transcorre no sistema judiciário, encontra dois importantes pontos de reforço: um deles, interno ao universo policial; o outro, histórica e socialmente mais recente, vinculado à seletividade do tipo criminal a ser combatido, em especial, por meio da violenta “guerra às drogas”.

Um dos componentes fundamentais para a formação do *ethos policial* (KANT DE LIMA, 2004) é a própria rua: é nela que se acumulam histórias e saberes, por meio dos quais o *tirocínio policial* será desenvolvido. Outro elemento, porém, é fomentado nos processos de formação e socialização interno das próprias instituições, nos quais os princípios de hierarquia e disciplina assumem centralidade para a constituição do saber-fazer/saber-poder característico da ação ostensiva que realizam oficiais e praças.

Partindo de uma análise sobre a constituição e a representação dos papéis sociais típicos do policial militar, Silva (2002) informa como são realizados os processos de formação da identidade policial:

No processo de socialização dos policiais militares os valores do militarismo são predominantes. Os treinamentos, os exercícios e o próprio cotidiano dos policiais são marcados muito mais pela hierarquia e pela disciplina do que por qualquer outro valor ou preceito. O policial militar recebe um treinamento muito mais para ser militar do que para ser policial, isto é, a ênfase dada no curso de formação dos policiais militares volta-se mais para a internalização dos valores do militarismo do que para as relações de trabalho que o policial desempenhará junto à comunidade (SILVA, 2002, p. 81).

A lógica da ação militar²⁶, portanto, será evidenciada na forma de atuação dos policiais, surgindo no primeiro plano do policiamento ostensivo, em que se relega a

²⁶ No capítulo IV abordo como esta lógica também está presente nos cursos de formação de servidores penais, reforçando a primazia da Segurança como ordenamento do dispositivo penitenciário, conforme será tratado ao longo deste trabalho.

preocupações secundárias outros aspectos relacionados à atuação policial enquanto uma força de segurança pública:

Para as polícias há uma polarização entre o conteúdo formativo das academias e o “fazer policial”. Os policiais estão submetidos a critérios e normas que organizam sua atividade, mas não necessariamente regulam o modo de se “fazer polícia” na rua. A formação militarizada, com a predominância lógica da “ordem unida”, reforça a dissociação entre a prática policial e os procedimentos que deveriam orientar suas práticas na ação ordinária no espaço público e frente à cidadania (SINHORETTO, et al., 2014, p. 138).

De modo complementar, a política de “guerra às drogas” consolidou-se como um elemento motivador para as ações seletivas e para impulsionar o encarceramento massivo. Não à toa, a mudança na forma de operar a política antidrogas será coetânea do período em que se acentua o processo do hiperencarceramento, conforme sinaliza Campos:

Nos anos 90 (...) eram os próprios números nos artigos das leis que representavam socialmente e distinguiam um usuário (16) de um traficante de drogas (12) e, claro, o modo como a polícia poderia ou não incriminar alguém dentro do sistema de justiça criminal no Brasil. Após o ano de 2006, o Estado promulga a chamada Nova Lei de Drogas com o objetivo de deslocar o usuário de drogas para o sistema de saúde ao mesmo tempo em que aumenta a punição para os traficantes (CAMPOS, 2015, p. 10).

Já em 2011, reportagem do Jornal Folha de São Paulo noticiava que entre 2006 e 2010 o índice de pessoas presas por tráfico crescera 116%, o que, segundo a matéria, sinalizava um viés de abordagem policial segundo a qual pessoas que poderiam ser enquadradas na condição de usuárias estavam sendo detidas e acusadas de tráfico (MELO, 2014).

Esta evidência é confirmada pelo Mapa do Encarceramento (BRASIL, 2015). Utilizando dados do período de 2008 a 2012, a pesquisa aponta que conquanto haja um crescimento geral do encarceramento, os crimes de entorpecentes passam a representar o aumento mais significativo no total de prisões efetuadas, saltando de 77.391 prisões em 2008, para 138.198 pessoas presas em 2012, o que representa um aumento de cerca de 50% em quatro anos²⁷.

Este crescimento do encarceramento decorrente da “guerra às drogas” também é

²⁷ Para efeitos comparativos, os dados referentes ao encarceramento relacionado aos crimes contra a pessoa saltam de 47.495 para 64.736, o que significa um crescimento inferior a 30% ao longo do mesmo período.

destacado por Campos (2015), ao indicar que

uma das principais implicações do novo dispositivo legal foi o crescimento absoluto e percentual da população carcerária brasileira, já que, em termos percentuais, o comércio de drogas é responsável hoje por 27% de toda a população carcerária (...) sendo que em 2005, antes da lei entrar em vigor, esse percentual era de 13% (CAMPOS, 2015, p. 111)²⁸.

Conclui-se do conjunto de dinâmicas aqui descritas – a democratização incompleta dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal, a proeminência das polícias militares na gestão de conflitos, a oposição complementar entre as polícias militares e as polícias investigativas na produção de desigualdades penais, o *tirocínio*, a *fundada suspeita*, a formação militarizada em consonância com a perspectiva de defesa da sociedade, a “guerra às drogas” - é que a prisão ocupa o centro de uma perspectiva punitivista de sociedade. Nesta perspectiva, a gestão de grupos populacionais específicos – os homens jovens e negros das periferias – faz com que a passagem pelas cadeias, nos dias atuais, tenha deixado de ser uma barreira social, uma vez que “passar pela prisão, para boa parte dessa juventude, é visto como chance de construir o que eles chamam de uma *caminhada*” (MELO, 2014a).

2. O crescimento do aparato prisional brasileiro

Se as políticas de segurança pública nos diversos estados brasileiros assentam-se no policiamento ostensivo realizado, primordialmente, pelas polícias militares, e a justiça criminal assume o encarceramento como medida punitiva prioritária, o resultado obtido é o crescimento intensivo do aparato prisional, crescimento que vem sendo acompanhado de significativas transformações legais, estruturais e operacionais.

Apresentando uma série história de crescimento da população prisional no período de 1990 a 2014, o Infopen – Junho de 2014 informa que na primeira década representada, a população prisional parte de aproximadamente 90 mil pessoas para atingir a marca de 232 mil. Neste mesmo período, o total da população brasileira cresceu de quase 150 milhões, para cerca de 175 milhões de pessoas²⁹. Ou seja, se a população brasileira

²⁸ As diferenças no que tange aos percentuais apresentados no Mapa do Encarceramento e no trabalho de Campos são representativas das dificuldades, mencionadas em ambos os trabalhos, em se obter dados seguros acerca dos sistemas de segurança pública, de justiça criminal e de administração penitenciária. Não obstante, tais diferenças não anulam a evidência do crescimento de prisões geradas pela “guerra às drogas”. Outrossim, reforça-se a necessidade de implementação de uma Política de Gestão Prisional, da qual a produção e disseminação de dados faz-se parte integrante.

²⁹ Os dados populacionais estão disponíveis no sítio do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e

creceu algo em torno de 15%, o contingente de pessoas privadas de liberdade aumentou cerca de 60%, evidenciando uma política ostensiva de encarceramento.

Entretanto, é a partir dos anos 2000 que haverá maior impulso às taxas de encarceramento, com o aprisionamento crescendo numa “média dez vezes maior que o crescimento total da população brasileira” (DEPEN, 2015a, p. 15), de modo que “em junho de 2016, a população prisional brasileira ultrapassou, pela primeira vez na história, a marca de 700 mil pessoas privadas de liberdade, o que representa um aumento da ordem de 707% em relação ao total registrado no início da década de 90” (DEPEN, 2017, p. 09).

Esse crescimento massivo do quantitativo de pessoas encarceradas exigiu a construção de um significativo número de estabelecimentos prisionais. Dados do Infopen no ano 2000 (DEPEN, 2000) apontam a existência de 893 estabelecimentos penais, com um total de 135.710 vagas. Esta contagem, porém, inclui 462 cadeias públicas ou estabelecimentos similares, os quais, sendo subordinados à gestão da Polícia Civil, deveriam servir apenas para a custódia temporária das pessoas detidas sem condenação, mas que, no entanto, custodiavam naquele ano 57.775 pessoas, que ocupavam um total de 27.109 vagas. Já em dezembro de 2014, o número de estabelecimentos prisionais saltou para 1436 unidades, que totalizavam 371.884 vagas, sendo que destas, pouco mais de 37 mil vagas estavam em carceragens de delegacias ou similares (DEPEN, 2015a).

Esta mudança nos padrões dos estabelecimentos carcerários pode ser atribuída a diversos fatores, tais como as recorrentes rebeliões geradas pela superlotação comum às cadeias públicas; a inadequação e a insegurança das delegacias para a custódia de presos; a pressão sobre o trabalho da polícia civil, que acumula funções cartoriais, investigativas e de custódia; o aumento do número de presos provisórios e sua transferência para a custódia em estabelecimentos da Administração Penitenciária, e não mais nos órgãos policiais da Segurança Pública; a pressão de movimentos sociais e de direitos humanos, voltados para a *humanização das prisões*, dentre outros. Na origem de todos estes fatores, porém, observa-se o mesmo fenômeno: o hiperencarceramento como política prioritária de segurança pública e de suposto enfretamento aos crescentes indicadores de criminalidade violenta.

Esta mudança não ocorreu de modo regular e concomitante em todos os estados,

tampouco representou uma política de transferência que tenha sido concluída em algum ente federativo. Em Minas Gerais, por exemplo, este processo teve início em 2003:

Até então o crescimento da população prisional de Minas Gerais concentrara-se em unidades da Polícia Civil, quais sejam cadeias públicas e carceragens de unidades policiais (...). Dos 6 mil novos presos incorporados ao sistema entre 1998 e 2002, cerca de 85% ficaram sob a guarda de policiais civis.

A partir de 2003 o número de presos da Polícia Civil estabiliza-se, chegando mesmo a cair de 17, 5 mil em 2004 para pouco mais de 16 mil em fins de 2006. O contingente superior a 10 mil presos que ingressou no sistema prisional do estado no quadriênio 2003-06 foi em boa parte absorvido pelas vagas criadas pela Subsecretaria de Administração Penitenciária (SAPORI, 2007, p. 136).

Já no Amazonas, para apontar outro exemplo, se a unidade de regime fechado do Complexo Penitenciário Anísio Jobim, palco das atrocidades que inauguraram 2017, data de 1985, a maior parte (16) dos estabelecimentos penitenciários do estado (20, no total) foi construída a partir da década de 1990, visando, sobretudo, a atender o aumento no número de prisões, ainda permanecendo em carceragens, em dezembro de 2014, cerca de 12% das pessoas presas no estado³⁰.

A mesma tendência pode ser observada em outros estados, com investimentos maciços na construção de unidades prisionais a partir dos anos 2000 e a transferência de boa parte das pessoas custodiadas em delegacias e carceragens para estabelecimentos penitenciários³¹, sem, contudo, zerar o quantitativo de pessoas que permanecem detidas, mesmo após condenadas, nas delegacias e carceragens.

O processo de expansão do aparato prisional passou por outra alteração qualitativa, a saber, a criação, na segunda metade dos anos 2000, do Sistema Penitenciário Federal - SPF. A orientação para a criação do SPF foi dada a partir da experiência paulista na implantação da Penitenciária de Segurança Máxima de Presidente Bernardes, inspirada no modelo das *supermax* norte-americanas e que seria a primeira unidade no Brasil a operar com Regime Disciplinar Diferenciado:

Logo após a megarrebelião [do PCC, em 2001], o secretário [da Administração Penitenciária de São Paulo] Nagashi [Furukawa], os coordenadores e um assessor especial que ocupava o cargo de Ouvidor da SAP, Pedro Armando Egydio de

³⁰ Informações disponíveis em <http://www.seap.am.gov.br/unidades-prisionais-2/>. Acesso em janeiro de 2017.

³¹ Em São Paulo, por exemplo, dados da SAP apontam que em dezembro de 2006, cerca de 8% apenas das pessoas presas no estado estavam em estabelecimentos vinculados à Secretaria de Segurança Pública (cf. http://www.sap.sp.gov.br/common/dti/estatisticas/populacao_mensal.htm; acesso em dezembro de 2016).

Carvalho, permaneceram reunidos durante dias para a elaboração da resolução que instituiria o regime disciplinar diferenciado – RDD, como principal medida anunciada para o combate das organizações criminosas nos presídios paulistas (TEIXEIRA, 2009, p. 158).

No final da década de 1990, São Paulo vira nascer aquele que, em 2017, seria identificado como o grupo criminal de maior capilaridade em nível nacional, o Primeiro Comando da Capital. A existência do PCC, que surgira nos presídios paulistas, fora negada pelo governo estadual até o ano de 2001, quando rebeliões simultâneas ocorreram em 24 unidades prisionais. Obrigado a reconhecer a força do grupo criminal, que iria crescer e obter hegemonia no controle do cotidiano prisional em São Paulo ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000 (DIAS, 2011), o governo paulista publicaria a Resolução SAP nº 26 de 2001, tendo a criação do RDD a finalidade explícita de servir de modelo de enfrentamento e controle das lideranças de grupos organizados, isolando-as num regime de exceção:

No entanto, [o RDD] não conseguiu atingir esse objetivo, haja vista a segunda megarrebelião que atingiu o Estado em 2006, na qual 74 unidades prisionais se rebelaram, demonstrando o crescimento e fortalecimento do PCC não só no sistema carcerário, mas também fora das prisões, articulando centenas de ataques às forças do Estado e atingindo a sociedade civil (DIAS, 2009, p. 129).

Os eventos de 2006, quando o PCC coordenou ações simultâneas em 74 unidades prisionais e em dezenas de cidades em todo estado de São Paulo, geraram forte reação das forças policiais e de grupos de extermínio, cujos conflitos resultaram em centenas de mortes, a maioria sem esclarecimentos³², mostrando que os motivos oficialmente anunciados para a implantação do RDD em São Paulo não haviam sido alcançados.

Entretanto, além de incorporar outras dimensões simbólicas e operacionais para o contexto paulista de enfrentamento ao crime e para sua gestão prisional, a inauguração da unidade de Presidente Bernardes, em 2002, já provocara em todo o país a disseminação das políticas de neutralização dos líderes de grupos criminais e de organizações criminosas, por meio de um regime diferenciado que permitisse seu total isolamento, como “solução” para o enfrentamento destes grupos.

Tal perspectiva foi incorporada na Lei de Execuções Penais mediante alteração provocada pela Lei 10.792, de 2003, estabelecendo, dentre outras coisas, que:

³² Foram registradas, oficialmente, 59 mortes de agentes públicos e 505 assassinatos de civis, com fortes indícios de participação de grupos de extermínio, conforme IHRC, 2011;

Art. 52. A prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando ocasiona subversão da ordem ou disciplina internas, sujeita o preso provisório, ou condenado, sem prejuízo da sanção penal,

§ 1º O regime disciplinar diferenciado também poderá abrigar presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade.

§ 2º Estará igualmente sujeito ao regime disciplinar diferenciado o preso provisório ou o condenado sob o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organizações criminosas, quadrilha ou bando." (BRASIL, 2003)

Mais uma vez, a “solução” prometida seria contraposta pelas dinâmicas criminais. Quando, em 2006, o PCC deu mostras de seu fortalecimento, apesar do RDD e de sua disseminação enquanto modelo de enfrentamento à organização dos grupos criminais, a resposta apontada foi a federalização do combate pretendido.

Esta posição seria abertamente manifesta pelo já ex-Secretário da Administração Penitenciária de São Paulo, Nagashi Furukawa. Em entrevista a SALLA & MIRAGLIA (2008, p. 32), o ex-Secretário afirmaria:

O ideal é que houvesse um RDD nacional com, digamos, uns quinze presídios de segurança máxima espalhados em todo o território nacional, para onde pudessem ser encaminhados os líderes das facções criminosas. (...) Porque não é difícil detectar dentro de uma unidade prisional aqueles líderes negativos. Detectados, faz-se a transferência deles. O ideal mesmo seria tirar o preso da sua base de atuação: aquele que tem uma base de atuação no Rio de Janeiro vai para o Rio Grande do Norte, por exemplo, onde passaria dois, três meses; começou a formar uma nova liderança, vai para o Rio Grande do Sul. Isso dificultaria muito a vida do criminoso.

O Sistema Penitenciário Federal foi criado oficialmente por meio do Decreto Federal 6049, de fevereiro de 2007, instituindo, em âmbito nacional, a política de exceção que surgira em São Paulo e a partir do contexto prisional paulista. Paralelamente aos arranjos institucionais do Estado, também o crime nacionalizou-se suas estruturas e modos de atuação, como tão bem demonstraram os eventos inaugurais de 2017.

3. A expansão do aparato prisional paulista e o compartilhamento da gestão prisional.

Em 29 de setembro de 2016, centenas de homens romperam os alambrados do Centro de Progressão Penitenciária de Jardinópolis, a 333 quilômetros da capital paulista, e correram em direção ao canal e à rodovia que margeiam a unidade, num sinal de que corriam do pavor em que suas vidas haviam se transformado. Ao mesmo tempo, outras

centenas destruíam ambientes significativos do estabelecimento prisional: as salas da administração e das equipes de segurança; os pavilhões de trabalho e os espaços para atividades educacionais. Nenhum servidor foi capturado como refém. Alojamentos e refeitórios foram mantidos intactos.

Estas características do evento já apontavam dados importantes para compreender como, numa unidade de regime semiaberto, que a Secretaria de Administração Penitenciária se habituara a considerar menos propensa a esse tipo de acontecimento, foram possíveis o rompimento da “paz” estabelecida e as cenas vistas nas TVs, jornais e mídias digitais, com as chamadas do canal encoberto a prisão e alcançando quilômetros de distância.

Chamadas que se reproduziram na noite seguinte, na cidade de Mococa, distante cerca de 130 quilômetros de Jardinópolis. Desta vez, num Centro de Ressocialização - CR, modelo implantado na gestão Nagashi Furukawa (1999 a 2006), cuja concepção – baseada em princípios de participação comunitária na execução penal e de responsabilização das pessoas privadas de liberdade quanto ao cumprimento de suas penas – foi abandonada tão logo teve início a gestão de Antônio Ferreira Pinto à frente da SAP (2006 – 2009), o qual levaria consigo o ex-coordenador e homem-forte da Administração Penitenciária paulista, Lourival Gomes³³.

O abandono de uma concepção que jamais chegou a ser efetivamente implantada e que foi marcada por dezenas de denúncias de corrupção em contratos de gestão do Estado com organizações da sociedade civil³⁴, transformou os CRs em meras unidades de privilégios, para onde passaram a ser direcionadas as pessoas cujo “perfil criminal” supostamente facilitaria o processo de “ressocialização”, utilizando-se procedimentos de menor repressão e buscando separar os custodiados por tipo de crime cometido.

³³ Esta passagem será retomada adiante.

³⁴ Ver, por exemplo, <http://tvclaret.com.br/noticias/18516/ongs-sao-acusadas-de-corrupcao-em-presidios>. O abandono desta concepção, bem como o acesso ao Relatório da SAP acerca das investigações de denúncias, seria assunto de entrevistas junto aos gestores da SAP, o que, conforme descrito anteriormente, tornou-se inviável frente à negativa do Secretário Lourival Gomes para realização da pesquisa. Não obstante, durante o período em que atuei profissionalmente na Administração Penitenciária paulista, pude ouvir dezenas de relatos acerca destas investigações, tendo conversado com diretores de unidades prisionais que apontavam falhas no controle de recursos transferidos pelo Estado nos contratos de gestão.

Já no caso de Mococa, nem mesmo a tipologia do perfil criminal permaneceu e há anos o estabelecimento opera simplesmente como uma unidade de regime semiaberto, tendo enquanto último traço de sua origem como Centro de Ressocialização o respeito ao limite de ocupação, não excedendo o número de pessoas em relação ao número de vagas - até porque se trata de um estabelecimento considerado vulnerável no chamado “nível de segurança”³⁵.

Os dois eventos citados apresentam características comuns e apontam dinâmicas que vão além da habitual explicação da superlotação como fator que produz os atos de resistência das pessoas privadas de liberdade contra a Administração Penitenciária.

No segundo semestre de 2016, conforme informações obtidas com interlocutores de campo, especialmente agentes de segurança de unidades prisionais paulistas, a Secretaria de Administração Penitenciária passou a transferir para as unidades de semiaberto todas as pessoas que, tendo obtido progressão de regime, vinham cumprindo pena em unidades de regime fechado. Até então, a presença em unidades de regime fechado de pessoas que já haviam obtido a progressão era bastante comum³⁶, dada a escassez de vagas em unidades de semiaberto. As transferências realizadas em 2016, no entanto, eram fruto do entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que em “caso de falta de vagas em estabelecimento prisional adequado, a permanência no regime fechado caracteriza constrangimento ilegal ao preso, uma vez que ele não pode ser prejudicado pela precariedade do sistema prisional”³⁷.

No caso do CPP Jardinópolis, esta decisão contribuiu para agravar o quadro de superlotação; já em Mococa ela promoveu um rearranjo na composição do perfil populacional, fazendo chegar à unidade pessoas oriundas de estabelecimentos prisionais reconhecidamente vinculadas ao Primeiro Comando da Capital - PCC, como as unidades do complexo Campinas-Hortolândia. E foi a transferência destas pessoas para o antigo

³⁵ Esta mudança no perfil dos CRs não é um caso isolado. Em junho de 2017, em diálogo com um ex-diretor de CR, ele mencionou que várias unidades são administradas exclusivamente como estabelecimentos de regime semiaberto, com aumento da presença do PCC na gestão destes ambientes.

³⁶ Apesar da dificuldade em obter dados quantitativos sobre isso, pude observar em campo esta presença, ouvindo, em diferentes unidades, que ali havia presos em regime “semifechado”, numa alusão à disparidade entre o regime de cumprimento de pena a que as pessoas deveriam estar submetidas e as características do estabelecimento em que estavam custodiadas.

³⁷ Ver em

http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Not%C3%ADcias/Not%C3%ADcias/Falta-de-vagas-no-regime-semiaberto-n%C3%A3o-justifica-manuten%C3%A7%C3%A3o-em-regime-fechado .

CR, no caso de Mococa, bem como sua presença hegemônica no caso de Jardinópolis, relacionados ao modo de gestão destas unidades, que indicaram as aproximações entre os dois eventos. Entretanto, para que se possa analisar estas aproximações, faz-se necessário ampliar o escopo desta abordagem e compreender os processos que, há quase três décadas, vêm configurando a política prisional paulista.

O estado de São Paulo é um dos mais significativos exemplos da expansão do aparato penitenciário brasileiro: entre 1994 e 2016, sua população prisional saltou de cerca de 55 mil pessoas para mais de 240 mil e o número de estabelecimentos prisionais sob gestão da SAP foi de 43, em 1994, para 168, em 2017³⁸.

O crescimento físico do aparato prisional impulsionou o crescimento do número de pessoas presas e, nos últimos 20 anos, São Paulo teve sua taxa de encarceramento aumentada em 200%, possuindo, em 2016, uma das maiores taxas de encarceramento do país (503 presos por 100 mil habitantes). Apenas no período de março de 2014 a março de 2015, segundo dados coletados no GEPEN - Sistema de Gestão Penitenciária da SAP-SP e obtidos para esta pesquisa, o registro de novas matrículas saltou do número 871.841 para 937.869, o que significa a abertura de mais de 66 mil novos registros de pessoas presas³⁹, num crescimento de 7,57% ao ano apenas de matrículas primárias, superior, portanto, à média nacional de crescimento anual do número total de pessoas encarceradas, que é, segundo o Infopen – 2014, de 7%⁴⁰.

A expansão das unidades prisionais, por seu turno, enfatizou a abertura de novas vagas para contenção das pessoas presas, em detrimento da prestação de serviços e assistências. No início dos anos 2000, a Secretaria de Administração Penitenciária de São

³⁸ Levantamento a partir de dados do sítio eletrônico da SAP (www.sap.sp.gov.br; acesso em janeiro de 2017).

³⁹ Cada pessoa ingressante no sistema penitenciário paulista recebe um “Número de Matrícula” no GEPEN; em casos de soltura e posterior reentrada no sistema, o registro do novo período de privação de liberdade segue a mesma matrícula anteriormente atribuída. Dessa forma, o dado revela apenas o número de “novas matrículas”, o que equivale ao encarceramento mensal, nos diferentes regimes, de mais de 5500 pessoas, ou, ainda, a um contingente diário de cerca de 180 novas matrículas. Estes dados foram obtidos a partir de relações pessoais com um interlocutor de pesquisa que possui acesso ao sistema, conforme já mencionado anteriormente. O levantamento encontra-se em acervo pessoal e já foi discutido em debates acerca de metodologias de pesquisa.

⁴⁰ Em 23 de outubro de 2018, ao revisar este texto e atualizar o número de matrículas registradas no GEPEN, encontrei o total de 1.135.335 registros, o que equivale a uma média de quase 4.114 novas pessoas presas ao mês ao longo do período de 2014 – 2018. Este dado pode suscitar inúmeras hipóteses investigativas, desde uma redução nos índices gerais de encarceramento no estado de São Paulo, passando pela ampliação da aplicação de alternativas penais, pelos efeitos supostos das audiências de custódia, pelo aumento dos índices de reentrada, etc, hipóteses essas que não teriam como ser investigadas neste trabalho.

Paulo priorizou a construção de unidades com grande capacidade de absorção daquelas pessoas, mas sem previsão de ambientes para garantia das políticas públicas em prisões.

A construção dos novos Centros de Detenção Provisória, concebidos para receber presos oriundos das delegacias da Polícia Civil, sequer previu ambientes para as assistências laboral, educacional e de saúde. Ademais, tal expansão não interrompeu o fluxo de pessoas aprisionadas, pouco contribuindo para minimizar a superlotação que já caracterizava as prisões desde que se iniciou, ainda no século XIX, o debate paulista para a configuração de um sistema penitenciário. O déficit de vagas, desse modo, nunca deixou de existir e o aumento vertiginoso da população carcerária, sem a correspondente melhoria na infraestrutura das unidades já existentes, agravou ainda mais as condições carcerárias paulistas⁴¹.

Além disso, a dispersão das unidades prisionais no interior de São Paulo, que sofrera um incremento significativo a partir da década de 1990, possibilitou uma ampliação das possibilidades de transferências de presos considerados de “alta periculosidade” ou considerados líderes de “facções”, gerando uma intensa mobilidade das pessoas privadas de liberdade pelas dezenas de estabelecimentos prisionais espalhados pelo território paulista. Esta prática, que foi constantemente acionada como estratégia da administração penitenciária para o enfraquecimento dos grupos criminais, acabou por consolidar o PCC dentro dos presídios paulistas (DIAS, 2011).

Resulta desta expansão do aparato prisional paulista dois aspectos primordiais: uma dispersão física, marcada pelo número de vagas, de unidades prisionais e de pessoas presas, e uma expansão territorial, marcada pela construção de unidades em quase todas as regiões administrativas do estado⁴², promovendo um amplo processo de descentralização, interiorização e desterritorialização dos estabelecimentos prisionais (SILVESTRE, 2012; MELO, 2008) que resultou numa mobilidade distinta dos demais estados aos presos e presas de São Paulo, que passam por constantes transferências de uma unidade a outra, em diferentes regiões geográficas, configurando redes de relacionamentos próprias do sistema prisional paulista” (MELO, 2014, p. 27) e permitindo que o Primeiro

⁴¹ Segundo o Infopen – junho de 2016, São Paulo ocupa a 17ª colocação no quesito taxa de ocupação, com um índice de 186% (DEPEN, 2017, p. 26).

⁴² A exceção até 2017 era a Região Administrativa de Registro, que compreende o Vale do Ribeira, ao sul do estado, onde há diversos impedimentos de ordem ambiental. Não obstante, apesar dos protestos de prefeitos e movimentos ambientalistas da região, a SAP iniciou a construção de um Centro de Detenção Provisória em Registro, com previsão de inauguração para o ano de 2018.

Comando da Capital se fortalecesse do interior das prisões para expandir sua hegemonia no crime, dominando territórios e mercados.

Em seu estudo sobre o PCC, Dias (2011) apresenta três fases que conduziram o grupo criminal de sua fundação em resposta à violência institucional até a hegemonia no mundo do crime, consolidando o que a autora classifica como uma “nova figuração social nas prisões”:

do ponto de vista das lutas pelo domínio do sistema prisional, já era possível [em 2002] visualizar uma nova configuração de poder que emergia após esse período de guerra e na qual o PCC figurava como vencedor. A partir dessa configuração, já era possível às autoridades identificar os domínios relativos a cada um dos grupos ainda existentes, distribuindo a população carcerária de acordo com o pertencimento ou não a tais grupos, de modo a evitar novos conflitos e mortes (DIAS, 2011, p. 172)

Aos períodos que compreendem as fases de surgimento e guerra, de disseminação do PCC pelas unidades prisionais de São Paulo e sua posterior consolidação como principal grupo criminal paulista, correspondem exatamente os períodos de institucionalização e de expansão da Secretaria de Administração Penitenciária:

Até março de 1991, as unidades prisionais ficaram sob a responsabilidade da Secretaria da Justiça. Em seguida, a responsabilidade foi para a segurança pública e com ela ficou até dezembro de 1992.

No entanto, o Governo do Estado, entendeu ser tarefa essencial o estabelecimento de melhores condições de retorno à sociedade daqueles que estão pagando suas dívidas para com a justiça. O sistema prisional tem características próprias e exige uma adequada solução: um sistema carcerário eficiente, dentro de um Estado democrático, onde o direito de punir é consequência da política social, a serviço de toda a sociedade, mas fundado nos princípios de humanização da pena, sem que dela se elimine o conteúdo retributivo do mal consequente do crime.

Como decorrência dessa preocupação, a Lei nº 8209, de 04/01/93, criou e, o Decreto nº 36.463, de 26/01/1993, organizou a SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA, a primeira no Brasil, a tratar com exclusividade do referido segmento. (sítio oficial da SAP, acesso em janeiro de 2017)⁴³.

1993. Apesar do discurso de promoção de “melhorias das condições de retorno à sociedade” para as pessoas presas, a criação da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo surge em decorrência do Massacre do Carandiru, ocorrido alguns meses antes:

No plano da política penitenciária local, algumas mudanças acabaram sendo impostas ao governo [após o assassinato dos 111 presos]. A primeira (...) foi a

⁴³ Disponível em <http://www.sap.sp.gov.br/common/sap.html>. Acesso em janeiro de 2017.

mudança do titular da Secretaria de Segurança Pública, responsável pela operação da polícia militar no episódio. A segunda e mais importante medida referiu-se à criação da Secretaria de Administração Penitenciária, a primeira do país (TEIXEIRA, 2009, p. 127).

Entretanto, a criação da SAP, dada como resposta à, até então, maior tragédia penitenciária do Brasil, não logrou resultados naquelas que eram suas justificativas oficiais: a racionalização da gestão prisional e as melhorias das condições de encarceramento.

Desde o momento em que a SAP fora criada, em 1993 (...), sua existência manteve-se adstrita como um órgão de mera articulação política, cumprindo o Secretário de Administração Penitenciária a função de um tipo “chefe de Estado” e não de um gestor propriamente dito. Isso significou a manutenção de uma estrutura burocrática e administrativa na qual o poder se concentrava na figura única do coordenador da COESPE, ao qual verdadeiramente todos os diretores, técnicos e agentes se remetiam (TEIXEIRA, 2009, p. 152).

A COESPE – Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado foi criada em 1979, visando à substituição do DIPE – Departamento dos Institutos Penais do Estado⁴⁴, ligado à Secretaria de Justiça. Inserida no bojo de um conjunto de reformas que pretendiam a superação da perspectiva meramente repressora que marcara o aparato prisional ao longo do regime militar (TEIXEIRA, 2009), a COESPE, ao ser instituída, não conseguiria romper com a supremacia que as forças de segurança pública obtiveram ao longo dos anos no controle das unidades prisionais:

A Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado (Coespe), abrigava uma parcela menor da população encarcerada do Estado. A maior parte dos presos permanecia em delegacias, cadeias públicas que pertenciam à Secretaria de Segurança Pública e que em geral não apresentavam boas condições de segurança nem possuíam qualquer forma de organização interna adequada, fosse para os presos provisórios, fosse para os presos que já haviam sido condenados, mas que por falta de vagas permaneciam nesses estabelecimentos (SALLA, 2007, p. 74).

Incorporando 14 estabelecimentos penais sob sua administração, incluindo a Casa de Detenção de São Paulo e a Penitenciária do Estado, a COESPE passaria a administrar cerca de 80% dos presos do estado (SALLA, 2007), fator que viria a ser determinante para seu fortalecimento institucional:

A Casa de Detenção sempre exerceu um papel de sorvedouro de presos do sistema de segurança pública e de certa forma amenizou as tensões nas delegacias e cadeias públicas.

⁴⁴ Os contextos de surgimento (1956) e reestruturação (1963) do DIPE serão abordados na Seção II do próximo capítulo.

Quando Franco Montoro assumiu o governo de São Paulo em 1983, o quadro dos estabelecimentos penitenciários era praticamente o mesmo da época da criação da Coespe em 1979, ou seja, havia 14 unidades em funcionamento e um total de cerca de 10 mil presos, e a Casa de Detenção ainda respondia por algo em torno de 60% desse total (SALLA, 2007, p. 74).

No período de 1979 a 1993, quando foi criada a SAP, a COESPE administrou a criação de 24 novas unidades penitenciárias⁴⁵, capilarizando o aparato prisional pelo interior paulista, mas mantendo centralizada a instância decisória, que se concentrava sob controle do Coordenador do Sistema Penitenciário. Operando “sob intensa pressão da Secretaria de Segurança Pública, que tentava transferir os presos condenados de suas delegacias e cadeias públicas para o sistema COESPE” (SALLA, 2007, p. 76), a coordenadoria seria transferida, em março de 1991, da Secretaria de Justiça para a Segurança Pública, onde permaneceria até a criação da SAP.

Assim, no momento de criação da Secretaria de Administração Penitenciária, a figura do coordenador da COESPE assume papel central na articulação entre as demandas da expansão prisional, a burocracia própria da gestão penitenciária que vinha se formando e todo o *staff* da Segurança Pública que possuía forte influência nas prisões paulistas.

Tendo ingressado na carreira penitenciária em 1971, como escriturário no antigo DIPE, ocupando posteriormente o cargo de guarda de presídio – denominação que, em 1986, passaria a se chamar “agente de segurança penitenciária” (SABAINI, 2012, p. 20) – e chegando ao posto de diretor em diferentes unidades no interior e na capital, o nome de Lourival Gomes surgia como o principal representante de uma geração de servidores penais que transitava entre a Justiça, a Segurança Pública e a incipiente constituição de uma *burocracia penitenciarista* em São Paulo. Nomeado coordenador da COESPE no mesmo ano de criação da SAP, cargo que ocuparia até sua destituição no início da gestão Nagashi Furukawa, Lourival Gomes esteve à frente de um novo período de expansão do complexo penitenciário, inaugurando, até o fim de sua gestão, 30 novos estabelecimentos.

⁴⁵ Os dados quantitativos, como a maior parte das informações sobre segurança pública e sistema prisional, são bastante controversos. Salla (2007) informa que em 1979, ao ser criada, a COESPE incorporou a gestão de 14 estabelecimentos prisionais, atingindo, em 1992, a marca de 43 unidades. Já no sítio da SAP, a informação é de que havia 14 estabelecimentos em 1979, chegando a 38 em 1993. Entretanto, a Resolução SSP, de 14 de julho de 1992, que “constitui grupo de trabalho visando analisar a situação da COESPE e propor alterações a fim de aprimorar seus objetivos”, menciona 16 unidades no ano de criação da COESPE, e 43 no ano de instituição daquele GT. Disponível em https://www.imprensaoficial.com.br/DO/Popup/Pop_DO_Busca1991Resultado.aspx?Trinca=139&CadernoID=ex1&Data=19920715&Name=139667F0003.PDF&SubDiretorio=0&Pagina=4. Acesso em janeiro de 2017.

Para além deste expansionismo, a gestão de Lourival Gomes à frente da COESPE seria marcada por diversas denúncias de negociações em transferências de presos e facilitação de fugas. Como ressalta Teixeira (2009, p. 152),

Lourival Gomes foi o mais destacado coordenador da COESPE até 2000; considerado o homem-forte da administração penitenciária, foi demitido no início da gestão de Nagashi Furukawa depois de uma série de acusações sobre irregularidades durante os anos em que comandou a coordenadoria (...) Lourival Gomes retornaria à Pasta (...) em junho de 2006. Com a saída de Ferreira Pinto em 2009, Lourival Gomes assumiu a titularidade da Secretaria de Administração Penitenciária.

Internamente, porém, o coordenador possuía forte ingerência junto aos servidores da SAP e em especial junto àqueles que exerciam cargos de direção em estabelecimentos prisionais. Sendo cargos ocupados por meio de nomeação, numa estratégia de criação de quadros próprios da Administração Penitenciária, visando a substituir os quadros da Segurança Pública que ocupavam postos em prisões, a conquista das vagas criadas a cada nova inauguração de estabelecimento era fruto do apadrinhamento do coordenador da COESPE. Era preciso *ser peixe do Lourival*, como ouvi diversas vezes em campo:

A escolha [de diretores] é sempre decorrente de redes de interesse ou influência, inexistindo na SAP qualquer relação de mérito. Estas redes funcionam por apadrinhamentos ou interdependência.

O apadrinhamento geralmente se dá por identificação entre partes que compartilham estilos de trabalho, lealdade e confiança. Assim, um diretor que identifica lealdade ou semelhança entre o seu estilo e o de um ASP pode conduzi-lo a um cargo de chefia ou direção na unidade. Quando esses vínculos se fortalecem, o diretor tende a apadrinhar a indicação de seu “peixe” para algum cargo superior em outra unidade. O indicado, dessa forma, se relaciona com seu padrinho por meio de laços de subordinação e lealdade, buscando imprimir à nova unidade os mesmos padrões e estilos administrativos que herda de seu padrinho.

As redes de interdependência referem-se, sobretudo, a formas de negociação dos ilegalismos praticados. Nesse caso, também a confiança está presente, mas esta é, sobretudo, uma confiança de que as ações de interesse comum, especialmente aquelas que exigem segredo, manterão os vínculos entre as partes (Anotações em caderno de campo, a partir de entrevista com diretor de unidade prisional paulista., junho de 2015).

Embora este sistema de apadrinhamento permaneça nos dias atuais, o domínio

exercido pelo coordenador da COESPE sobre a máquina burocrática e sobre a maior parte do corpo funcional da SAP, as denúncias que pairavam sobre si e as diferenças políticas entre o Secretário nomeado em 1999, Nagashi Furukawa, e seu subordinado, levaram à demissão de Lourival Gomes no ano 2000.

O encerramento da gestão Lourival Gomes na COESPE daria início ao mais amplo processo de reestruturação administrativa realizado na gestão prisional paulista. Se a criação da COESPE (1979) representara um passo importante para a institucionalização de uma *burocracia penitenciária*, ampliando o escopo e a capilaridade iniciados no DIPE, embora mantendo o modelo de um órgão penitenciário centralizado na Secretaria de Justiça, que visava superar as ingerências da Segurança Pública na gestão prisional, e se a criação da SAP (1993), mesmo enquanto órgão meramente ilustrativo, uma vez que o controle sobre a gestão estava na COESPE, representara a criação da primeira Secretaria exclusivamente dedicada à gestão prisional no Brasil, dando fôlego ao processo de instituição daquela burocracia, a reforma administrativa realizada nos anos de Nagashi à frente da SAP consolidaria a perspectiva da “profissionalização” da gestão prisional, instituindo uma “nova racionalidade administrativa”, conforme será retomado adiante.

Por outro lado, todas essas transformações estiveram ligadas a eventos de violência, de truculência policial e administrativa e de resistência e enfrentamento por parte das pessoas privadas de liberdade, de seus familiares e de movimentos que passaram a compreender a prisão como espaço de disputa para a construção de direitos.

Na década de 1970, sob o regime militar ditatorial, a prisão passara a ser objeto de estudo em razão do perfil das pessoas aprisionadas (NASCIMENTO, 2008, p. 15), especialmente devido às prisões de artistas, intelectuais, estudantes e trabalhadores de classe média⁴⁶, bem como em decorrência da “guerra da memória” (Filho, 2003) que vai se construindo a partir das notícias de torturas, desaparecimentos e mortes denunciadas no final da década.

Ocorre durante o período ditatorial, ainda particularmente a partir da década de 1970, uma outra modificação importante frente à questão penitenciária. Até então essa era uma questão que só parecia interessar a uns poucos especialistas e homens públicos, mas que passa, a partir desse período, a fazer parte do debate público (GOES, 2009,

⁴⁶ Segundo pesquisas realizadas pelo jornalista Elio Gaspari para sua obra “As ilusões armadas”, em 1970 havia no país 500 presos políticos, sendo que 56% eram estudantes, com idade média de 23 anos (GASPARI, 2003, p. 502).

p.81).

Já na década de 1980, as prisões paulistas serão marcadas pelas contradições entre as iniciativas voltadas à *humanização das penas* (TEIXEIRA, 2009; SALLA, 2007), especialmente durante o governo de Franco Montoro (1983 a 1986) e a ocorrência de sucessivos eventos de violência, com fugas em massa e rebeliões recorrentes em diferentes estabelecimentos prisionais, todas contidas a partir de forte repressão policial e deixando enormes saldos de execuções.

O sistema penitenciário atravessou, então, um período de grande turbulência, que se expressava principalmente na eclosão de rebeliões e tentativas de fuga em massa. Mas essa instabilidade não foi mero resultado do crescimento da população encarcerada em São Paulo na década de 1980. A dinâmica própria do sistema, as heranças autoritárias e as tentativas de fundação de um novo padrão para o funcionamento do sistema penitenciário foram os principais elementos que explicam as tensões vividas e que se expressaram, sobretudo, pelas rebeliões, pelas intervenções violentas do Poder Público nesses eventos e pelas mortes de presos que delas derivaram (SALLA, 2007, p. 74).

Chegam os anos 1990 e as contradições entre as políticas de humanização e os recorrentes conflitos entre pessoas privadas de liberdade e a gestão prisional encontrarão seu ápice em 1992, no Massacre do Carandiru:

O episódio da violenta intervenção policial ocorrida na Casa de Detenção de São Paulo(...) marcou a história do sistema penitenciário nacional pela sua violência, por tornar públicas as condições de vidas desumanas dentro dos presídios e pela visibilidade da fragilidade do processo de redemocratização brasileira. Ainda nesse contexto, a resistência ao processo da abertura política encontrava força em alguns segmentos da sociedade, que traziam forte herança do período militar e tinham grande respaldo nos aparelhos policiais e penitenciários (SILVESTRE, 2012, p. 121).

Como mencionado anteriormente, uma das principais respostas do governo de São Paulo ao extermínio de 111 presos foi a criação da Secretaria de Administração Penitenciária, com a concomitante nomeação de Lourival Gomes para a coordenação geral da COESPE. A inovação pretendida com a criação da SAP esteve, naquele momento, fixada sobre um *staff* que se fortaleceu exatamente por representar a constituição de um saber próprio do aparato prisional, muito embora mantendo vínculos bastante próximos com as forças e padrões da Segurança Pública.

Assim, a expansão do aparato prisional paulista neste período carregou consigo dois fortes significados: por um lado, a promessa de enfrentar a superlotação das prisões, ao mesmo tempo em que desafogava as carceragens da polícia civil; por outro, a promessa

de prevenir a ocorrência de novas tragédias, por meio da construção de unidades prisionais centradas no controle e no disciplinamento das pessoas encarceradas, no afastamento territorial dos criminosos, enviando-os para regiões distantes de seus locais de origem, e em mudanças legislativas que promovessem o endurecimento das condições de cumprimento de pena. Assumiu-se então o esgotamento do modelo de humanização das prisões (mesmo que este jamais tenha sido implantado). E para marcar a virada definitiva na gestão prisional paulista, anunciou-se a desativação do Complexo do Carandiru.

Esta desativação, entretanto, somente ocorreu dez anos após o Massacre. E novamente um evento trágico marcou um novo momento na configuração do modelo paulista de gestão prisional.

Entre a criação da SAP e o fim do Carandiru, 68 novos estabelecimentos prisionais foram inaugurados. A Secretaria de Administração Penitenciária, enquanto órgão autônomo e com racionalidade própria, embora influenciada pelo ordenamento da Segurança e sofrendo regulações da Justiça, se consolidou como modelo de gestão da política prisional, impulsionando a interiorização das unidades prisionais, o que tomou ares de política pública e passou a representar uma das principais formas de presença do governo estadual em diversos municípios paulistas (SILVESTRE, 2012; MELO, 2014).

A destituição, no ano 2000, de Lourival Gomes do cargo de coordenador da COESPE e a dissolução desta coordenadoria, por meio de uma reestruturação organizacional que estabeleceu uma divisão territorial e administrativa da SAP em cinco coordenadorias regionais, deram ao Secretário Nagashi Furukawa a força política necessária para realizar mudanças significativas não apenas na gestão prisional, visando a uma “nova racionalidade” administrativa, a partir da desjudicialização de procedimentos decisórios, transferindo-os para o âmbito administrativo, mas também na política penal brasileira, propondo e obtendo alterações legislativas na própria Lei de Execução Penal (TEIXEIRA, 2009).

Entretanto, o expansionismo da SAP, a autonomização de procedimentos, a configuração e criação de carreiras penitenciárias, a mobilidade dos *bondes*⁴⁷

⁴⁷ O termo refere-se ao veículo de transporte de pessoas presas; é também a forma substantiva para designar que uma pessoa foi transferida de unidade prisional.

transportando as pessoas presas por todo o estado, muitas vezes em decorrência do arbítrio das autoridades prisionais, a precariedade das assistências e serviços penais, a permanência da violência estatal intramuros, invisibilizada não apenas pelas muralhas, mas pela própria desterritorialização das prisões, a permanência da superlotação provocada pelo encarceramento massivo e, sobretudo, a existência de diferentes formas de acordos entre gestores prisionais e grupos criminais, alvo de constantes denúncias que envolviam, inclusive, o ex-coordenador da COESPE, permitiram também o surgimento, a guerra, a expansão e a consolidação do Primeiro Comando da Capital.

E será o PCC o principal responsável pela desativação do Carandiru, em 2002. Tendo surgido em resposta a constantes violações de direitos e agressões, o PCC disseminou pelas prisões paulistas um conjunto de princípios e ideais que propõe, essencialmente, a unificação e o fortalecimento *do crime* para lutar contra a *opressão do Estado*, consolidando-se como grupo hegemônico no estado de São Paulo a partir de diferentes estratégias de dominação, que incluíram a neutralização e a violenta eliminação de adversários, a incorporação de grupos menores e diversas formas de assistência à *família*.

Inicialmente negado pelo Governo de São Paulo como força de mobilização da população prisional para enfrentamento ao Estado, o PCC tornou pública esta capacidade ao promover, em 2001, rebeliões simultâneas em 29 estabelecimentos penais, instalados em 19 cidades diferentes. A publicização desta força trazia consigo a visibilização de outra dinâmica instaurada nas prisões de São Paulo: o compartilhamento crescente da gestão do cotidiano entre equipes dirigentes dos estabelecimentos prisionais e as lideranças do *crime*.

A “nova racionalidade” proposta pelo Secretário Nagashi enfrentava ali seu primeiro grande embate. Comentando o evento de 2001, Furukawa, em entrevista a Salla e Miraglia (2008, p.2 4) assim se referiria à megarrebelião:

Acredito que a origem da megarrebelião de 18 de fevereiro de 2001, como também dessa grande crise de maio de 2006, está ligada ao PCC. Não há dúvida alguma com relação a isso. Em 2001, a rebelião aconteceu logo depois da transferência dos líderes dessa organização criminosa para presídios mais rigorosos; e em 2006 foi a mesma coisa. É claro que por trás disso existem os problemas com os servidores públicos coniventes, que procuravam dar regalias para determinadas lideranças criminosas em troca de uma paz aparente. Eles foram sendo afastados pouco a pouco. Isso pode ter tido alguma influência, mas o ponto que determinou mesmo essas duas crises foi a movimentação da liderança do PCC. Além disso, durante a minha gestão não se

fez nenhuma espécie de concessão ao PCC. Pode ter havido uma ou outra concessão na ponta, mas como atuação de Governo, uma concessão ao “partido”, à organização criminosa como uma forma de manter a paz, isso nunca.

Com um grupo criminal que comprovara sua força, enfrentando resistências internas às “políticas ressocializadoras” que propunha implantar⁴⁸, enfrentando seguidas denúncias de participação de servidores da Secretaria em negócios do *crime*, e diante da negativa repercussão pública que a megarrebelião causara nacional e internacionalmente, a resposta da Administração Penitenciária àquele evento reproduziu as tradicionais práticas instituídas nas políticas penais: o endurecimento do tratamento prisional.

Naquele mesmo ano, o estado de São Paulo instituiu, por meio de uma Resolução da SAP, o Regime Disciplinar Diferenciado, constituindo em mais uma resposta punitiva cuja principal finalidade seria a de “transmitir a ilusão de que se está fazendo algo, independentemente de seus resultados em termos do esperado” (DIAS, 2011, p. 313).

Estas dinâmicas de expansão do aparato prisional, coexistindo propostas de endurecimento e de melhoria do tratamento penal, de racionalização do sistema e de manutenção de práticas corporativas e patrimoniais, de profissionalização da Administração Penitenciária e de compartilhamento da gestão do cotidiano, é que permitem analisar o acontecimento de Jardinópolis mencionado no início desta seção, o que trouxe diversos desdobramentos, uma vez que os processos de expansão penitenciária paulista e de consolidação da autonomia administrativa da SAP foram acompanhados pela expansão do PCC e pela consolidação de seu papel na gestão do cotidiano dos ambientes de convívio em unidades prisionais.

O CPP Jardinópolis foi inaugurado em setembro de 2013, seguindo um modelo arquitetônico originalmente concebido para a unidade prisional que três anos antes fora construída em São José do Rio Preto, quando a Secretaria de Administração Penitenciária desativou o Instituto Penal Agrícola que existia naquela cidade. A partir de então, as unidades de regime semiaberto paulistas passaram a seguir este modelo arquitetônico, o

⁴⁸ Nagashi levara para a SAP a proposta de implantação dos CRs em todo o estado, política esta que, conforme mencionado no início desta seção, jamais seria efetivamente implantada, sendo abandonada após sua substituição por Ferreira Pinto. Tal proposta, contudo, era resultado de sua experiência anterior quando, como Juiz de Execuções Criminais no interior paulista, comandara uma experiência considerada bem-sucedida de transformação da Cadeia Pública de Bragança Paulista num Centro de Ressocialização, por meio da implantação de um modelo de cogestão com a APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (TEIXEIRA, 2009). Antes de assumir a SAP, já como juiz aposentado, aquela experiência o levara a ocupar cargos na Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e no Departamento Penitenciário Nacional.

qual inclui em sua construção a existência de amplos ambientes para a prestação das assistências previstas na Lei de Execução Penal, em especial a oferta de educação e atividades laborais.

Figura 1: foto de um Centro de Progressão Penitenciária.



Fonte: sítio eletrônico da SAP-SP.

O debate acerca da desativação do IPA de Rio Preto é bastante antigo e traz controvérsias variadas. A SAP usa como argumento a mudança no perfil da população prisional, que teria deixado de ser, como na década de 1950, de origem rural e seria agora majoritariamente advinda de grandes cidades, o que justificaria o fim de um estabelecimento cuja ênfase é dada na “recuperação pelo trabalho agrícola”. O governador de São Paulo, seguindo esse argumento, diz que o terreno será cedido ao município para construção de um parque de educação tecnológica. Na cidade, entretanto, o que se fala é que há forte pressão de um grupo empresarial, ligado a um grande empresário local e que possui vínculos bastante próximos com a elite política de Rio Preto e região, incluindo senador e vários deputados, a fim de desativar o IPA como estratégia de valorização do entorno, uma vez que há ali diversos loteamentos e condomínios de alto padrão. Internamente, porém, os dilemas são outros. O diretor da unidade, que possui extensa experiência em administrar prisões, reivindica o desenvolvimento de uma nova planta arquitetônica para os Centros de Progressão Penitenciária do estado, pois as unidades deste perfil então existentes são de porte reduzido, quando comparadas ao IPA, sendo também reduzidas suas áreas administrativa e de prestação de serviços e assistências. Para este diretor, a localização onde está prevista a instalação do CPP de São José do Rio Preto exige pensar num modelo

arquitetônico que permita oferecer atividades de trabalho e educação em ambientes internos da unidade, uma vez que o estabelecimento ficará distante da cidade, o que impede a locomoção das pessoas presas para escolas ou empresas externas. Para o Poder Judiciário local, que apoia o diretor, esta é uma medida acertada, além do que a oferta de vagas de trabalho e educação em dependências internas diminui o número de presos pela cidade, o que melhora a “sensação de segurança” e reduz os trâmites judiciais de autorização de saída, o que também conta com a simpatia e apoio das forças de segurança. Ou seja: a construção de uma nova unidade prisional e a adoção de um novo modelo arquitetônico, que preserve a elevada capacidade de vagas – são previstas mais de 1000 vagas para esta unidade – e a disponibilização de ambientes amplos para administração, serviços e assistências, e a adoção de um modelo de gestão que reduza as saídas diárias de presos para a cidade, são demandas próprias da Administração Penitenciária que se concatenam com interesses comerciais e políticos da cidade, além de acomodar percepções e interesses de outros órgãos do sistema de justiça criminal (Anotações em caderno de campo, maio de 2007).

Não obstante sua característica arquitetônica e a existência de amplos e específicos pavilhões para a prestação de assistências, diversos fatores⁴⁹ concorrem para que haja significativa distinção entre os princípios que nortearam a adoção deste modelo de estabelecimento prisional e as práticas que nele são observadas.

No caso de Jardinópolis, aquela concepção que fundamentou o modelo arquitetônico e funcional do estabelecimento prisional em São José do Rio Preto foi instrumentalizada para fazer da oferta de atividades de educação e trabalho novos mecanismos de controle e vigilância das pessoas privadas de liberdade. E como isto foi feito? Utilizando-se dos próprios instrumentos de gestão da política prisional levados a cabo pelo Estado de São Paulo.

Em maio de 2012, o Tribunal de Justiça de São Paulo deu início à implantação de um programa denominado PUMA – Plano de Unificação, Modernização e Alinhamento,

⁴⁹ Dentre estes podem ser apontados a proeminência dos aspectos de contenção e disciplina, que se mantêm como herança do enfoque da “segurança” sobre a gestão prisional, a reduzida inserção de mecanismos de controle social sobre o sistema, em que pese a existência de normativos internacionais, nacionais e mesmo administrativos da SAP acerca da atuação dos servidores públicos, a precariedade dos processos educativos para a formação de gestores e, sobretudo, o revigoramento dos valores punitivistas na sociedade brasileira do início deste século XXI.

com o objetivo de promover, segundo informações institucionais,

a implantação de sistema informatizado único de controle de processos (Sistema de Automação da Justiça - SAJ) em todas as unidades judiciais do Estado, bem como a ampliação do número de varas digitais, de acordo com critérios técnicos⁵⁰.

Além da informatização dos processos e de sua configuração como “varas digitais”, o PUMA propõe-se a integrar diferentes procedimentos cartoriais e, com isso, dar maior velocidade ao andamento dos processos judiciais. O objetivo, segundo um operador do judiciário, é “combater a clássica morosidade do sistema processual brasileiro” (Anotações em caderno de campo, junho de 2014).

Dois anos depois, São Paulo inaugurou em Ribeirão Preto o primeiro Departamento Estadual de Execução Criminal - DEECRIM, órgão criado no bojo do PUMA, por meio da Lei Complementar 1.208, de 23 de julho de 2013, prevendo que “os processos de execuções criminais iniciados após a vigência desta lei, de novos executados, serão processados exclusivamente no ambiente digital e distribuídos às unidades regionais” (Art. 1º, §7º).

Naquele DEECRIM foram reunidas três Varas de Execuções Criminais, exigindo uma atuação conjunta de três juízes de execução criminal, liderados pelo mais antigo deles, uma vez que, segundo a lei de criação dos DEECRIMs, o Juiz titular destes Departamentos é designado pelo Conselho Superior da Magistratura, a quem cabe também “vincular as unidades prisionais do Estado às Varas competentes para conhecer das execuções criminais” (Art. 1º, §4º).

Renomeado e ressignificado no interior das unidades prisionais, o DEECRIM ganhou o simbólico nome de “SuperVEC”, dada a *promessa* de garantir, de forma mais ágil, a concessão de benefícios para os presos que cumprem penas nas unidades prisionais de sua abrangência.

Entretanto, aquela promessa de agilidade foi transformada, no CPP Jardinópolis, em instrumento de *opressão*, pois, segundo relato colhido junto a diversos sentenciados, servidores da unidade os obrigavam a trabalhar e a estudar (a Lei de Execução Penal trata o trabalho como dever, a educação como direito) para permanecer com o processo no

⁵⁰ Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Puma/>. Acesso em junho de 2014.

DEECRIM, sob pena de ter sua execução transferida para a Vara de Execuções Criminais - VEC, supostamente mais morosa na concessão de progressão de regime e livramentos.

Em entrevista realizada com o Juiz titular do DEECRIM Ribeirão Preto em maio de 2015, ouvi que tal transferência da execução não era permitida, uma vez que a origem dos processos incorporados no DEECRIM era, exclusivamente, o critério de “nova execução”, o que não permitia sua exclusão do sistema daquele órgão. No mesmo mês, membros da Defensoria Pública de Ribeirão Preto confirmaram, também em entrevista, haver reclamações de pessoas presas e familiares quanto às ameaças realizadas pela diretoria do estabelecimento prisional. O DEECRIM virou, para a direção do estabelecimento, um instrumento de controle e *opressão* das pessoas presas, como se verifica no caso de Laercio⁵¹.

Laércio é bacharel em Direito. Com idade em torno de 45 anos, os conhecimentos trazidos pela formação escolar foram se somando àqueles obtidos ao longo dos anos de cumprimento de pena, em que buscou compreender os meandros dos processos administrativos que implicam em facilidades ou dificuldades para o andamento dos processos judiciais⁵². Condenado por evasão de divisas e fraude à Receita Federal, Laércio é considerado, dentre a *rapaziada*, como um preso rico. Empresário, possui advogado particular e está no “lapso” para a progressão ao regime aberto ou livramento condicional. É um “preso da paz”, descreve-me o funcionário que relata sua história.

- Seu Laércio, no seu cadastro não constam informações sobre a frequência à escola ou postos de trabalho na unidade de onde o senhor veio.

- Tem mesmo não Sr(a). Eu não trabalhava e nem podia estudar.

- É, eu vejo aqui que o senhor já possui curso superior. Fica mesmo complicado estudar na prisão. Mas e trabalhar, o senhor não quer?

- Sr (a), eu gostaria de trabalhar sim. E também gostaria de estudar. O que vocês

⁵¹ Nome fictício.

⁵² Historicamente, mesmo que haja interrupções ou alterações em sua forma de funcionamento, as unidades prisionais contam, de longa data, com presos que se dedicam a auxiliar a própria administração na organização de procedimentos e de documentação administrativa que são apensadas aos processos judiciais. Informações sobre contagem de tempo de trabalho e estudo, participação em projetos de “reintegração social”, faltas disciplinares, dentre outras, são parte deste trabalho. Em muitas unidades este setor é denominado “judiciária”, muito embora trate-se, como outros, de um setor não reconhecido oficialmente pelo Estado.

oferecem de trabalho laborterápico?

(Uma relação de “oportunidades” é apresentada a Laércio. Vão de embalar espetinhos de churrasco e rolos de papel alumínio a trabalhar na limpeza e manutenção da própria unidade prisional)

- Sinto muito Sr(a). Não me interesse por nenhuma dessas vagas.

- Infelizmente, então, eu preciso que o senhor assine um termo manifestando que não tem interesse em trabalhar ou estudar aqui na unidade. É uma exigência da “SuperVEC”, pois os juízes estão priorizando o atendimento nos processos de quem estuda e trabalha para conceder os benefícios.

- Eu tenho uma dúvida: se eu manifestar que não tenho interesse nas vagas de trabalho e de estudo que estão sendo oferecidas, a “unidade” também assina uma declaração de que não me oferece ensino adequado ao meu nível de estudo, nem trabalho adequado às minhas aptidões, como prega a LEP?

A reação de Laércio despertou não apenas o espanto da diretoria daquele estabelecimento penal. Seus conhecimentos acerca de seus direitos, sua técnica enxadrada de confrontar os procedimentos administrativos da “SuperVEC”, potencializaram a *razão punitiva* que vige nas prisões.

À primeira vista, a implantação de medidas que visam a agilizar os procedimentos burocráticos do sistema de justiça deveriam tornar mais claros estes mesmos procedimentos. Em consequência, a própria *sensação de justiça* tornar-se-ia mais perceptível. A concessão de benefícios aos presos que tenham obtido as condições legalmente previstas tornar-se-ia mais rápida, uma vez que tais condições não estariam invisibilizadas em meio às pilhas de papéis e ao acúmulo de processos judiciais que podem ser observados nos cartórios de execução criminal. A “SuperVEC”, nesse sentido, deveria ser um instrumento para “dar celeridade” ao andamento dos processos de progressão de pena, reconhecendo dentre os presos aqueles que obtiveram as condições para tal e garantindo-lhes os direitos legais.

Entretanto, não é isso que a situação de Laércio nos demonstra. E nem é essa uma situação isolada. Escrevi n’outro momento (MELO, 2014) que a participação em atividades da chamada “reintegração social⁵³” pode significar, na maior parte

⁵³ Grafo o termo “reintegração social” em modo disquotacional para reforçar as disjunções entre seu caráter

das unidades prisionais paulistas, uma nova forma de punição: enquanto os presos que *tiram cadeia* recolhidos em seus raios passam os dias sem serem incomodados pelos *guardas*, aqueles que vão à escola ou oficinas de trabalho são diariamente revistados e interpelados de modo pejorativo, quando não agressivo.

Dessa forma, a ressignificação sofrida pelas chamadas ações de “reintegração social” no percurso entre a formulação das políticas prisionais e sua efetiva operacionalização no interior das unidades prisionais aponta que o distanciamento entre a norma e as práticas penais não é mera casualidade.

No final de junho de 2014, a unidade prisional onde Laércio se encontrava passou por um pequeno motim, que resultou na transferência de um número não divulgado de presos. Laércio, que tinha chegado ali fazia poucos dias e que não se envolvera no motim, foi transferido para uma unidade de regime fechado (Anotações de caderno de campo, agosto de 2014).

O que se percebe pelo exemplo é a habitualidade da utilização de práticas de silenciamento e proibições extra-legais como instrumentos de gestão, havendo diversos casos de ameaças e interdições, inclusive por meio da transferência arbitrária de pessoas presas. Por outro lado, no interior do estabelecimento prisional, o silêncio imperava.

Realizando visita ao CPP em dezembro de 2015, todo diálogo que tentei estabelecer com alguma pessoa presa foi ostensivamente monitorado por algum agente de segurança, de modo a impedir qualquer tentativa de denúncia ou reclamação por parte de qualquer pessoa.

Em duas ocasiões, no entanto, este controle falhou: numa primeira, ao entrar na sala de leitura existente na unidade, fui abordado com o questionamento sobre se eu era “membro dos direitos humanos”, pois algumas coisas “precisavam ser informadas”, disse-me um rapaz; na segunda, ao entrar sozinho num galpão de trabalho e perguntar a um trabalhador-presos o motivo de tanto silêncio naquele ambiente, recebi a resposta de que “aqui o silêncio fala”, seguido de um gesto de cabeça que sinalizava a presença de um agente de segurança observando da porta do galpão (Anotações em caderno de campo, dezembro de 2015).

normativo – ligado ao retorno das pessoas presas à liberdade civil em conformidade com as leis e regras socialmente aceitas - e as realidades vivenciadas pelas pessoas egressas das prisões. Esta discussão foi tratada em Melo, 2014.

Posteriormente, fui informado, por intermédio de um preso que trabalhava em ambiente externo ao CPP, que seus dois colegas de cárcere haviam sido castigados com dois dias de recolhimento em cela disciplinar:

Saí daquela unidade com a sensação de que estava revisitando o Modelo Auburn, segundo o qual todas as pessoas em privação de liberdade deveriam ser submetidas a trabalho rigoroso e silencioso, sem que se permitisse qualquer comunicação entre elas. Além disso, a fala da direção do estabelecimento era de que ali “todo preso trabalha”, contrariando dois dados de observação imediata, quais sejam, a ocupação de um número excessivo de pessoas executando tarefas que exigiriam um número muito menor de trabalhadores (obviamente para aumentar os índices de pessoas presas em atividades laborais), e a presença de dezenas de pessoas presas vagando pelo pátio central, sem acesso sequer aos alojamentos, que permaneciam fechados durante todo o dia (Anotações em caderno de campo, dezembro de 2015).

Também comum era a imposição de outras obrigações não previstas legalmente, como a adesão a campanhas de vacinação que, em princípio, são de participação voluntária, e a presença em cultos ou cerimônias religiosas.

Em maio de 2017 ouvi o relato de um egresso do CPP Jardinópolis que narrou situação bastante semelhante a de Laércio. Antunes, nome também fictício, estava presente no motim de setembro de 2016 e narrou sua versão daquele acontecimento ressaltando as práticas corriqueiras de servidores da unidade em transformar “tudo que era nosso direito em opressão”. Segundo Antunes, o motim teve início quando um agente penitenciário, agressor contumaz de presos que “não tinham proteção”, entrou num dos alojamentos e passou a destruir diversos pertences pessoais das pessoas presas, derramando, inclusive, o café que acabara de ser servido. Ao se rebelarem, os presos não visaram fazer nenhum refém, mas tão somente destruir os ambientes da unidade prisional como estratégia para dar visibilidade às condições de cumprimento de pena que eram praticadas (Anotações em cadernos de campo, maio de 2018).

Por fim, e ainda mais motivador para o evento de setembro de 2016: o constante desrespeito aos familiares das pessoas presas, permanecendo, como na maior parte das unidades prisionais paulistas, os constrangimentos relacionados à entrada de itens de

alimentação e higiene pessoal que o Estado é incapaz de fornecer adequadamente e, sobretudo, a prática da revista vexatória.

Dessa forma, o que se observou foi que a direção daquele estabelecimento vinha usurpando diversos direitos das pessoas privadas de liberdade e transformando-os em estratégias de sobreposição, com práticas de silenciamento, proibições extra-legais, ameaças e interdições. “Gostava de opressão, agora aguenta”, foi a frase pichada num muro central do CPP Jardinópolis, evidenciando que a gestão local e o tratamento dispensado aos homens encarcerados e seus familiares era o principal motivo da revolta generalizada.

Voltando a janeiro de 2017, ano que começou marcado por uma nova onda de eventos de violência em diversos estabelecimentos prisionais, faz-se possível estender a análise sobre o CPP Jardinópolis e compreender como os acontecimentos daquela unidade representam aspectos característicos não apenas da gestão local, mas do modo de operar as prisões no estado de São Paulo.

É assim que na manhã do dia 24 de janeiro de 2017, presos do Centro de Progressão Penitenciária 3 de Bauru, antigo Instituto Penal Agrícola, ateiam fogo nos pavilhões e empreendem uma nova fuga em massa, causando pânico na cidade e reavivando o debate sobre os motivos pelos quais, em São Paulo, as unidades de semiaberto tornaram-se o novo *locus* de ocorrências de motins e rebeliões.

Evidenciou-se nestes eventos que, diferentemente dos superlotados estabelecimentos de regime fechado, onde existe nítida distinção entre unidades de PCC e de outros perfis de pessoas presas, a partilha dos mecanismos de gestão das unidades de semiaberto passara a ser disputada⁵⁴, em parte em decorrência da permanência das práticas de *opressão* que marcam a Administração Penitenciária, em parte devido a mudanças no modo de operação do Primeiro Comando da Capital no interior das unidades com este regime de cumprimento de pena. “Agora os *irmão* disseram que a gente pode virar aqui também”, relatou-me Marcos em agosto de 2016⁵⁵.

⁵⁴ Isso não significa que o PCC não tenha maioria no controle das pessoas privadas de liberdade também nas unidades de semiaberto. Ocorre que o controle da população prisional não necessariamente significa ter influência na gestão dos ambientes prisionais. É essa disputa que está em jogo, conforme dados de observação e relatos de campo.

⁵⁵ Nome fictício. Segundo este interlocutor, até então o entendimento do *crime* era de evitar confrontos

Ao passo que nas unidades de regime fechado o Estado – enquanto feixe de regulação das formas de circulação - caminha para a transferência total da gestão dos ambientes de convívio para o PCC – como será mencionado à frente - nas unidades de regime semiaberto este compartilhamento permanece em tensão. E é exatamente nestas unidades de semiaberto que a *opressão*, como demonstram os relatos sobre Jardinópolis, tem sido mais utilizada pelos gestores prisionais como estratégia de enfrentamento do crime, gerando, como resposta, uma maior solidariedade entre as pessoas presas⁵⁶.

Os casos de Jardinópolis, Mococa e Bauru evidenciam que o controle exercido pela Administração Penitenciária, transformando direitos em mecanismos de opressão e castigo, fez emergir um movimento de resistência e visibilização desta tensão. Relatos colhidos junto a servidores destas unidades e egressos prisionais informam a existência de grupamentos informais de agentes penitenciários que têm como rotina a prática de diversas formas de violência⁵⁷, incluindo *plantar* artigos ilícitos em pertences pessoais de presos ou seus familiares, constranger familiares no acesso à unidade em dia de visita e ameaçar forjar situações para regredir as pessoas presas ao regime fechado.

Essa explicação é reforçada pelos relatos de Bauru, segundo os quais a rebelião teria iniciado quando um funcionário flagrou um preso usando um aparelho celular. É sabido que a entrada de celulares em unidades prisionais é bastante comum; sabe-se, também, que nestas situações, em geral, uma pessoa presa assume a responsabilidade por este crime, de modo que não ocorra punição coletiva (o que também é ilegal). Assim, uma resposta desproporcional a uma ocorrência tão corriqueira somente se justifica se a situação servir como estopim para dar visibilidade a outras práticas também corriqueiras de *opressão*, as quais, conforme outros relatos ouvidos, eram bastante comuns no CPP 3 de Bauru⁵⁸.

em regime semiaberto, uma vez que as pessoas ali encarceradas estão mais próximas de obter a liberdade civil, quando passam a devolver ao PCC os favores e proteção recebidos durante o cumprimento de pena em estabelecimentos prisionais. Porém, o entendimento teria mudado devido à situação de *opressão* vivenciada nestas unidades, bem como a convivência com pessoas presas consideradas *neutras* – sem vínculo ou participação no PCC. O relato de Antunes, em maio de 2018, reforçou este entendimento acerca dos eventos: “o CPP tinha muito cara que não sabia o *proceder*”, disse-me, afirmando que apesar da presença do *Comando* na unidade, havia diversos presos que não pertenciam a nenhum grupo criminal.

⁵⁶ Após a contenção do motim em Bauru, ao entrar para fazer a contagem dos presos, policiais se depararam com a palavra “opressão” escrita com lençóis no gramado da unidade.

⁵⁷ A existência destes grupamentos em unidades de regime fechado já fora relatada em Melo, 2014.

⁵⁸ No relato de Antunes, os mesmos servidores que motivaram o motim em Jardinópolis encontravam-se em Bauru, para onde haviam sido transferidos após o evento de 2016.

Assim, pode-se dizer que os eventos de Jardinópolis, Mococa e Bauru são, e ao mesmo tempo não são, acontecimentos isolados. São isolados à medida que não seguem um padrão ou comando superior que ordene rebeliões em unidades de semiaberto, sendo disparados a partir de ocorrências locais. Mas se encontram conectados, uma vez que visibilizam processos de resistência que têm como foco denunciar e enfrentar as diversas formas de violência estatal.

A tensão percebida nas unidades de regime semiaberto de São Paulo desde meados de 2016 coexiste com a “paz” encontrada nos estabelecimentos de regime fechado, nos quais, quase duas décadas depois da fundação do PCC, pode-se dizer que há um compartilhamento entre o *Estado* e o grupo criminal, o que permite a manutenção dos planos de expansão do aparato prisional paulista. Este compartilhamento, por seu turno, é alimentado por dois processos, a saber, uma ausência ostensiva e uma presença perversa do *Estado*.

Temos, de um lado, a permanência do crescimento ininterrupto do número de unidades prisionais, representando uma política de desenvolvimento regional e geração de trabalho e renda em regiões do estado com pouca presença de outras políticas públicas. Esta expansão promove, para fora das muralhas das prisões, um desenvolvimento assentado numa cultura de criminalização, por meio da produção do criminoso como inimigo público a ser combatido e/ou eliminado. E internamente a presença do Estado age para reforçar a cisão entre garantia de direitos e segurança prisional, aumentando os níveis de tensão entre quem está privado de liberdade e quem trabalha nas prisões, sendo as principais inovações geradas pela gestão prisional paulista desde a consolidação do PCC, a criação do GIR – Grupo de Intervenção Rápida e dos AEVPs - Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária, dois grupamentos especializados que reforçam as práticas militarizadas na gestão prisional (SILVESTRE, 2016).

Por outro lado, e sendo-lhe complementar, no interior das prisões temos as ausências de ambientes para execução das assistências, ausência de serviços sociais básicos previstos em lei, ausência de equipes técnicas e de políticas públicas voltadas para as pessoas privadas de liberdade. Estas ausências, no dia a dia, são operadas ostensivamente por meio da criação de privilégios, de modo que poucas pessoas conseguem acesso a tudo aquilo que é restrito, como uma vaga de trabalho ou atendimento médico. E esta gestão dos privilégios também será operada, no dia a dia, pelo PCC, que

cumpra a função de regular as relações nos ambientes de convívio, ao passo que o Estado se beneficia exatamente desta “ordem” que é regulada pelos grupos criminais.

Esses modos de operar as prisões se traduzem em comportamentos e decisões cotidianas, que podem ser expostos em dois exemplos. O primeiro, que registrei em caderno de campo (MELO, 2014, p. 84), é a fala de um diretor de segurança e disciplina de uma penitenciária, no ano de 2005:

aqui tá tudo sob controle, mas sob controle *dos cara*. Pra manter a ordem é assim: a gente finge que tá no controle e os caras fazem o controle deles lá dentro. Só que o *ladrão* sabe que se aprontar alguma, a gente vai com tudo lá pra cima deles.

Dez anos depois, estes procedimentos se tornam ainda mais necessários, conforme relato que pude coletar de um ex-diretor geral de presídios:

A automação das unidades significará o passo fundamental para consolidar o modelo de depósito de gente: com ela, os guardas não entrarão nos raios exceto que haja alguma situação de necessidade. Com isso, os presos ganham ainda mais a administração destes espaços (Anotações em caderno de campo, junho de 2015).

Assim, se em termos gerais é o Estado quem controla os fluxos de entrada e saída nas prisões, de transferências de presos, de acesso aos serviços e assistências por meio da limitação de vagas, no cotidiano o que há é um processo gradual e contínuo de entrega de gestão dos ambientes de convívio das unidades prisionais para grupos criminais, sem a qual não seria possível manter tanta gente encarcerada em ambientes com superlotação e com tal escassez de servidores e serviços.

A racionalização da gestão prisional, segundo o modelo paulista, baseia-se, portanto, num conjunto de dinâmicas que sinalizam sua governamentalidade: um quadro de pessoal próprio, configurando uma *burocracia penitenciária*, que agencia saberes e práticas específicos de seu eixo de atuação, embora mantendo a herança da supremacia de procedimentos de contenção e disciplinamento típicos das forças de segurança que operavam as prisões até meados do século XX; um órgão gestor autônomo e independente, com instâncias descentralizadas, sistema de nomeação por apadrinhamento e interdependência na ocupação dos cargos de direção e chefia e forte precarização das instâncias operacionais dos serviços penais; uma expansão massiva do número de estabelecimentos prisionais e de pessoas encarceradas, desterritorializando e interiorizando o aparato prisional; uma presença perversa externa - difundido uma cultura de criminalização nos territórios em que se instalam esses estabelecimentos - e

internamente – com práticas de abusos e criação de privilégios; uma ausência ostensiva na garantia de direitos e cumprimento da legislação, promovendo, nos ambientes prisionais, o compartilhamento da gestão do cotidiano.

Como resposta aos eventos que inauguraram o ano de 2017, o Governo Federal anunciou uma série de medidas que, em última instância, representam a Federalização deste modelo implantado em São Paulo⁵⁹. Analisar esta perspectiva de federalização é algo que pode ser realizado a partir da compreensão dos diferentes ordenamentos que produziram, desde o século XIX, a configuração do dispositivo penitenciário brasileiro.

Até este momento, procurei demonstrar as imbricações entre agenciamentos dos ordenamentos da Justiça e da Segurança na conformação das dinâmicas contemporâneas do aparato prisional, cuja experiência paulista, não apenas ao fomentar modelos – administrativos, jurídicos e legais - de gestão da política penitenciária, mas também ao permitir o surgimento e a consolidação do Primeiro Comando da Capital, será fundamental para compreender a emergência da *burocracia penitenciarista* no âmbito nacional.

Percebe-se que as políticas de segurança pública, baseadas no policiamento ostensivo da Polícia Militar e no *continuum* de sua seletividade ao longo de todo o sistema de Justiça Criminal, influenciaram todo o modo de conceber e gerenciar as prisões.

Por isto, no capítulo seguinte busco realizar uma análise histórico-institucional que tem por finalidade contribuir para a compreensão dos processos de emergência da gestão prisional e de sua centralidade na expansão do aparato prisional brasileiro.

⁵⁹ Dentre as medidas estavam o anúncio de construção de cinco novas penitenciárias federais, a aquisição de novos armamentos e equipamentos de inspeção e de vigilância eletrônica, a criação de um grupo nacional de intervenção penitenciária e o lançamento de um Plano Nacional de Segurança Pública (disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>) bastante criticado pelos principais centros de pesquisa e de formulação de políticas de segurança, tais como o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (<http://www.ucamcesec.com.br/>) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (<http://www.forumseguranca.org.br/>).

CAPÍTULO II: Ordenamentos da política prisional brasileira

As dinâmicas de controle e de produção do crime e dos criminosos em tempos de hiperencarceramento, conforme vistas no capítulo anterior, podem ser analisadas a partir do protagonismo desempenhado pelo estado de São Paulo, seja no que tange à expansão do aparato prisional, seja com relação à influência paulista para a formulação de seus arranjos normativos, legais e operacionais, o que, por sua vez, não significa, como foi destacando anteriormente, que os processos observados neste estado tenham se reproduzido, linear e repetitivamente, em todo país.

Tampouco significa que o encarceramento em massa seja um fenômeno exclusivo do Brasil, sendo a própria literatura de referência para sua análise no contexto nacional fortemente influenciada por obras que abordam este fenômeno em outras localidades.

Não obstante, se a seletividade penal – mesmo que sobre diferentes grupos populacionais – e os usos intensivos e variados da prisão são fenômenos comuns em diferentes contextos internacionais, uma análise de longo prazo dos processos de constituição do dispositivo penitenciário brasileiro permite encontrar as particularidades dos fatores que constituíram os modos como, aqui, são concebidas e operadas as políticas prisionais. Nesta análise, um olhar para as forças em disputas em diferentes momentos da história nacional permite encontrar os fatores que, por tensão e acomodação, concorreram para configurar aquele dispositivo penitenciário, constituindo o que está aqui denominado como ordenamentos da política prisional brasileira.

O capítulo a seguir busca descrever esses ordenamentos, tomando-os a partir de uma exegese da literatura acerca da punição e da prisão no Brasil e atualizando-os face às dinâmicas prisionais contemporâneas pesquisadas empiricamente em diferentes localidades do país.

1. Da regeneração à modernidade penal no Brasil

*Rio Preto também perdeu o Coutinho Cavalcanti
Morreu o Doutor Jafét, outra figura importante
Nas águas do Rio Turvo cinquenta e nove estudantes
Meus Deus tenha piedade defenda nossa cidade
E também seus habitantes*

Rio Preto de Luto.
Canção de Joaquim Moreira e Zé Matão
Década de 1960

Em 1841, uma Comissão de Visita às prisões e estabelecimentos de caridade, instância que fora concebida pela Lei Imperial de 1828, apresentou a proposta de fundação do *Systema Penitenciário* como forma de combater as violações promovidas pelo Estado sobre as pessoas encarceradas, apontando como principais deficiências das cadeias provinciais herdadas do período colonial, a “superlotação, alimentação, promiscuidade, falta de higiene” (SALLA, 1997, p. 37).

Neste debate de constituição deste *Systema*, as Casas de Correção surgiram como resposta ao problema da criminalidade. Sua história, entretanto, já dava mostras de como saberes e práticas estruturados em diferentes concepções penais convivem e se articulam ao longo da aplicação das penas e da configuração do dispositivo penitenciário no Brasil. Assim, no momento de concepção das Casas de Correção, cujo primeiro estabelecimento inaugurado, em 1850, será a Casa de Correção do Rio de Janeiro, esta tensão já estava posta:

As disposições sobre o funcionamento do estabelecimento, o tipo de trabalho, sua rotina e disciplina eram encarados como essenciais para que a pena pudesse atingir os alvos regenerativos desejados. Às autoridades policiais confiou-se a tarefa de determinar alguns dos aspectos do funcionamento das prisões (formas de inspeção, sistema de classificação, castigos disciplinares...). Aos governos provinciais, e, portanto, por decisão local, coube a escolha do regulamento a ser seguido, como por exemplo na Casa de Correção do Rio e na de São Paulo, para as quais se escolheu o modelo auburniano (SALLA, 1997, p. 30, grifos meus).

Numa sociedade ainda marcada por um modo de produção escravista, o modelo de Auburn - baseado no isolamento noturno e no trabalho coletivo, porém silencioso, durante o dia - apresentava a suposta resposta para a degeneração que conduzia ao crime: os desvios dos valores cristãos e da hierarquia social seriam combatidos pelo trabalho silencioso em grupos e pelo isolamento noturno, uma vez que o crime era compreendido

como um desvio das normas morais e religiosas que deveriam dar a cada indivíduo o seu lugar na sociedade:

Ao afastamento do criminoso da orientação e do caminho traçado pela religião competia à Casa de Correção intervir e tentar recompor a sorte daquele que havia perdido a graça divina. O principal artífice desta obra era o capelão. A instrução, o isolamento, o trabalho, a disciplina eram coadjuvantes neste cenário, onde a religião ocupava o papel principal (SALLA, 1997, p. 46).

Percebe-se que a configuração brasileira para as prisões inspiradas no modelo de Auburn já trazia em si a confluência de diferentes ordenamentos: por um lado, aos governos provinciais coube definir o modelo de instituição punitiva adotado; internamente, porém, as práticas institucionais decorriam dos ensinamentos e definições das autoridades policiais, num momento histórico em que ainda predominava a punição de caráter privado. Por seu turno, as finalidades da pena entrelaçavam, como linhas de força de um dispositivo em construção, Justiça e Religião, sendo ambas determinadas pela perspectiva da correção religiosa de matriz católica.

À época de sua implantação, as Casas de Correção não eram o único estabelecimento destinado ao ajustamento dos “infelizes e desgraçados que incumbia à Caridade Cristã atender” (SALLA, 1997, p. 45), havendo ainda os colégios de pobres e órfãos, o Hospital de Caridade e a Roda de enjeitados. A Casa de Correção, por seu turno, seria o local para onde deveriam ser enviados os presos condenados à prisão e à prisão com trabalho, não substituindo a existência das antigas cadeias, que permaneceriam sendo locais de confinamento de indivíduos submetidos a outras penas.

Não obstante, desde o surgimento das Casas de Correção a concepção daquele *Systema Penitenciário* já trazia consigo uma série de inconsistências, que iam da inadequação entre as realidades locais e o modelo estrangeiro que as inspirara, dadas as diferenças sociais e culturais que normatizavam o controle do crime em cenários bastante distintos, passando pelo fato de que a implantação das Casas de Correção as transformara em unidades de exceção num complexo de estabelecimentos que continuava predominantemente constituído pelas cadeias originárias do período colonial. Além disso, a escassez de investimentos e recursos de toda a ordem para promover a promessa ressocializadora da Casa de Correção, sobretudo a prisão com trabalho, e os descompassos entre as concepções norteadoras do *Systema Penitenciário*, seus regulamentos e as práticas operadas no interior dos estabelecimentos, tornavam inviável

o alcance da prometida regeneração dos criminosos, caracterizando o aparato prisional como um dispositivo voltado, sobretudo, para o controle social. Dessa forma, o modelo adotado promovia a acomodação de forças e interesses, cujas promessas pouco se aproximavam dos reais interesses praticados naquele modelo punitivo:

No Brasil, a permanência tanto da escravidão como da monarquia impedia, quase por definição, a implementação de regimes punitivos que visavam à formação de cidadãos virtuosos (...) estruturas sociais e raciais altamente estratificadas constituíam o pano de fundo das tentativas por implementar a reforma penitenciária. (...) O que atraiu as autoridades do Estado para o modelo penitenciário não foi a promessa de recuperar os criminosos por meio de mecanismos humanitários, e sim a possibilidade, muito mais tangível e realizável, de reforçar os mecanismos de controle e encarceramento já existentes (AGUIRRE, 2009: p. 45).

Se havia a acomodação de forças distintas em torno do debate sobre o *Systema Penitenciario*, não menos importantes eram as disputas pela sobredeterminação no funcionamento do aparato de controle social, o que permite encontrar disputas intrínsecas a cada um dos ordenamentos. Primeiramente, linhas de força relacionadas à Segurança já traziam embates internos desde a primeira metade do século XIX, que, marcada por profundas mudanças políticas, com a abdicação do Imperador Pedro I (1831), o período de Regência (1831 a 1840) e a proclamação de Dom Pedro II (1840), apresentava constantes manifestações de insubordinação das forças armadas, levando à criação

por iniciativa do Regente Feijó, da Guarda Nacional (18 agosto de 1831), organização paralimitar, não remunerada e subordinada ao Ministério da Justiça. Com ela, foi adotada uma série de medidas restritivas ao Exército, como a autorização ao governo para demitir cabos e soldados, a suspensão de promoções e também do recrutamento. Já a Guarda Real foi substituída pelo Corpo de Guardas Municipais Permanentes, criado por lei de 15 de outubro de 1831 (NUNES, 2018, p. 91).

Por este motivo o governo imperial buscou estabelecer um corpo de policiamento responsável tanto pela garantia da ordem política, quanto pelo controle social da população:

Nesse período o Corpo de Guardas Municipais ainda era formado por voluntários, mas exigia que seus membros comprovassem idoneidade moral. Tendo como atribuição garantir a ordem interna e auxiliar a Justiça, a organização acabou assumindo um caráter híbrido, capaz de garantir o controle social ao mesmo tempo em que se submetia integralmente ao controle direto dos presidentes das Províncias (NUNES, 2018, p. 92).

Em decorrência destes processos, a segunda metade do século XIX evidenciaria disputas próprias do ordenamento da Justiça, no qual se manifestava um novo ciclo de

preocupações a respeito da criminalidade e das formas de seu enfrentamento, e, mais uma vez, tensionamentos e acomodações de diferentes concepções marcariam a configuração da política prisional.

Estes tensionamentos foram identificados a partir das disputas entre a criminologia positivista e o direito clássico liberal. Ao passo que este compreendia o indivíduo como sujeito dotado de livre-arbítrio, que conduzia sua vida conforme escolhas livres e racionais, sendo o criminoso um indivíduo que escolhera agir de modo egoísta e contra a vontade da maioria da sociedade, a qual se expressava por meio das leis, os positivistas dedicavam-se a desenvolver normas e avaliações dos indivíduos com base em determinações biológicas, raciais e ambientais, compreendendo-os como produtos destas determinações.

Assim, diversas críticas passam a ser realizadas ao funcionamento das Casas de Correção. Em primeiro lugar, conquanto fossem estabelecimentos repletos de regras – oriundas das forças da Justiça – quanto aos tipos criminais que nelas deveriam ser encarcerados, quanto à separação por gêneros, a manutenção das condições de higiene, os horários e formas de disciplinamento, dentre outros aspectos -, as Casas de Correção não conseguiam superar as situações de violência, insalubridade e arbítrio que eram comuns nas antigas cadeias, resultantes das práticas típicas das forças de segurança.

Além disso, seu funcionamento estava sempre à mercê da discricionariedade de seus dirigentes e, no dia a dia, transferências, locais de detenção, castigos e isolamentos, eram muitas vezes decididos segundo o entendimento do administrador, o que, ao longo da história, levará à naturalização da ideia de que cada estabelecimento tem o perfil de seu diretor, sendo o personalismo uma marca da gestão prisional. Dessa forma,

mesmo com todo possível cerceamento ao arbítrio da autoridade do administrador, o que se tem com frequência é a direção do estabelecimento desfrutar de um poder quase pleno nos assuntos internos (SALLA, 1997, p. 52).

Críticas também eram levantadas pelas forças de segurança – representadas pelo chefe de Polícia - e pelo sistema de Justiça – então localizado na figura do juiz municipal, os quais, apesar de todos os regulamentos e previsões que haviam sido instituídos pelo Código Penal de 1830, quando se concebera a criação das Casas de Correção, frequentemente entravam em conflito:

Em fevereiro de 1868, documentos apontam que um preso foi transferido da Casa de Correção para a cadeia por ordem do juiz municipal. Porém, num ofício, o chefe de Polícia mostra a inconveniência de se remover aquele preso para a Cadeia e que o seu lugar deveria ser a Correção por causa de sua indisciplina (SALLA, 1997, 81).

Por fim, as Casas de Correção não supriam a demanda pela “regeneração dos criminosos”, fosse porque boa parte das pessoas encarceradas permanecia nas cadeias, ao mesmo tempo em que, nas Casas de Correção, poucas eram as pessoas absorvidas nas atividades de disciplinamento pelo trabalho, fosse porque o isolamento noturno, seguido de um laborioso dia em silêncio, eram apontados como insuficientes para disciplinar indivíduos que, na perspectiva do cientificismo positivista, carregavam fortes efeitos das determinações que os produziam, o que exigia um conjunto de intervenções técnicas voltadas para cada tipo de patologia que caracterizava um criminoso.

Portanto, fazia-se necessário adotar um novo modelo de política prisional que permitisse, a partir de minucioso estudo dos comportamentos e características individuais dos criminosos, desenvolver o tratamento adequado para sua reabilitação. O positivismo criminológico traria para o debate acerca das penas, dos crimes e criminosos e, por consequência, das prisões, novos feixes de conformação para o dispositivo:

A preocupação em criar quadros de referência classificatórios levou as teorias criminológicas positivistas a procurar nos aspectos raciais, físicos e sociais, os motivos para compor uma hierarquização entre os indivíduos que permitisse, ao mesmo tempo, uma explicação do comportamento criminoso (SALLA, 1997, p 16).

Num contexto de afluência de massas populacionais para as cidades, com “ordas de libertos que supostamente vagavam pelas cidades a furtar e rapinar”⁶⁰; com fazendas em situação de “solidão e desterro”, onde “proprietários e suas famílias agora eram obrigados a trabalhar dia e noite”; com a ameaça à ordem gerada pelo nivelamento, de um dia para o outro e pela letra da Lei, de todas as classes sociais, provocando um “deslocamento de profissões e de hábitos de consequências imprevisíveis”; enfim, num contexto marcadamente aterrorizante para a elite econômica, política e intelectual do país, a produção da ordem, e portanto, do criminoso, exigirá novas estruturas de controle social, reacomodando as forças que influenciavam as políticas criminal e prisional.

Assim, a perspectiva da regeneração do indivíduo por meio da doutrinação cristã, da reflexão e do trabalho contido, cederá espaço à moderna intervenção da ciência

⁶⁰ Todas as expressões grafadas entre aspas nestes parágrafos foram extraídas por CHALHOUB (2012, p. 67) dos Anais da Câmara dos Deputados, de 1888.

criminológica, o que não excluirá as tradicionais influências da Igreja, da Caridade e da assistência.

Este debate, que perdurará até o quartel inicial do século XX, estava consubstanciado no Código Penal de 1890, que apesar de incorporar uma perspectiva liberal, igualando a todos sob a lei e representando a adoção do pensamento criminológico moderno no Brasil, além de estar alinhado com o fim da escravatura, será caracterizado pela influência da criminologia positivista, o que permitirá reproduzir as diferenças do tratamento penal já instituídas desde a colônia, alocando-as agora sob a forma de uma justificação científica.

As elites republicanas no Brasil, desde o princípio, manifestam grande desconfiança diante da possibilidade de a maior parte da população contribuir positivamente para a construção de uma nova ordem política e social. O novo regime republicano, longe de permitir uma real expansão da participação política, irá se caracterizar pelo seu aspecto não-democrático, pela restrição da participação popular na vida pública (ALVAREZ, 2006, p. 142).

O cientificismo positivista, que reunia sob seu crivo desde membros das forças armadas, em especial do Exército, passando por médicos, criminologistas, juristas e membros das forças públicas de segurança⁶¹, promoverá diversas acomodações de concepções distintas – como a permanência das justificações cristãs e os apontamentos de cunho racial. Assim,

as políticas de Estado, influenciadas pelo positivismo, compartilhavam, entre outras coisas, um mesmo impulso para a busca de soluções científicas aos problemas sociais, uma férrea confiança na superioridade dos modelos ocidentais e, de modo mais ambíguo, uma crença na natureza hierárquica das divisões raciais (AGUIRRE, 2009, p. 54).

A abolição da escravatura em 1888 dera força a esta perspectiva, fazendo com que o mundo do trabalho e, por complementariedade, a vadiagem, a ociosidade, a propriedade, a pobreza e a criminalidade, passassem a ocupar a centralidade dos debates políticos:

Com a libertação dos escravos (...) o problema que se coloca é de que o liberto, dono de sua força de trabalho, torne-se um trabalhador (...) Por um lado, esse problema tinha um aspecto prático que se traduzia na tentativa de propor medidas que

⁶¹ Ver-se-á adiante – A formação da burocracia brasileira – que este corpo de profissionais corresponde à proto-burocracia nacional, cuja diversidade enquanto fração de classe – uma vez que composta tanto por membros da elite oriunda dos períodos colonial e imperial, como por representantes de uma nova elite que vinha surgindo na esteira da urbanização – e cujos laços com as elites políticas que dominavam os cargos públicos e suas formas de atuação, serão fundamentais para configurar as gramáticas da política nacional, tendo como elementos constitutivos a prática de acordos extra-oficiais e de acomodações de interesses e visões de mundo.

obrigassem o indivíduo ao trabalho. Por outro, era preciso também um esforço de revisão de conceitos, de construção de valores que iriam constituir uma nova ética do trabalho (CHALHOUB, 2012, p. 65).

Inserida neste debate, a configuração da política prisional brasileira no século XIX estará relacionada a um projeto societário que tinha por finalidade “moralizar o indivíduo pelo trabalho”:

Era preciso inculcar nos cidadãos o hábito do trabalho, pois essa era a única forma de regenerar a sociedade, protegendo-a dos efeitos nocivos trazidos por centenas de milhares de libertos (...). Dentro deste espírito, o projeto prevê que os ociosos serão conduzidos a colônias de trabalho, com preferência para atividades agrícolas, onde serão internados com o objetivo de adquirir o hábito do trabalho (CHALHOUB, 2012, p. 71).

Os ociosos, os negros libertos, os mestiços, as pessoas pobres, os imigrantes não-adaptados:

O universo ideológico das classes dominantes brasileiras na agonia do Segundo Reinado e, depois, durante a República Velha parece estar dividido em dois mundos que se definem por sua oposição um ao outro: de um lado, há o mundo do trabalho; de outro, há o da ociosidade e do crime (CHALHOUB, 2012, p. 78. Grifo meu).

A aparente divisão possui função claramente ideológica, uma vez que elites, trabalhadores, vadios e criminosos fazem, afinal, parte de uma mesma construção societária, na qual os privilégios e as punições possuem o mesmo sentido, qual seja, o de manter desiguais aqueles que a formalidade da lei igualara.

Nessa divisão ideologicamente construída, o mundo do trabalho, portanto, não terá como seu avesso o mundo da ociosidade; esta será qualificada negativamente tão somente quando estiver relacionada à mendicância, à indigência, de modo a assegurar que a ociosidade, quando advinda da riqueza e da propriedade, seja vista como valor e almejada pela classe dos trabalhadores. O avesso, portanto, é o *mundo do crime* (RAMALHO, 2002), um estrato social formado por vagabundos, arruaceiros, pessoas de moral duvidosa, preguiçosas e miseráveis. A esta “classe perigosa”, a política criminal implementará, com nova roupagem, os mesmos instrumentos de intervenção e controle: os saberes criminais e prisional.

Entre disputas e acomodações, o moribundo Império buscava instituir uma primazia do sistema de justiça sobre as forças da segurança pública que, então, lhe ameaçavam. Restringindo estas forças às funções de policiamento e prisão, todo o processamento criminal passou a se dar no âmbito do judiciário:

A reforma do judiciário ocorrida em 1871 expressava mais uma faceta das contendas

entre liberais e conservadores que ocuparam o cenário da política do Império. O Código de Processo Criminal, de 1832, havia consagrado as teses liberais de não-centralização e de valorização dos institutos judiciários em detrimento dos policiais. (...) A lei de dezembro de 1841, que consagrou a vitória das correntes conservadoras, promoveu forte centralização e a retirada da participação popular nos assuntos judiciários (...) Com a reforma de 1871 (...) os liberais conseguiam reverter alguns aspectos da lei de 1841 (SALLA, 1997, p. 92).

A separação de papéis e responsabilidades instituído no Código visava a bloquear o arbítrio das autoridades policiais na execução das penas; por outro lado, garantia estratégias mais efetivas de controle da vida urbana, destacando os agentes das forças de segurança para a atuação em áreas identificadas como de maior incidência criminal. Não obstante, como destaca Souza (2006, p. 67), já nesta época

A polícia usava as informações sobre criminosos habituais ou reincidentes para efetuar novas prisões e, eventualmente, para aumentar as chances de condenação. Evidentemente, certos grupos eram mais “policializáveis” do que outros. Anarquistas, ex-escravos, trabalhadores ocasionais, bêbados e prostitutas, ou seja, pessoas em situação social precária sofriam a ação constante da polícia.

Ao mesmo tempo, os saberes policiais e da gestão prisional ganhavam importância no debate político. Chefes de polícias emitiam relatórios apontando prioridades de atuação e pontos de vista acerca das causas da criminalidade e da insegurança; diretores de cadeias e das Casas de Correção assumiam papel de relevância na formulação de propostas para a reforma prisional. E ambos ocupavam função de destaque no “reforço dos valores fundamentais da ética do trabalho capitalista” (CHALHOUB, 2012, p. 87), fosse pela afirmação de uma gramática do controle social, que identificava quem eram os vagabundos, criminosos, pessoas perigosas; fosse pela influência na construção das críticas ao sistema prisional e na reafirmação da relevância do disciplinamento pelo trabalho. Justiça e Segurança, dessa forma, tensionavam a produção do crime e do criminoso e, uma vez mais, os saberes operacionalizados na rua influenciavam os modos de lidar com as prisões, cujos administradores também propunham pitorescas categorizações dos “tipos criminosos” (SANT’ANNA, 2009).

O ocaso do Império e o período final do século XIX, então, serão determinantes para a configuração da política prisional brasileira no início do século XX, cujos fatores preponderantes serão construídos a partir da experiência e do debate paulista, de onde surgiriam relatórios apontando os problemas do modelo prisional vigente, incluindo críticas ao arcabouço legal – desde os tipos de penas definidos no Código Penal, suas formas de execução, a situação calamitosa das cadeias, a inutilidade da pena simples e a insuficiência das Casas de Correção para o cumprimento da pena com trabalho, a

inadequação do presídio federal de Fernando de Noronha, onde havia condenados por todos os tipos de pena, contrariando o princípio de separação dos tipos criminais previstos no Código de 1890; propostas de revisão legislativa – com o fim das penas de morte e perpétua e a adoção de um sistema de progressão de pena (MAIA [et.al.], 2009); e, ainda, uma série de críticas e apontamentos quanto ao modelo institucional do sistema prisional, defendendo o fim da “subordinação das prisões às autoridades policiais das províncias” (SALLA, 1997, p. 108), o que sinalizava um agenciamento específico e embrionário da gestão prisional.

Por fim,

A este intenso, porém desarticulado conjunto de novas concepções sobre o crime, o criminoso e as formas de puni-lo (...) juntaram-se dois movimentos que acabaram determinando, de modo decisivo, os rumos do encarceramento no Brasil. Em primeiro lugar, as ideias republicanas e o próprio movimento que depôs o imperador colocaram na ordem do dia a recomposição do Estado. (...) E é nesse percurso que a organização de uma rede de instituições ocupa importante espaço na agenda republicana. (...) Em segundo lugar (...) a forte presença das ideias da escola penal positivista (SALLA, 1997, p. 110).

A agenda de reformas penais resultará na adoção de um novo modelo prisional, com a implantação do sistema progressivo de punição, a instituição da individualização da pena, por meio de um conjunto de intervenções técnicas que tinham por objetivo corrigir os criminosos, e o pecúlio, utilizado como instrumento de educação para o mundo capitalista.

A implantação deste modelo de progressão da pena também resultara, como tem sido destacado ao longo deste texto, de uma acomodação entre forças que, embora opostas, se alinhavam em torno de objetivos comuns. No caso, quando incomodada com o convívio com as “classes perigosas” e com o aumento do que foi sendo construído enquanto ato criminoso, parte da elite brasileira – incluindo juristas, membros das forças de segurança, médicos, políticos, diretores de prisões, enfim, diversos atores que se inseriram no debate criminológico - passou a questionar o modelo das Casas de Correção, encontrando no sistema de progressão da pena aquele que melhor conciliava os interesses entre quem defendia o endurecimento da prisão, caracterizado, no debate internacional, pelo sistema da Filadélfia, e quem defendia o aprimoramento do modelo de Auburn que inspirara as Casas de Correção, uma vez que estas jamais teriam funcionado conforme pregavam seus defensores.

Para a época, o que de melhor se tinha de “engenharia” nesta direção era o modelo

irlandês, que conciliava aspectos do modelo filadélfico com o de Auburn com a adição de elementos como a penitenciária agrícola e a liberdade condicional que se destinavam a promover a inserção do criminoso na sociedade, numa escala de confinamento mais rígido para o seu abrandamento e obtenção da liberdade (SALLA, 1997, p. 104).

Além disso, a proposta de um novo sistema prisional se inseria num conjunto mais amplo de instituições de controle social e reabilitação dos criminosos, que incluía também o manicômio, o Asilo de Meninos Desvalidos, o Instituto Disciplinar, a vigilância sobre egressos prisionais e, posteriormente, como principal referência, a Penitenciária do Estado de São Paulo, que seria concebida como presídio modelo de uma nova perspectiva penal, apontando para a “negação sutil do indivíduo genérico, universal, contemplado pela lei” (SALLA, 1997, p. 100), em favor da caracterização dos atributos biopsicossociais dos criminosos que era fruto da abordagem positivista do crime que viria a se consolidar como referência da modernidade penal brasileira:

Assim, no momento em que desaparece a escravidão, que a Constituição Republicana reconhece um direito à cidadania um pouco ampliado, que o Código Penal de 1890 anula as distinções entre cidadão-escravo (...) a gestação e a entrada em funcionamento da Penitenciária do Estado [de São Paulo, em abril de 1920] vão significar o fortalecimento de um olhar que privilegia a dissimetria e a hierarquização entre os indivíduos, a partir de suas origens raciais, sociais ou mesmo nacionais, negando, pois, em muitas circunstâncias, a condição jurídica de igualdade do cidadão (SALLA, 1997, p. 17).

As mudanças promovidas em São Paulo na virada do século XIX para o XX farão com que sua influência não fique restrita aos debates acerca das concepções do crime e do criminoso, mas implique, também, na adoção, em nível nacional, do modelo de controle social que ali se construía, impulsionando

importantes reformas legais e institucionais (...), como o Código de Menores de 1927, a não-criminalização do homossexualismo no Código Penal de 1940 (...), a generalização da identificação civil obrigatória, o instituto do livramento condicional e a criação das medidas de segurança no Código Penal de 1940 (ALVAREZ, 2006, p. 145).

Assim, a justiça penal e o tratamento do crime e do criminoso no Brasil do século XX, portanto, nascerão sob o signo da influência paulista, cuja agenda de debates para as reformas penais, à qual corresponde a criação de um conjunto de instituições de controle social e a autonomização da Administração Penitenciária com relação às autoridades policiais e ao sistema de justiça, exercerá impactos de ordem política, legislativa, institucional e social para todo o cenário nacional.

2. Voltando a São Paulo: da Casa de Correção ao surgimento da *burocracia penitenciária*⁶²

Javert de Andrade, o Jafét da canção citada no início deste capítulo, era um promotor público de São Paulo quando, em julho de 1955, recebeu do então governador paulista, Jânio Quadros, a incumbência de dirigir o IPA - Instituto Penal Agrícola de São José do Rio Preto, que seria inaugurado após longa polêmica e acirradas disputas políticas, uma vez que seu terreno e suas instalações haviam sido originalmente concebidos para abrigar uma Escola Prática de Agricultura (MARQUES E CAMPOS, 2011). Superando a resistência de autoridades locais e dos principais veículos de imprensa da região, Javert se notabilizaria como alguém que estava

revolucionando o sistema de tortura moral e física, pelo trabalho, carinho e assistência humana dada aos prisioneiros. E o efeito desta reforma já se faz sentir em tão pouco tempo! Todos os presos sentiam-se satisfeitos e, numa grande ovação, afirmaram encontrar no dr. Javert um pai e não um superior (MARQUES E CAMPOS, 2011, p. 156).

Seis anos após a inauguração do IPA, Javert de Andrade seria assassinado pelo *reeducando* João Pereira Lima, a quem considerava um modelo de recuperação da política penal implantada no estado de São Paulo e que era famoso por liderar uma grande rebelião no Presídio da Ilha Anchieta, uma Casa Correcional originalmente inaugurada em 1908 e que passara por diversos fechamentos e reinaugurações, tendo sido utilizada para diferentes modelos de execução penal e abrigado diferentes perfis de presos:

2º sargento da Força Pública do Estado de São Paulo [Pereira Lima] assassinou, em 11 de abril de 1939, o 2º sargento do Exército, Theodomiro Freitas Santos, em um bordel na Rua Brigadeiro Tobias. Condenado a 11 anos de prisão, foge do Manicômio Judiciário em novembro de 1939. De volta ao Carandiru insurge-se várias vezes contra o regime disciplinar, chegando a ferir mais de quatro funcionários, até 1942. Em 14 de maio de 1946 é posto em liberdade (“livramento condicional”), mas, após uma série de furtos, é preso em 1948 e volta para a Casa de Detenção. É posteriormente transferido para o presídio da Avenida Tiradentes no qual, em 23 de maio de 1948, promoveu uma rebelião que fracassou. É transferido para o ICIA no mesmo ano, mas, em audiência na capital paulista em janeiro de 1950, conseguiu fugir do carro que o transportava. Em março do mesmo ano burlou o cerco no Hotel Paraguaçu, ao sair fardado de oficial do Exército. Foi recapturado no Hotel Esplendor, em 03 de março de 1950, e reconduzido à Ilha Anchieta

⁶² A concepção de uma *burocracia penitenciária* será tratada adiante. Por ora, basta dizer que se trata de um corpo profissional ambíguo, pois, ao mesmo tempo, fragmentado e amorfo, mas especificamente constituído na e para a gestão prisional, o qual ao mesmo tempo em que reproduz práticas oriundas dos ordenamentos da Segurança e da Justiça que conformam o dispositivo penitenciário, produz saberes e práticas também específicos.

(HORTA , 2013, p. 121).

A notícia sobre o assassinato de Javert de Andrade, em razão de suas várias versões, tornar-se-ia uma espécie de lenda do IPA de Rio Preto, sendo lembrada e recontada com frequência pelos seus servidores e equipe dirigente. Uma das primeiras razões para transformar o fato em polêmica surgiria logo no dia seguinte, em matéria publicada no jornal Correio da Manhã, quando ao menos três diferentes motivações para o crime seriam apontadas⁶³.

A história do Instituto Penal Agrícola de São José do Rio Preto, que representa o ápice do encarceramento em colônias agrícolas no estado de São Paulo, está ligada à reforma do sistema penal realizada no final do século XIX, quando os debates em torno do modelo a ser adotado resultaram na implantação do sistema progressivo da pena, dentro do qual as colônias agrícolas cumpririam a função de assegurar o disciplinamento pelo trabalho, ao mesmo tempo em que representariam a responsabilização das pessoas presas pela sua reabilitação, uma vez que a chegada àquele estabelecimento seria resultante de um conjunto de intervenções técnicas que supostamente teriam preparado o indivíduo para cumprir pena num regime de menor contenção. No período final do Império,

relatórios de ministros da Justiça (...) expressam as formas pelas quais a questão penitenciária vinha sendo olhada no país (...). É Nabuco de Araújo quem sugere, ainda na sua primeira passagem pelo Ministério, a criação de colônias penais – uma para *forçados*, para substituir a pena de galés, e outra de *livrados* para os galés que mostrassem boa conduta, aptidão para o trabalho, arrependimento e ainda para aqueles que estivessem em fase final de cumprimento de pena (SALLA, 1997, p. 98).

A modernidade penal, como descrevem Salla (1997) e Alvarez (2006), chegara ao Brasil como resultado da convergência entre grupos de elite opostos, encontrando no modelo progressivo da pena a acomodação necessária aos interesses de preservação do controle social exercido por esta elite, sobretudo no tocante à entrada no espaço público da população negra antes escravizada, dos imigrantes que se aglomeravam em áreas urbanas degradadas, de parcelas da população que as transformações econômicas em curso mantinham alijadas do mercado legal. A este contexto somar-se-iam transformações que marcaram o fim do século XIX, tanto aquelas de ordem política, com

⁶³. Ver em

http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=21010&url=http://memoria.bn.br/docreader# Acesso em janeiro de 2017.

a instauração da República; como sociais, com a emergência de novas elites ligadas à exportação do café, a atividades mercantis e à incipiente urbanização; e epistemológicas e intelectuais, com mudanças paradigmáticas nas formas de compreender e projetar a vida social.

Não foi mero acaso ou modismo, portanto, a presença de correntes criminológicas inspiradas em Lombroso, Ferri, e outros. Serviam estas teorias de esteio para justificar as práticas de gestão e operação nas instituições que surgiram na passagem do século, além de respaldar a intervenção do Estado junto à sociedade no contexto dos controles e inserções que promovia por meio destas instituições (SALLA, 1997, p. 117).

A emergência do positivismo enquanto arquétipo de estruturação nacional exerceu significativo impacto em todas as esferas da sociedade, impulsionando diversas políticas voltadas a promover o progresso e a ordem social, com forte hierarquização de valores e das classes sociais:

A noção primeira e fundamental é que o trabalho é o elemento ordenador da sociedade, a sua ‘lei suprema’. O cidadão recebe tudo da sociedade, pois esta lhe garante a segurança, os direitos individuais, a liberdade, a honra. O cidadão, portanto, está permanentemente endividado com a sociedade e deve retribuir o que dela recebe com o seu trabalho (CHALHOU, 2012, p. 70).

A cisão entre o “cidadão de bem” e os “vagabundos”, entre trabalhadores e bandidos, é alavancada pela incorporação das teorias originárias do positivismo, de modo que ao invés da construção de uma sociedade democrática e de igualdade no reconhecimento dos valores de cidadania, a modernidade brasileira, construída a partir do fim do regime escravista e da instauração da República, reafirmaria seus princípios de desigualdade racial, social, política e econômica, nos quais os mecanismos de produção da criminalidade, do criminoso e da punição tornam-se ferramentas fundamentais de controle da população. Em toda a América Latina, e especialmente no Brasil, que fora uma das últimas sociedades escravistas,

As elites pareciam muito otimistas com relação à possibilidade de transformar suas sociedades em países modernos e civilizados, todavia tinham de resolver o que percebiam como um obstáculo importante: a presença de amplos segmentos da população que viviam fora da lei (AGUIRRE, 2009, p. 53).

Em São Paulo, a criação da Penitenciária do Estado se insere na proposta de implantação de um conjunto de instituições cuja finalidade principal é possibilitar o controle social das “classes perigosas” e dos indesejáveis, bem como prevenir a disseminação do “germe do crime”, conforme palavras do então senador estadual Paulo

Egydio, que seria a primeira autoridade pública a suscitar esta proposta, apresentando um plano de reformas do Código Penal de 1890 e de implantação de uma “rede de prevenção e repressão ao crime e de tratamento ao criminoso” (SALLA, 1997, p. 122). No bojo destas propostas, impulsionando a concepção *de sistema prisional*, incluir-se-ia ainda a criação de uma burocracia própria para a gestão prisional, com cargos de direção e de vigilância e a normatização de procedimentos e serviços; a construção de novas instalações, seguindo parâmetros internacionais de higiene, contenção, vigilância e tratamento penal; a distribuição territorial e por tipo de pena dos estabelecimentos penais e sua subordinação ao juiz de direito da jurisdição.

A proposta de individualização da pena também ganha destaque, movida pela força da criminologia positivista e do saber-poder conquistado pela psiquiatria e pela medicina criminal, sinalizando mais um feixe constitutivo do emergente dispositivo penitenciário, qual seja, um conjunto de saberes e práticas científicas próprias de um ordenamento médico-penal. Não por acaso reforça-se a importância dos *doutores* e bacharéis em direito, sendo estas as habilitações permitidas para ocupar os postos de direção de estabelecimentos prisionais, segundo o projeto de *sistema penitenciário* proposto pelo senador paulista Paulo Egydio.

Complementando seu projeto de reforma prisional, o senador propunha ainda dois órgãos externos de auxílio à administração penitenciária, a saber, uma comissão de visitas e uma sociedade protetora dos condenados: “aquela com funções de fiscalizar o estado das prisões e servir de ouvidoria para possíveis reclamações dos condenados; esta com objetivo de acompanhá-los durante a execução da pena” (SALLA, 1997, p. 128), amparando-os também após a saída das prisões. Por fim, reforçando a concepção de especialização do saber prisional, o senador mencionava a necessidade de criação de uma Escola Penitenciária, de onde deveriam sair os futuros dirigentes de estabelecimentos penais.

Apesar dos embates políticos em torno do projeto do senador Paulo Egydio e também de outras propostas menos abrangentes surgidas no período, criou-se entre a elite de São Paulo do início do século XX um consenso quanto à necessidade de construção de um novo estabelecimento penal, passando o debate para a definição acerca do tipo e da localização deste novo estabelecimento. Paulatinamente, uma rede de controle social foi sendo implantada desde o fim do Império, com a inauguração do Hospício do Juquery

(1899), do Instituto Disciplinar (1903), e da Colônia Correccional da Ilha dos Porcos (1907), que posteriormente seria denominada Instituto Correccional da Ilha Anchieta. Cadeias públicas também eram construídas em diferentes comarcas, ao lado da “criação de escolas, órgãos de saúde e higiene (...) com o intuito de promover a moralização e os hábitos saudáveis de vida junto ao povo” (SALLA, 1997, p. 136).

Este complexo institucional, além de marcar a presença forte do Estado nas tentativas de controle social e de agenciamento da população brasileira para a adoção dos valores e comportamentos da modernidade, buscava também a conciliação entre a punição e a correção dos criminosos, como ficou evidente na criação da Colônia Correccional:

Em 1902 foi autorizada ao governo do Estado de São Paulo a construção de um Instituto Disciplinar e uma Colônia Correccional, subordinados à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Justiça. Entre 1902 e 1906 houve a escolha da Ilha dos Porcos para sediar a Colônia Correccional do Porto das Palmas, decisão tomada pelo presidente do Estado de São Paulo, Jorge Tibiriçá e pelos secretários de justiça, José Cardoso de Almeida e Washington Luiz Pereira de Souza. O projeto, elaborado por Francisco de Paula Ramos de Azevedo, visava atender aos propósitos de reabilitação social e de reeducação, fazendo com que a arquitetura minimizasse a ideia de confinamento, principalmente em relação à forma e disposição dos pavilhões, como também na ausência de altos muros (HORTA, 2014, p 39).

Assim, as propostas de implantação de programas de tratamento prisional voltados à reabilitação dos condenados, que exigira a construção de novas instituições e estabelecimentos e a adoção de projetos arquitetônicos voltados para esta finalidade, alcançam seu auge com a inauguração, em 1920, da Penitenciária do Estado em São Paulo:

A construção deveria atender aos requisitos da segurança e da higiene, assim como às disposições do Código quanto ao isolamento noturno e ao trabalho em conjunto durante o dia. Previa salas de aula, biblioteca, locais para culto religioso, farmácia, enfermaria, locutório, refeitórios, alojamentos para vigilantes, e próximo à Penitenciária uma casa para que o diretor e sua família residirem. Já indicava também as oficinas a serem criadas (SALLA, 1997, p. 138).

A Penitenciária do Estado simbolizava não apenas a preocupação estatal em prover a República de modernas tecnologias de punição, contenção e reabilitação dos criminosos. Simbolizava também o ideal de progresso de uma elite que demonstrava seu apreço pela construção de um novo país, em que a ordem social seria promovida pela “reeducação” daqueles indivíduos cuja inserção na ética do trabalho exigia técnicas precisas de intervenção e disciplinamento. Simbolizava, sobretudo, a pujança paulista e

seu compromisso em alavancar aquele progresso. Por isso a Penitenciária do Estado era apresentada “como estabelecimento modelar, o exemplo ímpar por meio do qual o Código Penal de 1890 (...) encontrava efetivamente seus meios de ser cumprido” (SALLA, 1997, p. 142) e onde o disciplinamento pelo trabalho deveria, finalmente, encontrar sua medida de sucesso.

A inauguração da penitenciária modelar produzirá alguns efeitos imediatos. Primeiramente, a afirmação de que era possível investir na regeneração dos criminosos que as Casas de Correção jamais alcançaram. Em segundo lugar, a mobilização da opinião pública nacional e internacional em torno do ideal do disciplinamento pelo trabalho e do sucesso da intervenção científica na política penal. Mas, ainda mais significativo, a configuração de um aparato prisional e de controle social que, ao mesmo tempo, possibilitava às autoridades paulistas um melhor fluxo de organização e execução das políticas de segurança e de encarceramento, e, ainda, a ampliação da influência de São Paulo no cenário nacional de definição das políticas penal e criminal.

O apoio da imprensa local e nacional, sob forte domínio das mesmas elites que patrocinaavam o ideal do progresso, e o silenciamento sobre as diversas ocorrências de violência intramuros, ajudavam a construir, durante a primeira década de seu funcionamento, o mito da Penitenciária do Estado como um presídio-modelo. A ideia-força que se apresentava para a Nação era a de “transformar as prisões em instituições bem administradas”:

A crença no poder da ciência, tanto para gerar conhecimento como para propor soluções a uma série de problemas sociais, inclusive a criminalidade, alimentava as políticas de Estado, que eram, por sua vez, mais fortes e tinham mais recursos que antes” (AGUIRRE, 2009, p. 57).

A seletividade penal, por seu turno, escamoteada pelo ideal da reabilitação e do disciplinamento pelo trabalho, se mostrava no perfil das pessoas encarceradas na Penitenciária do Estado, onde a maioria era composta de pessoas “pobres, simples lavradores, artesãos ou trabalhadores sem qualificação” (SALLA, 1997, p. 164).

Já internamente, o sucesso das intervenções científicas e da regeneração não se fazia tão evidente, sendo corriqueiros “todos os vícios e violências presentes em qualquer prisão do país ou do exterior” (SALLA, 1997, p.158). A discricionariedade dos servidores prisionais, incluindo corpo diretivo, quanto à análise do comportamento das pessoas

presas e a arbitrariedade no convívio cotidiano, aplicando-lhes sanções, punições e construindo, por meio do registro minucioso e estigmatizante, o perfil destas pessoas, em muito se distanciava da promessa regeneradora.

Mesmo antes da inauguração da Penitenciária do Estado, cuja construção se prolongou por 9 anos, o governo do estado aprovou o regimento penitenciário do estado, Lei nº 1.406 de 1913. Por este regimento, observa-se que o controle sobre o destino dos presos era mantido maiormente na esfera administrativa. Ao diretor cabia presidir o “Tribunal do Comportamento”, pelo qual classificava os presos segundo o seu comportamento em bom, regular, médio, sofrível, mau e péssimo. Ao diretor cabia, igualmente, encaminhar parecer ao Presidente do Estado, recomendando o livramento condicional dos presos. O primeiro regimento penitenciário do estado praticamente não continha normas regulando a conduta do diretor e dos agentes penitenciários. Ele versava principalmente sobre a rotina do preso, seus benefícios e disciplina (FILHO, 2017, p. 37).

Ainda de acordo com Salla (1997), os registros de prontuários mostram que práticas de maus-tratos e procedimentos de desqualificação e patologização dos indivíduos também eram comuns, assim como eram corriqueiros os atos de desobediência e resistência das pessoas presas ao regulamento e às obrigações que lhe eram impostas.

Além disso, castigos físicos, espancamentos, isolamento em celas sem luz ou ventilação, restrição de alimentação, dentre outras formas irregulares de punição, colocavam em xeque a efetividade dos propósitos regeneradores da pena, reeditando as mesmas condições que, encontradas nas cadeias coloniais e nas Casas de Correção, haviam justificado a criação da Penitenciária.

Assim, se

externamente, a Penitenciária foi, ao longo da década de 1920, forjando a sua imagem de prisão modelar, para dentro das suas muralhas ocultava as inúmeras formas de adicionar mais penas, mais restrições à liberdade, através da imposição de duros castigos ou de hábeis artifícios de controle disciplinar e de avaliação do comportamento dos condenados (SALLA, 1997, p. 198).

Ao mesmo tempo em que o ideal do progresso e sua seletividade projetavam diversos instrumentos de controle sobre determinadas parcelas da sociedade, as primeiras três décadas do século XX foram marcadas por diversos movimentos de insurgência política - com forte base nas forças armadas - que tinham como finalidade pôr fim às formas de dominação ainda exercidas por parte da antiga elite imperial. Uma pequena burguesia urbana, especialmente ligada à configuração do aparelho de Estado, às forças armadas e às atividades mercantis e de serviços, emergia na capital de São Paulo. Desta

urbanização e de sua industrialização também surgira uma nova classe de trabalhadores, agora ligada ao movimento operário e com reivindicações por direitos civis e trabalhistas. Ao fortalecimento do Partido Comunista Brasileiro, correspondia o fortalecimento da repressão política pelo Estado.

A reforma constitucional de 1926 fortaleceria este poder repressor, com maior participação do governo federal no enfrentamento dos movimentos de sublevação e de ações revolucionárias, inclusive por meio do instituto do Estado de Sítio e de intervenção nos estados (VIANNA, 1978). A emergente burguesia urbana buscava sobrepor uma política de inspiração nacionalista aos interesses da oligarquia, sendo o Tenentismo a expressão desta doutrina e a estratégia por meio da qual se buscava o fortalecimento do Estado e a centralização de seu poder (SANTA ROSA, 1933)⁶⁴.

Os movimentos revolucionários, as insurgências do Tenentismo, os movimentos operários e os conflitos pelo poder político resultaram no aumento do encarceramento e na chegada às prisões de novos perfis de encarcerados: os trabalhadores organizados e, posteriormente, os presos políticos⁶⁵. Para atender às novas dinâmicas sociais, em 1928 o governo de São Paulo reestabelece o funcionamento da antiga Colônia Correccional da Ilha dos Porcos, “agora com o nome de Colônia Correccional do Estado de São Paulo, tornando-se um presídio de segurança máxima e com a presença da Força Pública do Estado” (Horta, 2014, p. 41), onde eram encarcerados os operários paulistas detidos pela repressão aos movimentos de trabalhadores. Três anos depois, a Colônia Correccional seria transformada em Presídio Político, e em 1942 voltaria a ser uma unidade do sistema progressivo, passando a se chamar Instituto Correccional da Ilha Anchieta (HORTA, 2014).

Palco de histórias diversas, que incluem supostas relações de proximidade entre pessoas presas, equipes dirigentes e moradores da Ilha, o Instituto Correccional da Ilha

⁶⁴ Para este autor, o Tenentismo seria um movimento desenvolvimentista, embora nacionalista, autoritário e centralizador. Em que pese a controvérsia desta interpretação, no processo de configuração do Estado brasileiro o Tenentismo exerceu forte influência para a superação da fragmentação de poder que caracterizava o modo de organização política herdado do colonialismo, em especial as divisões geográficas, a dominação das elites oligárquicas e o domínio privado sobre a punição.

⁶⁵ Também o desterro fazia-se comum no início do Século XX, sendo uma pena prevista no Código Penal de 1890. Esta foi a medida adotada, por exemplo, após as Revoltas da Vacina, em 1904, e da Chibata, em 1910, ambas no Rio de Janeiro e que tiveram o desterro como desfecho punitivo para cerca de duas mil pessoas, que foram enviadas da capital federal para as “regiões do Acre”, conforme a interessante pesquisa de doutorado realizada por Francisco Bento da Silva e intitulada “Acre, a ‘Pátria dos proscritos.’ Prisões e Desterros para as regiões do Acre em 1904 e 1910.

Anchieta seria também o palco de uma impactante rebelião, quando, em 1952, liderados por João Pereira Lima e outros condenados, os presos assassinaram toda a equipe dirigente e diversos outros servidores, dominando toda a Ilha e partindo em cinematográfica fuga com lanchas pelo mar.

Após sua captura, em 1952, Pereira Lima permaneceu na Penitenciária do Estado até 12 de junho de 1956, quando é transferido para o Instituto Penal Agrícola de São José do Rio Preto. Quando, em 4 de junho de 1960, iniciam-se os processos do júri referente à rebelião de 1952, uma das testemunhas que defendeu Pereira Lima, alegando seu bom comportamento e serviços prestados, fora o Dr. Javert de Andrade, diretor do presídio em São José do Rio Preto (HORTA, 2014, p. 122).

Segundo seus ideólogos e seguidores, se a promessa regeneradora da Penitenciária do Estado parecia em risco, o problema não poderia ser atribuído a falhas ou inadequações de seu modelo; tratava-se, por outro lado, de uma deficiência no arranjo institucional mais amplo da execução da pena, uma vez que as funções regeneradoras da Penitenciária do Estado deveriam ser complementadas pela abordagem progressiva do sistema penitenciário.

Por isso, a criação do Instituto Penal Agrícola de São José do Rio Preto, conforme mencionado anteriormente, embora ligada à concepção de progressão da pena que fora instituída ainda no século XIX e que avançara em São Paulo a partir da implantação das demais instituições de controle social e punição, que incluíam, agora, a Penitenciária do Estado e a reativação, rebatizada, da Casa Correcional na Ilha Anchieta, viria a ser consolidada com a instituição do DIPE – Departamento dos Institutos Penais do Estado, em 1956⁶⁶.

66 Ainda na década de 1940 o governo paulista criara, por meio do Decreto-lei 13.948/43, o Departamento dos Presídios de São Paulo, instituindo o cargo de Diretor Geral dos Presídios e de Diretor da Penitenciária do Estado. Este Departamento, contudo, apenas formalizava funções que já eram exercidas por membros da Segurança Pública de São Paulo, caso de Franklin de Toledo Piza, primeiro Delegado Geral de Polícia de São Paulo e, posteriormente, primeiro Diretor da Penitenciária do Estado. Sucessivamente, os cargos de Diretor de Presídios e de Diretor da Penitenciária do Estado serão ocupados por representantes da elite paulista da Segurança e da Justiça, casos de Acácio Nogueira, que, no período de 1940 a 1942 acumulou o cargo de Secretário de Segurança Pública de São Paulo com o cargo de Diretor da Penitenciária do Estado, por ele dirigida entre os anos de 1932 e 1943; Flaminio Favero, catedrático de Medicina Legal da Faculdade de Medicina da USP e da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie, Diretor do Departamento de Presídios entre os anos de 1943 e 1945 ou, ainda, do jurista Antônio de Queiroz Filho, que após dirigir o Departamento de Presídios entre os anos de 1945 e 1947, ingressaria na política partidária e ocuparia diversos cargos eletivos e executivos, dentre os quais o de Secretário da Justiça e Negócios do Interior de São Paulo, entre os anos de 1957 e 1958, durante o governo de Jânio Quadros (1955-1959). Assim, mais do que servir à Administração Penitenciária, o Departamento de Presídios permitia formalizar os cargos diretivos ocupados por tais personalidades, sendo indispensável como instrumento para harmonizar conflitos entre as diversas forças e tendências envolvidas no debate criminológico da época. Apenas com a criação do DIPE, em 1956, surgirão as

Dentro desta perspectiva de progressão da pena e de responsabilização das pessoas encarceradas, os Institutos Penais Agrícolas representavam uma nova promessa ressocializadora, assentada sob o esforço do trabalho e da aprendizagem laborterápica:

Capítulo V

Dos Institutos Penais Agrícolas

Seção I Da Finalidade e Organização

Artigo 105 - Os Institutos Penais Agrícolas, sediados em São José do Rio Preto, Bauru e Itapetininga, são estabelecimentos destinados ao cumprimento do terceiro estágio da pena, podendo manter seções especiais para o cumprimento das penas de detenção e execução das medidas de segurança.

§ 1º - Os estabelecimentos a que se refere o presente artigo são prisões abertas, sem aparelhamento de segurança e sem guarda armada, caracterizando-se pelo sistema de disciplina aceita pelo preso em virtude do seu sentimento de responsabilidade.

§ 2º - Os recolhidos permanecerão em regime de semiliberdade observadas as prescrições do regimento interno (SÃO PAULO, 1963, grifo meu).

Uma vez que se completara a arquitetura conceitual da progressão da pena e a construção dos estabelecimentos penais que deveriam concretizar os preceitos da reabilitação dos criminosos, os eventos de resistência das pessoas encarceradas contra o *sistema penitenciário* – tal qual o assassinato de Javert de Andrade - sinalizavam a importância de se dotar a Administração Penitenciária de um corpo técnico e gerencial próprio, vinculado a um órgão específico e centralizado, capaz de compreender as especificidades da gestão prisional e produzir saberes próprios para atender suas demandas.

Nesse momento, já decaíra a influência que as forças relacionadas àquele ordenamento médico-penal haviam exercido no bojo da criminologia positivista, emergindo, por sobredeterminação do feixe da Segurança, a perspectiva que se tornaria predominante a partir de meados do século XX: a do aparato prisional como equipamento voltado primordialmente para a “defesa da sociedade” por meio do afastamento dos indivíduos perigosos.

diversas funções e instâncias destinadas à administração da execução penal nos estabelecimentos penitenciários, inclusive mediante a desvinculação administrativa das cadeias públicas e da Casa de Detenção, que ficaram sob gestão da Secretaria de Segurança

Além disso, eram comuns as queixas dos mais variados setores da sociedade, incluindo aqueles ligados à administração pública e aos criminologistas que sustentaram a adoção do modelo progressivo da pena, acerca da indisponibilidade e da baixa confiabilidade de dados que permitissem “a construção de conhecimentos sobre o crime, a criminalidade e o funcionamento da justiça criminal no Brasil” (ALVAREZ, 2006, p. 141), o que tornava urgente a necessidade de instituir um corpo profissionalizado para a Administração Penitenciária.

Assim, a partir de 1963, um Decreto de normatização regimental do DIPE⁶⁷ passaria a prever, dentre outros aspectos, a utilização de unidades distintas para separação de tipos criminais e gênero das pessoas presas, estrutura organizacional dotada de profissionais para realizar diferentes intervenções técnicas, destinadas a promover a reabilitação dos indivíduos e o progressivo relaxamento das restrições e dos aparatos de contenção das pessoas encarceradas como estratégia para sua progressiva responsabilização:

Capítulo I

Da Finalidade e Organização

Artigo 1º - O Departamento dos Institutos Penais do Estado (D.I.P.E.), órgão da Secretaria da Justiça, tem por finalidade:

a execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança detentivas, em seus estabelecimentos, penitenciários;

a reeducação e a ressocialização de infratores de Lei Penal, através da individualização da pena;

a centralização técnico-científica de todos os serviços penitenciários do Estado a fim de que fique assegurada a unidade de sua execução;

o estudo da criminalidade nos seus diversos aspectos e a realização de pesquisas nos vários domínios da ciência Penitenciária;

prestar assistência moral e material às famílias dos sentenciados e contribuir para a reintegração social dos egressos;

promover a formação, o aperfeiçoamento ou a especificação de pessoal habilitado a dirigir, organizar, e executar os serviços do D.I.P.E. (SÃO PAULO, 1963)

⁶⁷ Decreto nº 42.446, de 9 de setembro de 1963, “Aprova o Regulamento do Departamento dos Institutos Penais do Estado e dá outras providências” (SÃO PAULO, 1963).

Inserido na Secretaria de Justiça, o DIPE se consolidaria como o órgão responsável pela gestão burocrático-administrativa da execução da pena, cabendo-lhe, portanto, configurar um corpo profissional específico e organizar o regime de progressão da pena, gerenciando as diversas unidades prisionais então existentes.

Entretanto, se o arranjo organizacional instituído a partir da instauração da República e consubstanciado na normatização regimental do DIPE, em 1963, propunha certa racionalidade para a gestão prisional, a ocupação dos cargos e a elaboração dos regulamentos continuavam submetidas a uma sobreposição de papéis e instâncias que já eram comuns desde o fim do século XIX, com forte influência das forças de segurança sobre os estabelecimentos prisionais. Reportando-se ao período das reformas que levaram à criação do complexo de instituições de controle social no início do século XX, incluindo a Penitenciária do Estado, Salla, menciona:

Franklin de Toledo Piza havia construído sua carreira nas fileiras da Polícia, onde chegou a ser delegado-geral; em seguida, dirige por alguns anos a Penitenciária da Tiradentes e depois, com a inauguração da nova no Carandiru, mantém-se à frente dela até o início da década de 30. Percurso parecido com Alfredo Issa Ássaly que também sai dos quadros da polícia para a vice-diretoria da Penitenciária (SALLA, 1997, p. 137).

Olhando em retrospectiva, a configuração do sistema penitenciário paulista e seu impacto em nível nacional tem início com a adoção de uma perspectiva científicista de tratamento penal representada pela criminologia positivista, cuja função social primordial era estabelecer formas de controle social e de manutenção das diferenças raciais e de classe, ao mesmo tempo em que garantia às elites locais o protagonismo na produção de uma nova configuração do espaço urbano e das relações sociais, assentada sobre o trabalho livre e assalariado.

O crescimento urbano e a diversificação das relações sociais exigiam, para os projetos de controle social, a implantação de um complexo de instituições que se destinavam, por um lado, ao disciplinamento das classes perigosas e à sua educação para o novo mundo regido pela Lei e pelo trabalho, dirigindo-se aos diferentes “tipos” de criminosos, delinquentes e desajustados, e confinando-os num aparato prisional que propunha, pela progressão da pena e pela disciplina laboral, reabilitá-los para o convívio social adequado. Por outro lado, todo o discurso penal atuava no sentido de alcançar a legitimidade social para as transformações em curso no aparato prisional, como estratégia de afirmação de uma nova moralidade coletiva.

Assim, das cadeias às casas de correção, destas à Penitenciária do Estado e da Penitenciária ao complexo de instituições voltadas à progressão da pena, incluindo as colônias e institutos agrícolas, a perspectiva do tratamento penal baseado no isolamento dos indivíduos e em sua reabilitação por meio da disciplina e do trabalho foram se configurando como o modelo de sistema prisional, o qual deveria ser complementado por um modelo adequado de Administração Penitenciária, incluindo um corpo profissional especificamente preparado para as funções atribuídas a este sistema.

Em disputas e acomodações encontravam-se as forças ligadas ao ordenamento da Justiça, em especial, naquele momento, juristas e bacharéis que produziam os grandes debates públicos e legislativos acerca das penas e das prisões; as forças da Segurança, que operavam as ações de controle das “classes perigosas” e das prisões; e, como desdobramentos de ambas, um novo corpo de “especialistas” que emergia a partir do próprio sistema prisional e que produzia saberes e práticas ligados diretamente aos conflitos e relações estabelecidos no dia a dia dos estabelecimentos prisionais.

É no desenrolar destas acomodações entre diversas tendências que a política prisional vai produzir formas mais complexas de coexistência entre atores e forças distintas⁶⁸. Não por acaso, as sobreposições de papéis e de atribuições entre diferentes instituições estatais foi sendo incorporada como elemento constituinte das unidades prisionais, como demonstram os casos do IPA de Rio Preto, com a nomeação de um promotor público como primeiro diretor da unidade, e do Instituto Correcional da Ilha Grande, que, ao ser reaberto na década de 1940, estava subordinado, ao mesmo tempo, à Secretaria de Justiça e Negócios do Interior e à Secretaria de Segurança Pública, alternando tarefas e responsabilidades entre civis e militares, com preponderância dos procedimentos focados no controle das pessoas presas:

majoritariamente, os cargos da administração eram ocupados por funcionários civis, porém, costumeiramente, o cargo de diretor era ocupado por militares da própria Força Pública paulista (HORTA, 2013, p.68).

Salla (1997) também já apontara essa tensão no Código Penal do Império, no qual a partilha de funções e responsabilidades gerava diversos conflitos, pois enquanto as forças policiais se responsabilizavam pelas operações e pela definição do modo de funcionamento das cadeias, os governos provinciais definiam as normativas que deveriam

⁶⁸ Conforme discutido no capítulo anterior, quando foi apontada a correlação entre Administração Penitenciária e grupos criminais na gestão das prisões paulistas.

regular as penas e as unidades prisionais, fazendo com que nem os regulamentos fossem adequados aos estabelecimentos, nem as operações do cotidiano fossem fiéis às normas, ambos gerando formas de sobrepena que iam muito além do que estava previsto no Código. Da mesma forma, Alvarez (2006) aponta que também a incorporação da criminologia no Brasil resultou não apenas das tensões e acomodações entre médicos e juristas, mas, sobretudo, por meio de um ecletismo teórico calcado em simplificações e justaposições de teorias.

Assim, embora se observe historicamente a preponderância dos quadros da segurança na formação do que, posteriormente, viria a ser constituído como uma *burocracia penitenciária*, o que se percebe ao longo do processo de configuração do dispositivo penitenciário no Brasil, sobre o qual a experiência paulista exercerá forte determinação, é que as tensões entre as duas forças principais que disputavam a estruturação e o funcionamento dos estabelecimentos e aparatos estaduais, a saber, as forças da Segurança – cujos saberes vão dominar os regulamentos e práticas do cotidiano - e as forças da Justiça – exercendo supremacia na definição dos crimes e das penas – irão forjar a profissionalização dos quadros de servidores prisionais, configurando uma burocracia específica, com saberes e forças próprios de seu feixe de atuação.

A criação do DIPE, em São Paulo, e sua posterior normatização regimental, que consolidaria seu papel de órgão gestor da Administração Penitenciária, representam, portanto, momentos fundamentais para a institucionalização desta *burocracia penitenciária* surgida a partir do debate promovido desde o fim do século XIX, o qual dera origem à Penitenciária do Estado. E será esse modelo de institucionalização de uma burocracia específica da Administração Penitenciária que seria, posteriormente, seguido pelos outros entes federativos.

3. Os ordenamentos conformam o dispositivo

O percurso observado em São Paulo a partir de revisão bibliográfica e de documentos oficiais pode, de certa forma, ser cotejado ao cenário nacional, menos para encontrar semelhanças nos processos de constituição dos aparatos prisionais, mas principalmente para buscar compreender como aquelas forças se articulam, disputam e conformam o dispositivo penitenciário contemporâneo.

Realizando uma análise político-institucional do Judiciário brasileiro desde o processo de independência da colônia e da passagem do regime jurídico-político para o Império, Koerner destaca que a configuração de um regime centralizado, baseado na figura do Imperador e na construção do Estado, não significou, em consequência, um avanço no sentido de promoção do direito público e das instituições representativas de uma vontade popular. Pelo contrário, “a continuidade da escravidão significa que o Estado independente recém-constituído não tem base popular sobre a qual funda a legitimidade de suas instituições políticas” (KOERNER, 2006, p. 262), uma vez que este Estado centralizado e ao qual caberia a tarefa de unificar o território brasileiro e constituir a Nação, é fruto de uma articulação com a elite escravista, o que gerava uma “defasagem entre o direito positivo, o arranjo institucional e o padrão de relações de dominação” (KOERNER, 2006, p. 263).

Em tal contexto de relações e práticas sociais, a incorporação brasileira das doutrinas liberais fortemente presentes no cenário europeu dar-se-á por meio da elaboração de regras e práticas de interpretação específicas destas mesmas doutrinas liberais e dos direitos que as caracterizam⁶⁹, sedimentando o caminho para uma “tradição jurídica” própria do incipiente sistema de justiça brasileiro, o qual, nas palavras de Alvarez (2003) se consolidará, posteriormente, como um sistema especializado em tratar “desigualmente os desiguais”.

Já no período de instauração da República, em que ao Poder Judiciário, distinto e autônomo em relação ao Executivo e ao Legislativo, passa a caber a tarefa de intervir e controlar os demais Poderes, devendo assegurar a conformidade de seus atos à Constituição, a adesão das elites ao positivismo e a incorporação do debate criminológico na estrutura judiciária brasileira serão fundamentais para produzir a coexistência entre um regime de positivação de direitos e um conjunto de práticas de violência institucional,

⁶⁹ Isso não significa que em outros países o liberalismo e os Estados políticos por ele instaurados tenham sido homogêneos. BOSI (1992) faz este alerta, ao descrever como, após a Revolução Industrial inglesa, diferentes ideologias atuaram na configuração dos Estados liberais nas diferentes nações europeias. O destaque ao contexto brasileiro, no entanto, está na acomodação promovida entre doutrinas diversas, o que permitiu convergir, por exemplo, aspectos do positivismo, do liberalismo e do escravismo, sendo o positivismo brasileiro, nas palavras de Otto Maria Carpeaux, “algo que ultrapassa os limites da história de um sistema filosófico” (*apud* BOSI, 1992, p.272) e que viria a permitir a manutenção da “desigualdade natural”, numa sociedade em construção de um regime jurídico de igualdade formal.

promovendo formas de acomodação entre a universalidade do direito positivo e a seletividade do sistema penal⁷⁰.

Depreende-se, dessa forma, que o ordenamento da Justiça possui influência fundamental para a conformação do dispositivo penitenciário, no qual, como será abordado posteriormente, o cumprimento do direito pode ou não ser requisito para a manutenção da ordem institucional.

Em termos gerais, no período que vai da segunda metade do século XIX até a segunda metade do século XX o que se observa é uma sobreposição e constantes disputas entre linhas de forças da Justiça e da Segurança, sendo que enquanto aquelas dominam os debates acerca do crime e da produção dos criminosos, estas se afirmam como determinantes na configuração das práticas e saberes empíricos do controle social, os quais, posteriormente, serão incorporados à Administração Penitenciária para a produção do controle nos estabelecimentos prisionais.

Ademais, importa observar que ao longo de todo este período o embate aqui identificado entre os ordenamentos está ligado, sobretudo, à dominância do Poder Executivo como indutor e propulsor do próprio Estado brasileiro. É na esfera deste Poder que se desdobrará o processo de configuração do dispositivo penitenciário, uma vez que, como destaca Teixeira (2009, p. 75).

No que toca ao Poder Judiciário, mesmo após o advento da República, não haveria ainda que falar em funções fiscalizatórias junto ao cárcere ou mesmo relativas ao acompanhamento do cumprimento da pena. A atuação dos juízes criminais, assim, mantinha-se adstrita à condenação, não desempenhando atividades propriamente jurisdicionais ou correccionais na prisão, estando a cargo do Poder Executivo e da administração dos estabelecimentos – que em sua maioria era exercida por delegados de polícia - a gerência da massa dos indivíduos encarcerados.

Por outro lado, se a virada do século trouxe consigo um grande otimismo com relação às reformas carcerárias (AGUIRRE, 2009), e a entrada em funcionamento da Penitenciária do Estado, em São Paulo, “proporcionou a montagem de uma série de serviços burocráticos e de uma variedade nunca vista de procedimentos de análise, estudo e registro de informações sobre a vida do preso” (SALLA, 1997, p. 247), a permanência da violência institucional no interior dos cárceres, o fracasso da prometida regeneração

70 Como esclarece NUNES, 2018, data desse período, apenas, o início do processo de profissionalização das polícias, com o assalariamento dos policiais e estabelecimento de jornada de dedicação em tempo integral.

dos criminosos, o aumento do encarceramento e a crença na necessidade de aperfeiçoamento do sistema como estratégia para se alcançar, enfim, os resultados “ressocializadores” nunca obtidos, fortaleceram a perspectiva da necessidade de profissionalização da Administração Penitenciária e de aprimoramento do sistema de progressão da pena, fazendo retrair forças que poderiam compor outros feixes importantes, tal como o ordenamento médico-penal que tivera influência no início do século XX.

Estas coexistências e acomodações irão justapor política penal e políticas de controle social. Assim, Koerner (1994) destaca que durante a Primeira República tanto as organizações judiciais como as policiais estavam íntima e institucionalmente vinculadas aos valores e práticas do coronelismo, num sistema de compromissos que, conquanto conferisse às corporações policiais poder para agir conforme os interesses das oligarquias dominantes nos estados, sobrepujava o exercício da legislação por parte das organizações judiciais a estes mesmos interesses, sendo que a organização descentralizada do Judiciário e da polícia resultava em controles locais da nomeação dos ocupantes dos cargos judiciais e da segurança.

Esta dinâmica de compromissos com as oligarquias permitia às forças policiais e, em especial, aos chefes de polícia, as oportunidades necessárias para prestar às elites os serviços a elas necessários, resultando, em muitos casos, em promoções e nomeações para os próprios órgãos judiciais:

O [presidente] Rodrigues Alves nomeou [para o Superior Tribunal Federal] três chefes de polícia: Oliveira Ribeiro, Desembargador de São Paulo, que fora Chefe de Polícia durante seu governo em São Paulo; Cardoso de Casto e Manuel Espínola (...). Nilo Peçanha nomeou Godofredo Cunha, genro de Quintino Bocaiúva e seu amigo, e Carolino Leoni Ramos, que fora Deputado Estadual no Rio de Janeiro e Chefe de Polícia do Distrito Federal durante seu governo (KOERNER, 1994, p. 62).

Ainda na velha República, a emergência da nova escola penal (ALVAREZ, 2003) promoveu o deslocamento do eixo da punição, que, conquanto tenha mantido suas funções tradicionais de vingança, defesa da sociedade e prevenção de novos delitos, esteve calcada na investigação do criminoso e na reforma dos indivíduos delinquentes. Esta mudança doutrinária exerceu forte impacto nos sistemas de justiça: embora juristas e bacharéis tenham permanecido como atores privilegiados na construção das políticas penais, naquilo que Faoro (1958), dentre outros, denominou como o *bacharelismo* da

política brasileira, a eles juntaram-se médicos e psiquiatras, criminólogos e estudiosos das novas ciências sociais.

Como destaca Adorno, no prefácio à obra de Alvarez (2003, p. 09), “a nova escola penal e o saber criminológico que lhe é correlato inventaram, por conseguinte, a fórmula para tornar aceitável e legítima a ordem liberal fundada na desigualdade”, sendo o debate penal da época dominado por uma elite intelectual e jurídica que, reunida em diversos círculos surgidos a partir das Faculdades de Direito, promovia novos entendimentos e novas práticas acerca das pessoas a serem controladas e dos institutos e instituições que deveriam pôr em prática os sistemas de controle e de tratamento penal das classes indesejáveis.

Assim, ao mesmo tempo em que se instituía a Força Pública como aparato repressivo e de manutenção da ordem pública, em substituição ao então Corpo Policial Permanente (NUNES, 2018), novas abordagens penais tratavam de definir o crime e o criminoso, ocupando a criminologia positivista o lugar de configuração dos arranjos doutrinários que normatizavam e normalizavam os comportamentos e as desigualdades entre os indivíduos e as classes sociais:

A inquietação diante da pobreza urbana, presente (...) desde o limiar da República, levou as elites políticas e intelectuais da época a buscarem estratégias diversas que visavam não apenas criar novos instrumentos de controle social dessas pessoas, mas também adequar suas formas de conduta às exigências colocadas pela marcha da civilização e do progresso do país (...) A criminologia, como um saber normalizador voltado para o combate ao crime e à criminalidade, expande o horizonte de normalização para todas as ações consideradas “anormais”, dirigindo-se virtualmente para os modos de vida da pobreza urbana em geral (ALVAREZ, 2003, p. 158).

Por outro lado, o mesmo positivismo presente na criminologia e no controle da violência que marcaram a Primeira República - e por meio do qual se fez possível conciliar perspectivas liberais da economia e da política com o tratamento desigual de pessoas socialmente desiguais, embora num arranjo jurídico de igualdade formal – esteve presente, em outras facetas, na ascensão de uma nova burguesia, que, alijada do centro de tomada de decisões representado, sobretudo, pela oligarquia paulista, chegará ao poder em outubro de 1930, sob a liderança de Getúlio Vargas.

Oriundo do Partido Republicano Riograndense, Vargas destacara-se tanto por adotar posturas conciliatórias em seus diferentes mandatos (de Deputado e Presidente do

Estado no Rio Grande do Sul e de Ministro da Fazenda no Governo Washington Luís), como por defender posições contrárias à política nacional comandada pelos governantes da República Velha. Sua origem e trajetória gaúchas, bem como as especificidades dos conflitos políticos, sociais e econômicos que marcam o Rio Grande do Sul no ocaso do Regime Imperial, levaram à política brasileira outros traços significativos do positivismo que caracteriza as instituições nacionais construídas na primeira metade do século XX.

Bosi (1992) descreve estes traços característicos do positivismo gaúcho do final do XIX e início do século XX partindo da premissa de que, no Sul do Brasil, os seguidores de Comte

propunham-se harmonizar as forças que a iniciativa privada põe em movimento. Para tanto, defendiam o modelo de um regime presidencialista austero e prestante a que o sufrágio universal (incluindo o voto das mulheres, dos analfabetos e dos religiosos) daria larga margem de representatividade. A amplitude máxima do corpo eleitoral permitiria que se confiasse maior delegação de poderes aos escolhidos pelo voto a descoberto, segundo o princípio de "viver às claras". A ditadura republicana, assim auspiciada, e aceita religiosamente pelo Partido Republicano Rio-Grandense, teria como contrapeso democrático a atuação de uma Assembleia de Representantes, também eleita diretamente, a qual caberia o papel exclusivo de discutir, emendar e votar o orçamento proposto pelo Executivo (BOSI, 1992, p. 266).

Tal premissa, segue o autor, seria determinante da Constituição gaúcha de 1891, redigida por uma das personalidades políticas locais e uma das pessoas que influenciariam fortemente o pensamento de Vargas, o patriarca do Rio Grande do Sul, Júlio de Castilhos. Ainda de acordo com Bosi, da premissa positivista da política gaúcha decorreriam algumas iniciativas que, inicialmente implantadas no próprio estado, seriam mais tarde assumidas pelo governo Vargas instaurado a partir de 1930:

Entre outras recomendações de Comte figurava a da continuidade administrativa. Castilhos converteu-a em artigo que permitia a reeleição do presidente desde que este obtivesse três quartas partes dos votos (BOSI, 1992, p. 267).

Vargas, mediante diversas manobras políticas, ficará na Presidência do país no período de 1930 a 1945, retornando, por meio de eleições diretas, no ano de 1950. Antes disso, no intuito de promover, segundo o ideal comteano, a “passagem da fase militar-feudal para a fase industrial da Humanidade” (BOSI, 1992, p. 268), a burguesia gaúcha reunida no Partido Republicano teria implantado medidas prototípicas do que seria mais tarde adotado em todo o país, dentre elas a taxaçoão de terras e os impostos fundiários; o princípio de que era preciso um “Estado suficientemente forte para mediar tanto os conflitos entre setores das classes dominantes como as tensões entre estas e os

trabalhadores” (BOSI, 1992, p. 271); a diversificação da atuação do Estado na economia, fosse por meio da criação de empresas públicas para suprimento dos serviços básicos da população, fosse pelo incentivo estatal a setores estratégicos da economia, em especial as manufaturas, as indústrias e as pequenas propriedades agrícolas voltadas ao mercado interno; e, ainda, a busca de equilíbrio entre as finanças públicas e os investimentos do Estado para a modernização da Nação, dando à política econômica um caráter aparentemente paradoxal, na medida em que se propunha a ser, “ao mesmo tempo, saneadora ortodoxa das finanças, industrialista e centralizadora” (BOSI, 1992, p. 276).

Não obstante, será no trato das questões sociais que as adaptações do positivismo comteano ao contexto gaúcho e, em seguida, ao nacionalismo varguista, trarão consequências fundamentais para o sistema penal brasileiro. Desde os tempos de Júlio de Castilhos (1860-1903), passando pelos cinco governos de Borges de Medeiros (de 1898 a 1908 e de 1913 a 1928) e chegando à presidência com Getúlio, o fomento e o controle da classe de trabalhadores urbanos darão a tônica do desenvolvimentismo republicano por eles defendido. Nesta perspectiva, a política social defendida pelo Partido Republicano Riograndense se pautaria por dois princípios complementares:

O primeiro, que no contexto do Brasil oligárquico se poderia chamar progressista, consistia em acolher e sancionar com a autoridade do Executivo certas reivindicações típicas dos trabalhadores urbanos que já demandavam redução da jornada, melhores condições de vida na fábrica e salários menos vis; o segundo, que certamente se pode chamar de centralizador, e que atribuía ao Estado a função de mediar e, nos casos extremos, arbitrar os conflitos entre operários e patrões (BOSI, 1992, p. 277).

Essa dupla função do Estado frente às questões trabalhistas fora recorrente na política rio-grandense, segundo a qual, em momentos de greves, atendia-se boa parte das reivindicações operárias e, ao mesmo tempo, coibia-se a realização de atos e movimentos considerados violentos ou subversivos. Na perspectiva de Bosi, esta herança será levada ao governo federal de Vargas, cumprindo o Estado o papel de tribunal privilegiado da questão trabalhista.

Por outro lado, se a chegada de Vargas ao governo federal coloca a questão trabalhista no centro das políticas sociais, o controle das classes sociais e dos inimigos do Estado coloca a política criminal como o ingrediente indispensável do desenvolvimentismo pretendido, potencializando as tensões entre a normatividade do

sistema de justiça e as práticas operadas pelas forças de segurança. Desde sua chegada ao governo federal⁷¹, Vargas

Governou o Brasil por quatro anos sem suspender a constituição de 1891. Na realidade, fazendo uso de decretos-lei, seu governo criara uma sistemática legal que dava ao chefe de Estado poderes discricionários, no âmbito executivo e legislativo. No poder, ele dissolveu o Congresso Nacional, nomeou interventores estaduais e municipais e extinguiu as câmaras legislativas estaduais e municipais (CANCELLI, 2014, p. 2).

Operava-se assim um processo de centralização do poder e da instância decisória de governo, com vistas a neutralizar as forças oligárquicas dominantes nos estados.

Com a Constituição de 1934 se estabeleceu a conformação que as polícias militares e o Exército assumem até hoje. Mais do que isso, o texto que trata das temáticas da segurança e da defesa nacional se transformaria em eixo permanente das constituições que se seguiram. A norma constitucional de 1934 determinava que as polícias militares fossem consideradas “[...] reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a estes atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União” (BRASIL, 1934, art. 167), uma estratégia de garantir o controle do governo central sobre as polícias estaduais. Também no texto de 1934 surgiu a definição clássica das Forças Armadas: instituições nacionais permanentes, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos; destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei (NUNES, 2018, p. 96).

Em disputa com este processo de centralização, as forças de oposição se organizavam em alianças, grupos e partidos, com destaque para a Aliança Nacional Libertadora – que reunia desde tenentes insatisfeitos com a política varguista, até operários e membros do Partido Comunista Brasileiro - e a Ação Integralista Brasileira, inspirada no movimento fascista italiano. O enfrentamento às forças oposicionistas dar-se-ia em ao menos duas frentes: por um lado, a centralização política – com todos os seus correspondentes judiciais e policiais; por outro, seguindo a herança da política gaúcha, a busca de acomodações com novas e antigas lideranças políticas e econômicas:

Disputas ideológicas à parte, o fato é que o regime inaugurado em 1930 constitui, na verdade, uma mudança radical em relação aos anteriores, em termos de uma maior

⁷¹ A chegada de Vargas à Presidência e seu longo período de governança, que se divide entre um governo provisório (1930 – 1934), um governo constitucional (1934-1937), o Estado Novo (1937-1945) e um novo governo constitucional, eleito pelo voto direto em 1950, com exercício do mandato entre a posse em janeiro de 1951 e o suicídio em agosto de 1954, é objeto de intensos e apaixonados debates acerca de seus sentidos e feitos políticos. Há quem considere a chegada de Vargas à Presidência um movimento revolucionário, mesmo que em diferentes perspectivas, como Fausto (1985) e Vianna (2004); há quem o tome como um golpe de Estado que virá constituir um regime totalitário, como Cancelli (2014). Há teses que compreendem o período Vargas na chave do trabalho, outras o tomam como decorrência do castilhismo, outras como um movimento populista. Longe de entrar nesta polêmica, que pode ser lida, por exemplo, em Schwartzman (1975), importa aqui buscar compreender as tensões e aproximações entre os sistemas de justiça e de segurança pública, bem como seu impacto para o sistema penitenciário.

centralização e concentração de poder político. Seus líderes (...) respondiam de forma difusa, incerta e indecisa às demandas oriundas dos setores mais urbanizados do país por medidas de bem estar social e um aumento da eficiência e força administrativa, militar e econômica do Estado nacional. Ao mesmo tempo, tratavam de manter uma situação de equilíbrio e composição com as elites políticas remanescentes dos períodos anteriores (SCHWARTZMAN, 1975, p. 206).

Na área criminal, contudo, Vargas operou mudanças significativas que tinham por objetivo neutralizar seus adversários políticos e, ao mesmo tempo, conter prováveis cooptações de populares para movimentos de sublevações, especialmente entre as classes operárias. Assim, desde os primeiros dias de seu governo, “a polícia do Distrito Federal passou a estar ligada apenas formalmente ao Ministério da Justiça. De fato, ela ficou subordinada diretamente ao Presidente da República” (CANCELLI, 2014, p. 04) e, enquanto o Ministério sofreu constante ingerência presidencial, com seis trocas em seu comando no período de 1933 a 1942, a polícia do Distrito Federal foi comandada por apenas um chefe em todos estes anos – o oficial Filinto Muller.

Já nos planos judicial e legislativo, o governo responderia aos movimentos oposicionistas, em especial a Revolução Constitucionalista de 1932 e o Levante Comunista de 1935, com a Consolidação das Leis Penais, de 1932, a criação da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38, de 1935), o Tribunal de Segurança Nacional (1936) e, posteriormente, já durante o Estado Novo, o Código Penal Brasileiro, de 1940. Em paralelo, a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, regulamentaria as relações trabalhistas e o funcionamento dos sindicatos, tendo o Estado o papel de principal regulador do conjunto de relações sociais, balizadas, mais uma vez, pela perspectiva do trabalho como demarcador principal de pertencimento social.

Ainda durante o governo provisório, a Assembleia Constituinte instaurada em 1933 aprovaria uma nova Constituição e elegeria Vargas como presidente do período de transição até as eleições previstas para 1938, as quais jamais ocorreram, uma vez que, diante de sublevações e conturbações políticas e sociais, Vargas lançara mão de diversos institutos de exceção, tais como a declaração de estado de guerra e de estado de sítio e a repressão política, acabando por decretar, em 1937, uma nova constituição, suspendendo o pleito eleitoral e inaugurando o Estado Novo.

Além disso, o cenário internacional, marcado pela Segunda Guerra Mundial e pela polarização dos lados em conflito, seria um elemento impulsionador da centralização do

poder e da repressão política e social que caracterizaria aqueles anos. Na interpretação de Cancelli,

Instalava-se uma espécie de Estado dual, dividido em duas facetas: a normativa e a de prerrogativas. O Estado normativo estava representado pelas atividades de governo que transcorriam de acordo com as normas e a ordem legal (...) No Estado de prerrogativas estava ancorado o círculo do poder e a polícia: era uma esfera inatingível pelas normas e pelas leis. A este círculo tudo era permitido, em termos penais e em termos políticos (CANCELLI, 2014, p. 05).

Internamente, intensificavam-se os processos de industrialização e urbanização, impulsionando conflitos típicos das formações urbanas, que resultavam na tipificação de novos suspeitos, especialmente os migrantes sem trabalho, os operários considerados comunistas, os estrangeiros. A expansão do escopo de intervenção do Estado, marcada, mais uma vez, pela atualização das teses positivistas e sua ênfase na ordem social coletiva, em detrimento dos interesses individuais, refletia-se na atualização das normas e práticas jurídicas. À centralidade do Estado como grande regulador da coesão social correspondia um arranjo legal - e também a propagação dos ideais nacionalistas - de construção de uma identidade nacional. Ministro da Justiça do Estado Novo e principal redator da Constituição de 1937, Francisco Campos definiria aquele período como “tempos de transição”:

A época de transição é exatamente aquela em que o passado continua a interpretar o presente; em que o presente ainda não encontrou suas formas espirituais e as formas espirituais do passado, com que continuamos a vestir a imagem do mundo, se revelam inadequadas (...) O que chamamos de época de transição é exatamente essa época profundamente trágica (CAMPOS, 1940, p. 12).

As turbulências consideradas típicas de épocas em transição, portanto, acabavam por justificar as mudanças constitucionais e a necessidade de se implantar mecanismos de defesa da nação. Os juristas Roberto Lyra e Néelson Hungria, mesmo com divergências e estilos distintos, davam a tônica do papel da Justiça para a consolidação da pátria brasileira⁷²: “ao delito político, mais do que em se tratando de qualquer outro, não são ajustáveis princípios constantes. O delito político é tudo quanto há de mais contingente” (Hungria e Lyra, *apud* Crusoé Jr., p.59). Ou seja: o indivíduo que age contra a lei é, antes de tudo, alguém que age contra a pátria. O indivíduo que não se submete à normatividade do Estado é, principalmente, um inimigo da nação.

⁷² Para uma breve biografia e uma significativa análise acerca dos estilos e perspectivas teóricas dos juristas Lyra e Hungria, ver Serra, 2006.

Operando estas concepções, a polícia agia vorazmente:

Calcula-se que nos 15 anos do regime Vargas tenha havido, pelo menos, dez mil presos políticos, embora seja difícil precisar, já que Filinto Muller, auxiliado por colaboradores próximos, tenha providenciado a queima dos documentos da chefatura de polícia quando deixou o cargo em 1942 (CANCELLI, 2014, p. 17).

Além disso, com o intuito de realizar o controle das ameaças e da desordem, havia as detenções para averiguação, as quais “eram, de longe, as maiores, seguidas das ocasionadas por alcoolismo, desordem e o ócio” (CANCELLI, 2014, p. 15) e a maior parte das pessoas encarceradas não passavam pelo sistema de justiça, de modo que, apenas em São Paulo, a média anual de detenção era de 47 mil pessoas, o que “representava mais do que sete vezes a soma dos condenados” (CANCELLI, 2014, p. 15).

O alinhamento entre os arranjos judiciais, intimamente ligados a um Estado político de exceção, e o modo de operação das forças de segurança, produzia, uma vez mais, o aumento do encarceramento. Por seu turno, o Tribunal de Segurança Nacional criado em 1936 e ocupado majoritariamente por apadrinhados do Chefe de Polícia, Filinto Muller, ocupava-se, no Estado Novo, em realizar um controle judicial paralelo, dirigindo-se não mais ao enfretamento da ameaça comunista, de certa forma contida com a adesão brasileira aos Aliados da Segunda Guerra, mas sim aos “crimes contra a economia popular que passariam a ser tratados como aspecto fundamental da segurança nacional” (CANCELLI, 2014, p. 24). Segundo Rolim (2010, p.83),

ocorre um processo de criminalização dos desocupados, mesmo porque um dos grandes objetivos do Governo Vargas era transformar o homem em cidadão trabalhador, responsável por sua riqueza individual e também pela riqueza do conjunto da Nação; ou seja, trabalhar era um direito e um dever do homem, uma obrigação para com a sociedade e para com o Estado. Não obstante, esse processo de disciplinamento e controle social passava também pelo código jurídico-penal, e não somente pela legislação social.

Reforçando sua estratégia de garantir um controle central sobre as instituições de manutenção da ordem, Vargas, por meio de sua Constituição de 1937, estabeleceu uma simbiose entre as polícias e as forças armadas:

Para tanto, o regulamento disciplinar do Exército foi adotado na Força Pública. Ao fazer essa opção para garantir a coesão interna dentro da tropa, porém, a Força Pública foi aquartelada, instruída, uniformizada e dotada de armamentos, assim como o Exército (NUNES, 2018, p. 86).

Ainda na concepção de centralização do poder estatal, duas inovações eram trazidas pelo Estado Novo: a primeira foi a transferência do papel de normatização da

administração penitenciária para o Ministério da Justiça, a quem caberia regulamentar os serviços e as funções de execução penal (CANCELI, 2014) até então sob arbítrio dos estados; a segunda, instituída pelo Código Penal de 1940, foi a previsão “de maneira genérica [de uma] competência do juiz (...) para executar a sentença condenatória, destacando que a ele caberia decidir sobre os incidentes da execução” (TEIXEIRA, 2009, p. 78).

Desse modo, a imbricação entre sistema de Justiça e Chefatura de Polícia, num contexto político de controle e repressão, superlotava as prisões e deteriorava ainda mais suas condições, expandindo o controle criminal, o encarceramento e o aparato prisional em todo o Brasil. A adoção de medidas de segurança, a expansão prisional e o aperfeiçoamento do modelo progressivo da pena, com o incremento de colônias agrícolas e com aplicação de penas distintas para os distintos casos de aprisionamento, buscavam aprimorar a racionalidade do sistema penal. No entendimento de Nelson Hungria,

a ordem jurídico-penal de 1940 tratou de enfrentar a criminalidade de três pontos de vista: o científico-experimental de suas causas; o político, na adaptação às medidas destinadas a preveni-la e a coibi-la; e o jurídico, de sistematização das normas que regulam a relação entre o delinquente e o Estado (ROLIM, 2010, p. 84).

Não obstante, percebe-se que embora gerando impacto direto para o aparato prisional, com aumento do encarceramento, as mudanças promovidas durante os governos Vargas não resultaram em movimentos mais ostensivos no que diz respeito à institucionalização da Administração Penitenciária, permanecendo esta sob o controle das polícias, cujos órgãos de gestão nos estados reproduziam, como será visto no capítulo seguinte, o modelo adotado no âmbito federal, com sua subordinação e alinhamento às práticas e propósitos da Segurança Nacional:

A maior concentração de presos localizava-se no Rio de Janeiro, capital da República, e dividia-se entre os três principais estabelecimentos prisionais do período (...). Essas instituições subordinavam-se diretamente à Polícia do Distrito Federal e apresentavam como componente unificador as péssimas condições de habitabilidade e higiene e as desumanas formas de tratamento dispensada aos presos. (...) As condições das prisões no restante do país não diferiam em nada das existentes nas prisões da capital. (...) A polícia agia de forma autônoma, conservando a sua independência em relação às demais instâncias governamentais. A lei não só permitia que a política prendesse qualquer indivíduo, como também o mantivesse sob custódia (FREIRE, 2016, p. 69).

Percebe-se, portanto, que ao mesmo tempo em que a era Vargas representou a consolidação da hegemonia da Segurança enquanto força determinante do dispositivo

penitenciário, por outro lado ela pouco representou no tocante ao processo de autonomização da gestão prisional, uma vez que esta estava subordinada, assim como a Justiça, aos preceitos da Segurança Nacional.

Assim como sua chegada e seu exercício do poder são objeto de intensos e apaixonados debates, o legado do período Vargas suscita diversas e, em boa parte das vezes, contraditórias interpretações⁷³. O mesmo se dá com relação às consequências dos governos Vargas no que diz respeito às políticas penais: para além do Estado Novo e de seu regime de exceção jurídica, os instrumentos jurídicos instituídos neste período e as práticas de alinhamento entre sistema de Justiça e forças de segurança pública, produzindo mais encarceramento, representaram atualizações e aprimoramentos do sistema punitivo, o qual guardaria permanências no desenrolar da própria história da justiça penal brasileira:

Com o fim do Estado Novo e da Segunda Grande Guerra Mundial, acentuou-se o processo de modernização e urbanização da sociedade brasileira. Os segmentos sociais que residiam nas áreas urbanas acreditavam que o país em pouco tempo iria se integrar ao Primeiro Mundo. (...) Meios de comunicação de massa (...) tratavam de difundir essa crença unilateral no progresso e atualizar o país em relação à modernidade dos centros industrializados (ROLIM, 2006, p. 179).

A crença no progresso geraria, nas duas décadas seguintes, aquele que seria, até então, o mais longo período de transições governamentais, com eleições ocorrendo conforme as previsões legais. Também geraria um conjunto de políticas desenvolvimentistas, cujo auge seria encontrado no governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), instrumentalizado em planos de metas e no slogan de fazer o país avançar “50 anos em 5”.

No plano das políticas penais, o positivismo criminológico passa a ser superado por uma criminologia culturalista, segundo a qual fazia-se necessário “não só observar (...) o crime em si, mas os aspectos subjetivos que envolvem a quebra da norma jurídica (...) para elucidar o caráter do agente” (ROLIM, 2006, p. 186). Mais uma vez as classes populares seriam o alvo prioritário do controle penal, expresso não por meio de novos

⁷³ No mesmo ano de 2017, em que as prisões brasileiras deram mais uma mostra de sua tragédia, a Câmara dos Deputados aprovou, em 22 de março, um projeto de lei permitindo, dentre outras coisas, a terceirização irrestrita das atividades profissionais de uma empresa ou órgão público (com exceção do Poder Judiciário), a ampliação dos contratos temporários de 90 dias para até 9 meses e mudanças nos processos trabalhistas. Tal projeto reativou antiga iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que anunciara, em fevereiro de 1995, sua intenção de “por fim à era Vargas”, conforme noticiado, por exemplo, em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>. Acesso em março de 2017.

arranjos normativos - uma vez que o Código Penal e suas legislações complementares datavam todas do ciclo final do Estado Novo – mas sim pelas práticas já instituídas de operação policial e, como alicerce, pela consagração de teses que relacionavam a pobreza ao modo de vida popular, especialmente das pessoas negras, como formas deficitárias de integração social:

Se, por um lado, o positivismo penal do início do século XX dava ênfase à existência de sinais físicos para definir o criminoso, por outro abria espaço também para se considerar o ambiente social como responsável pela geração de pessoas criminosas, pois havia o entendimento de que o meio provocava o enfraquecimento dos hábitos, a perpetuação dos vícios e das taras (ROLIM, 2006, p. 188).

Há, portanto, uma virada epistemológica no entendimento das causas dos crimes: no lugar dos traços biológicos, a conduta das classes populares, o ambiente impulsionador de maus hábitos, as multidões urbanas como suscetíveis de perversão social. A rápida modernização, o aumento das populações urbanas e das habitações populares, os hábitos considerados como déficit de modernidade pelas elites das cidades, produziam novos contornos para o controle social, profundamente marcado pela herança colonial brasileira, acentuando-se o processo de militarização das forças de segurança pública e das polícias militares como responsáveis pela segurança interna (NUNES, 2018).

Os conflitos sociais e o controle jurídico-policial em contexto democrático durarão pouco tempo. Se a Segunda República assentara este controle sobre as distinções sociais, mesmo que sem alterações que normatizassem aquele novo paradigma em termos de legislação penal, uma nova centralidade ocuparia os sistemas de Justiça a partir de 1964, quando o Brasil entraria num novo regime de exceção:

O Exército, que no dia 31 [de março de 1964] dormira janguista, acordaria revolucionário, mas sairia da cama aos poucos. No meio da madrugada, no Recife, um filho do governador Miguel Arraes interrompeu a vigilância montada no Palácio das Princesas e entrou no salão gritando: “os soldados estão cercando a casa!”. Houve um sobressalto, mas o menino sorriu e confessou a brincadeira: “primeiro de abril”. Começara, de fato, um gigantesco Dia da Mentira, não só pelo que nele se mentiu, mas sobretudo pelo que dele se falseou (GASPARI, 2002, p. 95).

A partir daquele 1º de abril o aparato criminal esteve voltado, primordialmente, para combater os inimigos do novo regime. O golpe aplicado pelo Exército durou longos 21 anos e deixou marcas fundamentais para a sociedade e a política brasileiras, dentro das quais a política criminal e penitenciária guardam uma marcante herança. Durante estes anos, a repressão aos inimigos não hesitou em se “utilizar de uma série de práticas

discricionárias, como a tortura, o sequestro e o ‘desaparecimento’” (MATTOS, 2006, p. 203). Além disso, novamente o aparato judicial alinhou-se às práticas policiais, de modo que “boa parte dos militantes depois de passarem pelos organismos repressivos, foi indiciada em inquéritos policiais e processada judicialmente, segundo normas legais criadas pelo próprio regime militar (...) numa coexistência entre o tribunal e o porão” (MATTOS, 2006, p. 204).

A repressão política foi, portanto, judicializada por meio de reformas constitucionais que tiveram por objetivo atribuir legalidade à violência estatal. Mais uma vez a Lei de Segurança Nacional passou a determinar o modo de operação oficial da repressão ao crime; mais uma vez, os alvos desta repressão foram selecionados pelas afinidades políticas. E mais uma vez, portanto, entre a formalidade da lei e a prática policial, o arbítrio uniu forças policiais e sistema de Justiça, sobretudo a partir de 13 de dezembro de 1968, quando o Ato Institucional Nº 5 autorizou o presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, a decretar, sem necessidade de apreciação judicial, o recesso do Congresso Nacional, a intervenção nos estados e municípios, a cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos, a prisão e o confisco de bens e, ainda, a suspensão da garantia do habeas-corpus, dando início ao mais cruel período da ditadura militar.

Além disso,

durante a ditadura militar verificou-se a consolidação do processo de estruturação e institucionalização do campo das polícias militarizadas, com um aumento no grau das interações com outros atores que tinham como atribuição garantir o regime. Esse momento marca também um processo de consolidação e partilha de valores e moralidades entre as organizações, que é informado pela doutrina de segurança nacional (NUNES, 2018, p. 102).

Ao passo que, pelo Brasil afora, as antigas cadeias e casas de correção passavam por constantes transformações, tendo como horizonte a necessidade de reformar as instituições penais, novas agências de Administração Penitenciária serão instituídas, caso da Superintendência dos Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul – SUSEPE, órgão concebido, em 1968, para promover a desvinculação administrativa das prisões da Polícia Civil, tornando-se responsável por planejar e executar a política penitenciária do Estado.

O que importa notar, neste período, é que se trata de um momento que guarda consigo outro tensionamento. Se, conforme destacam Koerner (2006) e Alvarez (2006) o surgimento de uma discussão acerca da criação de um sistema penitenciário brasileiro,

ainda no Império, e, posteriormente, a adoção dos saberes da criminologia positivista pelas elites jurídicas brasileiras, representaram formas de “alargamento” do direito, muito embora sem qualquer correspondência nas práticas jurídicas e nas relações sociais das quais emergiam, as décadas de 1960 e 1970 representam o retrocesso desta linha de força, abalada pelas políticas restritivas e de repressão adotadas pelo regime militar instaurado em 1964 e configurando um novo paradigma penal, em que o dispositivo penitenciário teve como foco não mais o controle dos indesejáveis, mas sim sua integração aos mecanismos de combate à criminalidade, especialmente os mecanismos de contenção e punição dos crimes considerados de caráter político.

Se, como vem sendo abordado, essa aproximação entre Justiça e Segurança já se dera em outros períodos históricos, dos quais os anos de ditadura Vargas são os mais representativos, o regime militar instaurado a partir de 1964 significou um momento determinante para garantir a dominância dos feixes que compõem o ordenamento da Segurança na conformação das práticas e propósitos do dispositivo penitenciário.

Para compreender esta afirmação faz-se necessário observar que, historicamente, a disjunção entre o direito – enquanto doutrina -, as práticas judiciais e as relações sociais marcadas por fortes desigualdades econômicas, raciais e jurídicas, colocaram o controle penal no centro dos processos de reprodução destas mesmas desigualdades. Concomitantemente, ao passo que os debates em torno do crime e da criminalidade propiciaram, ao longo da história, a expansão dos indivíduos-alvo do controle penal, as práticas policiais influenciaram fortemente os movimentos iniciais de constituição da *burocracia penitenciarista*, conduzindo, pelas dinâmicas de controle do crime adotadas a partir da década de 1960, para a profissionalização dos órgãos da Administração Penitenciária e sua especialização em distinção às corporações policiais, fossem civis, fossem militares.

Seis anos após o AI-5, de 1968, os generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, que formavam, nos dizeres de Elio Gaspari, uma “amizade a serviço” iniciada ainda no primeiro governo da ditadura, assumiam o poder nas condições, respectivamente, de presidente da República e Chefe do Gabinete Civil, com o “propósito de desmontar a ditadura radicalizada desde 1968” (GASPARI, 2003, p. 15).

Não se tratava, afirma o jornalista, de um gosto pela democracia, mas da busca por restabelecer a racionalidade e a ordem que o fortalecimento dos porões corroera, com as forças policiais e as baixas patentes militares assumindo a primazia no controle social, uma vez que este se dava nos escombros da legalidade forjada, e não por meio da disciplina e da hierarquia, tão caras ao general que, no comando do Superior Tribunal Militar (20/03/1967 a 27/10/1969), fora “implacável com os réus políticos [e] generoso no julgamento dos crimes militares” (GASPARI, 2003, p. 103).

Anos depois, o então presidente Geisel, levando adiante seu plano de administrar a ditadura de modo que ela acabasse, moveria suas peças no xadrez paulista, fundamental para manter o curso de suas pretensões, fazendo vencer a sucessão ao governo do estado o engenheiro Paulo Egydio Martins, após afastar do pleito a forte candidatura de Delfin Netto, o qual, tendo comandado o “milagre econômico” brasileiro, despontaria, a contragosto dos militares, como favorito ao Palácio do Planalto em 1978, caso eleito para o governo paulista em 1974:

Ministro da Indústria e Comércio durante o governo Castello Branco, Paulo Egydio mantinha com Geisel uma rara relação pessoal. (...) Aos 46 anos, conservador e cristão, tinha fascínio quase juvenil por John Kenedy. Havia nele algo de novo, um certo destemor (...) Paulo Egydio dizia a Geisel coisas que outros não ousavam dizer. Advertia que o atrito com o clero podia criar um fenômeno semelhante ao da “Igreja do Silêncio” do mundo comunista e recomendava que não se brincasse com o efeito psicológico decorrente da censura imposta a *O Estado de São Paulo* (GASPARI, 2003, p. 434).

Eleito governador de São Paulo pela eleição indireta realizada na Assembleia Legislativa do Estado, Paulo Egydio daria início, em 1975, a um governo marcado por ambiguidades, tendo de lidar, por um lado, com o assassinato de Vladimir Herzog nos porões do DOI-CODI, em outubro de 1975 e com a violenta repressão da polícia a uma manifestação de estudantes na PUC-SP, comandada pelo coronel Erasmo Dias, em 1977, e, por outro lado, iniciando uma nova época de grandes construções e obras, marcada pela inauguração de rodovias e pelo início do projeto do Aeroporto Internacional de Guarulhos, e nomeando, para a Secretaria de Justiça, o penalista Manoel Pedro Pimentel, cuja gestão à frente da Secretaria de Justiça foi “responsável por ações que redimensionaram a política penitenciária da esfera exclusiva da repressão para a da recuperação” (TEIXEIRA, 2009, p. 92).

No plano nacional, os alertas de Paulo Egydio ao presidente Geisel e o assassinato de Herzog tomariam novas dimensões. Se o governador paulista já identificara o peso da Igreja na reorganização das lutas antiditatoriais, a violência dos porões da repressão encontrara naquele assassinato um dos mais significativos episódios de reação para

impulsionar a luta pela redemocratização do país, a começar pelo ato ecumênico realizado na Catedral de São Paulo seis dias depois de sua morte, conduzido pelo cardeal D. Paulo Evaristo Arns, pelo rabino Henry Sobel e pelo pastor James Wright, no qual oito mil pessoas enfrentaram o medo e os cercos militares para dizer “basta” de viva voz (extraído do sítio eletrônico do Instituto Vladimir Herzog)⁷⁴.

Após prometer uma abertura política *lenta, gradual e segura*, Geisel passaria o governo ao General João Batista Figueiredo, que assinaria, em 1979, a Lei de Anistia, permitindo a volta dos exilados políticos, e promoveria, em 1984, uma eleição indireta para escolha do novo presidente da república. Neste mesmo período de ocaso da ditadura e de reabertura política que culminaria com a eleição de Tancredo Neves à presidência, o debate judicial sobre o crime no Brasil também passaria por mudanças significativas.

No plano legislativo, instaurara-se, em 1975, uma Comissão Parlamentar de Inquérito “responsável por levantar os principais problemas e deficiências das prisões em caráter nacional e de propor, junto a um diagnóstico obtido, um conjunto de soluções ao Executivo acerca da questão carcerária” (TEIXEIRA, 2009, p. 79). No plano epistemológico, ganhava força a concepção de que mesmo as pessoas condenadas pela justiça deveriam ser compreendidas como sujeitos de direitos, fomentando, no plano jurídico, a ideia de que o “tratamento penal” deveria estar voltado para a reinserção social das pessoas presas.

Pode-se reconhecer, nesse momento, um verdadeiro deslocamento no discurso oficial sobre a prisão. Isso porque, embora o Brasil já tivesse experimentado com a *nova escola penal* e suas inspirações positivistas um discurso sobre a intervenção penal centrado no *tratamento* e na *cura* do criminoso (...) não contemplava tal perspectiva o reconhecimento de direitos dos indivíduos presos com vistas a um processo de reintegração social (TEIXEIRA, 2009, p. 79).

Além disso, a Lei de Anistia trazia outros resultados para além do retorno dos exilados políticos, despertando os olhares de pesquisadores e militantes para as condições do encarceramento no Brasil. Os desdobramentos dos debates acerca das prisões brasileiras levarão à elaboração da Lei 7.210, promulgada em 11 de julho de 1984:

74 Disponível em <http://vladimirherzog.org/biografia/> . Acesso em abril de 2017.

Oito anos depois de relatada a CPI do Sistema Penitenciário, eram promulgadas a Lei de Execução Penal e a reforma do Código Penal, em 1984. (...) Não obstante já naquele momento o fenômeno do aumento da criminalidade, sobretudo nos grandes centros urbanos, provocasse pressões no sentido de um melhor aparelhamento do aparato repressivo, a tônica dessa reforma foi dada no sentido de um aprimoramento dos instrumentos jurídicos de contenção do crime, mas a partir de uma orientação que superasse a constância da medida repressiva como resposta básica do delito, a rejeição social dos apenados e seus reflexos no incremento da reincidência (TEIXEIRA, 2009, p. 81-82).

O ocaso do regime militar trazia consigo um novo e fundamental momento para a política prisional brasileira. Assim, o período da redemocratização e os anos que se seguirão à Constituição Cidadã de 1988 serão marcados, nos debates penal e criminológico, por ampliadas tensões e coexistências entre novas perspectivas punitivistas, abordagens garantistas, reivindicações abolicionistas, surgimento de novos atores e conflitos.

Entre projetos de ampliação de direitos para vítimas e acusados de atos de violência e políticas cada vez mais criminalizadoras, multiplicar-se-á a tipologia penal, expandindo-se o Direito Penal para áreas anteriormente reguladas em esferas administrativas, como o Direito do Consumidor, o Direito Ambiental, entre outros. O ordenamento da justiça ganha, nesse contexto, novos atores, não mais exclusivos do sistema de justiça e de justiça criminal, tampouco dos órgãos oficiais a eles pertencentes, mas oriundos das lutas travadas pela construção de uma ordem pública baseada nos princípios do Estado de direito (SINHORETTO, 2011).

Por seu turno, se as discussões sobre a “segurança pública” se expandem após a redemocratização, compondo uma nova agenda de pesquisa e de formulação de políticas públicas e sinalizando a “construção de um campo de ciência aplicada, com potencial de demarcar posição com outros saberes, como os saberes jurídicos e mesmo com as polícias” (RAMOS, 2017, p. 102), a construção desta nova agenda de discussões e proposições estará marcada pela preexistência e

pela institucionalização e estruturação do campo das polícias militares no Brasil”, [o qual] se deu de forma expressiva entre as décadas de 1930 e 1970, muito anterior, portanto, ao estabelecimento de um campo da segurança pública e informado por uma lógica que pensava a ação policial a partir de uma perspectiva de garantia dos interesses do Estado, ainda que para tanto implicasse o uso da violência e a supressão de direitos e cidadania da população (NUNES, 2018, p. 101).

Nesta perspectiva de coexistências, Campos (2010) apontará que a legislação criminal promulgada desde a redemocratização abarca, ao mesmo tempo, maior garantia

de direitos para os acusados, maior criminalização de comportamentos e práticas e penas mais duras para os crimes considerados mais graves, resultando, mais uma vez, no aumento do encarceramento e no fortalecimento das estratégias e práticas próprias da gestão prisional para lidar com a superlotação e com as violações da própria legislação penal presentes nas condições carcerárias.

Ademais, desde os anos 1990, perceber-se-á que a ampliação das análises acerca dos sistemas de justiça e de segurança pública fará com que os vários temas inerentes a estas áreas não sejam mais de interesse exclusivo dos juristas, mas também da ciência política, da sociologia e da antropologia. É no contexto desta diversificação de abordagens e interesses que Sinhoretto (2011) destaca um dos temas que se tornará recorrente nos debates políticos e acadêmicos: a reforma do Judiciário:

A necessidade da reforma do Judiciário, discussão inaugurada no fim dos anos 1970 pelos cientistas sociais e juristas mais à esquerda, não desapareceu com a promulgação da Carta de 1988. Ao contrário, já nos primeiros anos notava-se a extensão do processo de judicialização da política, de um lado, e, de outro, a insuficiência ou mesmo a ambiguidade das novas regras para tornar o sistema de justiça mais acessível e atuante nos casos de graves violações dos direitos humanos (SINHORETTO, 2011, p. 116).

Assim, se até os anos 1980 o sistema de justiça fora “tratado pelos juristas, segundo sua ótica peculiar” (SINHORETTO, 2011, p. 96), começava a surgir também uma “sociologia do direito e do campo jurídico” (*ibid*), na qual o debate acerca das relações entre direito e sociedade, as reflexões sobre os mecanismos de aplicação das normas e as análises sobre as instituições de controle social e sobre o acesso à justiça, dentre outros temas, são impulsionados pelos interesses de analisar as permanências e as transformações do sistema de justiça numa formação social que, mais uma vez, buscava superar o regime de exceção política e implantar novas formas de convívio e de organização democrática. Não obstante, ao mesmo tempo em que cresciam o interesse e os debates acerca do sistema de justiça, a expansão da violência fazia com que o

Tema da reforma do sistema de justiça como etapa necessária da democratização da sociedade [perdesse] espaço para o tema do combate à violência. E, se não havia consenso para aprovar reformas democratizantes, era possível aprovar legislações pontuais que indicavam um endurecimento no tratamento penal (SINHORETTO, 2011, p. 118).

Além disso, o aumento da violência e as mudanças por ele provocadas em diversos arranjos societários, dentre os quais o perfil da própria criminalidade e das estratégias de seu enfrentamento, também impulsionarão novos olhares e proposições, fazendo com que

os debates acerca da “segurança pública” se sobreponham às antigas abordagens criminológicas e estimulando a concepção e implantação de modelos gerenciais de combate à criminalidade, nos quais assumem hipotética centralidade o planejamento, o monitoramento, a avaliação de resultados e o gasto eficiente dos recursos financeiros, muito embora se reconheça, nos meios acadêmicos e de políticas públicas, a fragilidade com que são concebidos e efetivados estes processos de concepção e implantação das políticas de segurança. “Desse ponto de vista”, aponta Saporì (2007, p. 109),

a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas últimas duas décadas se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública.

Inserido nestes debates acerca das reformas judiciais, das corporações policiais, das táticas e estratégias de segurança pública, o aparato prisional no Brasil chega, no primeiro quarto do século XXI, à terceira posição mundial no número absoluto de pessoas encarceradas. A punição, no Brasil e no mundo, ganha novos contornos e funcionalidades (Garland, 2008; 1993) e a violência se torna estruturante e diferencial nas novas relações transnacionais (Wieviorka, 1997), em que os modos de governo e gestão de populações assumem novas características (Wacquant, 2008; 1999), as quais requerem ser compreendidas em suas dinâmicas de fluidez e entrelaçamentos.

Assim, o percurso histórico de conformação do dispositivo até aqui descrito permite analisá-lo em suas formas atuais de funcionamento, sendo estas o objeto da reflexão posta na seção a seguir.

4. O dispositivo em funcionamento

O ano era 2005 e eu acompanhava uma colega de trabalho numa visita a estabelecimentos prisionais do interior de São Paulo. Estávamos numa cidade de 6 mil habitantes, onde havia três penitenciárias, com cerca de 1500 pessoas presas em cada. Ao chegar à primeira unidade, minha colega foi orientada pelo agente de segurança da recepção – *sub-portaria*, para tomar o termo nativo - a retirar os óculos escuros e deixá-los guardado num armário, pois era proibido entrar com qualquer tipo de acessório. A visita duraria cerca de três horas e ao sair daquela unidade, dirigimo-nos a outro estabelecimento, construído ao seu lado, seguindo o modelo que o governo paulista denominou de Penitenciárias Compactas

Duplas. Ou seja: trata-se de um pequeno complexo prisional, dotado de duas unidades arquitetonicamente iguais, construídas uma ao lado da outra e compartilhando uma muralha central, o mesmo terreno, a mesma entrada principal. Cada qual, porém, com sua própria equipe dirigente e seu corpo de funcionários. O percurso, a pé, entre a primeira *sub-portaria* e a seguinte não levaria cinco minutos e tão logo chegamos à entrada do segundo estabelecimento minha colega retirou os óculos escuros e fez menção de entregá-los ao funcionário que nos recebera: “é melhor a senhora levar os óculos”, disse ele, completando: “aqui, qualquer coisa que deixam, desaparece”. Um pouco surpresa com a resposta ela recolheu os óculos e pendurou-os no bolso dianteiro da calça. A partir de então estávamos autorizados a realizar a segunda visita daquele dia (Anotações em Caderno de campo, 2005).

*

O relato acima, extraído de caderno de campo e registrando uma experiência vivida durante exercício profissional, informa mais do que uma mera curiosidade ou ocorrência corriqueira no acesso aos estabelecimentos prisionais no Brasil: ele revela, em microescala, um problema que é percebido no dia a dia de quem, por quaisquer motivos, visita as prisões brasileiras, qual seja, a ausência de um modelo de gestão que permita estabelecer padrões, critérios, procedimentos e estruturas organizacionais e operativas nas mais de 1400 unidades de encarceramento existentes em todo o território nacional, o que faz com que cada estabelecimento prisional seja administrado conforme os interesses, possibilidades, necessidades e inclinações de gosto da equipe dirigente local.

Não obstante, a visibilidade de ocorrências como essa obnubila outras características do dispositivo penitenciário, que incluem divergências e conflitos de micro e macro escalas, que vão desde procedimentos e rotinas do cotidiano, passando pelas estruturas administrativas e carreiras profissionais, até os modelos organizacionais, denominações e perfis dos órgãos gestores, sistema de governança e interação entre os entes federativos, o que permite um questionamento da própria concepção de “sistema prisional” comumente utilizada para se referir ao aparato prisional brasileiro, a qual parece ficar prejudicada face aos processos empíricos que são observados.

Nas seções anteriores busquei descrever, a partir de dinâmicas, relações e eventos da história nacional, processos de tensão e acomodação entre o ordenamento da justiça –

que, embora com disputas e transformações internas ao Sistema de Justiça e seus órgãos ao longo da história, confluíram para a constituição de um sistema de previsão de direitos, o qual ganhará novos contornos e configurações a partir da redemocratização no último quartel do século XX, – e o ordenamento da Segurança, o qual, embora também com disputas internas e transformações históricas, é marcado, nos seus modos de operar aqueles direitos constituídos, pela permanente violação da previsão normativa.

Foucault já alertara para essa incidência diferencial, destacando que são os aparatos penal e judiciário que estabelecem os modos de gestão da lei e dos ilegalismos. Para o filósofo francês, “só uma ficção pode fazer crer que as leis são feitas para serem respeitadas, a polícia e os tribunais destinados a fazê-las respeitar”, ao que se soma que todo “dispositivo legislativo providenciou espaços protegidos e aproveitáveis nos quais a lei pode ser violada, outros em que ela pode ser ignorada, outros, por fim, em que as infrações são sancionadas” (FOUCAULT, 2012, p. 35).

No capítulo seguinte, os processos de formação da burocracia nacional, em que se articulam diferentes gramáticas e que produzem efeitos diferenciais na gestão pública brasileira, serão apresentados e cotejados à teorização clássica da burocracia, apontando para um enquadramento particular da formação do setor público estatal brasileiro, marcado por arranjos que permitem, produzem e intensificam, ao longo dos anos, a coexistência entre modelos distintos de gestão organizacional.

Nesta seção busco, a partir das diferentes concepções que vem sendo discutidas na produção das ciências humanas brasileira, compreender os mecanismos de funcionamento do aparato prisional à luz da concepção foucaultiana de “dispositivo”, o que permitirá, em seguida, descrever a *burocracia penitenciária* como um de seus sujeitos centrais.

A perspectiva então adotada considera que os ordenamentos da Justiça e da Segurança são complexos de instituições, agenciamentos e interdições que têm por objetivo estabelecer parâmetros de controle de populações. Um ordenamento não é um sistema; um ordenamento não é uma linha uniforme. Como descrito anteriormente, o ordenamento da Justiça contém em si disputas entre um garantismo penal, entre uma perspectiva de promoção de direitos, entre uma perspectiva de regressão ou endurecimento do trato penal. Da mesma forma, o ordenamento da Segurança pode reunir

em si tanto perspectivas humanitárias, de democratização das instituições policiais, como também perspectivas inquisitoriais, de combate e enfrentamento das “classes perigosas”.

Todavia, viu-se anteriormente que estes ordenamentos, ao se chocarem ou se fundirem em práticas coexistentes, produziram, como efeito na maioria das vezes não-intencional, um modo de conceber e operar o aparato prisional, cujas mediações entre as práticas e formulações do Direito Penal, da justiça, da segurança, são executadas por um corpo histórica e especificamente constituído em meio a este dispositivo. Ao estabelecer as normas, e ao dedicar-se ao seu gerenciamento, aqueles ordenamentos põem em funcionamento uma tecnologia de poder, cuja incidência se dá de maneira diferencial, conforme descrito no capítulo inicial, sobre parcelas específicas da sociedade. E é com estas parcelas populacionais que a *burocracia penitenciária* vai lidar em seu cotidiano.

Não por acaso, também foi destacado que os modos de compreender e reprimir os criminosos, conquanto se transformem ao longo da história nacional, estarão sempre profundamente marcados pelas distinções de raça e de classe que identificam os indivíduos e os territórios alvo do controle criminal. No caso brasileiro, o aparato prisional tem sido identificado e abordado, nas pesquisas que se dedicam ao assunto, de diferentes maneiras, algumas das quais retomo agora com vistas a clarificar a abordagem aqui proposta, tomando tal aparato como integrante de um dispositivo que congrega em si diversas linhas de forças, as quais ora se tencionam, ora convergem e que, nestes movimentos de acomodação e disputa, produzem um conjunto de dinâmicas e de técnicas de gestão populacional, de cujas operações vai emergir um corpo profissional específico, com saberes e práticas próprios, mas formado e informado pelos saberes e práticas daqueles feixes que o conformam – os ordenamentos da Justiça e da Segurança.

A reflexão acerca do termo “sistema prisional” já carrega, em si, traços daquelas linhas de força que compõem o dispositivo. Em termos jurídicos, o aparato prisional brasileiro está submetido à Lei de Execução Penal, a qual, conquanto não utilize o termo, torna-o implícito à descrição dos órgãos e dos mecanismos de seu funcionamento. Nesse sentido, os estabelecimentos prisionais e os profissionais que neles atuam fazem parte de um “sistema penal” (Art. 83-B) que está inserido num conjunto mais amplo de organizações que compõem o “sistema criminal” (Art. 64, Inciso III). A execução penal, portanto, é composta por estes dois “sistemas”, que incluem dentre seus órgãos o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Juízo da Execução, o

Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários Nacional e locais (ou órgãos similares), Patronatos, Conselhos de Comunidade, Defensoria Pública e Estabelecimentos Penais, com suas diversas tipologias.

Olhando para este complexo de organizações e para a diversidade dos modos de operar as prisões, observada por meio de atividades de campo, Lourenço (2017, p. 296) questiona como é “possível falar em um sistema prisional gerido pelo estado se não existe uma sistematização dos níveis de informação, dos procedimentos de administração (gestão) e dos protocolos de segurança?”. Recorrendo aos Relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito que investigaram o “sistema prisional” em 2009 e em 2015, o autor destaca que

Chamar hoje de sistema o conjunto de prisões nos diferentes estados da federação é no mínimo um equívoco substantivo ou uma pretensão ambiciosa. Para ser considerado um sistema deveria haver o mínimo de sistematização de informações, administração carcerária e procedimentos de segurança. A gestão de prisões não é exclusiva de servidores com carreira na área e pode servir como moeda política através da nomeação de cargos (...) Em cada um dos estados o que temos na verdade é um conjunto de prisões. Cada prisão muito mais agenciada e administrada por iniciativas de seus diretores e corpo dirigente do que de diretrizes e procedimentos padronizados (LOURENÇO, 2017, p. 297).

Esta perspectiva, de certa maneira, se alinha ao que já foi assumido ao longo deste texto, quando se destacou que os traços comumente observados em todo o país podem ser descritos por meio das presenças perversas e das ausências ostensivas do Estado, aquelas relacionadas aos processos de disseminação de uma cultura de criminalização das pessoas encarceradas e seus familiares, a partir da instalação de estabelecimentos prisionais em regiões pouco ocupadas pelos equipamentos e políticas públicas, e, nos ambientes internos, pela permanência e constância das violações de direitos, ao passo que as ausências são marcadas pela seleção e produção de privilégios para os indivíduos e grupos que negociam com os agentes estatais suas formas de pertencimento interno nas dinâmicas prisionais e de acesso às assistências e serviços.

Porém, uma abordagem que seja exclusivamente institucionalista, isto é, que se atenha unicamente a analisar a instituição-prisão, com seus órgãos, normas e procedimentos, torna-se insuficiente para compreender como são produzidas essas presenças e ausências e como se relacionam os diversos feixes que compõem o dispositivo.

Outra abordagem, por sua vez, é trazida por Chies (2015) que, recorrendo aos conceitos de Campo em Bourdieu e em Agamben aponta

reconhecer a existência de um Campo Penitenciário como Campo sui generis, que adquire autonomia relativa tanto em relação ao Campo do Direito (...) como ao Campo do Controle Social (...) não obstante ainda significativamente conectado a ambos (CHIES, 2015, p. 73).

Assim, o autor considera a Lei de Execução Penal como marco fundador deste Campo sui generis, primeiramente por redimensionar o caráter jurisdicional da execução penal⁷⁵, de seus órgãos e institutos e, em segundo lugar, por subscrever a esta execução o primado do reconhecimento do direito às pessoas privadas de liberdade.

Algumas consequências ambíguas são produzidas por esta característica da Lei de Execução Penal brasileira: de um lado, uma atualização das técnicas de biopoder caracterizadas, no âmbito da Administração Penitenciária, por estratégias de “fazer ressocializar, deixar sofrer” (CHIES, 2015, p. 71); por outro, uma complexificação do aparato da execução penal marcada pela aglutinação de novos atores e instituições, tanto da sociedade civil, quanto das agências estatais: “em termos formais das incumbências de cada um desses órgãos”, alerta o autor, “muitas vezes, para além de se complementarem (...) entram em concorrências e antagonismos” (CHIES, 2015, p. 72).

Seguindo a direção analítica assumida por Chies, que toma aquelas dinâmicas e entrelaçamentos nos termos de agenciamentos e lutas por objetos e capitais variados, conforme interesses e crenças dos atores envolvidos, é a partir deste marco fundador representado pela Lei de Execução Penal que se pode compreender que “a questão penitenciária é muito mais do que simplesmente a ineficiência da lei ou o fracasso político-administrativo das utopias penitenciárias brasileiras” (CHIES, 2015, p. 74), configurando um conjunto de experiências – políticas, jurídicas e judiciais, administrativas, relacionais – cujo *habitus*, na concepção de Bourdieu, concorre para a reconfiguração da Questão Penitenciária não mais no campo do Direito, mas de sua ausência e negação por meio “de uma profusão de normas/leis que aprimoram a condição dos presos como sujeitos de direitos e recepcionados na preservação de elementos de cidadania, as quais se fazem mas não se aplicam” (CHIES, 2015, p. 82).

75 Conforme também já foi mencionado, citando Teixeira, 2009, no Capítulo II, Seção 3 deste escrito, quando se destacou a proeminência do ordenamento de Justiça na conformação das instituições penais.

Dessa forma, o autor destaca importantes aspectos do que aqui tem sido identificado como o ordenamento da Justiça – processos administrativos de gestão dos textos normativos e da LEP, indeterminação de normas e garantias processuais, coexistência entre leis garantistas e práticas violadoras do direito e configuração das instituições penais –, mencionando também o surgimento e consolidação do ordenamento do crime como elemento de disputa e acomodação nas práticas cotidianas da Administração Penitenciária.

Destarte, o que busco acrescentar à análise de Chies são os papéis e condicionamentos exercidos por outras forças presentes no dispositivo penitenciário brasileiro, em especial os elementos que aqui têm sido identificados como constituintes do ordenamento da Segurança.

Nesse sentido, se a Justiça conforma instituições, interdições e, nas palavras do autor, compõe “rituais e critérios (objetivos e subjetivos) estabelecidos na lei para dinamização da execução penal” que, “ao serem operacionalizados nas disputas concretas, eles permitem a emergência de redimensionados parâmetros, contextos e conjunturas que reformulam o embate, de modo abstrato, previsto num jogo de regras não tão formalmente explícitas” (CHIES, 2015, p. 73), o que parece emergir dos argumentos e descrições aqui apresentados é, exatamente, o lugar das forças de segurança na sobredeterminação desse redimensionamento.

Essa argumentação, por sua vez, se aproxima da percepção apresentada por Godoi (2015) ao descrever como os fluxos entre Justiça e Administração Penitenciária – por meio das sindicâncias, do controle de passagens e acessos de pessoas e objetos, das práticas administrativas - compõem formas especializadas de administração da justiça, por meio de procedimentos que aqui são identificados como específicos de uma *burocracia penitenciarista*.

Assim, ao concordar com a perspectiva de Chies de que a Questão Penitenciária não se resume à incapacidade de cumprimento da promessa ressocializadora da prisão, da mesma forma que tal incapacidade não resulta apenas de negligências político-administrativas⁷⁶, parece-me fundamental, como tem sido buscado ao longo deste

76 Em Chies, esta reconfiguração da prisão como local de exceção e ressignificação do Direito é também resultante do *habitus* de uma sociedade “segregatória, hierarquizada e desumana” (2015, p. 75), o que leva o autor a tomar a concepção de Campo conforme utilizada por Agamben como instrumento analítico

trabalho, identificar e descrever em que medida a composição de forças, os embates e acomodações entre ordenamentos distintos, mas complementares, permitem compreender as prisões brasileiras, ressaltando a emergência da *burocracia penitenciária* face aos jogos de poder e às técnicas de governo que são produzidos pelo dispositivo penitenciário.

Desse modo, em que pese a perspectiva jurisdicional da execução penal prevista no texto legal consubstanciado na LEP⁷⁷, no conjunto de dinâmicas e entrelaçamentos entre os diferentes feixes que, conforme os argumentos aqui expostos, conformam o dispositivo penitenciário, ganha relevo o fato de que o arranjo normativo e a designação do Direito como atributo inalienável das pessoas presas são operacionalizados seguindo as táticas e técnicas especificamente constituídas no interior do dispositivo, em que se observa, conforme argumento, os princípios e práticas da Segurança.

Já foi destacado que o processo de constituição dos órgãos gestores definidos na LEP seguiu percursos distintos em cada ente federativo, embora possam ser observados traços comuns – como a coexistência entre perspectivas da pena, modelos e concepções prisionais divergentes, além da construção do direito em paralelo às suas violações por parte das instituições estatais - e uma forte influência do modelo paulista na configuração das políticas prisionais, sobretudo, como será retomado adiante, quando se observam os processos de profissionalização da *burocracia penitenciária*.

Considere-se, entretanto, que a Lei de Execução Penal não define claramente o modelo organizacional que deve ser adotado para a gestão dos estabelecimentos prisionais, referindo-se apenas a um Departamento Penitenciário Nacional, cujas funções são de acompanhamento, apoio técnico, fomento às políticas penais e fiscalização dos estados, e aos órgãos similares que devem ser instituídos em cada unidade federativa, a quem cabe, efetivamente, a gestão da execução penal.

possível para compreender as prisões no Brasil pós-LEP.

77 Não se trata, obviamente, de tomar a LEP como marco fundador do dispositivo, mas sim de sua configuração atual, cujas transformações mais significativas, como destacado em Chies (2015) e Teixeira (2009) advêm do caráter garantista da Lei e das novas figuras que emergem com a coexistência entre princípios de reconhecimento dos direitos das pessoas privadas de liberdade, o encarceramento massivo impulsionado no final do século, os modos de organização da Administração Penitenciária pós-Lei de Execução Penal e a emergência e consolidação dos grupos criminais.

Alguns exemplos podem ilustrar como foi sendo constituída a Administração Penitenciária nos estados brasileiros. Tome-se o caso do Pará, em que uma série de alterações legislativas realizadas desde a instauração da República buscou alinhar o aparato prisional do estado ao movimento de modernização das prisões que ganhara força em todo o Brasil na primeira metade do século XX e que transcorre, na segunda metade do mesmo século, com o abandono de inúmeras iniciativas - como reformas de cadeias e a implantação de colônias e casas correccionais - e com o crescimento do encarceramento (JESUS, 2010), o que levou, em maio de 1973, à criação da Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará como órgão responsável pela gestão do crescente aparato prisional do estado, a qual, estando vinculada à Secretaria de Segurança Pública, daria início a uma fase de expansão, interiorização e modernização dos estabelecimentos penitenciários, tendo como ênfase o combate à criminalidade.

Também o Ceará se mostra como caso emblemático da sobreposição, das disputas e acomodações aqui apontadas. Tendo sido instituída em 1891, como desdobramento da então Secretaria de Governo e Polícia, a atual Secretaria de Justiça e Cidadania do Ceará, órgão responsável pela Administração Penitenciária no estado, passou por diversas transformações ao longo dos anos, sempre sofrendo ou exercendo influências sobre as forças de segurança pública, ora cabendo ao Secretário de Justiça o papel de chefe de polícia, ora sendo a Secretaria rebatizada em função da predominância de suas funções policiais⁷⁸, quando os feixes da Segurança sobredeterminavam a atuação da Justiça.

Capital do vice-Reino no século XVIII e do Império a partir de 1808, o Rio de Janeiro sofrerá ao longo do século XIX transformações ainda mais intensas, em razão da necessidade de modernização da infraestrutura urbana provocada pela instalação da Corte portuguesa no Brasil. E nessa onda de modernização, o controle dos indesejáveis ocupará papel central na configuração das instituições públicas nacionais, sendo comuns os embates quanto ao direito de punir, ainda assentado na punição privativa dos senhores sobre seus escravos. Assim, o cenário na capital até a instauração da República será de conflitos entre forças policiais e militares, entre o poder público incipiente e o tradicional poder senhorial, entre o Sistema de Justiça – sendo o Senado da Câmara o órgão

⁷⁸ Um breve histórico destas mudanças encontra-se disponível na página eletrônica da SEJUS/CE: <http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/secretaria/38/65> Acesso em fevereiro de 2017. Estas relações entre Segurança Pública e Justiça no contexto atual do estado também serão explorados adiante, a partir de dados coletados em visitas de campo.

responsável pela gestão prisional - e os operadores do aparato prisional local, marcado, sobretudo, por traços de improviso e precariedade (ARAÚJO, 2009). As disputas perdurarão ao longo de décadas e apenas no século XXI o Rio de Janeiro irá instituir um órgão autônomo para a gestão prisional, por meio da criação, em 2003, da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, a qual irá substituir a Secretaria de Segurança Pública no controle oficial sobre o aparato prisional.

Tal qual o Rio de Janeiro, outros estados irão configurar seus órgãos de gestão prisional ao longo dos anos 2000, casos do Acre, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Paraná, o que sinaliza que a virada do século XX para o XXI compõe um novo momento importante para a especialização da Administração Penitenciária.

Em alguns estados, a instituição de órgãos gestores se deu como estratégia de substituição do controle exercido pelas forças policiais ou Secretarias de Segurança Pública, não extinguindo, contudo, a influência exercida por estas forças. Em outros casos, órgãos gestores foram instituídos dentro da própria Secretaria de Segurança Pública, apenas configurando um corpo específico da burocracia estatal. Em outros casos, ainda, a gestão prisional foi mantida sob o comando de Secretarias de Justiça.

Dentre os percursos próprios seguidos por cada ente federativo observa-se em comum a construção seletiva do direito, a qual conviverá e reforçará as práticas discriminatórias do controle social. Esta convivência, por seu turno, já fora identificada por Foucault como a própria “proeza da justiça”, ao afirmar que

Nos romances policiais, os enigmas são feitos para, no fim, serem resolvidos. Há toda uma literatura judiciária – e com certeza cotidiana no gabinete de alguns juízes de instrução – que termina por edificar um enigma insolúvel. Por vezes, o segredo é fabricado por uma decisão que vem de cima; porém, com muita frequência, trata-se de uma sutil interferência da base, particularmente eficaz quando o culpado, a polícia, o magistrado de instrução e a magistratura são cúmplices (...) O Estado, a justiça, a administração nem sempre fabricam o segredo confiscando a verdade (FOUCAULT, 2012, p. 47).

Se o percurso de constituição dos órgãos gestores da Administração Penitenciária em cada estado segue caminhos distintos, a diversidade destes órgãos manter-se-á mesmo após a promulgação da Lei de Execução Penal.

O quadro abaixo, elaborado a partir de consulta aos endereços eletrônicos dos órgãos gestores e por meio de acesso a documentos disponíveis no Departamento

Penitenciário Nacional⁷⁹, mostra que ao final de 2017 o Brasil apresenta as seguintes tipologias dos órgãos gestores da Administração Penitenciária⁸⁰:

Quadro 1: tipologia dos órgãos de gestão prisional.

Estado	Órgão gestor	Tipologia	Vínculo/Subordinação	Fundação	Órgão antecessor
AC	Instituto de Administração Penitenciária do Acre (IAPEN)	vinculada	SSP	LEI N. 1.908, DE 31 DE JULHO DE 2007	SSP
AL	Secretaria de Estado da Ressocialização e Inclusão Social	própria	autônoma	Lei 6.448, de 2 de janeiro de 2004	SSP
AM	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	própria	autônoma	Lei Complementar Nº 152, de 9 de março de 2015	SEJUS(DH)
AP	Instituto de Adm Penitenciária do Amapá	vinculada	SEJUSP	não informado	SEJUSP
BA	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	própria	autônoma	não informado	não encontrado
CE	Secretaria de Justiça e Cidadania		SEJUS	Constituição Política do Estado, de 16/06/1891	Secretaria de Governo e Polícia
DF	SESIPE - Subsecretaria do Sistema Penitenciário	subordinada	SSP	não informado	não encontrado
ES	Secretaria de Justiça		SEJUS	não informado	não encontrado
GO	Superintendência Executiva de Adm Penit	subordinada	SSP	não informado	não encontrado
MA	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	própria	autônoma	Lei nº. 9.340, de 28 de fevereiro de 2011	não encontrado
MG	Secretaria de Administração Prisional	própria	autônoma	Lei 22.257, 2016, art. 23	Secretaria de Defesa Social
MS	Agência Estadual de Adm do Sistema Penitenciário (AGEPEN)	vinculada	SEJUSP	Lei 2.152, de 26 de outubro de 2000	DEPEN - SEJUSP
MT	SEJUDH - Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos		SEJUDH	LEI COMPLEMENTAR Nº 413, DE 20/12/2010	SEJUSP
PA	Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará	vinculada	SSP	Lei nº4713 de 26 de maio de 1974	SSP
PB	Secretaria da Cidadania e Administração Penitenciária	própria	autônoma	não informado	Secretaria do Interior, Justiça e Instrução Pública
PE	Secretaria Executiva de Ressocialização	subordinada	SEJUDH	Lei Complementar nº 049 de 31 de janeiro de 2003	SUSIPE, de 1970
PI	Secretaria de Justiça		SEJUS	Lei nº 3.869, de 13 de maio de 1983	SEJUS
PR	Departamento Penitenciário do Estado	subordinada	SEJU	Lei nº 13667 de 05/07/02	Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, Justiça e Instrução Pública e a Chefatura de Polícia
RJ	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	própria	autônoma	Decreto nº 32.621, de 1º de janeiro de 2003	SSP
RN	Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania		SEJUC	Lei Complementar de ordem nº 129/1995	SSP
RO	Secretaria de Estado da Justiça		SEJUS	não informado	não encontrado
RR	Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania		SEJUC	não informado	não encontrado
RS	Superintendência dos Serviços Penitenciários	subordinada	SSP	Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968	SSP

79 Por exemplo, BRAGA, SILVA E FREIRE, no prelo.

80 Este quadro, bem como o gráfico a seguir, foram originalmente elaborados e publicados em MELO, 2016, tendo sido atualizados em abril de 2018 para fins deste trabalho.

SC	Departamento de Administração Prisional - DEAP	subordinado	SEJUS	não informado	não encontrado
SE	Sistema de Administração Penitenciária	subordinado	SEJUS	não informado	não encontrado
SP	Secretaria de Administração Penitenciária	própria	autônoma	Lei nº 8209, de 04/01/93	DIPE, de 1956
TO	Secretaria Estadual de Cidadania e Justiça		SECIJU	não informado	Defesa Social

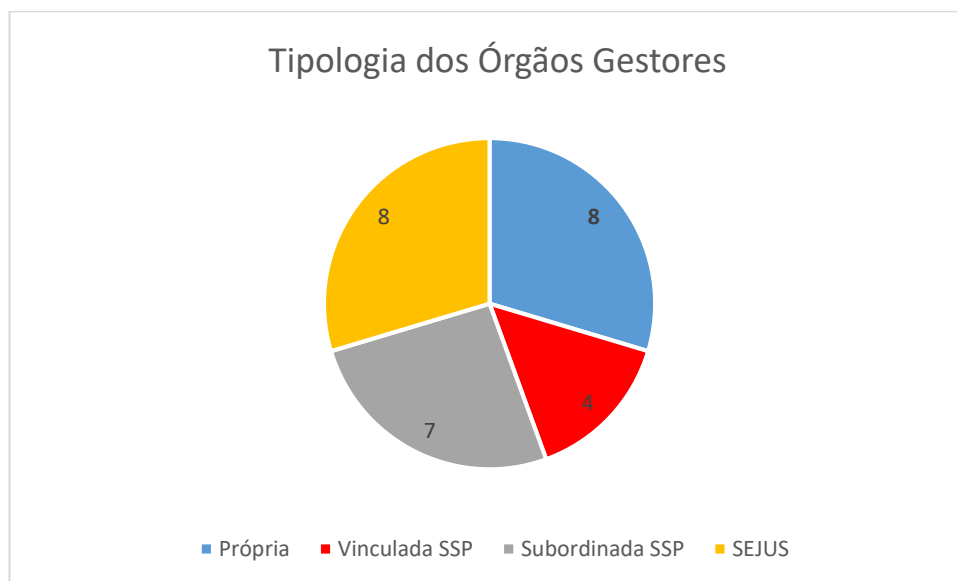
Fonte: Elaboração própria a partir de páginas eletrônicas oficiais.

Observe-se que na coluna “órgão gestor” a diversidade de órgãos gestores está caracterizada na própria nomenclatura, que sinaliza a existência de Secretarias, Institutos, Departamentos, Superintendência e Subsecretarias.

Nos casos onde a gestão está sob o comando de Secretarias de Estado, estas podem ser tanto órgãos especificamente constituídos para a gestão prisional – identificadas como órgãos próprios na coluna “tipologia” - como Secretarias de Segurança Pública ou de Justiça, com suas múltiplas variações de funções e nomes. Já para os estados onde há outros “tipos” de órgãos gestores (Departamentos, Institutos, Agências, Superintendências), estes estão identificados como “subordinados” ou “vinculados”, entendendo-se por vinculação os casos de órgãos com autonomia administrativo-financeira, mas com preenchimento do cargo de gestão por nomeação do Secretário de Estado da Pasta responsável, e por subordinação os casos de órgãos sem esta autonomia, os quais funcionam como instâncias executivas das políticas das Secretarias nas quais estão inseridos, conforme informado na quarta coluna do quadro. Por fim, a coluna “histórico” indica, a partir da data de fundação dos órgãos gestores atuais, os órgãos que os antecederam na gestão prisional.

À primeira vista, há uma aparente equiparação entre estados com Secretarias próprias para a Administração Penitenciária (08), estados em que a gestão prisional está sob responsabilidade de Secretarias de Segurança Pública ou congêneres (11) e estados em que a Secretaria de Justiça ou congêneres administram o complexo prisional (8), conforme representado no gráfico a seguir:

Gráfico 1: qualificação por tipologia dos órgãos gestores da Administração Penitenciária. Abril de 2018.



Fonte: Elaboração própria a partir consulta às páginas eletrônicas dos estados e documentos disponíveis no DEPEN.

Para além deste aparente equilíbrio, nota-se a prevalência da Segurança Pública, que não só está responsável pela Administração Penitenciária em 11 estados, mas exerceu forte influência no histórico de constituição dos órgãos autônomos, uma vez que Alagoas, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo têm como origem de constituição das Secretarias de Administração Penitenciária (ou congêneres) o desmembramento a partir da Secretaria de Segurança Pública, ao passo que Ceará, Mato Grosso e Rio Grande do Norte são estados que tiveram em sua origem a gestão prisional sob responsabilidade das forças de segurança, embora atualmente esta responsabilidade esteja a cargo das Secretarias de Justiça.

Em diálogo com ex-gestores da Administração Penitenciária do Acre, Espírito Santo e Santa Catarina⁸¹, realizado em abril de 2018, foram relatados como principais efeitos desta prevalência da Segurança Pública:

- a vinculação ou subordinação da Administração Penitenciária à Segurança inibe ou impede o aporte de recursos específicos para as questões típicas da gestão prisional, bem como a consolidação de carreiras exclusivas, sendo comum a presença de

81 As entrevistas com gestores ou ocupantes de cargos públicos manterá sempre em sigilo a identificação dos entrevistados, exceto em situações em que a preservação deste sigilo não seja possível ou quando a revelação da fonte não seja considerada arriscada pelo próprio interlocutor. Esta precaução tem a ver com as recorrentes práticas de punição, perseguição política ou constrangimento profissional que marcam a Administração Penitenciária, fato que é bastante comum para quem realiza pesquisas na área e que já fora mencionado em Melo, 2014.

profissionais da polícia civil nos cargos de gestão prisional e de policiais militares nas funções de guarda, escolta e transporte de pessoas presas;

- a inexistência de orçamento próprio para a Administração Penitenciária subordina as prioridades em termos de aquisição de equipamentos, bens móveis e transportes, que ficam na dependência dos recursos que sobram após os empenhos prioritários para aquisição de armas, munições, equipamentos e outras despesas das forças policiais;

- raramente são previstos concursos para carreiras da Administração Penitenciária e, quando os há, são quase sempre exclusivos para a contratação de agentes de segurança⁸²;

- a subordinação às pautas da Segurança Pública contribui para disseminar a cultura do punitivismo penal, que se reforça por meio dos cursos de formação profissional, em geral oferecidos pelas Escolas de Formação das corporações policiais⁸³.

Percebe-se, portanto, que a tipologia organizacional não apenas representa os embates e acomodações entre aqueles ordenamentos mas também, referindo-se à hipótese aqui levantada, contribui para a prevalência do ordenamento da Segurança na governamentalidade do dispositivo penitenciário brasileiro. Entretanto, outros componentes reforçam esta hipótese.

Analisando como os fluxos entre a Justiça e a Administração Penitenciária operam e conformam a execução penal, Godoi (2015) explora, a partir do caso paulista, os mecanismos por meio dos quais o dispositivo penitenciário, em seu funcionamento cotidiano, se constitui como “um operador estratégico da gestão diferencial dos ilegalismos” (GODOI, 2015, p. 29), o que permite tomá-lo como uma tecnologia cujo desafio não é mais docilizar ou disciplinar os corpos, tal qual descrito por Foucault em seus escritos da década de 1970, especialmente Vigiar e Punir (FOUCAULT, 1987), mas sim “administrar grandes agregados populacionais” (GODOI, 2015, p. 20), o que ressalta a importância das técnicas de governo que se aplicam enquanto uma gestão de fluxos de pessoas, objetos e informações. Diz o autor:

Ao colocar em primeiro plano o regime de processamento da execução penal, o processo de interiorização penitenciária e o sistema de abastecimento das prisões paulistas pretendo, a um só tempo, recolocar em discussão as agruras da prisão e

82 Ver-se-á adiante que não há um padrão nacional de carreiras para a Administração Penitenciária.

83 O tema da formação dos servidores penais será retomado adiante.

ampliar os termos em que elas podem ser pensadas (GODOI, 2015, p. 21).

Além disso, Godoi destaca que

a intenção de recolocar em discussão aspectos da arbitrariedade, da violência e das mazelas estruturais do sistema penitenciário paulista responde, de um lado, à percepção de que não se poderá compreender a socialidade dos presos sem se considerar atentamente os constrangimentos e injunções que as agências estatais impõem a eles; e de outro, à constatação de que esses mesmos constrangimentos e injunções não só são pouco problematizados, mas, principalmente, são por demais desconhecidos (GODOI, 2015, p. 21).

Apontadas estas motivações, indicados seus referenciais e caminhos de pesquisa, Godoi realiza uma consistente descrição do “dispositivo carcerário paulista” (p. 22), identificando tipos de unidades prisionais e sua distribuição pelo território do estado, instituições do sistema de justiça que incidem em seu funcionamento, atores que com ele possuem interfaces e perfil geral da população prisional de São Paulo. A partir de então, segue-se uma primorosa análise do regime de processamento da execução penal, com seus castigos, seus efeitos, suas negociações, e do sistema de abastecimento das necessidades, das posições de gerenciamento e da distribuição de pessoas, objetos e informações, além da operação dos fluxos e mecanismos de controle que são produzidos pelo dispositivo.

A abordagem do autor, por um lado, ultrapassa a análise institucional da prisão para compreendê-la como um sistema aberto e caracterizado pelos fluxos constantes de gestão populacional. Por outro lado, ao mesmo tempo em que propõe suspender “a imagem verticalizada, piramidal, de um Estado [nos moldes weberianos]” para tomá-lo, segundo a perspectiva analítica assumida, não “como unidade de análise, nem como pressuposto normativo e irrefletido (...) mas como um conjunto de agências entre outras” (GODOI, 2015, p. 30), o autor recorre a definições também institucionais para, sobre elas, realizar suas análises.

Nesta perspectiva, o sistema penitenciário é compreendido como um circuito composto por um “aglomerado de instituições e edifícios interconectados, com diferentes atribuições e nomenclaturas” (GODOI, 2015, p. 50) que incluem a Secretaria de Administração Penitenciária, a Funap – uma fundação pública vinculada à SAP⁸⁴ – e as

84 Abordo o papel da Funap para as políticas prisionais paulista em Melo, 2014. Resumidamente, a Fundação foi criada em 1976 a partir de iniciativa da sra. Carmen Pimentel, esposa do então Secretário de Justiça de São Paulo, Manoel Pedro Pimentel, que hoje dá nome à fundação. Sua missão, conforme estatuto social, é de adestrar os presos para o convívio social, o que, inicialmente, passou a ser realizado

unidades penitenciárias. Este circuito também é integrado pelo sistema de justiça criminal, composto pelos órgãos de gestão (SSP, em especial), pelas polícias militar e civil, com seus diversos órgãos, grupamentos e divisões; pelo Ministério Público e Defensoria Pública; pelo Poder Judiciário – juízes, comarcas, tribunais.

Estes circuitos são movimentados por alguns coletivos, que o autor identifica a partir de três categorias: o funcionalismo penitenciário, a população carcerária e as facções. Por seu turno, os coletivos movimentam inúmeras conexões entre os órgãos estatais e não-estatais e entre estes sistemas e a sociedade mais ampla, produzindo inúmeros vasos comunicantes⁸⁵ entre “dois mundos”: o dentro e o fora da prisão. Interseccionam o sistema as organizações da sociedade civil, OAB, igrejas, Pastoral Carcerária e outros segmentos das políticas públicas sociais. E como técnica de governamento de todo esse complexo, Godoi (2015, p. 73) ressalta que “mais que a conduta dos reclusos no interior da prisão, as passagens e trânsitos são os focos privilegiados da vigilância penitenciária, bem como dos investimentos governamentais”.

São estas passagens, seus fluxos e deslocamentos que interessam ao autor, que destaca o desafio de compreender a gestão prisional em “tempos de encarceramento em massa” (GODOI, 2015, p. 37), atentando-se para as dinâmicas do sistema judicial que se estendem para além das etapas processuais, intercedendo no interior dos estabelecimentos prisionais por meio de diversos mecanismos jurisdicionalizados de execução da pena:

São inúmeros os incidentes processuais que pautam o desenrolar da execução penal: detração, remição, indulto e progressão são apenas alguns exemplos de benefícios possíveis. Assim como na fase processual, na execução penal o Ministério Público tende a atuar no sentido de intensificar a punição imposta. Os juízes de execução também tendem a referendar um uso mais intensivo da prisão. Esse punitivismo exacerbado não encontra freio, em grande medida, pelo modo em que estão estruturados os serviços de defesa pública (GODOI, 2015, p. 56).

O punitivismo da execução penal destacado por Godoi é, como se percebe, efeito do próprio ordenamento da Justiça. Destarte, o punitivismo penal contraria a percepção

por meio da criação de oficinas de trabalho e assistência judiciária. A partir de 1979 a Funap passou a atuar na oferta de assistência educacional, responsabilidade que lhe coube até 2012, quando a educação em prisões passou a ser atribuição da Secretaria de Educação. Atualmente a Funap possui um quadro de aproximadamente 200 advogados, que atuam exclusivamente na informação dos processos de execução penal, fazendo cálculos de benefícios, além de manter oficinas de trabalho e programas de cultura e educação não-escolar, dentre os quais se insere a realização de projetos para remição de pena pela leitura, conforme será abordado adiante.

85 Godoi define um vaso comunicante como “toda forma, meio ou ocasião de contato entre o dentro e o fora da prisão. Trata-se de uma articulação particular que, ao mesmo tempo, une duas dimensões de existência social e define uma separação fundamental entre elas” (GODOI, 2015, p. 73)

geral da sociedade acerca do caráter supostamente brando da legislação brasileira no trato das pessoas presas e o imaginário sobre as condições de encarceramento. Em que pese as repetidas cenas de violação de direitos que surgem a cada novo evento ocorrido nas prisões pelo Brasil afora, expressões favoráveis ao endurecimento penal e ao aumento da rigidez no trato das pessoas presas são bastante comuns, sendo captadas, também, por meio de estudos que se dedicam a esta temática.

É o caso, por exemplo, da pesquisa realizada por Freire (2016) buscando compreender as representações sociais da punição junto a atores do sistema de justiça criminal no Rio Grande do Sul – especialmente, policiais e gestores penitenciários –, em que a autora identificou que

A maioria dos integrantes da pesquisa se posiciona favorável à maior intervenção do Direito Penal, a repressão da pequena criminalidade ou daquela com baixo potencial ofensivo, assim como considere a legislação brasileira excessivamente tímida para conter a criminalidade, e a idade de imputabilidade penal fixada na legislação brasileira inadequada (FREIRE, 2016, p. 270).

Gestão interna dos corpos e dos fluxos, expansão das técnicas de governo para além dos muros da prisão. Nos circuitos entre a gestão prisional, a Justiça e a Segurança, o dispositivo penitenciário conecta os ordenamentos e, mais que as instituições que conformam os sistemas, expande as técnicas daquela gestão interna para outros espaços, sejam os gabinetes das Varas de Execução Penal, seja os batalhões e delegacias das polícias, sejam equipamentos da própria Administração Penitenciária, como demonstra o relato a seguir:

Um traço comum dos equipamentos de atenção às pessoas egressas em todos os estados visitados é a coexistência da Justiça, da Segurança Pública e da Administração Penitenciária nestes ambientes. Não se trata de uma coexistência formal no sentido de que estas instituições estão todas ali presentes, embora, em muitos lugares, realmente estejam: trata-se, de outra maneira, de uma coexistência simbólica e procedimental. Simbólica porque sempre há uma guarda armado logo na entrada dos equipamentos, como a demonstrar que ali é um lugar de vigilância e de controle sobre “os elementos” – sejam os egressos, sejam familiares – que procuram aquele serviço. Há também a oferta de serviços de ordem jurídica, como informações sobre processos, acesso a direitos, etc. E há, claro, a gestão da pena: tudo se inicia com mais um cadastro, o qual, em geral, não extrai nenhuma informação dos diversos cadastros encontrados na

Administração Penitenciária, sendo necessário que a pessoa egressa ou seu familiar relate, uma vez mais, sua trajetória pela prisão. É preciso lembrar sempre o que diz o Anderson⁸⁶: são os próprios serviços de egressos que inibem a procura dos egressos. “Ninguém que sai da prisão está disposto a ir a um lugar onde vai ser recebido por um guarda, vai preencher mais um cadastro onde ele tem que falar do crime de novo, vai esperar por uma ajuda que nunca chega como ele precisa. Os egressos só vão nestas centrais quando tem algum documento pra assinar”, ele lembra sempre (Anotações em cadernos de campo, dezembro de 2017).

O exemplo dos equipamentos de atenção às pessoas egressas dá mostras de como os procedimentos e símbolos da disciplina prisional atravessam os limites do cárcere e fazem confluir os feixes de visibilidade do dispositivo. Além disso, expandindo aquela disciplina para além dos muros das prisões, o dispositivo penitenciário permanece incidindo sobre as pessoas que já não se encontram reclusas no seu interior, reproduzindo relações de saber-poder por meio da prática profissional de seus operadores, da presença institucional de seus símbolos e hierarquias e contribuindo, ainda, para disseminar uma cultura do controle e da criminalização.

Esta característica dos dispositivos de controle já fora destacada por Foucault, quando, ao se referir à vigilância clínica, afirmara que

Aquilo que é vigilância, em termos de relações de poder no interior do hospital, se tornará observação científica no discursos do médico, pelo próprio fato de que o médico, por um lado, ocupa uma posição de poder dentro do hospital e, por outro, funciona com alguém que profere e tem o direito de proferir um discurso científico fora do hospital (FOUCAULT, 2015, p. 6).

Por seu turno, esta expansão do controle e das formas de saber-poder pode ser observada, durante esta pesquisa, quando, em setembro de 2017, acompanhei uma entrevista de equipe psicossocial com um egresso prisional do Espírito Santo. O Sr. A. fora preso por desvio de recursos públicos quando exercera o cargo de Secretário de Administração de um município do interior capixaba. Após quatro anos em privação de liberdade, ganhara livramento condicional e fora direcionado a um serviço de atenção aos egressos prisionais:

86 Egresso das prisões paulistas, Anderson, nome fictício e de quem relato a trajetória em MELO, 2014, trabalha com políticas para pessoas em situação de rua, atendendo diversos egressos prisionais que ao saírem da prisão não possuem residência para onde se dirigir.

A entrada do equipamento público é vigiada por um guarda armado, de empresa de vigilância terceirizada. O fluxo é intenso, uma vez que no mesmo prédio está a Vara de Execução Penal, onde egressos prisionais cumprem as condicionalidades de sua pena⁸⁷. A VEP fica no térreo, bem em frente à porta de entrada. É para lá que se dirige a maioria das pessoas que entram no prédio. Após serem atendidas na VEP, as pessoas egressas são orientadas a dirigir-se ao segundo andar, onde serão recebidas pela equipe do equipamento de atenção aos egressos. “Seu A.” subiu um tanto a contragosto, pode-se perceber. Com profissão definida, com curso superior concluído, com endereço fixo, patrimônio próprio, família estruturada, não há porque aquele senhor ser recebido naquele serviço. A assistente social, por sua vez, segue o atendimento padrão: um questionário digitalizado que se inicia com questões de identificação pessoal, passa pelas questões processuais e segue para identificação de demandas por direitos ou serviços sociais. “O senhor tem documentos pessoais”, ela pergunta. “Até passaporte”, responde o Sr. A., já dando a entender que não havia motivos para estar ali. O cadastramento prossegue e ao ser questionado sobre o tempo a que fora condenado, Seu A. devolve: “a senhora não leu no processo?”. O constrangimento é visível e se reforça após a pergunta: “o senhor tem interesse em fazer algum curso profissionalizante?”. Seu A. percebe a encruzilhada: responder “não” representaria uma recusa em se dedicar àquilo que o equipamento de atenção a egressos compreende ser seu melhor “serviço”, ou seja, matricular seus atendidos em vagas de cursos profissionalizantes. Por outro lado, como responder “sim” para opções de cursos de baixa qualificação, sendo o Seu A. formado em administração de empresas, com especialização em administração pública? A resposta foi evasiva, mas contundente: “tenho interesse sim, se houver cursos para o meu perfil profissional”. Após mais algumas questões e orientações, o atendimento se encaminha para o fim e, antes que a assistente social encerre a sessão, é a vez de Seu A. fazer uma pergunta: “eu devo mudar de casa logo mais. Como eu faço para informar meu novo endereço?”. Após ser informado sobre o procedimento a seguir, Seu A. deixa a sala sem que a atendente lhe tivesse perguntado o motivo pelo qual ele fora parar ali. Então eu decido acompanhá-lo até a saída e após descermos as escadas, pergunto-lhe: “Seu. A., porque o senhor

87 Quando ganham o direito de progressão ao regime aberto, livramento condicional ou prisão albergue domiciliar, egressos prisionais estão sob “período de prova”, conforme Art. 26, Inciso II da LEP. Durante este período é imputado às pessoas egressas o comparecimento periódico à Vara de Execução para comprovar suas condições de “reintegração” à sociedade, sobretudo para declarar se, como e onde está trabalhando, o que representa um constrangimento significativo para estas pessoas, uma vez que a possibilidade de obtenção de emprego formal é bastante reduzida.

procurou o atendimento aqui?”. “A juíza me mandou. Eu sabia que não tinha nada pra mim aqui, mas o senhor acha que, nessa altura da vida, eu vou questionar a juíza?”. Nosso diálogo prossegue por mais alguns minutos e então eu lhe pergunto: “o senhor já mudou de casa, não é mesmo? A sua preocupação era saber como informar o novo endereço”. Ele ri, confirmando a resposta. E se despede: “só espero não ter de responder aquelas perguntas nunca mais” (Anotações em caderno de campo, setembro de 2017).

O relato informa que, para além da tradição cartorial que marca o serviço público brasileiro, há na política de atendimento às pessoas egressas do sistema prisional um forte componente de controle penal, que expande e reproduz as práticas presentes no interior dos estabelecimentos. Estas formas de interação entre o dentro e o fora, entre a gestão prisional e o controle populacional, conquanto não possam ser vistas como um *continuum* carcerário no sentido atribuído por Wacquant (2009)⁸⁸, compõem mais uma faceta da concepção difusa do dispositivo penitenciário, permitindo a “extração, a apropriação, a distribuição ou a retenção de um saber” (FOUCAULT, 2012, p. 2).

Ou seja, se um dispositivo deve ser compreendido como

Um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos (...) em suma, o dito e o não dito (...) a rede que se pode estabelecer entre esses elementos (FOUCAULT, 1979, p. 244)

o dispositivo penitenciário brasileiro é composto, em seus feixes de visibilidade, pelas políticas e instituições da Justiça, da Segurança Pública, da Administração Penitenciária. E pelos discursos e práticas do encarceramento massivo, pelas organizações e grupos criminais, pelos profissionais que o atravessam, diariamente, seja para a promoção e pelas lutas em torno da garantia de direitos, seja para a realização e defesa dos mecanismos de controle e contenção.

Nesse emaranhando, a *burocracia penitenciarista* ocupa lugar central. É nela que se interseccionam justiça, segurança, presos, visitantes, normas e regulamentos; é ela quem opera tais mediações conforme dinâmicas do cotidiano; é a partir dela, em suas interfaces com o sistema de justiça criminal, que se produzem regalias ou castigos, como

88 Para Wacquant, o ocaso do welfarismo penal e a expansão do punitivismo, aliada à expansão de redes de serviços assistenciais focalizadas, permite aos governos instituir novas formas de controle da pobreza, cujos pilares – o encarceramento e a assistência social – têm como finalidade reforçar a disciplina para o trabalho industrial em sociedade de crescente desigualdade.

demonstra Godoi, tomando a sindicância como uma técnica específica da gestão da punição:

Se os processos de execução penal ou de apelação se desenrolam fundamentalmente no âmbito do sistema de justiça, na sindicância funcionários e gestores da prisão desempenham maior protagonismo. (...) Através da sindicância, o poder de determinar a qualidade e a duração efetiva do período de reclusão, os direitos adquiridos e os lapsos de progressão, escapa ao judiciário, que caba por exercer papel secundário, de mero avalista (GODOI, 2015, p. 97 - 99).

Mais uma vez, um relato de campo reforça o papel da *burocracia penitenciária* no funcionamento do dispositivo penitenciário:

Com cerca de quinze anos de trabalho na Administração Penitenciária de São Paulo, S. é reconhecido como um funcionário rígido no trato com os presos. Para além do uniforme oficial da SAP, S. gosta de estar paramentado “para a guerra”: coturnos, calça estilo militar preta ou camuflada em preto e cinza, eventualmente uma boina preta. Colegas de trabalho divergem sobre sua postura: para alguns, S. é um exemplo de correção, de firmeza. Para outros, um símbolo do abuso. Por sua vez, S. se orgulha de nunca ter tido alguma reclamação sobre seu trabalho: “nunca respondi nenhuma sindicância”, disse-me certa vez, utilizando uma rede social. Quando presos da unidade prisional em que S. trabalhava se rebelaram contra “a opressão” sofrida, S. foi identificado como um dos agentes responsáveis pelo clima de tensão e insatisfação que desencadeou aquele evento. S. foi transferido de unidade. Dias depois, encontro com W., egresso prisional que passara parte de sua pena no estabelecimento em que S. trabalhava: “fui transferido de unidade por conta dele”, contou-me W., que continuou: “quando eu passei no vestibular e consegui a bolsa do PROUNI ele chegou pra mim e disse que eu não ia estudar. “Eu tive que pagar minha faculdade, agora vagabundo vai querer estudar de graça?”, ele me dizia sempre que me via. Minha família entrou com pedido de autorização judicial para eu estudar; antes de sair a autorização, ele deu um jeito de me mandar para outra unidade, cerca de 100kms. Agora que estou livre, vou poder realizar meu sonho de cursar a faculdade” (Anotações em caderno de campo, dezembro de 2016).

O que a ocorrência, que não se trata de um fato isolado, como já demonstrara a narrativa sobre Laércio contada no Capítulo 1, evidencia, é que a *burocracia penitenciária* sintetiza os encontros entre os ordenamentos da Justiça e da Segurança que conformam a Administração Penitenciária: de um lado, um regime jurídico de

execução penal que “condiciona a vida do preso, mas [do qual] o preso dificilmente saberá o suficiente” (GODOI, 2015, p. 91), dado o alto grau de opacidade que regula os diversos mecanismos por meio dos quais os aspectos jurídicos da pena são operacionalizados. Ainda neste feixe, lutas entre a garantia e a expansão de direitos convivem com o avanço da perspectiva neutralizadora dos criminosos, gerando, no cotidiano, práticas de ressignificação dos arranjos normativos, como também ficou evidenciado no relato de Laércio, em que propostas jurisdicionais supostamente favoráveis às pessoas privadas de liberdade, são operacionalizadas de modo a criar novos castigos ou privilégios.

De outro lado, uma crescente desjudicialização de procedimentos que autonomiza a Administração Penitenciária, permitindo a constante transferência das pessoas presas conforme os interesses e entendimentos das equipes dirigentes, sendo que estas, no dia a dia, são informadas sobre o *andamento da cadeia* pelos servidores que lidam mais diretamente com as pessoas presas⁸⁹. Também neste feixe do dispositivo, os princípios da hierarquia e subordinação funcional que marcam o ordenamento da Segurança são ressignificados, uma vez que a escala hierárquica na gestão prisional é preenchida, como já descrito, por relações de lealdade ou interdependência, ou, seguindo as gramáticas apontadas por Nunes (2003), de patronagem.

Tangenciando estas relações encontram-se, informando-as, compondo-as, as práticas cotidianas dos acordos, dos castigos e privilégios, mobilizadas pela *burocracia penitenciarista*, segundo condições empiricamente construídas e permanentemente em tensão, para as quais a emergência do ordenamento do crime passou a representar novas configurações.

Nota-se então que a precariedade, a insuficiência e a opacidade das informações jurídicas, o gerenciamento burocrático, a perspectiva retributiva da pena e a dominância de práticas de contenção, castigo e incapacitação das pessoas privadas de liberdade, produzem agenciamentos, instâncias de controle (formal, informal, legal, ilegal) que incidem de forma perversa sobre as pessoas presas, as quais também desenvolvem, continuamente, mecanismos de gestão dos ambientes e práticas prisionais, sendo

89 A interdependência entre equipes dirigentes e demais servidores, que também pode ser encontrada nos níveis mais elevados da hierarquia da Administração Penitenciária, foi discutida em Melo, 2014. Em termos gerais, ela diz respeito não só as formas de nomeação e ocupação dos cargos de direção, conforme mencionado no Capítulo 1, Seção 3 deste escrito, mas também à operacionalização de funções cotidianas da gestão prisional, tal como o “clima” percebido nos *raios*.

importante ressaltar, como afirma Godoi (2015, p. 95), que “não há uma relação de dominação unívoca dos agentes do sistema de justiça sobre os funcionários da prisão, nem dos letrados da burocracia estatal sobre uma população (presa) majoritariamente iletrada”.

Outro exemplo que ilustra estes agenciamentos, a partir de uma série de processos de ressignificação dos arranjos normativos, é extraído de recentes mudanças legislativas, que, uma vez mais, são operacionalizadas segundo as práticas própria da gestão prisional.

Em 2013, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Recomendação N° 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”⁹⁰.

Na sequência, o Superior Tribunal de Justiça emitiu parecer favorável à adoção da remição de pena pela leitura, a partir de ação movida no âmbito do Tribunal de Justiça Militar de São Paulo que alegava impossibilidade de se realizar um efetivo controle sobre as práticas de leitura das pessoas privadas de liberdade para fins de remir a pena. O entendimento do STJ⁹¹, seguindo a Recomendação do CNJ, foi de que já havia parâmetros nacionais para adoção de instrumento normativo de controle das atividades de leitura, considerando, inclusive, que o Departamento Penitenciário Nacional já instituía mecanismo semelhante para adotar a remição de pena pela leitura no Sistema Penitenciário Federal. Em decorrência destes arranjos normativos nacionais, diversos estados passaram a regulamentar os critérios para concessão da remição, casos, por exemplo, de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, dentre outros.

Por fim, em novembro de 2017 o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei do Senado n° 513, de 2013 - AGENDA BRASIL 2015, alterando a Lei de Execução Penal e prevendo, dentre as novas disposições, o mecanismo da remição de pena pela leitura. O PLS n° 513, cuja tramitação foi encerrada com aprovação em 08 de novembro de 2017, estabeleceu no Art. 126 da LEP, parágrafo 5º, o prazo de 21 a 30 dias para que, após a leitura de um livro, a pessoa privada de liberdade apresente uma resenha, que será avaliada por profissional ou comissão designada pelo Juiz da Execução. Cabe à autoridade administrativa, ou seja, à gestão prisional, encaminhar ao Juízo os relatórios

90 Ver <http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1235>; acesso em abril de 2018.

91 Ver <http://www.emagis.com.br/area-gratuita/informativos-stj/remicao-da-pena-atraves-da-leitura/>; acesso em abril de 2018

de controle de participação das pessoas presas em atividades de trabalho e educação e as resenhas para avaliação.

Como, desde então, este direito, que, uma vez constituído na forma da Lei, é universal, ou seja, deve ser assegurado a quaisquer indivíduos em privação de liberdade, vem sendo operacionalizado pelo dispositivo prisional brasileiro? Uma vez mais, pela criação de privilégios.

O ponto de partida da resignificação é dado pelo ordenamento da Segurança, em cujos argumentos Judiciário e Administração Penitenciária encontraram um ponto de aproximação. E, uma vez mais, as presenças perversas e as ausências ostensivas irão marcar o modo de regular o direito.

Em primeiro lugar, em termos processuais, vige o consenso de que o direito para a remição não é universal, muito embora não haja restrições no texto legal. A lacuna legal que permite esta resignificação é dada pela necessidade de instituir pessoa ou comissão responsável pela leitura e aprovação das resenhas, designada pelo Juízo de Execução. A lacuna operacional é dada pela necessidade de que a equipe dirigente dos estabelecimentos organize e remeta as listas e resenhas.

Assim, o consenso envolve o Judiciário – preocupado com as formas de controle dos beneficiários -, os órgãos da Administração Penitenciária – preocupados com a forma de operacionalizar o direito – e a *burocracia penitenciarista* – que, em última instância, regula, no cotidiano, a forma de acesso ao direito, tornando necessário selecionar os beneficiários para:

1) que não ocorram fraudes nos mecanismos de controle, ou seja, criando estratégias, ou melhor, técnicas de governo, que atendam às expectativas/exigências do Judiciário, além de não gerar novo excesso de demandas aos Cartórios e Varas de Execução com um número elevado de processos de pedido para concessão do benefício;

2) que não ocorram atividades, no interior dos estabelecimentos prisionais, que coloquem “em risco” a segurança das unidades, o que implica em permitir o deslocamento de um mínimo de pessoas entre os ambientes prisionais e a entrada de um mínimo de pessoas e objetos externos, sejam facilitadores de leitura, sejam os livros necessários;

3) que haja, no *convívio* entre as pessoas presas, um fluxo de seleção prévia dos participantes das atividades de leitura, processo este que é de baixa governança pela gestão prisional e que tem por finalidade assegurar que as pessoas selecionadas não causarão problemas à Administração Penitenciária.

A presença do Estado, portanto, opera a ressignificação da lei. E se dá em consonância com suas ausências: ausência de capacidade operacional do próprio Judiciário para processar razoavelmente uma quantidade elevada de pedidos de benefícios, ausência de recursos materiais e humanos para ofertar, segundo o caráter universal da lei, as atividades pertinentes ao benefício da remição.

Percebe-se, portanto, que o ordenamento da Segurança regula os demais feixes do dispositivo, intercambiando-os e selecionando o alcance de incidência da Justiça. Exemplo dessa estratégia de gestão pode ser tomada a partir do estado de São Paulo onde, a fim de administrar a concessão da remição pela leitura, os Poderes Executivo e Judiciário têm firmado sucessivos pactos de regulação da lei.

Primeiramente, o Tribunal de Justiça paulista aprovou, após o Parecer do STJ, uma Minuta de Portaria para que os juízes de execução criminal e corregedores de presídios possam regulamentar o benefício da remição nos estabelecimentos prisionais de sua Comarca⁹². A iniciativa do TJ-SP por seu turno, se deu em resposta a provocação de três juízes da Grande São Paulo publicamente reconhecidos por apoiarem diversos projetos considerados de “reintegração social” das pessoas presas⁹³.

Adotado o modelo de minuta, a Portaria deixa a critério de cada juiz de execução criminal aderir ou não, a depender dos arranjos locais realizados em negociação com esferas da gestão prisional da Secretaria de Administração Penitenciária, em especial as Coordenadorias Regionais ou, até mesmo, diretorias de estabelecimentos prisionais.

92 O modelo de minuta pode ser encontrado em

<http://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/ExecucoesCriminais/Default?f=7>; acesso em abril de 2018.

93 São eles: Durval Augusto Rezende Filho, Jayme Garcia dos Santos Júnior e Paulo Eduardo de Almeida Sorci. Notícia sobre a aprovação da Minuta a partir da provocação destes juízes pode ser encontrada na página eletrônica do próprio TJ-SP (<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/noticias/100450720/tjsp-institui-remicao-de-pena-pela-leitura>; acesso em abril de 2018). Com relação à participação destes juízes em ações de promoção dos direitos e melhoria das condições de encarceramento, uma busca rápida em navegadores da internet permite encontrar diversas notícias, dentre as quais, vale mencionar, a premiação pelo Inovare do juiz Paulo Sorci por projeto realizado no Hospital de Custódia e Tratamento Penitenciário de Franco da Rocha e o atendimento semanal por vídeo-conferência realizado pelo juiz Jayme Garcia aos presos custodiados nas unidades prisionais de Guarulhos.

Estas, por sua vez, passaram a ser provocadas pela Funap, uma vez que a Fundação possui alguns projetos voltados para a promoção da leitura, sendo-lhe necessário, portanto, encontrar espaços para realização desses projetos.

A remição por meio da leitura no estado de São Paulo está vinculada a projetos específicos realizados nas unidades prisionais⁹⁴, sendo o principal deles a iniciativa da Funap denominada “Clubes de Leitura”. Segundo informações institucionais, os Clubes de Leitura são um projeto realizado

Com a participação de parceiros como Companhia das Letras, Fundação Palavra Mágica, Pastoral Carcerária, Centro Paula Souza, Instituto Ecofuturo, Faculdade de Americana, UNIESP - Sorocaba e as próprias unidades prisionais, [nos quais] os reeducandos têm acesso a obras de diferentes estilos. A proposta inclui, após a leitura da obra selecionada, a realização de um debate, onde os participantes podem trocar experiências e ideias sobre o livro e também a produção de uma resenha, que pode ser utilizada para a solicitação de remição de pena pela leitura⁹⁵.

No ano de 2016, de acordo com a fonte institucional, havia 46 Clubes de Leitura instalados em unidades prisionais paulistas, com 2869 atendimentos e 1810 resenhas elaboradas. Reproduzindo a opacidade de informações que caracteriza o dispositivo penitenciário, conforme já mencionado, desconhece-se, pelo dado publicizado, o que vêm a ser os atendimentos, bem como os resultados das resenhas elaboradas no que tange à concessão de remição pelos juízes de execução criminal.

Da mesma maneira, a Funap informa, por meio de postagem em rede social do dia 03 de abril de 2018, que “em fevereiro [de 2018], as Salas de Leitura da Funap atingiram o número de 43.490 empréstimos de livros”⁹⁶.

Conforme os dados do Infopen (DEPEN, 2017), São Paulo possuía, em junho de 2016, 240.061 pessoas presas, distribuídas por 164 unidades da Secretaria de Administração Penitenciária. Os dados, por si só, já evidenciam a escassez do

⁹⁴ Em 29 de maio de 2018, quando este texto já se encontrava em fase final de elaboração, a Assembleia Legislativa de São Paulo aprovou o PL 390/2017, que “Institui no âmbito dos estabelecimentos carcerários das Comarcas do Estado de São Paulo, a possibilidade de remição de pena pela leitura” (disponível em <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000044770>; acesso em junho de 2018). Não houve, portanto, tempo para analisar os efeitos ou prever os impactos desta nova legislação, embora, de antemão, possa ser destacado que o PL mantém a estrutura de processamento do direito à remição que já se encontra instituída em São Paulo, ao prever, em seu Artigo 5º, que “A seleção dos presos e a orientação das atividades serão feitas por comissão, nomeada e presidida pelo Diretor da unidade carcerária”.

⁹⁵ Disponível em http://www.funap.sp.gov.br/site/index.php/programas/programa_educ; acesso em abril de 2018.

⁹⁶ Postagem disponível na página da Funap no Facebook (www.facebook.com/FundacaoFunap/); acesso em abril de 2018.

atendimento no que tange à garantia do direito à remição de pena pela leitura. Porém, para além destas evidências, importa desvelar outras técnicas de gerenciamento da população prisional para acomodação entre o direito assegurado pela lei e as práticas de gestão do cotidiano.

Os Clubes de Leitura são formados por turmas de aproximadamente 20 participantes, aos quais é fornecido um exemplar de uma obra literária para leitura durante um prazo determinado (em geral, entre 20 e 30 dias). Após o período concedido para a leitura, a turma se reúne numa sala de aula ou outro ambiente da unidade prisional para realizar um debate sobre o livro, que é mediado por um agente facilitador de leitura, que pode ser um preso previamente selecionado pela Funap, ou um monitor de educação de seu quadro de servidores. Não é incomum que agentes de leitura mobilizados pelas organizações parceiras, como a Fundação Palavra Mágica ou Companhia da Letras, seja levado a participar de encontros, como também acontece de haver, eventualmente, a presença de algum autor ou autora de um livro selecionado⁹⁷.

A seleção dos livros é realizada pelos participantes do Clube a partir de uma lista previamente fornecida: em geral, são disponibilizadas cerca de três opções, cabendo ao grupo escolher a leitura do mês subsequente. A Funap, por meio de seus parceiros, realiza constantes encontros de formação de seus servidores, com vistas a potencializar o trabalho de fomento e mediação de leituras nos estabelecimentos prisionais. Embora não haja relatos oficiais de censura aos títulos disponibilizados para seleção, uma análise prévia do portfólio é realizada pela própria Fundação e pelas organizações que fornecem os livros.

A seleção dos participantes dos Clubes de Leitura, por sua vez, é realizada pelo setor de educação das unidades⁹⁸, o qual, em geral, conta com anuência da diretoria de disciplina local⁹⁹. Elaborada a lista de participantes, esta é remetida à gerência regional

97 Pude acompanhar um destes encontros, que contou com a presença do escritor Galeno Amarin, fundador da Fundação Palavra Mágica, no Centro de Ressocialização de Araraquara, no dia 08 de março de 2016. Sobre a visita de um escritor a um Clube de Leitura, ver <http://www.funap.sp.gov.br/site/index.php/noticia/172>; acesso em abril de 2018.

98 No organograma da SAP-SP há unidades prisionais que contam com uma Diretoria de Centro de Trabalho e Educação, unidades que contam com uma Diretoria de Núcleo de Educação, subordinada à Diretoria de Centro e unidades que não contam com qualquer setor administrativo voltado para a política de educação, cabendo estas tarefas a servidores que são, a partir de arranjos locais, designados para tal finalidade.

99 Além da direção geral, a Diretoria de Segurança e Disciplina é comum a todas as unidades prisionais, independentemente de seu regime ou modelo arquitetônico.

da Funap, instância responsável pela gestão dos Clubes de Leitura em sua área de abrangência¹⁰⁰. Cabe também à Funap, por intermédio de suas várias instâncias administrativas, negociar com o Poder Judiciário a implantação das condições para submissão e apreciação das resenhas, incluindo fluxos, regras, periodicidade, número de beneficiários, etc, além de integrar, conforme entendimento dos juízes de execução, as comissões responsáveis pela avaliação das resenhas¹⁰¹.

Uma vez mais, os ordenamentos conformam o dispositivo: nele, o imperativo da Segurança restringe o acesso ao direito e a concessão da remição de pena por meio da leitura fica restrita aos presos que participam do Clube de Leitura e têm suas resenhas avaliadas pela Comissão composta no bojo deste projeto. A escassez na disponibilização de livros e operadores do projeto favorece e justifica a ausência do Judiciário em fazer valer o direito para todas as pessoas presas, subordinando o ordenamento da Justiça; a Administração Penitenciária organiza os procedimentos necessários para mediar a restrição do acesso e o direito universal; as organizações parceiras promovem seus projetos conforme suas possibilidades, interesses e ganhos, não incomodando ou se incomodando com as injunções típicas do dispositivo, que, ao mesmo tempo, permite o controle da população e a difusão, pragmática, do discurso socialmente valorizado de incentivo e reconhecimento da leitura como prática da “reintegração social”.

O caso paulista é ilustrativo das formas de acomodação entre os ordenamentos e da proeminência da Segurança na conformação do dispositivo. Por seu turno, se os mecanismos de controle do acesso ao direito instituídos no estado de São Paulo permitem inferir ocorrências semelhantes em nível nacional para a gestão do direito de remição pela leitura, outras semelhanças entre as unidades federativas, que conformam aquelas presenças perversas e ausências ostensivas, podem ser extraídas das entrevistas realizadas com gestores prisionais de alguns estados.

Tais entrevistas foram realizadas no período de julho de 2015 a junho de 2016, no âmbito da consultoria realizada por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e abrangem os estados do Acre, Goiás, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Sergipe e Tocantins. A escolha por estes estados se deu em função do perfil do órgão gestor da Administração Penitenciária. Assim, no Mato Grosso, a gestão

100 As atividades de cultura e educação não-escolar da Funap estão sob responsabilidade da Diretoria de Atendimento e Promoção Humana – DIAPH, sendo que esta se subdivide em 08 gerências regionais.

101 Ver, por exemplo, <http://www.asaf.org.br/blog/?id=8p9lhxhv>; acesso em abril de 2018.

prisional estava a cabo da Secretaria de Justiça; em Pernambuco e Sergipe, sob responsabilidade de órgãos subordinados à Secretaria de Justiça; em Goiás, na Secretaria de Segurança Pública; no Pará, numa Superintendência vinculada à Segurança Pública – mas com autonomia administrativa e financeira; no Acre, num Instituto vinculado à Segurança, mas com forte interface com a Justiça; no Tocantins, num órgão subordinado à Secretaria de Cidadania e Justiça que possuía, à época, a única mulher gestora de uma secretaria estadual responsável pela Administração Penitenciária¹⁰².

O quadro abaixo apresenta os estados, as pessoas responsáveis pela Administração Penitenciária e seus órgãos gestores:

Quadro 2 perfil dos órgãos e gestores da Administração Penitenciária

Estado	Órgão Gestor	Responsável	Cargo de origem	Função
Acre	Instituto de Administração Penitenciária do Acre	<i>Martin</i> Fillus Cavalcante Hessel	Delegado de Polícia	Diretor Presidente
Goiás	Secretaria de Segurança Pública e Adm Penitenciária	Joaquim Cláudio Figueiredo Mesquita	Ex-superintendente da Polícia Federal	Secretário de Estado
Mato Grosso	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Marcio Dorilêo	Defensor Público	Secretário de Estado
Pará	Superintendência do Sistema Penitenciário	André Luiz de Almeida e Cunha	Coronel da Polícia Militar	Superintendente
Pernambuco	Secretaria Executiva de Ressocialização / Secretaria da Justiça e Direitos Humanos	Eden Vespaziano	Coronel da Polícia Militar	Secretário Executivo
Sergipe	Departamento do Sistema Penitenciário / Secretaria de Justiça, Cidadania e Direito do Consumidor	Agenildo Machado Freitas Júnior	Não-informado	Diretor de Departamento
Tocantins	Secretaria de Cidadania e Justiça	Gleidy Braga	Jornalista	Secretária de Estado

Elaboração própria a partir de visitas aos visitados realizadas entre julho de 2015 a junho de 2016.

A identificação dos responsáveis pelos órgãos gestores decorre, exclusivamente, do caráter público da função que exerciam. Não obstante, é importante destacar que não

102 O marcador de gênero é significativo: no período das entrevistas, apenas o estado do Tocantins possuía uma mulher à frente do órgão gestor da Administração Penitenciária: Gleidy Braga, jornalista, bacharela em Direito, especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins estava à frente da Secretaria de Cidadania e Justiça. A Secretária deixou o cargo no dia 30 de outubro de 2017.

necessariamente as entrevistas tenham sido realizadas com os gestores aqui identificados, o que resulta no anonimato das pessoas entrevistadas.

Nesse sentido, em alguns estados, a entrevista foi realizada com o próprio Secretário; n'outros, com servidores designados pelo órgão gestor, em razão de dificuldades de agenda do Secretário Estadual ou em decorrência de questões locais.

A partir destas entrevistas buscou-se identificar alguns marcadores que caracterizassem sua gestão prisional; os dados apreendidos foram também cotejados com as experiências de campo.

A proeminência da Segurança no dispositivo surge já nos primeiros dados extraídos das entrevistas. Primeiramente, buscou-se identificar se os respondentes eram capazes de dar respostas a questões sobre o funcionamento de três áreas da gestão prisional, quais sejam: a custódia carcerária, identificada pelos aspectos de contenção/segurança dos estabelecimentos; os serviços para as pessoas privadas de liberdade, que incluem vestimentas, alimentação, acesso à água potável; e as assistências, que incluem um conjunto de políticas sociais previstas na Lei de Execução Penal.

Além disso, foi identificado se o respondente era o gestor do órgão ou algum servidor especificamente designado para a entrevista. Isso porque no caso de Secretarias que abrangem outras políticas, a tendência a designar algum outro profissional está relacionada exatamente à capacidade deste representante em lidar com a diversidade de ações necessárias para abranger aquelas três áreas da gestão prisional, uma vez que estas envolvem decisões e coordenação de aspectos administrativos, além de rotinas e procedimentos ligados aos estabelecimentos prisionais e aos relacionamentos com as demais políticas públicas que interagem com a política prisional.

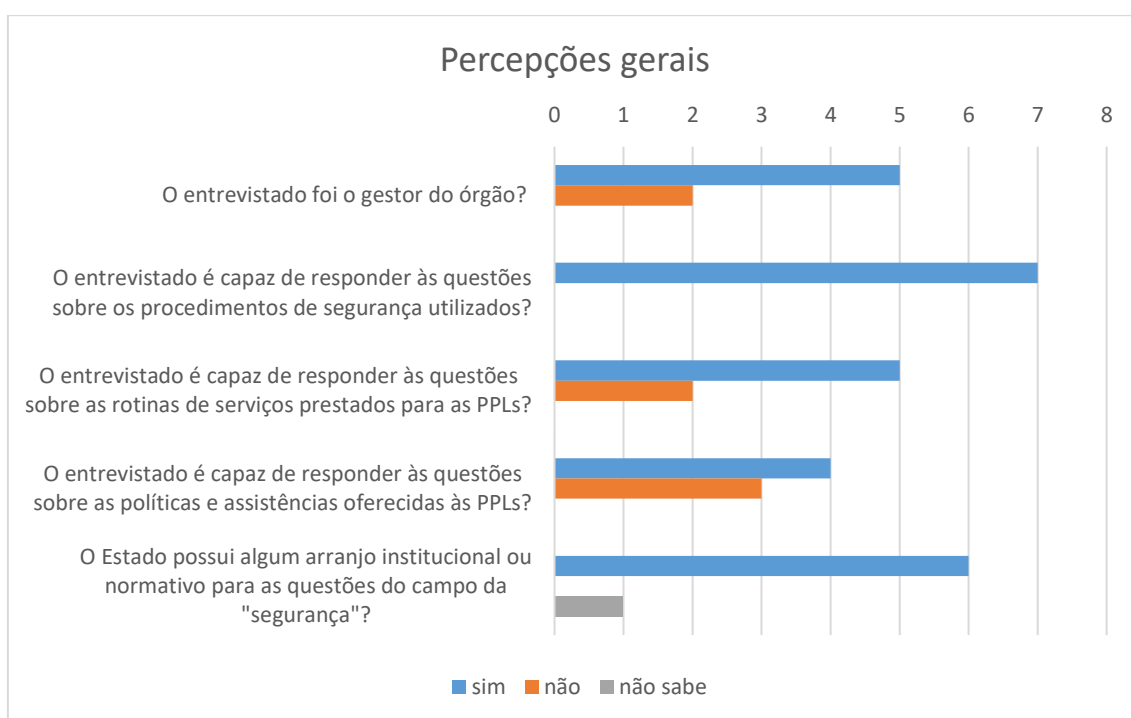
Em geral, quando a Administração Penitenciária está a cargo de Secretarias de Segurança Pública, a gestão prisional acaba por ficar subalternizada na agenda de prioridades dos gestores; por seu turno, quando inserida em Secretarias de Justiça, a Administração Penitenciária acaba por “engolir as outras frentes, porque o sistema prisional é rotina, outras políticas [de cidadania, de direitos humanos], são estratégia”, conforme as palavras de um interlocutor (entrevista em 28 de março de 2016).

Tangenciando estas informações, buscou-se identificar se o estado possui algum arranjo institucional ou normativo que estabeleça os vínculos e relacionamentos entre a

Administração Penitenciária e a Segurança Pública, bem como entre a Administração Penitenciária e outras políticas públicas. Para o primeiro caso, a resposta foi afirmativa em 6 estados, sendo comum que a Administração Penitenciária integre algum órgão ou instância colegiada de governo que seja relacionado às políticas de segurança.

O gráfico abaixo sistematiza as respostas a estas questões:

Gráfico 2: órgãos e relacionamento da gestão prisional.



Fonte: Elaboração própria

Todos os entrevistados possuem bastante familiaridade com as questões referentes à segurança e responderam sem titubear a itens como organograma dos órgãos gestores e dos estabelecimentos prisionais, processos de nomeação/designação de equipes dirigentes, existência ou não de rotinas padronizadas para os estabelecimentos, procedimentos de triagem e classificação das pessoas presas e questões relativas às carreiras penitenciárias¹⁰³. Alguns exemplos desta familiaridade podem ser apontados a partir das entrevistas:

Aqui no estado existe um regimento interno padrão que deve ser seguido pelas unidades prisionais. Este regimento está em revisão agora e estamos procurando ouvir os diretores. Mas em termos gerais, cada unidade estabelece suas rotinas –

103 O questionário utilizado nestas entrevistas encontra-se no Anexo I.

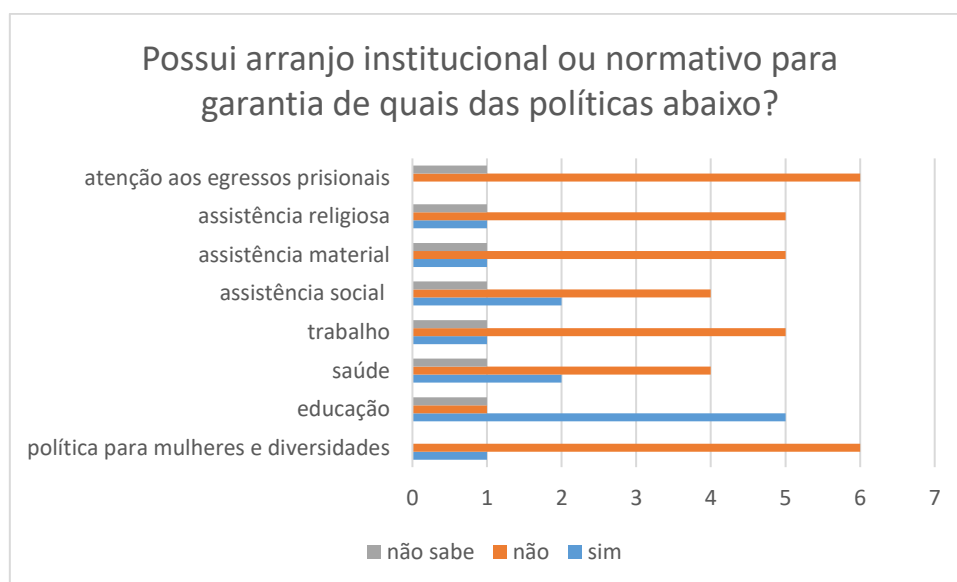
entrevista realizada com servidor designado pelo Secretário de Estado (A), região Norte do Brasil, em 30 de março de 2016.

Nosso posicionamento é pelo Estado mínimo. Entendemos que a gestão dos estabelecimentos precisa de gente do quadro da Secretaria, mas os serviços podem ser terceirizados, incluindo a parte da segurança. Por isso a maior parte do pessoal é terceirizado e a segurança das muralhas é feita pela Polícia Militar, que já é um quadro que o Estado precisa ter – entrevista realizada com Secretário de Estado (A), região Centro-oeste, em 03 de fevereiro de 2016.

Aqui nós instituímos os POPs – Procedimento Operacional Padrão – para todas as unidades. E procuramos ter mecanismos de capacitação e de acompanhamento para que os dirigentes sigam os procedimentos. Além disso há um trabalho muito forte da Defensoria Pública no estado, que faz com que tenhamos defensores efetivamente atuando em 80% das Comarcas – entrevista realizada com Secretário de Estado (B), região Centro-oeste, em 28 de março de 2016.

O mesmo não se dá com as perguntas cujas respostas estão ligadas ao conhecimento acerca das rotinas de serviços e assistências às pessoas presas, havendo desconhecimento destas práticas e de seus arranjos normativos e institucionais pela maioria dos respondentes, o que se evidencia nas informações do gráfico a seguir:

Gráfico 3: arranjos institucionais para execução de políticas públicas em prisões.



Fonte: Elaboração própria

As questões apresentadas referiam-se aos arranjos institucionais ou normativos para a oferta de políticas públicas nas prisões, o que equivale à questão, apresentada no gráfico anterior, sobre a existência de arranjo para a política de segurança. Se neste caso

apenas um entrevistado mencionou não saber, no tocante às demais políticas públicas o cenário é mais diversificado.

Primeiramente, nota-se a quase total inexistência de arranjos para o conjunto das políticas, muito embora haja previsão para sua oferta na Lei de Execução Penal e em outras normativas nacionais e internacionais. Ou seja, mesmo onde há oferta de ações de educação, trabalho, saúde e demais assistências, esta oferta caracteriza-se como ações pontuais e, em geral, não-programáticas. As informações, portanto, tornam mais complexas os dados constantes no Levantamento de Informações Penitenciárias, segundo o qual há 85% de pessoas presas em estabelecimentos dotados de módulos de saúde, 12% da população prisional em atividades educacionais e 15% em atividades laborais (DEPEN, 2017).

No caso das ações de saúde, a existência dos módulos de atendimento não necessariamente representa que as pessoas presas estejam sendo assistidas, uma vez que também aqui vige um princípio de “segurança” para a execução da política. Assim, em que pese a instituição da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional, por meio da Portaria Interministerial MS/MJ nº 1, de 2 de Janeiro de 2014, que tem o objetivo de “ampliar as ações de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) para a população privada de liberdade, fazendo com que cada unidade básica de saúde prisional passasse a ser visualizada como ponto de atenção da Rede de Atenção à Saúde”¹⁰⁴, no cotidiano de execução desta política

o princípio organizador da oferta de saúde é dado pela concepção vigente de “segurança” (...) mesmo nas rotinas internas dos estabelecimentos prisionais, o direito à saúde muitas vezes é negligenciado e, em geral, encontra-se submetido a procedimentos de contenção, de modo que a chegada das pessoas privadas de liberdade aos setores de saúde é precedida de uma triagem informal realizada pelos agentes de segurança [que] fazem uma avaliação informal do caso e decidem, com base em critérios pessoais, o encaminhamento ou não do preso ao serviço médico (MELO, 2016, p. 115).

Não por acaso, reportando-se à realidade brasileira

o Informe Mundial sobre os Direitos Humanos no Mundo – Edição 2016, apresentado pela Human Rights Watch, destaca que a incidência de HIV nas prisões é 60 vezes maior que no restante da população, ao passo que esta mesma relação é da ordem de 40 vezes mais para os casos de tuberculose (MELO, 2016, p. 75).

104 Ver <http://dab.saude.gov.br/portaldab/pnaisp.php> ; acesso em maio de 2018.

Cabe destacar que o modelo de governança da política de saúde para as pessoas presas instituído pela PNAISP prevê responsabilidades compartilhadas entre a União, os Estados e municípios, sendo de responsabilidade dos órgãos gestores das políticas de saúde nas três instâncias de governo. À gestão prisional cabe, no bojo deste arranjo, articular os órgãos gestores da saúde e promover as condições adequadas para instalação das unidades de atenção básica de saúde nos estabelecimentos prisionais, bem como assegurar as condições para ingresso e atuação das equipes de profissionais destas unidades.

Destoando no gráfico, a política de educação em prisões destaca-se como a de maior incidência no tocante à formulação de arranjos normativos e institucionais pelos estados. Assim, embora os dados de atendimento desta política, como destacado pelo Infopen, representem um alcance bastante baixo, esforços têm sido empreendidos pelos estados para configurar modelos de políticas intersetoriais para a oferta de programas educacionais nos estabelecimentos prisionais, esforços estes que são decorrentes de

uma ação liderada conjuntamente entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Educação com o intuito de estabelecer uma política nacional, pactuada com os entes federativos, de promoção do acesso e da qualidade de oferta de educação nos estabelecimentos penais. Tal política deveria constituir um dos eixos centrais para a melhoria do “tratamento penitenciário” nos estabelecimentos penais brasileiros e, para tanto, deveria ser resultante de um amplo processo de diálogo e articulação entre governo federal, governos estaduais e organizações da sociedade civil. Todo esse movimento deu origem a duas normas regulamentares¹⁰⁵, tendo como propósito a institucionalização de parâmetros para a oferta de educação nas prisões. Dentre estes parâmetros, a transferência da responsabilidade por esta oferta para as Secretarias Estaduais de Educação e a necessidade de dotar os sistemas de ensino na prisão de profissionais do quadro do magistério (MELO, 2013, p. 143).

Paradoxalmente, a configuração destes arranjos normativos e institucionais não tem levado a resultados significativos na ampliação do acesso e permanência das pessoas privadas de liberdade em atividades educacionais. Segundo dados do Levantamento de Informações Penitenciárias (DEPEN, 2015a), em dezembro de 2014, 57% dos estabelecimentos prisionais eram dotados de salas de aula, ao passo que 43% responderam negativamente à questão “2.5. Módulo de educação: | Sala de aula | O espaço está disponível no estabelecimento?”. Este dado, não obstante, representa apenas uma informação primária,

¹⁰⁵ Resolução nº 03 de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a Resolução nº 02 de 2010, do Conselho Nacional de Educação.

que não leva em consideração, nesse momento, a capacidade de atendimento destas salas, a proporcionalidade entre a capacidade de atendimento e o total de pessoas em privação de liberdade nos estabelecimentos, tampouco a adequação destes espaços à oferta efetiva e qualitativa de atividades escolares. Também não considera as dinâmicas internas dos estabelecimentos, no que diz respeito aos procedimentos de movimentação de alunos/as entre pavilhão-raio habitacional e sala de aula – o que interfere no interesse ou não de participação nas atividades escolares -, ao cumprimento de carga horária escolar, aos turnos de aulas oferecidos (MELO, 2016, 120).

Percebe-se que, por um lado, mesmo que seja um percentual irrisório face ao número de estabelecimentos prisionais, a maioria das unidades possui salas de aula, o que indicaria, à primeira vista, que tais salas estão vazias de alunos, uma vez que apenas 12% dos presos estudam¹⁰⁶.

Por outro lado, trata-se da política pública que tem sido mais demandada nos arranjos institucionais, envolvendo os órgãos gestores da educação e da Administração Penitenciária para a elaboração de planos estaduais e metas de educação¹⁰⁷. A disjunção entre a existência de espaços escolares, os esforços institucionais para a oferta da política e seus dados de atendimento exigem compreender, portanto, como opera o dispositivo penitenciário. Uma vez mais, a proeminência da Segurança, bem como as presenças e ausências do Estado, constitui chaves interpretativas para esta compreensão:

Tome-se (...) o caso do Sistema Penitenciário Federal: conquanto seja informado que todas as unidades federais possuem espaço de escolarização, é sabido que, por se tratar de um regime de máxima privação de liberdade, à maioria das pessoas que ali se encontram não é dada a oportunidade de frequentar as salas de aula, sendo o atendimento escolar realizado, na maior parte dos casos, por meio de orientações individualizadas, inexistindo os processos de socialização próprios do convívio entre alunos e entre esses e professores, convívio que é característico da partilha das salas de aula. Da mesma forma, se no caso do estado do Paraná surge um percentual de 94% de unidades com oferta de espaços escolares, deve-se objetar, primeiramente, o fato de que na relação de unidades prisionais apresentadas por este estado não estão incluídas as dezenas de cadeias e delegacias que abrigam milhares de pessoas sem qualquer tipo de assistência, dado este que comprometeria o aparente bom desempenho da gestão prisional estadual. Em segundo lugar, à perspectiva supostamente freireana de uma educação para autonomia, contrapõem-se as dinâmicas de relações educadores/as- educandos/as, fortemente marcada, neste estado, por uma separação territorial de sala de aula, representada pela divisão, por meio de grades de segurança, entre professores/as e alunos/as (MELO, 2016, p. 121).

Se estes exemplos denotam a proeminência da Segurança frente à garantia do

106 Grosso modo, mesmo que não houvesse um déficit de 50% de vagas para o total de pessoas presas, o percentual de alunos ficaria em torno de 24% da população prisional total. Isto é: as salas de aula continuariam vazias, se levado em consideração somente o percentual de unidades dotadas com espaços escolares.

107 Em levantamento apresentado em Melo, 2016, observa-se que até aquele ano apenas seis estados não haviam elaborado seus planos estaduais de educação.

direito, evidenciando o lugar da *burocracia penitenciária* enquanto mediadora dos feixes de conformação do dispositivo, práticas cotidianas da gestão prisional observadas em diferentes localidades aprofundam esta percepção.

Em fevereiro de 2016 pude acompanhar algumas atividades de gestão da assistência educacional para as pessoas privadas de liberdade no Complexo do Curado, em Pernambuco. Segundo informações preliminares da Coordenação de Educação do Departamento Penitenciário Nacional, Pernambuco configurava, à época, o estado com o modelo mais consistente de gestão desta política, tendo instituído uma escola estadual especificamente destinada para a organização da oferta da educação em prisões, designando equipe de direção, coordenação e docência, além de matricular, avaliar e certificar os alunos:

O Complexo do Curado figura, para as organizações e profissionais que lidam com a temática prisional, dentre os piores complexos prisionais do Brasil¹⁰⁸. Antigo Presídio “Professor Aníbal Bruno”, esta unidade foi subdividida em três estabelecimentos ao longo de 2014 (Presídio Marcelo Francisco de Araújo, Presídio Frei Damião de Bozzano e Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros), após sucessivas rebeliões, fugas e denúncias de tortura que, ainda em 2011, levaram a Corte Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, a adotar uma série de medidas cautelares “após ter recebido informação, dentre outros, sobre 55 mortes violentas ocorridas no centro penitenciário desde 2008, além de atos de tortura e mortes ocorridos em julho de 2011, os quais teriam resultado em 16 internos feridos”¹⁰⁹.

Minha chegada ao Complexo foi precedida de diversas recomendações: enquanto trafegávamos pelo caótico trânsito recifense, ouvia as orientações para não se afastar das equipes de segurança, para compreender que a unidade estava passando por reformas e melhorias e que o Estado estava empenhado em cumprir as recomendações da OEA, saber que muitos avanços já haviam sido conquistados, mas que os presos não colaboravam e que a situação se tornara mais tensa desde a última fuga, quando um muro do “Frei Damião” fora

108 Ver, por exemplo, http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140115_seis_prisoas_lk; acesso em março de 2016.

109 Extraído e livremente traduzido da “Resolucion de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2014 – Medidas Provisionales Respecto de Brasil. Asunto del Complejo Penitenciario de Curado. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_01.pdf ; acesso em março de 2016.

explodido com dinamites¹¹⁰. “Iremos apenas ao PJALLB”, informou meu interlocutor, referindo-se ao Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros.

Ao entramos no presídio fomos encaminhados à sala do “gerente de unidade”, nome que designa o cargo máximo de direção do estabelecimento. Após as apresentações de praxe e explicações sobre a finalidade de minha visita – eu estava ali para conhecer a escola e os procedimentos de gestão educacional da unidade -, a escolta é chamada a nos acompanhar e o gerente retira um revólver da gaveta, acomodando-o no coldre em sua cintura. “Podemos ir”, diz um agente penitenciário, também armado. Apesar de achar absurdo o porte de armas no interior das prisões, e de, durante oito anos, ter visitado mais de cem unidades em São Paulo, onde os agentes de segurança penitenciária não utilizam armamento letal, eu já compreendia se tratar de algo usual em outros estados: vira cenas semelhantes em Rondônia, em Alagoas, no Tocantins. Na saída do prédio administrativo, aqueles homens armados cumprimentam um *homem de deus*: sou apresentado a um pastor evangélico, que diferentemente daqueles que me acompanham, tem, em suas palavras, a “Bíblia como arma e a palavra de Deus como gideão”. Sob o sol forte do meio da manhã, o pastor deseja-me bom trabalho e despede-se dando-me a “benção do Senhor”.

O horizonte é desolador: cercados por muros de cerca de 1,5m, 2m, avistam-se homens maltrapilhos, barracas improvisadas, gente amontoada e ocupada em ocupar um tempo que, longo pela espera, é rápido demais nos danos que lhes causa. Ao redor, pavilhões fazem as vezes dos serviços: igrejas, cozinha e, mais próximo da administração, um prédio destinado à escola. Antes de irmos para lá, o gerente me conduz de volta ao prédio administrativo, onde vamos à sala de monitoramento de vídeo, pois, como eu pedira para visitar todos os espaços da unidade, mas a “segurança” julgara arriscado, o dirigente considerou que uma visualização pelas telas de vídeo satisfaria “minha curiosidade”, como se referiu à minha solicitação.

E ali eu veria a cena mais marcante daquela visita: desconfiado sobre o que fazia um grupo reunido no canto de um dos pátios repletos de barracas, solicitei ao operador de câmera que aproximasse o zoom e então nos deparamos com homens que, sem qualquer incômodo ou receio, limavam em pedras uma lâmina qualquer, confeccionando uma das tão comuns facas caseiras que se vêem em vídeos de

¹¹⁰ Sobre este evento, ver <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/01/explosao-destroi-parte-de-um-dos-muros-do-complexo-do-curado.html>; acesso em março de 2016.

rebeliões. “Ah, aquilo é normal. É uma faca de cozinha que eles usam para fazer comida nos barracos”, diz o operador das câmeras, rapidamente tirando o foco e mudando a imagem da tela.

Finalmente dirigimo-nos à escola, onde um grupo de professores e alunos previamente selecionados me aguardava para contar *os sucessos* que ali se desenrolavam. Naquele local, cartazes, murais, carteiras e lousas, um refeitório limpo, banheiros para homens e mulheres, pessoas se locomovendo sem escoltas e uma presença feminina que destoava dos demais ambientes da prisão, quase que exclusivamente masculinos, buscavam produzir algum sentido de liberdade.

Porém, antes que começassem os relatos otimistas sobre o “modelo bem sucedido de escola prisional”, como eu ouvira de um servidor da unidade, fiz o questionamento que sabia que geraria incômodo: “o que vocês estão fazendo em termos de flexibilização curricular, como preveem as Diretrizes, para fazer com que a escola não seja só mais um lugar a reproduzir as cenas horríveis que nós vemos fora deste prédio?”. Começava ali uma animada discussão sobre os impactos da “segurança” para a gestão escolar (Anotações em caderno de campo, março de 2016).

O questionamento que eu fizera à equipe escolar da PJALLB estava sustentado em algumas reflexões anteriormente elaboradas no tocante ao tema. Primeiramente, a previsão normativa, contida no Art. 3º, inciso VIII, das Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, que estabelece que

A oferta de educação para jovens e adultos em estabelecimentos penais (...) será organizada de modo a atender às peculiaridades de tempo, espaço e rotatividade da população carcerária levando em consideração a flexibilidade prevista no art. 23 da Lei nº 9.394/96 (LDB)¹¹¹.

Em segundo lugar, o fato de que embora o Depen houvesse indicado Pernambuco como uma referência, naquele momento, quanto à institucionalização da Educação em Prisões, pelos motivos anteriormente apontados, o estado figurava dentre os seis que não haviam elaborado o Plano Estadual de Educação em Prisões, documento que deveria nortear aquela institucionalização, servindo também como orientador para o estabelecimento de mecanismos nacionais de fomento e financiamento desta política.

111 Resolução nº 02 de 2010, do Conselho Nacional de Educação.

A partir de minha experiência na condução do processo de elaboração do primeiro Plano Estadual de Educação em Prisões realizado no estado de São Paulo, conjuntamente entre Funap, SAP e Secretaria de Educação, em 2011-2012, eu inferia que a ausência do Plano de Pernambuco representava alguma dificuldade de articulação e alinhamento entre as Secretarias de Educação e de Justiça, fosse com relação aos próprios arranjos institucionais necessários, fosse de ordem de entendimento operacional e gerencial entre os dois órgãos.

No caso paulista, eu coordenara uma série de encontros entre dirigentes e supervisores de educação, dirigentes de unidades prisionais e servidores da Funap que atuavam na oferta de educação nas prisões de São Paulo, tendo por finalidade a elaboração do Plano Estadual. Os entraves e desafios para alinhamento entre os órgãos eram inúmeros, incluindo aspectos de cultura organizacional¹¹², desconhecimento, pelos representantes de cada um dos órgãos, sobre as dinâmicas de funcionamento e gestão dos demais órgãos participantes, além de práticas discursivas e interesses políticos divergentes entre os gestores dos órgãos estatais envolvidos¹¹³. Assim, as semelhanças de contextos permitiam-me inferir alguns indicativos das dificuldades em que se encontrava a política de educação nas prisões pernambucanas.

Por fim, o ambiente local despertou-me inquietações: a escola em perfeita ordem, com chão limpo, cartazes sem poeira afixados nas paredes, docentes com crachás e jalecos, um quadro de avisos impecável e, ao seu lado, a *grade* curricular expondo os horários de aulas e seus respectivos professores/as, fizeram-me pensar que o cenário fora especialmente montado para receber a visita do consultor do Programa das Nações Unidas. Minha indagação, contudo, desarmara a perfeição do momento e lançara luz sobre os feixes do dispositivo que se fazem ocultos nas práticas cotidianas dos seus ordenamentos. Uma das professoras presentes manifestou-se a favor do modelo adotado:

Nós seguimos o mesmo padrão de qualquer escola pública porque entendemos que os alunos devem ser vistos e tratados como são todos os outros alunos, seja

112 Considere-se o termo como um complexo de normas e práticas sociais preexistentes nas instituições, as quais conformam processos de subjetivação e, paralelamente, conflitos de poder entre as organizações que estão em interação.

113 Discuto detalhadamente este momento no artigo “Inflexões paradoxais: disputas e negociações na oferta de educação nas prisões de São Paulo”, publicado na **Revista Eletrônica de Educação**, 2013, v. 7, n. 3, p.143-161. e disponível em <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/issue/view/14> ; acesso em maio de 2018.

aqui dentro, seja numa escola *normal* (Anotações em caderno de campo, março de 2016).

Muito além da flexibilização curricular prevista nas Diretrizes Nacionais, o modelo de educação escolar instituído em Pernambuco – assim como suas variáveis em todo o Brasil – reproduz e atualiza os mecanismos de controle característicos das instituições modernas¹¹⁴. A *grade* de horários afixada no mural era evidência do controle apresentada logo à entrada do prédio. Ao que se somavam as salas de aula divididas por séries, a distribuição das turmas em Ensino Fundamental II e Ensino Médio, o conjunto de regras específicas do ambiente escolar¹¹⁵, distintas, por sua vez, das regras gerais do convívio prisional, embora a elas submetidas.

A pergunta acerca da flexibilização, portanto, trouxera à tona os encontros e similitudes entre a escola e a prisão. A proeminência da Segurança se impunha por meio das diversas técnicas típicas do dispositivo. Primeiramente, um processo de seleção dos alunos matriculados que nada tinha a ver com os critérios pedagógicos: iam a escola somente os presos que, em razão de seu “bom comportamento” na unidade, estavam autorizados a sair de seus locais de convívio. A caracterização do “bom comportamento”, claramente, estava ligada aos filtros de entendimento pertinentes à gestão do cotidiano que é realizada pela *burocracia penitenciária*.

Matriculados na escola, os alunos passavam a seguir as mesmas regras instituídas nos estabelecimentos escolares externos à prisão, acrescidas das normas específicas de uma unidade de privação de liberdade: os horários rigidamente controlados, o trânsito reduzido pelos ambientes que compõem aquele pavilhão, os pronomes de tratamento característicos. Além disso, nem material escolar, nem livros, podiam ser levados para o *convívio*, ficando seu uso restrito aos horários em que os alunos se encontravam na escola.

Porém, o que o debate com a equipe de coordenação e docência evidenciaria como maior signo da técnica de controle seria o “sistema”: trata-se do software de gestão

114 Foucault (1979) dissera que a escola, assim como o quartel, a fábrica ou a prisão, é um instrumento de produção da disciplina. Assim como na prisão, técnicas de distribuição, de controle, de organização e composição das forças e mecanismos de vigilância e sanção também constituem as escolas, o que se reforça, como será discutido, quando a instituição-escola encontra a instituição-prisão.

115 O uso de uniforme escolar, a fala (autorizada) no lugar do silêncio que perpassa as interações entre presos e agentes penitenciários, a participação em sala de aula, os questionamentos a mim dirigidos nos momentos em que me apresentei para conversar com as turmas de alunos e até mesmo a partilha do espaço onde era permitido fumar, expunham as normas infralegais do convívio na escola.

educacional utilizado por todas as escolas do estado, no qual são registradas as trajetórias escolares dos alunos, incluindo notas, faltas, avaliações, progressão de séries e ciclos. Eu apontara alguns indicativos de que a Segurança se sobreponha ao direito também por meio desta modulação do governo:

- A legislação educacional permite a qualquer aluno uma ausência de até 25% do total de aulas ministradas. Isso vale também para as aulas aqui na unidade?

- Sim, é igual numa escola regular – respondera-me a coordenadora.

- E como vocês fazem nos dias em que há blitz, revistas de celas ou tranca geral? Imagino que isso seja bastante comum num complexo penitenciário com tantos problemas. Nessas situações, os alunos ficam com faltas?

- Sim, afinal a gente não tem como controlar isso e saber porque um aluno não veio para aula.

- Também imagino que haja ausências à escola em razão de atendimentos médicos, da assistência social, do advogado. Isso tudo vai ser contado como falta. Parece-me que há dois problemas aí: primeiro, reproduzindo esse modelo de escola regular, presencial e com contagem de falta que não considera as dinâmicas própria da Administração Penitenciária, dificilmente um aluno terá 75% por frequência assegurada. Em consequência, parece-me que os alunos estão sendo duplamente punidos: além de ficarem recolhidos em suas celas ou pavilhões, sem sequer transitar para o ambiente escolar, eles são punidos por uma falta que é de responsabilidade da gestão da unidade, não deles próprios. Vocês não concordam?

- Não, o sistema é assim. Se for para alterar isso, tem que mexer em todo o sistema da Secretaria [de Educação]. Ninguém vai concordar com isso.

- Tem um segundo problema: o perfil da população prisional brasileira se alterou bastante desde a passagem do século. Se antes havia índices altos de analfabetismo, hoje o quadro é de pessoas que passaram pela escola e não permaneceram nela, por motivos variados. Ou seja: são alunos de ensino fundamental, que se trata do ciclo mais longo da educação básica. Quando a gente reproduz aqui o mesmo modelo lá de fora, a gente não está reproduzindo, de modo ainda mais perverso, as mesmas dinâmicas que fizeram com que os alunos saíssem da escola? Além disso, num currículo como este, o aluno precisaria de

09 anos para concluir um ciclo. Nove anos, considerando faltas, ausências, transferências, etc, significariam muito mais tempo para a conclusão de um ciclo. Isso não quer dizer que estamos oferecendo aulas para alunos que jamais terão a oportunidade de concluir seus ciclos escolares?

- Pode até ser. Mas eu não consigo imaginar como seria alguma coisa diferente (Anotações em caderno de campo, março de 2016)¹¹⁶.

Ou seja, uma vez mais, a presença do Estado é a presença perversa que anula o direito e produz uma sobrepunição, de modo que mesmo as práticas pedagógicas operam como técnica a serviço da segurança penitenciária, fazendo com que o dispositivo reproduza a face do controle de populações que permeia a instituição-escola.

Em meio a isso, a *burocracia penitenciarista* organiza o funcionamento e o encontro entre esta instituição-escola e a instituição-prisão, e a questão que se impõe não é a da possibilidade de conceber alguma metodologia ou dinâmica de organização escolar distinta, nem mesmo a existência de norma jurídica que isso permita. O que se impõe, de fato, é o princípio da Segurança como feixe ordenador de todas as práticas sociais estabelecidas naquele ambiente.

O ordenamento da Segurança parece estar presente também no rápido encontro que tive com aquele pastor à saída do prédio da administração do PJALLB: ano após ano tem-se percebido o avanço das igrejas pentecostais e neopentecostais na evangelização em prisões, as quais dividem com organizações católicas o primado da condução espiritual das pessoas privadas de liberdade.

Relatos de campo apontam para a convergência de interesses no crescimento da evangelização pentecostal, em especial para a expansão da Igreja Universal do Reino de Deus, que coordena, em nível nacional, um projeto de arregimentação de novos fiéis dentre a população carcerária e que, diferentemente de outros grupos de maior tradição na assistência religiosa em prisões, como a Pastoral Carcerária, ligada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, da Igreja Católica, e reconhecida publicamente pelo

116 Há uma distinção entre os papéis por mim exercidos nestes momentos. Se a condição de consultor para elaboração de um modelo de política pública permitiu-me acesso ao campo e exigiu a coleta de dados e informações que ora retomo numa perspectiva analítica, naquele momento cabia-me a tarefa de propor outros modelos de gestão das políticas em prisões. No exercício profissional, portanto, cabia-me buscar consensos e sugerir ações; agora, procuro compreender como as práticas instituídas são informadas por diferentes forças que compõem os ordenamentos aqui discutidos.

trabalho de denúncia a maus tratos e violações de direitos nos cárceres¹¹⁷, foca sua atuação na conversão dos criminosos em *homens de Deus*, exercendo sobre as pessoas convertidas um tipo específico de controle disciplinar¹¹⁸.

Entretanto, ao passo que na maioria dos estados há pouca normatização em torno dos procedimentos relacionados à assistência religiosa¹¹⁹, a atenção a esta questão foi dada por um único entrevistado:

117 Dentre os principais temas trabalhados pela Pastoral Carcerária estão a tortura e a reprodução das desigualdades e opressões de gênero que incorrem sobre as mulheres encarceradas e, em 2016, a Pastoral Carcerária lançou uma Agenda Nacional pelo Desencarceramento, em parceria com movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Para estes assuntos, ver <http://carceraria.org.br/>; acesso em maio de 2018.

118 Os papéis exercidos pelas igrejas de orientação pentecostal no controle da população prisional foi tema de dissertação de mestrado da Prof^a Dr^a Camila Caldeira Nunes Dias, posteriormente publicada no livro “A igreja como refúgio e a bíblia como esconderijo” (São Paulo: Humanitas, 2008). Desde então, novas configurações têm sido assumidas por estas igrejas e aquilo que parecia apontar para um papel de afastamento, pela conversão, das pessoas presas do *mundo do crime*, atualmente parece ser apenas uma das múltiplas possibilidades de relações entre igrejas, Administração Penitenciária, crime e política. Estas relações têm surgido com frequência em trabalhos de campo e devem ser objeto de pesquisa mais aprofundada. No entanto, fizemos uma rápida abordagem do tema em coluna publicada em 26 de março de 2018 com o título “Ainda sob o curioso mundo religioso das prisões brasileiras”, disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/2018/03/26/ainda-sobre-o-curioso-mundo-religioso-das-prisoos-brasileiras/>; acesso em maio de 2018.

119 Em estados como São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem normativas específicas para a assistência religiosa, pode observar conflitos de interesse e disputas de espaço-tempo para atuação no interior das prisões. Na coluna mencionada na nota anterior, faço menção a uma reclamação registrada por servidor da SAP-SP com relação a possível favorecimento da IURD - Igreja Universal do Reino de Deus no acesso às unidades prisionais e na promoção de atividades – nem sempre religiosas – para a população prisional e servidores. O favorecimento foi negado pela SAP, que, utilizando suas próprias Resoluções, alegou haver tratamento isonômico entre as diversas denominações e matrizes religiosas. Documentos obtidos em campo, porém, apontam que entre 40% e 50% dos religiosos cadastrados para assistência às pessoas presas são da IURD. Além disso, em março de 2018 a Igreja lançou uma cinebiografia de seu fundador, o Bispo Edir Macedo, promovendo sessões gratuitas para egressos prisionais, familiares de presos e servidores penais em todo o Brasil. Sessões do filme também passaram a ser exibidas nas unidades prisionais e no dia 03 de maio de 2018, a SAP-SP comunicou todos os seus dirigentes para suspender estas sessões, por motivos não informados oficialmente. No Rio de Janeiro, o principal mecanismo de vinculação entre as unidades prisionais e a RAESP – Rede de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Penitenciário, uma iniciativa que congrega organizações da sociedade civil e do Estado em ações de atendimento a egressos prisionais, se dá por meio da atuação das entidades religiosas. Assim, das pessoas egressas que procuram pela Rede a maior parte o faz por ter vínculo religioso com alguma de suas organizações-membro. Nesse sentido, a articulação entre serviços internos e externos depende da ação religiosa e o atendimento a egressos, previsto na Lei de Execução Penal, se torna um processo de conversão. Para os representantes das entidades religiosas, as iniciativas promovem “a mudança de caráter”, criam “pessoas do bem”; ao mesmo tempo, alguns agentes estatais e representantes de entidades católicas afirmam que é necessário melhorar o “preparo dos agentes religiosos, que não têm uma padronização em seus modos de atuação”, o que exigiria “colocar uma regra de como agir para os agentes religiosos”, ou ainda, “exigir sua participação em cursos de capacitação” (Anotações em caderno de campo, junho de 2017). O embate se dá em torno do comportamento dos agentes pentecostais e neopentecostais, “atualmente predominantes”, segundo relato de uma servidora da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP, que também informa haver, naquele mês, aproximadamente 110 instituições religiosas cadastradas, com cerca de 1200 agentes. Para os representantes das instituições católicas e kardecistas, “os evangélicos não respeitam o trabalho de outras igrejas e querem levar todo mundo para eles”.

Logo que eu cheguei à Secretaria eu percebi que era preciso dar uma atenção à assistência religiosa. Então chamei para conversar vários representantes de diferentes igrejas e depois de um tempo surgiu o Conselho Estadual de Entidades Religiosas. Com isso conseguimos normatizar o acesso das instituições religiosas às unidades prisionais. Esse Conselho é também responsável por organizar a utilização dos espaços para realização dos ritos e práticas das diversas matrizes e o acesso de itens religiosos ao interior dos estabelecimentos. Nós até fazemos um calendário anual de eventos, o que permite respeitar a diversidade de orientações religiosas da população prisional – entrevista realizada com Secretário de Estado (B), região Centro-oeste, em 28 de março de 2016.

Mesmo neste caso, conforme registrei em Melo (2016, p. 142),

mais uma vez a hegemonia cristã se impõe e, dentro dela, o caráter multifacetado das denominações de origem evangélica se faz dominante. Assim, católicos e evangélicos são presenças preponderantes no Conselho e o calendário anual acaba por ser uma repartição entre as datas e eventos do catolicismo e a diversidade de cultos e celebrações do neopentecostalismo. Mesmo em se tratando de um estado com forte presença indígena e quilombola, cosmogonias míticas típicas dos povos indígenas ou manifestações de matrizes afro-brasileiras não se fazem representadas nem no Conselho, nem no interior das unidades prisionais.

Outros dois itens das respostas das entrevistas merecem destaque: a assistência material e a assistência social.

Considere-se inicialmente a provisão da assistência social às pessoas privadas de liberdade, seus familiares e os egressos prisionais. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de 2014, tomando-se o número total de estabelecimentos prisionais (1436) e a quantidade total de profissionais que neles atuam (1460), tem-se uma proporção de 01 profissional para cada grupo aproximado de 401 pessoas privadas de liberdade, o que representa um índice melhor do que o previsto na Resolução nº 01 de 2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária¹²⁰, que estabelece a proporção de 01 assistente social para cada grupo de 500 pessoas custodiadas.

Esse dado geral, obviamente, não considera realidades específicas, uma vez que podem ser

encontrados estados com um quadro de dois ou mais profissionais para cada

120 A RESOLUÇÃO N° 1, de 09 de março de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estabelece a proporção mínima de profissionais para um grupo de 500 pessoas presas. Ver em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/resolucoes/resolucoes-arquivos-pdf-de-1980-a-2015/resolucao-n-o-1-de-09-de-marco-de-2009.pdf>; acesso em maio de 2018.

estabelecimento (casos do Acre, Bahia, Espírito Santo e São Paulo) e estados com um quantitativo absoluto significativo (casos de Minas Gerais e São Paulo), o que contribui para o alcance da média nacional. No extremo inverso desta proporcionalidade, os estados do Rio Grande do Norte, (com 4 assistentes sociais para 32 estabelecimentos), Ceará (23X159), Roraima (1x5), Paraíba (18x80) e Goiás (22X100), apresentam os quadros de maior defasagem em todo o país (MELO, 2016, p. 134).

Não obstante, outro indicador chama atenção quando se procura compreender a atuação do serviço social em prisões tendo em perspectiva os modos de operação do dispositivo penitenciário: trata-se do recorte de gênero no exercício das profissões.

Ainda de acordo com os dados do Infopen – 2014, 89% do quadro de assistentes sociais é formado por profissionais do sexo feminino; em contrapartida, 82% do quadro de agentes penitenciários é do sexo masculino, fazendo com que haja uma série de restrições ao trabalho das assistentes sociais, que inclui impedimentos ou limitações à circulação pelos ambientes prisionais e a inexistência ou inadequação de salas de atendimento:

[A falta de salas adequadas] significa que ou o corpo de assistentes sociais precisa improvisar espaços para seus atendimentos, ou o compartilhamento de espaços dificulta o cumprimento de preceitos éticos do serviço social, sobretudo os princípios de privacidade e inviolabilidade dos procedimentos (MELO, 2016, p. 135).

Além disso,

Tendo sua circulação restrita pelos ambientes prisionais (...) o serviço social em prisões ficará, na maior parte dos casos, restrito à busca de aproximação ou reconstrução de vínculos entre as pessoas privadas de liberdade e membros de suas famílias (MELO, 2016, p. 137).

Ademais, em muitas localidades o serviço social é sobrecarregado pela exigência do Juízo de Execução Criminal para a elaboração de laudos criminológicos, os quais são requeridos em boa parte das comarcas para serem anexados aos processos no momento de concessão de progressão de regime.

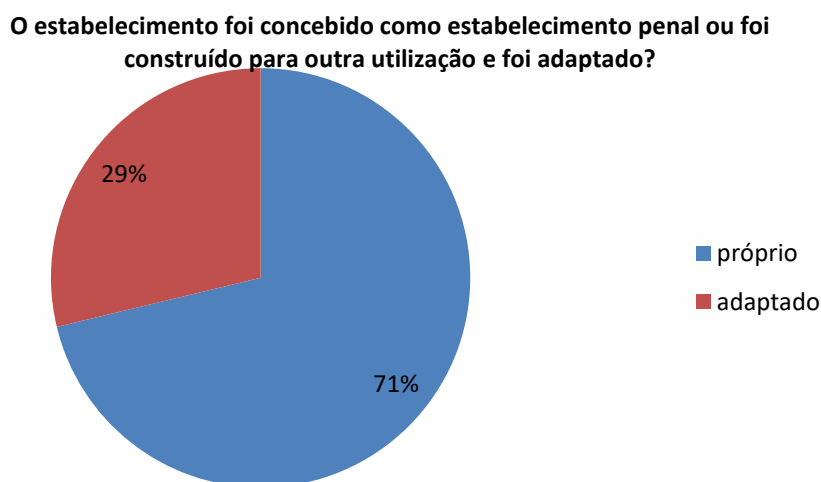
Configuram-se assim duas técnicas complementares de governo da população prisional pelo serviço social em prisões, a saber, um controle exercido pelo marcador de gênero, que impõe um tipo específico de condicionamento ao exercício profissional, tornando-o instrumento para a extração de um saber funcional à reprodução do próprio dispositivo, qual seja, a postulação, inclusive para fins processuais, das

condições imaginárias ou dos riscos potentes¹²¹ que seriam marcados nos indivíduos encarcerados; a instrumentalização do corpo de profissionais para a mobilização de um ator estruturante da gestão prisional, isto é, a família da pessoa presa, a qual, conforme ver-se-á a seguir, configura um componente fundamental para o *andamento da cadeia*.

Por seu turno, a análise sobre as práticas de assistência material pode ser tomada a partir de outro dado importante, qual seja, a natureza dos estabelecimentos prisionais no tocante à finalidade para a qual foram construídos.

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias referente a 2014 traz a seguinte questão: questão 1.7. do Infopen: “O estabelecimento foi concebido como estabelecimento penal ou foi construído para outra utilização e foi adaptado?”. A partir dela, é possível formular o seguinte gráfico:

Gráfico 4: natureza dos estabelecimentos prisionais.



Elaboração própria. Originalmente apresentado em Melo, 2016, p. 108.

Conforme registrei em outro momento (MELO, 2016, p. 108),

O gráfico indica que a maior parte dos estabelecimentos prisionais foi construída com a finalidade de ser um espaço de privação de liberdade, o que, em princípio, deveria assegurar melhor qualidade no tocante às condições de alojamento das pessoas que para eles são levadas. A experiência em campo, no entanto, recusa esta conclusão, sendo possível afirmar que a maioria dos estabelecimentos prisionais, e de suas condições de alojamento, apresenta cenários degradantes e insalubres.

121 “Os juízes acham que temos bola de cristal para saber se o preso vai cometer crime de novo ou não”, é uma frase ouvida em diferentes localidades, sempre que o tema dos exames criminológicos entra em pauta.

Tais condições podem ser atribuídas:

- Ao quadro de superlotação da maior parte das unidades prisionais, tornando obrigatório o convívio num mesmo espaço de um número de pessoas maior que aquele planejado durante a concepção e construção dos espaços de alojamento;
- Às dificuldades de manutenção predial e de inspeção dos alojamentos;
- Às diferentes dinâmicas de gestão do cotidiano dos espaços de alojamento, aliada à quase sempre presente escassez de servidores prisionais.

A precariedade de alojamento a qual é submetida a maior parte da população prisional extrapola a perspectiva deontológica de que as pessoas estariam melhor instaladas em decorrência de terem sido as unidades prisionais originalmente concebidas para esta finalidade. Assim, ao mesmo tempo em que hiperlotação maximiza a tensão e a possibilidade de conflitos, ela redobra a necessidade de se criar e se manter laços de solidariedade entre as pessoas presas, ampliando os vínculos de pertencimento que são produzidos pelos grupos criminais.

Da mesma forma, se o volume excessivo de pessoas ocupando os espaços dificulta a manutenção predial e os procedimentos de inspeção de celas e alojamentos, é ele que permite às pessoas presas desenvolver e adaptar diversos utensílios que lhes servirão para minimizar a escassez de recursos materiais, ao mesmo tempo que justifica diversos mecanismos de atualização da gestão prisional, tais como a criação dos grupamentos especializados, projetos de automação das celas e de uso de tecnologias de monitoramento eletrônico dos ambientes, práticas rotineiras de destruição e descarte de itens materiais adquiridos pelas pessoas presas ou fornecidos por seus familiares.

Como descrevi em Melo (2016, p. 110),

Tendo, por um lado, espaços super-ocupados, e, por outro, uma gestão estatal cada vez mais distanciada do controle e da administração destes espaços, os alojamentos prisionais vão se tornando locais de improvisos e de arranjos que se fazem à medida das necessidades percebidas por cada indivíduo que por ali passa. Roupas, utensílios, lençóis, sacolas plásticas e um sem-número de objetos vão-se acumulando, segundo um princípio de que, a qualquer momento, mesmo coisas aparentemente sem utilidade podem se tornar necessárias (...). Além disso, relatos etnográficos (...) informam que quando um sujeito deixa um espaço prisional acaba por abrir mão – ou é pressionado a abrir mão – de seus pertences pessoais, os quais são deixados para

uso das demais pessoas que ali permanecem.

Este cenário relaciona-se diretamente com as estratégias de prestação de assistência material e social para as pessoas presas. No tocante à assistência material, a entrevista com gestores procurou identificar que itens (de alimentação, higiene pessoal, uniformes) são fornecidos pelos órgãos estatais ou por outros atores que são mobilizados para este fim.

Embora a questão apresentada buscasse compreender especificamente os itens fornecidos, as respostas foram bastante lacônicas:

Nós fornecemos uniforme interno e externo para quem trabalha fora do presídio – entrevista realizada com Secretário de Estado (B), região Centro-oeste, em 28 de março de 2016.

Isso aí precisaria ver com algum outro funcionário, alguém que trabalhe no setor. Eu não saberia te dizer agora – entrevista realizada com Secretário de Estado (A), região Centro-oeste, em 03 de fevereiro de 2016.

Uniformes são obrigatórios para os funcionários, conforme regulamentação em Portaria da Secretaria. Mas o Estado não fornece. Para os presos a gente fornece camisa branca e calção laranja. Eles têm que ficar de uniforme o tempo todo. Não pode entrar roupa civil na prisão – entrevista realizada com servidor designado pela Secretaria, região Nordeste, em 07 de novembro de 2015.

Além das dificuldades em responder às questões, o que evidenciava o lugar que o tema ocupa no conjunto das políticas de assistência às pessoas privadas de liberdade, o fato de que apenas um dos entrevistados mencionou haver algum tipo de regulamentação significa não apenas um marcador de descolamento entre a previsão legal¹²² e sua efetivação, mas a configuração de um sistema de abastecimento (GODOI, 2015) cujo principal padrão observável é o da insuficiência¹²³:

A absoluta escassez material imposta nas prisões paulistas evidentemente contraria preceitos legais nacionais e internacionais, mas o que o Estado efetivamente investe na manutenção do preso tem efeitos produtivos, positivos – no sentido que produz

122 O Art. 12 da Lei de Execução Penal diz que é dever do Estado o fornecimento de alimentação, vestuário, instalações e produtos de higiene e saúde.

123 Pesquisando o caso paulista, Godoi (2015, p. 173) destaca haver tanto uma “significativa variabilidade nos padrões de registro [dos gastos com material de higiene pessoal, vestuário e limpeza] das diferentes coordenadorias [instância de gestão da SAP], [como também] alta variabilidade no conjunto de itens distribuídos em diferentes unidades”.

uma situação determinada, que instaura um particular regime de práticas que, por sua vez, vai possibilitar ao sistema prisional continuar funcionando, mesmo que de um modo muito distinto daquele normatizado nos códigos. A imposição da penúria material é um modo de investimento estatal, cujo principal efeito é incitar os presos e, principalmente, seus familiares, a mobilizarem-se cotidianamente para garantir condições mínimas de sobrevivência na prisão (GODOI, 2015, p. 176).

O que se ressalta a partir do argumento do autor é o papel estruturante das famílias para o funcionamento das prisões de São Paulo, papel este que, conforme as informações advindas das entrevistas com os gestores prisionais, pode ser cotejado com outros estados.

Nós não adotamos o uso de uniformes, então a família é que tem de fornecer roupas para eles - entrevista realizada com servidor designado pelo Secretário de Estado (A), região Norte do Brasil, em 11 de fevereiro de 2016.

Cada unidade tem um procedimento próprio, mas geralmente a família tem um dia certo para entregar as coisas para o preso. Material de higiene pessoal, alimentos – entrevista realizada com Secretário de Estado (A), região Centro-oeste, em 03 de fevereiro de 2016.

Algumas unidades têm cantinas. E isso é um problema que a gente precisa enfrentar, porque tem lugar que a cantina é administrada pela Associação dos Servidores. Outros lugares são os Conselhos da Comunidade que administram, e aí fica mais correto. Mas em todo lugar a família tem que acabar levando roupa civil, remédios, alimentação entrevista realizada com Secretário de Estado (B), região Centro-oeste, em 28 de março de 2016.

Assim, quando se observa a ausência de mecanismos estatais de provisão da assistência material, resulta imediatamente que tal provisão é assumida pelas famílias das pessoas presas, a quem cabe, na maior parte dos estados brasileiros, o provimento de alimentação, remédios, itens de higiene pessoal e material de limpeza.

As entrevistas com os gestores estaduais mostraram uma diversidade de situações que apenas reforça o padrão da insuficiência. Dentre os itens comuns que são assegurados por todos os estados figuram apenas os colchões e as refeições diárias. Para ambos os itens, nenhuma uniformidade: no caso dos colchões, proíbe-se que sejam entregues pelas famílias, mas não há, em nenhum estado, qualquer regularidade ou frequência para seu fornecimento; no caso da alimentação, há estados que fornecem três refeições diárias, outros fornecem quatro.

Aqui não temos a menor condição de fazer esse provimento [de uniforme]. Apenas numa unidade os presos ficam uniformizados, o tempo todo. Em todas as outras não existe uniforme – entrevista com gestor da Administração Penitenciária, região nordeste, 18 de fevereiro de 2016.

Temos três situações distintas no estado: em unidades terceirizadas, os presos usam uniforme e não entra roupa civil. Em duas unidades existe um uniforme próprio, numa parceria com o Judiciário. Nas outras unidades do estado eles usam roupa civil, que é levada pela família no *cobal*¹²⁴. Os kits de higiene também é a família que dá, nos fornecemos somente sabonete - entrevista realizada com servidor designado pelo Secretário de Estado (A), região Norte do Brasil, em 30 de março de 2016.

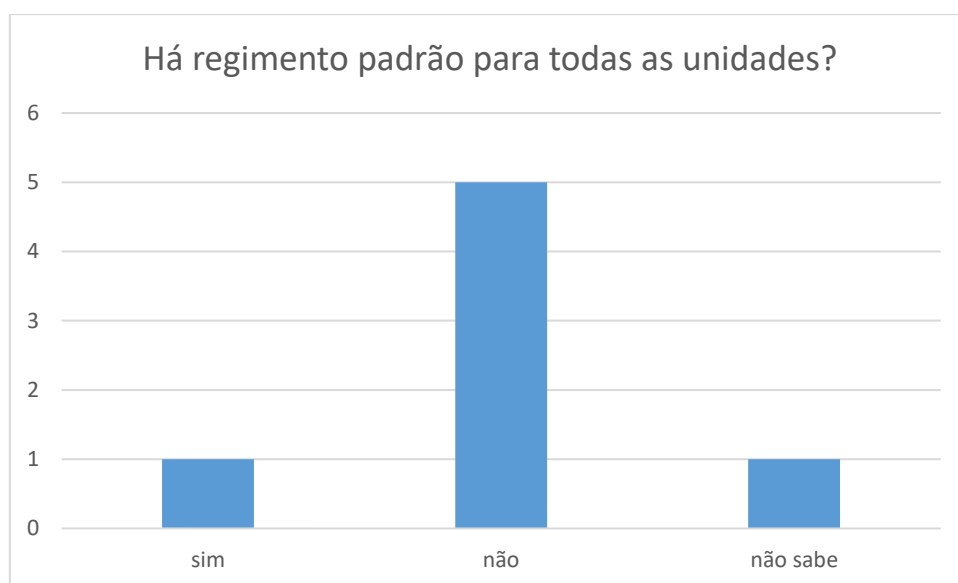
Este simples levantamento não diz respeito à qualidade ou quantidade dos itens, mas somente aos modos pelos quais o Estado atua na gestão do direito. Outros dados são, contudo, mais relevantes para apreender estes modos de atuação.

Dentre as questões apresentadas no questionário, uma série dizia respeito à assistência material e buscava identificar a existência de regimento padrão ou normativa para o fornecimento de itens de vestuário, higiene pessoal e alimentação. Outras questões disseram respeito aos procedimentos de cadastramento de famílias e regulamentação para que elas forneçam os itens não providos pela gestão estatal. Outra questão, ainda, buscava identificar a existência de padronização para as rotinas destes serviços.

Em resposta a este conjunto de questões, apenas um estado afirmou possuir regulamento padrão, ao passo que outros cinco responderam negativamente. E em um estado o próprio Secretário responsável pelo órgão gestor disse desconhecer a situação, sinalizando, o que foi posteriormente confirmado em visita a um complexo penitenciário, que as rotinas são organizadas em cada estabelecimento prisional.

¹²⁴ Nome dado aos provimentos que podem ser entregues semanalmente pelas famílias, de acordo com lista de itens previamente autorizados.

Gráfico 5: existência de regimento padrão para as unidades prisionais, segundo informações dos gestores estaduais.



Elaborado a partir de entrevistas com gestores estaduais realizadas entre julho de 2015 a junho de 2016.

A inexistência destes regimentos ou normatizações reforça aquela perspectiva que nega ao aparato prisional brasileiro a caracterização que se esperaria encontrar ao lidar com sistemas organizacionais. Reforça também aquilo que Salla (1997) apontou ocorrer desde o século XIX, ou seja, o fato de que cada estabelecimento prisional é administrado conforme interesses e possibilidades de sua equipe dirigente. Contudo, ao estar baseado nesta autonomia local e desjudicializada, o dispositivo penitenciário produz outros efeitos, como destaca GODOI (2015, p. 193):

O Estado não se ausenta ao impor um regime de absoluta escassez material, ele centra suas energias na verificação e filtragem dos fluxos que mobiliza. Os contínuos esforços das visitantes em adequar a roupa e depurar o jumbo, diante da unidade, são efeitos desse particular modo de o Estado se fazer presente (...) Governar a prisão é gerir os fluxos de pessoas e coisas que a atravessam.

Dessa forma, a Administração Penitenciária também se realiza por meio da participação ativa das famílias de pessoas presas, as quais assumem boa parte da responsabilidade pelo abastecimento de itens de vestuário, higiene pessoal, medicamentos, material de limpeza.

Não obstante, se há uma escassez generalizada, que exige a constante mobilização das famílias para prover itens básicos para a sobrevivência das pessoas presas, outro aspecto pode ser encontrado nas diferentes localidades: trata-se das estratégias de controle de fluxos e dos mecanismos de vigilância e interdição do acesso de pessoas e objetos, o que é realizado, exatamente, pelos servidores dos estabelecimentos prisionais.

O que se viu até aqui, seja pelo percurso histórico de conformação do dispositivo penitenciário, conforme abordado nas seções 1, 2 e 3 deste capítulo, seja pelos modos atuais de funcionamento deste dispositivo, em que, como descrito nesta seção, os princípios da Segurança sobredeterminam o funcionamento da Justiça, é que os saberes penitenciários foram se consolidando como um feixe específico das formas de controle social.

A proposta de constituição do sistema penitenciário, ainda no século XIX, os embates e acomodações entre a produção do Direito e sua incidência seletiva e desigual entre cidadãos marcados por sua origem, classe social e raça; a paulatina profissionalização da Administração Penitenciária, inicialmente por meio da constituição de órgãos autônomos com relação à Segurança, embora por ela fortemente influenciados, seguida da constituição de um corpo fragmentado de servidores; a ênfase na reprodução institucional da prisão, em detrimento da garantia de direitos; a expansão do aparato prisional, com sua interiorização nos estados, e o fracasso das promessas de regeneração, de reabilitação ou mesmo de neutralização das pessoas encarceradas, fizeram da *burocracia penitenciarista* um sujeito central deste dispositivo, atualizando constantemente seus traços e características discricionárias, que, conforme ver-se-á diante, não o faz de modo dissociado da existência de normas e regulamentos, mas sim em sobreposição a estes, o que ressalta seu papel de mediadora entre as diferenças linhas de força do dispositivo.

Assim, é pela gestão dos fluxos entre o dentro e o fora, entre a rotina penitenciária e os ordenamentos da Justiça e da Segurança, entre demandas manifestas e práticas invisibilizadas, que se pode caracterizar, de modo mais evidente, a *burocracia penitenciarista*, conforme será abordado posteriormente.

CAPÍTULO III: A formação da burocracia brasileira

Os estudos sobre a formação da burocracia¹²⁵ no Brasil apontam certo consenso no tocante ao seu marco inaugural: embora já houvesse uma estruturação burocrática nas forças armadas e no corpo diplomático nacional, ambas frutos dos processos históricos de dominação e manutenção territorial pela Coroa Portuguesa e que se fortaleceriam enquanto corpo burocrático no período do Segundo Reinado (1840 – 1889) e na Primeira República (1889 – 1930), é a partir da chegada de Getúlio Vargas ao poder central do país que se inicia o processo de constituição de um serviço público civil e estatal, com a implantação de carreiras funcionais para a administração pública.

Se há consenso quanto a este marco inaugural, o mesmo não se pode dizer no que diz respeito às análises sobre os fatores impulsionadores, os caminhos percorridos, os efeitos e transformações da burocracia brasileira.

No artigo “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil” (LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010), Maria Rita Loureiro, Cecília Olivieri e Ana Cristina Braga Martes propõem haver duas correntes interpretativas deste processo de formação, sendo uma de inspiração marxista, a qual abordaria a burocracia como a representação do Estado brasileiro, e outra de perfil institucionalista, preocupada em compreender os vínculos entre burocracia e as instituições políticas, incluindo os partidos e o próprio sistema político nacional.

Para as autoras, a vertente marxista toma como ponto de partida a inexistência de uma classe social hegemônica no Brasil, sendo que a própria emergência da burguesia a partir do ocaso do Império não representaria a formação de uma força política capaz de elaborar um projeto político para a Nação. Segundo esta abordagem, a burocracia brasileira seria resultante da confluência de diferentes forças sociais que convivem e se articulam no interior do Estado. Assim, na ausência de um projeto hegemônico de classe, os órgãos estatais teriam assumido expressiva autonomia frente aos conflitos ou disputas de frações de classe e grupos de interesse, sendo que esta autonomia se fortaleceria com a ramificação e o fortalecimento dos órgãos públicos, promovendo o crescimento do

¹²⁵ Ver, por exemplo, LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010; NUNES, 2003; DRAIBE, 1985. Ressalte-se, todavia, que não se pretende aqui fazer um estudo sobre o tema, mas tão somente identificar características e processos significativos do percurso histórico de constituição da burocracia nacional, o que terá importância para a compreensão das características e da formação da *burocracia penitenciária*.

aparato burocrático e administrativo e aumentando a capacidade do corpo burocrático do Estado em intervir e regular a política:

a autonomia do Estado se reproduz politicamente pela ampliação de sua capacidade para atender, com as políticas públicas, aos interesses múltiplos e heterogêneos das classes sociais e do exercício de sua função de árbitro e regulador das relações sociais” (DRAIBE, *apud* LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010, p. 82).

Percebe-se aqui uma análise que toma a concepção de Estado não apenas enquanto órgão condutor das políticas públicas, monopolizador dos meios de coerção e vocalizador de consensos e acordos entre as classes sociais, mas também como ente produtor e reproduzidor da vida social, sob o qual incorrem diversas forças políticas. Não havendo uma classe hegemônica que se aproprie do Estado, dirigindo suas ações e as formas de produção e reprodução dos valores sociais, como compreendido na abordagem gramsciana do marxismo¹²⁶, por exemplo, o Estado brasileiro teria ao mesmo tempo um elevado índice de autonomia face à ausência de um projeto dominante e, por outro lado, uma necessidade permanente de conciliar, selecionar, hierarquizar e acomodar interesses distintos e dissonantes.

Segundo essa abordagem, portanto, a burocracia nacional teria como principal atributo a sua capacidade de acomodar e conciliar esses interesses difusos, ocupando o lugar que n’outras formações sociais seria desempenhado por uma classe social hegemônica, o que explicaria a heterogeneidade e a fragmentação das políticas públicas – muitas vezes contraditórias e concorrentes entre si, e a desarticulação entre as diferentes estruturas organizacionais que compõem o Estado. Não obstante, ao mediar e conciliar tais interesses, e ao se expandir conforme se desse o crescimento dos órgãos e estruturas estatais, a burocracia brasileira tornar-se-ia, ela própria, um ator político central para a tomada de decisões e para a implementação dos projetos e políticas governamentais.

Ainda que também aponte para os vínculos e entrelaçamentos entre política e burocracia, a segunda vertente descrita por Loureiro, Abrucio e Pacheco compreende que a burocracia brasileira assume centralidade nos processos de condução das políticas públicas não em função da inexistência de um projeto de classe hegemônico, mas sim em decorrência da baixa representatividade dos partidos políticos enquanto estruturas de

¹²⁶ A este respeito ver, por exemplo, GRUPPI, 1978.

governança político-estatal, o que favoreceria a adoção de práticas clientelistas para a condução do Estado. Nesta abordagem, uma vez que os partidos

não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, os burocratas desempenham nas arenas de decisão o papel que os partidos não exerceram. Por sua vez, o exercício da função governativa pela burocracia alija os partidos desse processo, relegando-os cada vez mais para a função de representantes de clientelas ou grupos particularistas na sociedade (LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010, p. 91).

Afora as diferenças nas matrizes conceituais adotadas por estas duas vertentes, uma de caráter marxista, outra de inspiração liberal, distinções internas na vertente não-marxista também se fazem presentes quando consideradas algumas categorias centrais dos estudos sobre a burocracia brasileira e as relações entre Estado e sociedade civil.

Assinando o prefácio ao livro de Loureiro, Abrucio e Pacheco, Luiz Carlos Bresser-Pereira define o Estado como “o sistema constitucional e a administração pública que o garante” (LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010, p. 7), sendo a burocracia compreendida como o corpo técnico especializado que se forma no interior do Estado. A sociedade civil seria, nessa abordagem, uma esfera intermediária entre o Estado – político e burocrático – e a sociedade mais ampla, ou a organização geral, ou o sistema social abrangente: “a sociedade civil entendida como a sociedade que, fora do Estado, é politicamente organizada” (BRESSER-PEREIRA, WILHEIM e SOLA, 1999, p. 71).

Tal perspectiva recusa tanto a ideia de que a burocracia é uma mera executora das decisões tomadas no campo político, ou uma esfera exclusivamente concebida para realizar as tarefas da administração pública, como a pretensão neoliberal de que todas as decisões devam ser tomadas autonomamente pelos “técnicos”, uma vez que a classe política seria sempre movida por interesses pouco confiáveis do ponto de vista daquela sociedade abrangente. Nesse sentido, seria necessário instituir, a partir das demandas apresentadas pela sociedade civil, parâmetros de controle da burocracia que se exerceriam em três momentos distintos: antes da própria configuração do corpo burocrático, por meio de seleção criteriosa dos seus integrantes¹²⁷; durante o exercício das funções, por meio de

¹²⁷ Importante ressaltar que para Bresser-Pereira a burocracia abarca tanto os burocratas públicos, que são os servidores de carreira ou aqueles nomeados para cargos comissionados, quanto os políticos eleitos, cujos mandatos são conferidos pela sociedade num regime de representação política. Esta não é uma concepção isenta de divergências, como será discutido na seção adiante. Para ilustrar, CAVALCANTI E CARVALHO (2015, p.2) restringem o termo “burocracia” exclusivamente ao “corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos do Estado, sejam eles membros de carreiras ou não”.

mecanismos de fiscalização e avaliação de desempenho; e após o exercício das funções, concebidas em termos de avaliação por mandatos, seja dos políticos eleitos – avaliação eleitoral -, seja dos servidores da gestão – avaliação da efetividade das políticas executadas.

Assim, assume-se que a burocracia não constitui um corpo profissional neutro, mas pode se configurar tanto como um agente político central nas relações entre Estado e sociedade, como ser utilizado nas práticas de dominação, pactuação ou troca de favores entre agentes políticos.

E é na análise destas relações que os estudos sobre o clientelismo e outras práticas históricas da gestão política brasileira ganham relevo. Buscando compreender o processo de construção do Brasil moderno a partir de sua *experiência sincrética*, Edson Nunes, em *A gramática política do Brasil*, ultrapassa os limites do institucionalismo restrito que se percebe em Bresser Pereira para tratar o próprio processo de construção institucional da República brasileira numa perspectiva que reconheça a intercambialidade dos fatores históricos, sociais e culturais, o que o permitiu formular e analisar a hipótese

de que o processo de construção institucional brasileiro é quadruplo, já que sustentado por quatro padrões institucionalizados de relações ou 'gramáticas' que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos (LESSA, *in*: NUNES, 2003, p. 05).

Nunes busca, portanto, superar aquilo que percebe como uma estratégia até então recorrente nas tentativas de compreensão do Brasil, segundo a qual as

interpretações do Brasil contemporâneo têm sido profícuas na produção de dicotomias, todas representando variações em torno do tema clássico dos "dois Brasis": desenvolvimento versus subdesenvolvimento, Brasil urbano versus Brasil rural, industrialização versus oligarquia rural, poder público versus ordem privada, centralização versus poder local, sístole versus diástole, representação versus cooptação, tradição versus modernidade, Brasil versus Índia (NUNES, 2003, p. 16).

Para o autor, o clientelismo configura a primeira “gramática” das relações entre Estado e sociedade, cuja prática é caracterizada pelo uso da máquina pública para atender a interesses privados de determinados grupos ou frações de classe.

Esta seria a prática que, anterior à República Velha, torna-se nela dominante, não obstante o caráter liberal da primeira constituição republicana, em que se incorpora ao Direito brasileiro o princípio da igualdade formal perante a Lei, muito embora, conforme

descrito anteriormente, tal igualdade não se reproduzisse nas práticas sociais e, tampouco, na administração pública. Menos ainda, como afirmado, no sistema penal.

Nesta perspectiva, longe de configurar um processo de racionalização da administração pública, a formação da burocracia brasileira no período pós-Proclamação da República caracterizar-se-ia pela reafirmação do patrimonialismo estatal e da indistinção público e privado, de modo que tal burocracia vai sendo formada como o corpo especializado para atender ou obstaculizar as políticas públicas de acordo com seus beneficiários e/ou interessados.

Ou seja, seguindo esta interpretação, o embrião da burocracia nacional seria resultante exatamente do processo de acomodação de forças e perspectivas de nação, de povo e de Estado que, no momento de derrubada do Império, estiveram alinhadas em razão de interesses comuns, muito embora não compartilhassem dos mesmos ideais¹²⁸. O patrimonialismo se revela, portanto, como eixo central de organização do Estado Republicano, a partir do qual serão erigidas as demais gramáticas das relações entre Estado e sociedade.

Isso significa que, apropriado nos jogos de força entre classes ou frações de classe, o Estado-patrimônio pode ser alocado segundo os interesses momentâneos, estabelecendo práticas clientelísticas com outros segmentos da sociedade que se façam importantes naquela correlação de forças. Segundo Lessa, é essa percepção que permite a Edson Nunes “tratar a cultura do clientelismo (...) sem as inevitáveis menções ao folclore coronelístico, e com capacidade para iluminar aspectos importantes do Brasil urbano e moderno” (LESSA, *in*: NUNES, 2003, p. 07), uma vez que o clientelismo configura não uma prática contextual, mas “um padrão específico de troca social” (LESSA, *in*: NUNES, 2003, p. 08).

Sendo um padrão permanente, embora com variações de intensidade ao longo da história, como o clientelismo opera nas relações políticas nacionais? Nunes destaca que

O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que (...) atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos

¹²⁸ Conforme descrito no capítulo II, a passagem do Império para a República foi marcada pela acomodação de forças distintas, como aquelas ligadas ao liberalismo clássico e seus valores burgueses de liberdade e autonomia dos povos, com o positivismo científico que justificou, após a abolição formal da escravidão, a manutenção do trato jurídico desigual de pessoas racial e socialmente diferentes.

materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos — isto é, aqueles que apoiam o governo — têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agendas, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. (...) Além desses meios tradicionais de patronagem, outros meios "indiretos" são criados, como linhas de crédito a serem utilizadas por fazendeiros ou homens de negócio locais, através do Banco do Brasil ou outros bancos estatais e agendas de desenvolvimento (NUNES, 2003, p. 33).

Em meio a estas relações de patronagem, apadrinhamento, troca de favores, a burocracia vai se constituindo como força política mediadora, responsável por selecionar e distribuir os benefícios e acessos, sempre, porém, sob o comando ou a delegação da classe política, com a qual também estabelece uma relação de troca, uma vez que a ela não compraz ficar refém dos *saberes* acumulados no âmbito da burocracia. Instaurado como prática corrente, o clientelismo estará articulado às outras gramáticas políticas que marcam o desenvolvimento da burocracia nacional:

O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são muitas vezes percebidos como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. O universalismo de procedimentos, baseado nas normas de personalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, pode refrear e desafiar os favores pessoais. De outro lado, o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica (NUNES, 2003, p. 34).

Se estas modalidades de composição da burocracia são apresentadas como inibidoras das práticas clientelistas, como foi possível, no desenrolar da constituição do Estado brasileiro, surgirem formas de agenciamento e entrelaçamentos com o próprio clientelismo? Qual o papel da burocracia na reprodução destas práticas? A resposta a estas questões, segundo a literatura aqui utilizada, passa pela compreensão de outra gramática política: o corporativismo.

Ainda durante o regime imperial, especialmente no Segundo Reinado, o corpo burocrático brasileiro – que reunia funcionários públicos próximos ao Imperador – estará voltado para duas funções principais: primeiramente, integrando o Conselho de Estado, uma fração que compunha a alta burocracia auxiliava a formular os desígnios do Reino: “esta alta burocracia era, no geral, selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Contudo, não era recrutada de acordo com princípios universalistas” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 31), o que pressupunha laços de proximidade e relacionamentos pessoais com o entorno de D. Pedro II.

A patronagem, no entanto, também fazia parte das tarefas burocráticas e, mais do que isso, representava a forma por meio da qual o Estado se fazia presente nos mais diversos rincões do território, utilizando-se da distribuição de cargos públicos que, embora de baixa relevância decisória, eram indispensáveis para a manutenção da unidade nacional e para a construção de uma frágil lealdade ao poder central:

O fato é que a burocracia imperial tinha essas duas características. Ela foi essencial para construir a nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Mas o fez reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 32).

A derrocada do Império e a Proclamação da República representaram um período de enfraquecimento do Estado brasileiro. A Primeira República, marcada pelo controle oligárquico e cujo poder estava distribuído entre as elites locais de um sistema estadualista, reforçou, no domínio de cada uma das frações dominantes, as práticas do clientelismo e da patronagem. Aquela alta burocracia imperial, por seu turno, contribuiria para fomentar duas exceções no tocante à profissionalização da administração pública nacional: o corpo diplomático alocado no Itamaraty e as Forças Armadas:

Este processo de modernização esteve vinculado à construção de um projeto de nação, pois as lideranças militares queriam construir não só uma instituição meritocrática e profissional. Elas queriam montar uma estrutura institucional que lhes permitisse interferir na ordem política (...) No caso do Itamaraty, a escolha por uma seleção meritocrática se deveu à necessidade (...) de um corpo diplomático forte para lidar com as graves questões fronteiriças da época (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 34).

Constituindo um corpo diplomático forte, e uma carreira meritocrática nas Forças Armadas, a Primeira República abriu as portas para a institucionalização de um novo tipo de poder no interior da administração pública, o qual seria consolidado após a chegada de Getúlio Vargas ao poder central: as corporações burocráticas.

A chegada de Vargas ao governo federal representa, como descrito no capítulo anterior, tanto a chegada de uma nova burguesia ao comando do país, como a consolidação das ideias positivistas de organização e controle social. Nesse contexto, a experiência de profissionalização da diplomacia e das forças armadas significará o arquétipo para o processo de centralização do poder e intervenção nos domínios econômico e social, cuja bandeira será a da modernização nacional-desenvolvimentista, com foco na produção de uma nova identidade social - o *trabalhador*, o que exigiria, por

um lado, a organização dos meios de controle social – e punitivo – da desordem e, por outro, a configuração de uma administração pública competente para levar a cabo as diretrizes da modernização pretendida.

Se nos planos judicial e legislativo, como dito anteriormente, o governo Vargas se destacaria por um conjunto de leis e mecanismos de contenção social, como a Consolidação das Leis Penais, a Lei de Segurança Nacional, o Tribunal de Segurança Nacional e o Código Penal Brasileiro, ao passo que no plano jurídico-econômico seria marcado pela Consolidação das Leis do Trabalho, no plano administrativo a modernização pretendida seria consubstanciada por meio do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938 após uma série de inovações organizacionais que incluíram a criação de uma Comissão Nacional de Compras (1931), a implantação de concursos para ingresso nas carreiras públicas (1934) e padronização dos salários e vencimentos por carreira (1935) e a criação do Conselho Nacional do Serviço Público Civil (1936).

Criado como órgão central de um programa de modernização nacional, o DASP ocuparia lugar de destaque no projeto desenvolvimentista de Vargas; não obstante, sua burocracia, herdeira do modelo meritocrático instituído nas forças armadas e na diplomacia durante a Primeira República, serviria tanto para executar os esforços varguistas pelo controle das elites locais, como para capilarizar as práticas clientelistas em diversos postos de comando, sobretudo sendo empregada para acomodar lideranças políticas – em suas relações de patronagem – nos diversos postos criados pela disseminação do modelo de autarquias públicas.

Ciente de seu papel central, a burocracia varguista soube expandir suas demandas corporativas, alinhando-as à própria estratégia governamental de qualificar o serviço público por meio da criação de novas elites burocráticas, de modo que a profissionalização e a meritocracia puderam conviver harmoniosamente com as trocas de favores políticos já então características da administração pública brasileira, resultando que “o corporativismo auxiliou na criação de milhares de empregos públicos, que foram preenchidos na base de princípios clientelistas” (NUNES, 2003, p. 42).

Por seu turno, o corporativismo relacionado à intencional produção pelo governo de burocracias altamente especializadas irá compor a terceira gramática das relações

políticas no Brasil, qual seja, o insulamento burocrático. Nunes (2003, p. 34) o define como

O processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses de demandas populares podem desempenhar um papel.

Ao mesmo tempo que a chegada de Vargas ao poder central dera-se como um movimento de modernização contra a estrutura oligárquica da Velha República, seu governo tornou-se possível, inicialmente, graças a um conjunto de alianças e compromissos que envolvia uma amplo leque de frações da nova burguesia, no qual se incluíam os grupos rurais, os grupos industriais emergentes, os militares, os profissionais de classe média e os operários, todos expondo seus interesses e apresentando demandas a serem contempladas pelo novo governo. Reforçando as práticas clientelistas para manutenção do apoio destas frações, Vargas também se via diante de fatores externos e internos que exigiam respostas direcionadas, o que não podia ser exercido recorrendo à fragmentação da patronagem.

Por isso o insulamento burocrático tornou-se não apenas um efeito da criação do DASP, das agências governamentais e empresas estatais: ele foi promovido como estratégia central para a formulação das políticas de desenvolvimento pretendidas, ao mesmo tempo que as legislações corporativistas – e, especialmente, a segurança jurídica do trabalho no poder público – asseguravam apoio da burocracia estatal em decorrência da proteção que lhes era garantida. Coexistindo o fomento à racionalidade e centralização administrativa por meio do insulamento do DASP e de outras agências e empresas estatais com o corporativismo da alta burocracia e com o clientelismo das trocas *periféricas*¹²⁹, o governo Vargas produziu, ainda, o encontro com outra gramática política: o universalismo de procedimentos:

O DASP era um organismo paradoxal, porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento

¹²⁹ O clientelismo no primeiro governo Vargas (1930 – 1945) teve como objetivo controlar as elites locais e capturar seu apoio ao governo central, sem, contudo, manter a centralidade que as elites oligárquicas possuíam na sustentação ou pactuação da Primeira República. Ao mesmo tempo, os projetos e políticas considerados estratégicos e prioritários pelo governo Vargas foram coordenados por meio de órgãos estatais diretamente ligados à Presidência da República, o que permite caracterizar as trocas clientelistas periféricas, pois, mesmo sendo fundamentais para a sobrevivência do governo, não eram suas condicionantes primordiais.

preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção dos funcionários públicos (...) tornando-se um agente crucial para a modernização da administração pública (NUNES, 2003, p. 54).

Dessa forma, o modelo daspiano seria ao mesmo tempo a fonte produtora de uma burocracia estatal que se baseia na coexistência daquelas gramáticas e, por outro lado, o impulsionador de importantes inovações¹³⁰ para a gestão pública brasileira, tais como a expansão do papel do Estado e de sua intervenção nos domínios econômico e social, em nome de um projeto nacional-desenvolvimentista, a criação, mesmo que não terminada, uma vez que permitiu a permanência das práticas clientelistas como estratégia de sustentação política, de uma estrutura institucional, profissional e de inspiração universalista da meritocracia, mesmo que não enfrentando e permitindo o fortalecimento das práticas corporativistas que são opostas à meritocracia liberal e, ainda, a gênese da definição de carreiras burocráticas como corpo profissional destinado a produzir políticas públicas em larga escala.

Porém, como órgão central de uma modernização autoritária, o DASP deixou como marca o uso da burocracia como mecanismo de controle político e de atendimento aos interesses do governo, muitas vezes em choque com interesses mais amplos da sociedade:

A institucionalização do corporativismo, do insulamento burocrático e o início do universalismo de procedimentos emergiram como resultado e, ao mesmo tempo, realimentaram o processo de construção do Estado, a centralização, a incorporação regulada do trabalho e a intervenção na economia. A concentração e a nacionalização dos recursos para o exercício do clientelismo transformaram o governo federal no principal *patron* e permitiram a institucionalização combinada das quatro gramáticas em âmbito nacional. A partir desse período, o clientelismo não pode mais ser percebido como uma característica de municípios, caciques e coronéis. As quatro gramáticas tornaram-se parte do estoque de alternativas políticas do Executivo federal (NUNES, 2003, p. 57).

Assim, a coexistência entre aquelas quatro gramáticas tornar-se-á uma característica permanente da administração pública nacional, com a burocracia estatal

¹³⁰ Cabe ressaltar que o DASP foi criado no contexto de instauração do regime ditatorial varguista, por meio do qual se promoveu um amplo processo de centralização político-administrativa, de perseguição e punição de adversários políticos e de reforço das trocas clientelistas por meio da nomeação de interventores nos estados e municípios. Ao mesmo tempo, a política econômica de Vargas foi utilizada como mecanismo de justificação e reforço ao regime de exceção, especialmente no tocante às políticas de controle dos sindicatos de operários e partidos políticos. O caráter de inovação referido, portanto, diz respeito exclusivamente ao papel do primeiro governo Vargas e do DASP na configuração da burocracia nacional, objeto desta seção.

desempenhando papéis diversos ao longo do século XX.

O fim da era Vargas levou ao esvaziamento do DASP¹³¹ e das iniciativas de universalização de procedimentos, dando novo impulso ao clientelismo e ao corporativismo, este reforçado pela institucionalização, após a queda do regime de exceção, de diversos privilégios anteriormente obtidos, em especial a estabilidade funcional para servidores não concursados, que foram incorporados aos quadros da burocracia oficial após a transição de regime¹³². Por outro lado, esse sistema de coexistência entre gramáticas apenas aprioristicamente distintas permitia a constante renovação das relações entre os Poderes, as classes políticas, as frações de classe burguesas e os partidos políticos recriados após 1945, quando a burocracia assume novo papel fundamental para o ordenamento político nacional. “No regime democrático instalado em 1945 a política partidária e eleitoral estava acima de todas as questões importantes. Primeiro houve eleições presidenciais e parlamentares, e em 1947 as eleições estaduais e municipais” (NUNES, 2003, p. 82). Entretanto,

A força dos partidos políticos e do Congresso era mais aparente que verdadeira. (...) Isto resultou na necessidade de driblar os partidos durante o segundo governo Vargas (1951-54), e mais claramente durante o governo Kubitschek (1956-61). (...) o desenvolvimento econômico e a industrialização, que estavam na agenda do Executivo, dos tecnoburocratas e dos empresários, foram implementados por outros canais que não os dos partidos (NUNES, 2003, p. 82).

Assim, o modelo de conciliação de gramáticas instituído no DASP servirá de referência para novas estratégias de acomodação entre estas diversas práticas políticas. No período democrático pós-1947, apoiada pelas novas elites urbanas e industriais e insulada da influência político-partidária, a alta burocracia estatal comandava os órgãos primordiais para as políticas econômicas do país, ao passo que os partidos políticos gerenciavam a distribuição clientelista dos cargos em governos pelo Brasil afora.

Foi assim que, sem realizar nenhuma reforma significativa da administração pública, o uso governamental da estratégia do insulamento burocrático inaugurado por Vargas estaria fortemente presente no governo nacional-desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), que instituiria, dentro do próprio Estado, instâncias de

¹³¹ O DASP seria extinto pelo governo Sarney por meio do Decreto Nº 93.211, de 3 de setembro de 1986, sendo substituído pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República - SEDAP.

¹³² O mesmo ocorreria após o fim do regime militar instaurado em 1964, quando todos os empregados de empresas públicas seriam incorporados ao quadro de servidores estatais pela Assembleia Constituinte que formulou a Constituição de 1988.

administração paralela que tinham como finalidade a execução de seu plano de metas:

Kubitschek valeu-se de sua experiência anterior no governo de Minas Gerais para conjugar as gramáticas do clientelismo e do insulamento burocrático, utilizando o primeiro para manutenção de sua base de apoio político e o segundo para o desenvolvimento de seus projetos desenvolvimentistas (...) Para as iniciativas setoriais foram criados grupos de trabalho e grupos executivos (...) Esse sistema de vasos comunicantes era coordenado por profissionais experimentados e de competência reconhecida no serviço público, o que garantia um gerenciamento eficaz dos recursos e ações (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 45).

Ao longo dos dezessete anos de regime democrático, o uso das gramáticas do insulamento burocrático paralelamente ao clientelismo será recorrente, havendo nuances nas suas articulações com o corporativismo e o universalismo de procedimentos. Nunes (2003) descreve estes entrelaçamentos destacando que todos os partidos políticos concebidos após a Era Vargas fizeram uso de práticas clientelistas, e mesmo a UDN – União Democrática Nacional, criada em oposição tanto ao regime varguista quanto aos partidos dele originários – o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD) – utilizava-se de um discurso universalista e supostamente modernizador para se opor, no Congresso Nacional, à patronagem dos partidos adversários, à corrupção administrativa e ao que considerava uma herança paternalista dos anos de Vargas, ao mesmo tempo que, em âmbito local ou estadual, buscava compor alianças que lhe permitissem bons resultados eleitorais: “já em 1947 a UDN se aliava com os mesmos partidos combatidos em sua retórica nacional” (NUNES, 2003, p. 71) e, posteriormente, a UDN apoiará o golpe militar que viria a instaurar a mais longa e violenta ditadura brasileira.

E foi no seio do regime ditatorial que se deu a segunda grande reforma da administração pública brasileira: por meio do Decreto-Lei Nº 200/67 o regime militar buscou criar novas instituições com vistas a fortalecer seu controle sobre áreas consideradas estratégicas, tais como a economia, com a criação do Banco Central; a agricultura e pecuária, com a EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; e os mecanismos de produção de informações e estratégias, com o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

De acordo com Bresser-Pereira (*in*: LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010), a reforma trazida pelo Decreto-Lei apresentava três características principais, quais sejam:

- a) Descentralização administrativa, por meio da criação de autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista, com contratos de trabalho firmados pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e não por meio de concursos públicos para servidores efetivos de carreiras do Estado;
- b) A instauração de formas centralizadas de controle das unidades descentralizadas por meio de órgãos de planejamento ou agências de orçamento, auditorias, compras e informações;
- c) O fomento para que os estados reproduzissem o modelo da União, baseado numa centralização descentralizada.

Tratando-se de uma reforma de caráter autoritário, as medidas tomadas pelo regime militar tinham como pressuposto a superioridade da técnica sobre a política, promovendo o fortalecimento do corporativismo e da tecnocracia, o que reforçou o insulamento da alta burocracia e, inversamente ao efeito desejado, inibiu a força do controle centralizado sobre os órgãos e unidades estatais descentralizadas, ao mesmo tempo em que ampliou a distância entre a alta burocracia lotada na administração indireta – responsável, uma vez mais, pelos projetos estratégicos, como nos casos da Petrobrás e BNDE – e a burocracia cartorial instalada na administração direta.

Será no ocaso dos governos ditatoriais, porém, que surgirá o embrião de uma nova reforma administrativa:

A partir de 1979, Hélio Beltrão, que participara ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983, Beltrão transformou-se em um arauto das novas ideias, criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática e propondo uma administração pública voltada para o cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 22).

Nomeado Ministro da Desburocratização, a trajetória de Beltrão é característica das conexões entre clientelismo, insulamento burocrático e corporativismo, representando também as relações de proximidade entre frações da elite urbano-industrial brasileira e as lideranças militares.

Carioca, filho do jornalista e deputado federal udenista durante o governo eleito de Getúlio Vargas, Heitor da Nóbrega Beltrão, morto em 1955, Hélio Beltrão formara-se

em Direito pela então Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro e ingressou na carreira pública em 1936, tendo prestado concurso público para provimento de cargos do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Hélio Beltrão contava então com vinte anos de idade e seu início de carreira, no ano de criação do IAPI e em pleno período de burocratização da administração pública brasileira, fariam dele o exemplo de alto burocrata daspiano:

Aprovado em primeiro lugar, foi nomeado para o quadro permanente desse órgão e no ano seguinte bacharelou-se em ciências jurídicas e sociais. Ainda em 1937, assumiu a chefia do Serviço de Comunicações e do gabinete da presidência do IAPI. Sucessivamente promovido, passou em 1941 a dirigir os Serviços Gerais de Administração desse instituto, efetuando, no exercício dessa função, profundas reformas em todos os serviços e regularizando a situação do pessoal, que se encontrava paralisada havia mais de dez anos. (...) Em 1945 alcançou o último posto da carreira de oficial graduado do IAPI e exonerou-se do cargo de diretor dos Serviços Gerais de Administração. Nomeado procurador-geral e chefe da divisão jurídica do IAPI em dezembro, presidiu o instituto por alguns meses no decorrer de 1946, retirando-se depois de sua administração. Foi chefe de gabinete e da assessoria técnica do presidente do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1953 e integrante da diretoria da Petrobras de 1954 a 1956, período em que foi o principal responsável pela elaboração do plano de organização da empresa. Presidiu o Instituto Brasileiro do Petróleo entre 1958 e 1962¹³³.

Como Ministro do Planejamento do general Costa e Silva, Hélio Beltrão fora um dos responsáveis pela elaboração do Decreto-Lei Nº 200 e passara, desde então, a frequentar as listas de ministeriáveis permanentes dos presidentes-militares (GASPARI, 2003, p. 280). Porém, com a morte de Costa e Silva e a posse do general Médici na presidência da República (1969 – 1974), Beltrão afasta-se do Poder Público e passa a integrar o alto escalão de empresas privadas, incluindo grupos ligados a setores estratégicos como petróleo, construção civil e o comércio varejista impulsionado nos anos do “milagre econômico”.

“No final de 1973”, como destaca o jornalista Elio Gaspari (2003, p. 279), “a importância de uma pessoa podia ser medida pelo desembaraço com que dava palpites sobre o ministério de Geisel”. Naquele ano, a crise mundial do petróleo e as disputas da alta cúpula do Exército pela condução do regime haviam levado para o núcleo do poder central a derrocada da política econômica conduzida pelo então Ministro da Fazenda, Delfin Netto. A plutocracia brasileira, formada por militares, políticos e empresários,

¹³³ Informações extraídas do Acervo CPDOC – FGV. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-marcos-pena-beltrao>; acesso em março de 2018.

buscava induzir a escolha dos novos ministros:

Circularam 124 nomes. Podiam ser divididos em dois blocos. Num, os 41 militares que disputavam os cinco ministérios privativos da caserna. Noutra, os 83 que rondaram as dezessete cadeiras civis. Nesse grupo estampou-se um retrato da gestão da elite do poder da época. Eram apenas dezesseis aqueles que deviam renome público a atividades privadas (GASPARI, 2003, p. 280).

Beltrão estava, uma vez mais, naquelas listas. Porém, seu retorno à administração pública dar-se-ia em 1978 quando, ainda por ato do presidente Geisel, fora nomeado para o conselho administrativo da Itaipu Binacional:

Ainda nesse ano, participou como relator do Plano de Ação do BNDE para o período 1978-1981, aprovado pelo conselho administrativo desse órgão em junho, e tornou-se membro do conselho administrativo da Companhia Siderúrgica Nacional, aí permanecendo até 1979¹³⁴.

Ao retornar ao governo federal, agora na condição de Ministro Extraordinário da Desburocratização, nomeado pelo general Figueiredo em julho de 1979, Beltrão levava consigo um pacote de medidas que, conquanto não tenha logrado gerar quaisquer transformações na combinação das gramáticas políticas brasileiras e em seu uso pela burocracia, significaram, sobretudo, a redução dos procedimentos cartoriais, a preocupação em facilitar o acesso e o uso da população nos serviços públicos e, em especial, a facilitação dos trâmites procedimentais das relações entre as demandas privadas e o poder público, preocupação esta que inspirou, por exemplo, a criação dos Juizados de Pequenas Causas (BRESSER-PEREIRA, *in*: LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010, p. 53).

Após o fim da ditadura militar, o governo Sarney (1985 – 1990) teria como principal marca, no tocante aos processos de formação e transformação da burocracia nacional, a criação da Escola Nacional da Administração Pública – ENAP e a extinção do DASP e sua substituição, em 1986, pela Secretaria de Administração Pública, a qual, no entanto, teria função bastante distinta daquela que um dia fizera do Departamento o principal órgão da administração federal brasileira.

A fraqueza política da gestão Sarney ocorria também na relação com os servidores públicos, que à época passava tanto por problemas vinculados à desorganização do Estado – saída dos quadros mais antigos (normalmente de melhor qualidade), piora nos salários, falta de perspectiva de carreira -, como de organização sindical em meio

¹³⁴ Informações extraídas do Acervo CPDOC – FGV. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-marcos-pena-beltrao>; acesso em março de 2018.

à democratização do país (...) que favoreceu a expansão de uma perspectiva mais corporativista (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 55).

Marcado por uma série de fracassos econômicos e por índices de popularidade na casa de um dígito¹³⁵, o primeiro presidente civil após os 21 anos de ditadura militar seria substituído por Fernando Collor de Melo, numa eleição marcada por controvérsias e pela polarização entre dois campos políticos opostos, o que, por um lado, mostrava o renascimento das disputas democráticas e, por outro, reafirmava a tradição das elites nacionais em utilizar de todos os meios disponíveis para impedir o avanço dos movimentos ou políticas populares.

A década de 1990 foi marcada, em nível mundial, por profundas transformações políticas, econômicas, sociais, culturais e ideológicas (SANTOS, 2002). Os processos da globalização alterariam o cenário mundial, impulsionados pela crise internacional do capitalismo erigida ao longo dos anos 1970, pela crise fiscal dos Estado-nação ao longo dos anos 1980 e pelas respostas de cunho neoliberal formuladas pelos organismos financeiros internacionais e pelos países centrais do capitalismo (MONTAÑO, 2002).

Na América Latina, os impactos destas políticas seriam especialmente marcantes, uma vez que a geopolítica do período tornara estes países um foco importante da nova fase do imperialismo estadunidense. Segundo Hobsbawm (1994), o *breve século XX*, que teria se iniciado com a Primeira Guerra Mundial e acabado com o fim da União Soviética, representa o período de maior desenvolvimento tecnocientífico até então vivido na história, além de uma explosão demográfica mundial, da consolidação da sociedade industrial, da Guerra Fria e da polarização entre um mundo capitalista e seu oponente socialista.

E é na esteira do antagonismo entre socialismo e capitalismo que se insere o movimento que, ao final do século, dará fôlego às teses adotadas em boa parte do mundo ocidental e sustentadas na América Latina a partir do Consenso de Washington, reunião promovida em novembro de 1989, pelo *Institute for International Economics* com a participação dos organismos financeiros internacionais – Banco Mundial, FMI e Banco

¹³⁵ Com 7% de aprovação ao final de seu mandato, o presidente Sarney permaneceria longos anos como o governante com a pior marca de aceitação popular, sendo superado somente pelo governo obtuso de Michel Temer (2016 -), que, após um ano de mandato, atingiu 5% de aprovação. Para estas comparações, ver <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/07/epoca-negocios-aprovacao-de-temer-e-a-pior-desde-o-governo-sarney.html>; acesso em março de 2018.

Interamericano de Desenvolvimento (BID); de funcionários do governo norte-americano e economistas latino-americanos, com a finalidade de “proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região” (BATISTA, 1994, p. 5):

Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante papel nessas reformas. Por isso mesmo, não obstante sua natureza informal, acabaria por se revestir de significação simbólica maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais (BATISTA, 1994, p. 5).

A pauta eram as reformas econômicas que vinham sendo realizadas em diversos países latino-americanos, com exceção, até aquele momento, de Brasil e Peru. As reformas tinham a finalidade, segundo seus ideólogos, de dotar os países das condições macroeconômicas para alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento, atraindo capitais estrangeiros e modernizando a estrutura produtiva dos países em desenvolvimento. Assim, a fim de captar os recursos dos organismos internacionais, voltados exatamente para o financiamento destas reformas, cabia aos países o papel de...implementar as reformas!

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absorvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse (BATISTA, 1994, p. 6).

O receituário neoliberal vinha sendo construído há anos por economistas, intelectuais, gestores e políticos norte-americanos, com forte inserção nos debates acadêmicos e econômicos internacionais, sobretudo por meio da atuação de fundações que financiavam publicações e seminários internacionais voltados para a divulgação de suas teses.

A imprensa, por meio de editoriais ou de articulistas entusiastas do novo velho credo, alguns de passado esquerdista, colocaria na defensiva todos os que não se dispusessem a aderir à autodenominada "modernização pelo mercado", qualificando-os automaticamente como retrógrados ou "dinossauros" (BATISTA, 1994, p. 7).

Nesse contexto de convencimentos por meio de estratégias de marketing, pressão e financiamento, o Consenso elencou suas prioridades em dez áreas principais, que passaram a ser alvo de intenso movimento reformista-liberalizante. Estas áreas envolviam: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária,

liberalização financeira e comercial, regime cambial, abertura para o investimento direto estrangeiro, privatização e enxugamento do aparelho estatal, desregulação trabalhista e propriedade intelectual.

Seguindo a linha argumentativa de Hobsbawm, o século XX alcançou seus “anos dourados” no período que vai do pós-Segunda Guerra até o início dos anos setenta, quando o crescimento econômico era impulsionado, nas décadas de 40 e 50, pela reconstrução dos países atingidos pela Guerra e, posteriormente, pela expansão dos mercados para o chamado Terceiro Mundo, fazendo com que as riquezas, nos países de capitalismo avançado, se traduzisse por meio do bem estar da população e do pleno emprego, com as taxas de desemprego caindo drasticamente na Europa ocidental, no EUA e no Japão:

a Era de Ouro foi um fenômeno mundial, embora a riqueza geral jamais chegasse à vista da maioria da população do mundo — os que viviam em países para cuja pobreza e atraso os especialistas da ONU tentavam encontrar eufemismos diplomáticos (HOBSBAWM, 1994, p. 255).

Esse momento de euforia coletiva, tão bem caracterizado pelas propagandas de época, em que famílias felizes eram retratadas em seus lares, rodeadas do conforto dos eletrodomésticos e do carro novo na garagem, encontraria seu limite nas crises estruturais da expansão capitalista que passariam a se repetir a partir do início da década de 1970.

O processo de reconstrução das nações europeias do pós-Guerra consolidou os EUA como a maior potência mundial, fazendo do dólar o principal valor de referência nas transações internacionais. Dessa forma, a economia estadunidense tornar-se-ia a balança do comércio internacional, fomentando os grandes financiamentos das reformas econômicas em todo o mundo ocidental. Entretanto, a principal base de sustentação da pujante economia industrial dos EUA estava no petróleo, que era adquirido a preços módicos junto aos principais países produtores no Golfo Pérsico, originando o que se convencionou chamar de “petrodólares”, isto é, as divisas acumuladas pelos países exportadores de petróleo, que baseavam suas transações comerciais exclusivamente na moeda estadunidense, e não mais no antigo referencial comercial mundial, o ouro.

No início dos anos 1970, porém, a abrupta queda na produção petrolífera, gerada sobretudo por conflitos geopolíticos entre os países membros da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo, seriam o estopim de uma sobrevalorização do preço

do petróleo, cujo aumento chegou a ordem de 400% em apenas um semestre, desestabilizando o custo da principal fonte energética mundial, base de todo o avanço industrial e tecnológico dos países capitalistas, e gerando uma enorme crise mundial que exigiria, para manutenção do modo de produção capitalista, novas estratégias de reprodução do próprio sistema econômico (MONTAÑO, 2002).

A saída, então, foi construída sobre um conjunto de processos políticos, econômicos e sociais que dariam origem à globalização, assentada sobre diversas reformas estruturais, que incluíram: uma forte reestruturação produtiva, que resultará no avanço tecnológico do fim do século; uma ofensiva contra as organizações e direitos trabalhistas, diminuindo os custos de produção; uma profunda reforma fiscal, representada, ainda nos anos 1970, pelo aumento abrupto das taxas de juros, o que impactará diretamente os países da América Latina, cujas economias vinham se desenvolvendo por meio do financiamento internacional, até então a juros baixos; pela reforma do Estado, reduzindo seu “tamanho” e suas atribuições.

Este conjunto de reformas, que iniciar-se-ão ainda nos anos 1970, promoverão enorme recessão, dando à década de 1980 o título de “década perdida”, em razão da queda, em nível internacional, dos índices de produção da riqueza. Especialmente para os países latino-americanos, o endividamento gerado entre os anos 1960-1980 produziria mais do que um sonho de desenvolvimento, tal como o “milagre brasileiro”: produziriam uma forte dependência do capital internacional, tornado as economias locais extremamente frágeis das decisões tomadas pelas economias de capitalismo avançado.

Estas crises estruturais do capitalismo geraram respostas em âmbito internacional, com profundos impactos nas economias nacionais e no modo de organização dos Estados-nação. Após conhecerem seus “anos dourados”, os países de capitalismo avançado, especialmente os EUA, entraram em profunda recessão, gerando uma crise econômica mundial e impactando fortemente os países do Terceiro Mundo, cujas economias eram dependentes do financiamento internacional.

A década perdida fez emergir com bastante força os ideais de fortalecimento do livre-mercado, segundo os quais a intervenção estatal na economia seria fator de produção das crises, devendo o Estado funcionar como simples garantidor do jogo de forças que caracteriza as transações de capital. O receituário que se consolidaria teria na expansão

da própria economia capitalista o modelo de sucesso para a promoção do desenvolvimento, fazendo com que as economias locais cedessem espaço para as transações transnacionais.

Em paralelo, a dissolução da União Soviética e o fim da Guerra Fria fariam emergir novas “certezas” mundiais, dentre elas a ideia de que não seria possível outro modo de produção das sociedades que não fosse o capitalismo.

Assim, os fenômenos da globalização ganharão força no crepúsculo do século XX, fazendo emergir uma nova sociedade global, com entrelaçamentos e influências mútuas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, numa teia transnacional de relações.

O fim do século trará consigo uma nova promessa da promoção da felicidade pelo mercado, tornado possível um novo ciclo de crescimento e expansão econômica que fomentaria “os exuberantes anos 90” (STIGLITZ, 2003):

Proclamamos o triunfo da globalização. Com a globalização, veio a difusão do capitalismo estilo americano para todos os rincões do mundo. [...] Esperava-se que o comércio e o dinheiro gerassem emprego e crescimento. [...] A Nova Economia também prometia o fim do ciclo econômico, os altos e baixos da economia que, até então, haviam feito parte do capitalismo. [...] Entre julho de 2000 e dezembro de 2001, a nação [EUA] registrou o mais longo declínio na produção industrial desde o primeiro choque do petróleo (STIGLITZ, 2003, p. 34-36).

Em meio a tamanhas e tão rápidas mudanças políticas, econômicas e sociais, as contradições da sociedade de mercado se exacerbam: por um lado, um nível de desenvolvimento tecnológico jamais alcançado, elevando a expectativa de vida em nível mundial, a circulação de riquezas, a produção de bens de consumo e de artigos voltados ao bem-estar das pessoas. Por outro, guerras e conflitos permanentes, uma circulação mundial de armas, drogas e violência, o terrorismo ameaçando as mais diversas nações e a concentração de renda, com níveis mundiais de desigualdades, em patamares jamais imaginados pelos ideólogos do desenvolvimento pelo mercado.

Ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, o Brasil adotaria uma extensa agenda de reformas políticas e institucionais que tinha como objetivo principal inserir a economia nacional no contexto mundial da globalização. O argumento inicial para adoção do receituário neoliberal ditado a partir do Consenso de Washington foi a crise fiscal gerada pela recessão dos anos 1980 e pelos seguidos pacotes econômicos que, ao longo daquela década, foram implantados sem sucesso para a reversão da crise que se abatia

sobre boa parte da América Latina, incluindo o Brasil.

Os planos lançados nos anos 1980 tinham como principal estratégia a busca de controle estatal pelos mecanismos de variação dos preços, da produção e do consumo internos, visando sobretudo ao controle inflacionário. Troca de moeda, congelamento de preços e salários, controle das tarifas públicas e do câmbio, foram as principais e repetidas estratégias adotadas.

Com a inflação beirando os 2.000% anuais ao final da década, as eleições presidenciais de 1989 colocariam em lados opostos a ameaça da fuga de capitais, então identificada com o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, e o representante principal da nova classe modernizadora, aquele que seria eleito com a promessa de colocar o Brasil no caminho da moralidade e do desenvolvimento de mercado, Fernando Collor de Melo, do Partido da Renovação Nacional. Ou seja: de um lado, a ameaça de um “socialismo” que provocaria a “fuga de mais de 800 mil empresas”, conforme declaração do então presidente da Federação das Indústrias de São Paulo, Mario Amato. Do outro, um candidato novato e pouco conhecido, concorrendo por um pequeno partido, mas que construía a imagem de ser o “caçador de marajás”, como o definira a capa de um semanário nacional, referindo-se à cruzada do então governador de Alagoas contra os salários do alto escalão do funcionalismo público.

Assim, construiu-se uma disputa maniqueísta entre o “atraso” atribuído ao candidato PTista, sobretudo num contexto de desmonte da experiência socialista da URSS e com as turbulências que, naquele ano, levaram à queda do Muro de Berlim, e a promessa da renovação modernizadora que se atribuía ao “azarão”¹³⁶ Fernando Collor.

Vencidas as eleições, o presidente modernizador reeditaria as medidas adotadas nos planos econômicos anteriores, agora com um implemento que entraria para a história dos fracassados pacotes econômicos nacionais:

Em março de 1990, o então presidente Fernando Collor de Mello entregou seu Plano de Estabilização Econômica ao Congresso. Entre as medidas, instituiu o traumático confisco das poupanças e contas correntes, o tabelamento de preços e a extinção de 24 órgãos do governo. A moeda voltou a se chamar cruzeiro. A inflação neste ano chegou a 1.476,71%. Em janeiro de 1991, a ministra da Fazenda da época, Zélia Cardoso de Mello, anunciava na TV novas medidas econômicas que congelaram preços, salários e serviços. Era o novo plano econômico do governo Collor. A

¹³⁶ As expressões grafadas entre aspas eram comuns na imprensa da época.

sucessão de medidas de impacto na economia não foram suficientes: a inflação em 1991 chegou a 480,17%¹³⁷.

Paralelamente, o governo Collor daria início aos processos de abertura comercial, com a redução gradual das tarifas de importação, que tinha por objetivo forçar a queda dos preços internos e a melhoria da produção nacional, e de liberalização financeira, visando a facilitar a entrada de capital estrangeiro no país. Além disso, foi lançado o primeiro plano de privatizações do Brasil, chamado Programa Nacional de Desestatização, com a previsão de vender 68 estatais, mas que, ao final, realizou a privatização de 18, sendo a principal, e mais polêmica, a venda da Usiminas:

No dia 15 de março de 1990, Fernando Collor põe em marcha um conjunto de reformas originadas da constatação do esgotamento financeiro do Estado e da necessidade de redução do déficit público. O “enxugamento” da máquina estatal a partir da eliminação de superposições administrativas, bem como a diminuição de seus gastos constituíram-se em objetivos da reforma administrativa a ser implementada. O discurso governamental de desestatização, desregulamentação e de liberalização de preços e salários apontava para um modelo de Estado neoliberal (...). O governo, baseando-se em um diagnóstico de gigantismo, ineficiência e corrupção do Executivo Federal (eficientemente traduzido na figura dos “marajás”), extinguiu e modificou o status de vários órgãos públicos e operou severos cortes de pessoal (ALMEIDA, 2007, p.2).

O governo Collor encontraria seu ocaso num processo de impeachment, tendo o presidente renunciado ao mandato em 29 de dezembro de 1992. Em termos históricos, porém, os anos Collor de Mello representam o início das reformas neoliberais que serão intensificadas no período posterior, quando as eleições de 1994 levarão ao Palácio do Planalto o social-democrata Fernando Henrique Cardoso.

A vitória de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira, nas eleições presidenciais de 1994, trouxe para o centro do poder nacional a perspectiva de integração do país aos mercados e movimentos políticos que haviam conquistado hegemonia mundial a partir dos processos da globalização.

Mais uma vez, o discurso da modernização nacional, agora reforçado pelo sucesso da estabilização financeira obtida pelo Plano Real, lançado em fevereiro de 1994, ainda no governo de Itamar Franco (1992 – 1994) e comandado por FHC, à época Ministro da Fazenda, traria à pauta nacional a necessidade de dotar o país de mecanismos mais sólidos

¹³⁷ Extraído de <http://brasileconomico.ig.com.br/vida-e-estilo/2014-05-30/planos-economicos-marcam-as-decadas-de-80-e-90-no-brasil.html>: acesso em jan/2018.

de crescimento econômico e inserção internacional.

Já no início de seu mandato, FHC irá instituir o órgão responsável pela formulação, negociação e implementação das reformas: o MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que terá como titular o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira.

O diagnóstico da época era aquele que saíra do receituário neoliberal descrito pelo Consenso de Washington: o país atravessava uma enorme crise fiscal decorrente, por um lado, da “redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação” (BRASIL, 1995, p. 10), e, por outro, da crise do Estado

que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (BRASIL, 1995, p. 10).

As respostas, seguindo o receituário, deveriam ser dadas a partir de medidas que garantissem:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

Em seus quase quatro anos de existência, o MARE, que seria extinto e substituído, no final de 1998, pelo Ministério do Planejamento e Gestão, empreenderia uma série de reformas estruturais no Estado brasileiro, abrangendo, sobretudo, as privatizações, a reforma fiscal e da previdência, a liberalização comercial e financeira.

Assim, um balanço realizado por Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani (2004), entusiastas das políticas neoliberais, aponta como principais conquistas do governo FHC no tocante a esta agenda de reformas:

1) A estabilização dos preços; 2) o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; 3) as mudanças no tratamento do capital estrangeiro; 4) um extenso programa de privatizações; 5) o saneamento do sistema financeiro; 6) uma reforma inicial da Previdência Social; 7) a renegociação das dívidas estaduais, acompanhada de expressiva melhoria dos resultados fiscais dos estados; 8) Lei de Responsabilidade Fiscal; 9) adoção do sistema de metas de inflação; 10) o ajuste

fiscal implementado a partir de 1999 (GIAMBIAGI, REIS e URANI, 2004, p. XIII).

Para o Ministro Bresser-Pereira, as reformas realizadas nos anos 1990 representaram um segundo passo no processo de transição modernizadora do Estado brasileiro: “tivemos no Brasil a transição, de um lado, do Estado do regime autoritário para o democrático, e, de outro, do aparelho do Estado de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial” (BRESSER-PEREIRA. *In*: LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010, p. 7).

A Constituição de 1988 trouxera em seu corpo, de forma inédita, um capítulo integralmente dedicado à administração pública, tendo como principais inovações o princípio da democratização do Estado e de suas instituições, inclusive com a previsão de mecanismos de controle externo e de transparência governamental, a descentralização das políticas públicas, com previsão de responsabilidades para as três esferas federativas, prevendo a aproximação Estado/cidadãos, e a meritocracia como gramática fundamental da organização burocrática:

Isso foi observado principalmente no processo de recrutamento, com a instauração do princípio do concurso público universalizado (...) a previsão de planos de carreiras e da garantia do direito democrático de greve. A interpretação à época da Constituinte era que tais medidas consolidavam o modelo burocrático weberiano¹³⁸ no país, sempre incompleto desde a reforma do DASP (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 57).

Assim, a reforma gerencial do Estado brasileiro empreendida a partir da segunda metade da década de 1990, ao propor sua desburocratização e o aumento de sua eficiência, ao mesmo tempo em que apontava para maior focalização das ações estatais, com incentivo à criação de novos mercados para a iniciativa privada, sobretudo por meio das privatizações, das terceirizações e da concessão para as empresas privadas de serviços até então realizados pelo Estado, dotou o aparelho estatal brasileiro de um novo perfil, numa reengenharia administrativa que visou lhe dar uma nova característica: “é o fim da Era Vargas”¹³⁹, descreveu o Presidente FHC, ao declarar que a partir de então o Estado deixava de lado seu perfil de investidor e produtor de bens e serviços, para assumir uma característica de regulação e fiscalização.

Deixava também, segundo a retórica dominante à época, sua característica

¹³⁸ Concepções sobre burocracia, incluindo o modelo weberiano, e a discussão acerca da profissionalização da administração pública serão tratadas na seção seguinte.

¹³⁹ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>. Acesso em jan/2018.

patrimonial e clientelista, para entrar numa era da administração pública gerencial e profissionalizada.

Esta profissionalização, segundo seus ideólogos e executores, voltava-se agora para a valorização, por meio de políticas de capacitação e de remuneração, de um núcleo estratégico de servidores do Estado. Tratava-se de reeditar, com nova roupagem e sob, mais uma vez, a faceta da modernização, a antiga prática do insulamento burocrático, criando instâncias específicas capazes de levar a cabo as políticas prioritárias do governo:

A reforma [gerencial] de 1995 passou a conceituar profissionalismo como a capacidade de mensurar e avaliar resultados, controlar custos e buscar eficiência, comunicar, comparar resultados, avaliar desempenho. Segundo essa visão, o principal desafio a enfrentar não é proteger o funcionalismo contra ações arbitrárias do governo, mas prover melhores políticas públicas e melhores resultados da ação do Estado” (PACHECO, *in*: LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010, p. 294).

Especialmente após a adoção dos parâmetros da *new public management*¹⁴⁰, difundidos no bojo da reestruturação do sistema capitalista no fim do século XX, os governos de inspiração neoliberal procederam a uma série de alterações – jurídicas, institucionais, culturais e administrativas – que exerceram impacto significativo no funcionalismo público brasileiro.

Em termos culturais, houve forte investimento na difusão da ideia da ineficiência estatal como justificativa para promover alterações em dois pilares que haviam se consolidado no texto constitucional de 1988: a estabilidade e o regime previdenciário do servidor público. Segundo Pacheco (2010, p. 281), há duas características de distinção entre o emprego público e o privado que “criam um fosso entre os regimes de trabalho”, de modo que “seus defensores alegam tratar-se de direitos adquiridos e seus críticos tendem a ver as vantagens da estabilidade e da aposentadoria concedidas aos funcionários públicos com o um sistema de privilégios”. Para Montañó (2002), por seu turno, a difusão da ineficiência e ineficácia como valores intrínsecos à organização burocrática estatal serviu, sobremaneira, para justificar o desmonte de diversas funções estatais e sua transferência para a iniciativa privada, dentro de uma estratégia mundial de abertura de novos mercados.

Os embates em torno destas questões resultaram em mudanças institucionais cujos

¹⁴⁰ O foco principal desta estratégia foi substituir os parâmetros de estabilidade e o universalismo de procedimentos das carreiras estatais pela produtividade e ênfase nos resultados.

dados evidenciam a transferência de responsabilidades estatais para um novo modelo de relacionamento entre Estado e sociedade civil: ao passo que o número de servidores públicos ativos no Poder Executivo Federal decresceu de 712 mil em 1989 para 530 mil em 2002 (PACHECO, 2010, p. 280), entre 1996 e 2002

o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos cresceu 157%, passando de 105 mil para 276 mil. No mesmo período, o número de pessoas ocupadas no setor passou de 1 milhão para 1,5 milhão de trabalhadores, registrando um aumento de 50% ¹⁴¹.

Não obstante, se o processo de terceirização das políticas públicas iniciado nos governos de FHC (1995 – 1998 e 1999 – 2002) se mantém ao longo dos governos Lula (2003 – 2006 e 2007 – 2010) e Dilma (2011 – 2014 e 2015 – 2016), mudanças no perfil da atuação do Estado são sentidas face aos diferentes posicionamentos quanto à contratação de servidores:

Nesse cenário, podemos dividir o período em dois momentos bastante distintos: um de redução (1995-2002) e outro de reversão ou recomposição do quadro de funcionários ativos do Executivo Federal (2003-14). A desaceleração das aposentadorias [ocorrida a partir de 2004], sem dúvida, tem influência sobre o primeiro momento; todavia, outro diferencial está no fato de o governo federal ter iniciado a ampliação, de forma significativa, do número de concursos públicos, o que elevou o quantitativo anual de novos servidores. A média de ingressos anual entre 2003 e 2014 é de mais de 21 mil, enquanto entre 1995 e 2000 o quantitativo médio de servidores novos por ano gira em torno de 8,5 mil (CAVALCANTE E CARVALHO, 2017, P. 08).

Em termos jurídicos, portanto, configurou-se uma nova arquitetura institucional, representada pelo reposicionamento das associações e fundações sem fins lucrativos, as quais passaram a absorver diversos papéis no campo das políticas públicas, que vão desde a execução de políticas formuladas no âmbito governamental, até a participação nos próprios processos de elaboração e implantação destas políticas. O marco jurídico mais significativo destas transformações seria firmado na segunda década dos anos 2000, quando a Presidenta Dilma Rousseff sancionou, em julho de 2014, a Lei 13.019, instituindo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, por meio do qual foram estabelecidos parâmetros de cooperação entre o Estado e as organizações de fins coletivos e públicos que executam atividades ou projetos relativos a políticas públicas em

¹⁴¹ Os dados são da pesquisa “As Fundações Privadas e as Associações sem fins lucrativos no Brasil – 2004”, realizada pelo IBGE, em parceria com o Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade Johns Hopkins, Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Ipea, GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) Extraído de <https://gife.org.br/ibge-calcula-participacao-economica-do-terceiro-setor/>; acesso em março de 2018.

distintas áreas de atuação governamental.

Este Marco Regulatório possui pressupostos epistemológicos, estratégicos e operacionais, que vão da compreensão da multiplicidade de atores sociais que executam políticas públicas, passando pela definição acerca dos limites e possibilidades destas parcerias e pela definição jurídica quanto à natureza e forma de atuação das organizações da sociedade civil, chegando à definição dos instrumentos jurídicos de formalização das parcerias.

No plano administrativo, a burocracia estatal brasileira ver-se-á diante de um novo cenário, no qual as antigas gramáticas seriam atualizadas face à interação com um novo corpo profissional que se constitui no campo das políticas públicas, muito embora sem pertencer às carreiras estatais. Nesse aspecto, alguns dados referentes às carreiras estatais são significativos: em primeiro lugar, as mudanças no perfil de contratação de novos servidores públicos entre os governos FHC e os governos Lula-Dilma; em segundo, as políticas de remuneração dos servidores estatais.

No primeiro aspecto, os governos FHC voltaram-se à expansão das chamadas “carreiras estratégicas”, ou seja, uma ressignificação do insulamento burocrático dedicado a operar as políticas prioritárias do governo. Nesse sentido, houve, entre 1995 e 2000, a priorização de concursos públicos para estas carreiras, que envolviam cargos ligados à gestão governamental, auditoria, diplomacia, carreira jurídica e agências reguladoras. Todavia, em que pese este incremento, “em termos remuneratórios, em média, esses servidores sofreram diminuição do poder aquisitivo dos seus vencimentos” (CAVALCANTE E CARVALHO, 2017, p. 10).

Já nos governos Lula-Dilma ocorre um processo distinto: uma diversificação maior nos cargos contratados, uma forte valorização salarial “das carreiras do núcleo estratégico, também denominadas típicas, que obtiveram incremento de aproximadamente 230% da remuneração em valores reais” (CAVALCANTE E CARVALHO, 2017, p. 10) e um aumento nominal dos servidores do Plano Geral de Cargos na faixa dos 80% no período de 2004 a 2014.

Porém, no bojo da reforma gerencial iniciado desde a criação do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, em 1995, dois outros processos impactaram diretamente a burocracia estatal brasileira, a saber, a proliferação

de processos de avaliação de desempenho e a reorganização dos cargos comissionados de livre provimento.

No caso dos sistemas avaliativos, estes se voltaram, inicialmente, para categorias de servidores efetivos, visando à diferenciação das formas de remuneração, por meio da instituição de diferentes gratificações. Contudo,

Em 2008, a Lei nº 11.784 estabelece uma nova sistemática de avaliação de desempenho, que se propõe a implementar um monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor nos órgãos e entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do Executivo federal. A nova regulamentação, além de subsidiar a política remuneratória, visa ainda a colaborar nos processos de capacitação, desenvolvimento na carreira e movimentação de pessoal. A principal inovação do sistema é a introdução de mecanismos de avaliação participativa, a saber: a avaliação 360º, instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho (CAD) e do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho (CAVALCANTE E CARVALHO, 2017, p. 13).

Os mecanismos de avaliação são adotados como mecanismos que, ao lado dos concursos de ingresso e do estágio probatório aprovado desde 1990, reforçam a gramática do universalismo de procedimentos. Ao seu lado, porém, a reorganização e o crescimento quantitativo dos cargos de livre provimento passam a ser regulamentados por nova legislação, por meio da qual se busca enfrentar o clientelismo tradicionalmente utilizado para preenchimento dos cargos comissionados:

A desmitificação da ideia de partidização dos DAS¹⁴² na administração pública federal foi ainda reforçada com a publicação do Decreto nº 5.497, de 2005, que estabeleceu que 75% dos cargos de DAS níveis 1 a 3 e 50% dos cargos de DAS nível 4 deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, ou seja, funcionários públicos efetivos (CAVALCANTE E CARVALHO, 2017, p. 17).

Em que pese tais aprimoramentos, o modelo de livre provimento de cargos públicos na burocracia estatal brasileira ainda permite reproduzir, de forma atualizada para os novos tempos, em que mecanismos de controle e fiscalização são aperfeiçoados, em que a publicização dos atos administrativos se torna mais exigida e em que a competição interna nos órgãos estatais se estabelece por meio de políticas de gratificação e de avaliação, as antigas práticas do clientelismo na ocupação dos cargos.

¹⁴² DAS é a sigla para os cargos de “Direção e Assessoramento Superior, forma como são designados os “cargos de direção e assessoramento superiores da administração, cujo provimento deve ser regido pelo critério da confiança” (Lei nº 5.645 de 1970, art. 3º)” (CAVALCANTE E CARVALHO, 2007, p. 12).

Para Pacheco (2010), este processo ainda é possível não em decorrência do quantitativo de cargos disponíveis, tampouco por ser a livre nomeação a forma de preenchimento dos cargos, mas sim em decorrência da capilarização dos cargos de livre provimento nos mais diversos níveis da administração pública, de modo que até mesmo um cargo de baixo poder decisório ou comando torna-se objeto de discricionariedade e patronagem, mesmo quando a ocupação destes cargos se dá com servidores estatutários ou efetivos da Administração Pública, o que será demonstrado no caso do preenchimento de diversos cargos da Administração Penitenciária.

Isto posto, torna-se possível compreender o processo de constituição de uma *burocracia penitenciarista* no Brasil, analisando seus condicionantes históricos, políticos e sociais e seus entrelaçamentos com os diversos momentos, elementos constitutivos e gramáticas da formação da burocracia nacional.

CAPÍTULO IV: *A burocracia penitenciária*

Os processos de configuração do dispositivo penitenciário brasileiro, como visto até aqui, se deram por meio de constantes disputas e acomodações entre a produção do Direito e as várias estratégias de sua violação, tendo como ponto de inflexão a própria reprodução do dispositivo, o qual, ao se transformar ao longo do tempo, mantém como características principais o uso estratégico da prisão como mecanismo de controle social. Nos embates e convergências entre a Justiça e a Segurança, a gestão prisional emerge como efeito dos jogos de forças e, em seu centro, constitui-se um corpo profissional multifacetado, fragmentário e em constantes disputas internas e externas, especializada em mediar aquelas tensões, cujos saberes tanto irão reproduzir os feixes que o conformam, como irão produzir práticas próprias e especializadas.

O capítulo que se segue busca descrever os modos de atuação, as características e gramáticas, as influências recebidas dos distintos ordenamentos e as dinâmicas atuais que marcam esta *burocracia penitenciária*, apontando para suas distinções com relação à concepção clássica da burocracia como racionalização e ação motivada para um fim e destacando os aspectos que a caracterizam como um movimento, isto é, uma mentalidade de governo que se faz, sobretudo, como efeito da predominância do ordenamento da Segurança sobre o dispositivo penitenciário brasileiro.

1. “A cadeia está quebrada em pé”

Em abril de 2018, X., agente penitenciária de São Paulo, lotada numa unidade do interior do estado, apresentou uma justificativa de ausência para interpor pedido de consideração com relação a uma falta num plantão de “Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho – DEJEP”. A DEJEP, como é conhecido esse regime de plantão, foi implantada pela Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo por meio da Resolução SAP – 161, de 12-12-2017, com a finalidade de regulamentar o exercício profissional realizado por servidores fora de sua jornada normal de trabalho, estabelecendo critérios e procedimentos quanto à carga horária a ser cumprida, quantidade de DEJEPs permitidas para cada servidor, procedimento de inscrição dos interessados, elaboração da lista de classificação e comunicação aos inscritos dos dias e horários para exercício da DEJEP.

Segundo relato de X.,

estando inscrita para o mês de abril de 2018, sua convocação fora agendada para o primeiro dia daquele mês. “Ocorre que trabalho em jornada diária, das 8h às 17h e acompanho frequentemente a publicação das listas de convocação de DEJEP, as quais, conforme Art. 5º, parágrafo 3º da Resolução, devem ser, ‘obrigatoriamente, afixadas na unidade prisional, em local visível e de livre acesso aos servidores’. No dia 30/03/2018 foi feriado nacional e eu não trabalhei. Só que até o final do meu último expediente, no dia 29, a lista ainda não tinha sido publicada. Ou seja, eu não fiquei sabendo da minha convocação. Se eu não fui informada, porque eu serei punida?”, questionou a servidora, destacando ter ressaltado na justificativa de ausência que “o único critério apresentado pela Resolução para comunicação das pessoas inscritas é a disponibilização da lista em local visível e de livre acesso, nada sendo mencionado acerca de outras formas de comunicação, tampouco acerca dos horários para que a diretoria responsável dê informação ou que os inscritos tomem conhecimento da lista”. Assim, uma vez que a Resolução é omissa nestes procedimentos, justificou, ela não poderia ser punida, já que a Resolução também estabelece que ausências injustificadas levam à exclusão da pessoa interessada em realizar as DEJEPs pelo prazo de dois meses, o que acarreta prejuízos financeiros, considerando que o plantão proporciona um ganho adicional aos servidores. A justificativa foi indeferida por seu superior imediato, pois, segundo sua explicação, “a lista foi fixada em local visível e de livre acesso a todos os funcionários conforme determina tal resolução”. Considerando que tal resposta não atentara para o mérito da justificativa, qual seja, o caráter omissivo da Resolução frente aos procedimentos cotidianos da Administração Penitenciária, X. interpôs junto ao Diretor Geral da unidade um pedido de reconsideração, alegando que “o que está em questionamento no presente caso são Princípios Gerais do Direito que asseguram que nenhum cidadão pode ser punido por fatos que são alheios aos atos de sua responsabilidade”. Tomando conhecimento do caso, o Diretor Geral acatou a solicitação de X., informando-a do deferimento e de sua manutenção na lista de servidores inscritos na DEJEP. Porém, contrariado com aquele recurso e considerando-se afrontado por uma servidora que devia lhe ser não apenas funcionalmente subordinada, mas obediente e submissa às suas decisões, o diretor imediato de X., tão logo soube do deferimento de seu recurso, ordenou sua transferência de setor e de horário de trabalho, prejudicando-a em suas rotinas profissionais e pessoais (Entrevista com X., agente de segurança penitenciária de

São Paulo. Anotações de caderno de campo, abril de 2018).

Os processos de ressignificação do Direito, de sobrepunição, de injunções produzidas a partir de procedimentos administrativos executados pela *burocracia penitenciarista* segundo os parâmetros da Segurança, conforme têm sido destacado ao longo de todo este trabalho, incorrem, como sinalizado pela descrição acima, não somente sobre as pessoas presas, seus familiares ou visitantes: eles também pressionam e tensionam o próprio corpo de servidores da Administração Penitenciária, sempre sujeitos a perseguições funcionais, sindicâncias, acusações e denúncias das mais diversas, se aproximando daquilo que Kant de Lima registrara ao afirmar que

agentes das instituições policiais e judiciais [por ele] estudadas não se regulam nem pela lei, nem pelas normas internas explícitas que produzem (...), mas por rotinas implícitas de comportamento, transmitidas tradicionalmente e não explícitas para o observador casual (KANT DE LIMA, 2013, p. 574).

A presente seção tem por finalidade analisar em que medida as tensões e acomodações entre os ordenamentos de conformação do dispositivo penitenciário brasileiro, acrescidas, por um lado, da entrada na cena pública do ordenamento do crime e, por outro, das particularidades da formação da burocracia nacional, permitem compreender os traços constitutivos e o modo de operar da *burocracia penitenciarista*, tomando-a tanto como produto – a faísca do embate entre espadas de Nietzsche – deste dispositivo, quanto como produtor de atualizações e ressignificações do próprio dispositivo.

Não por acaso, o título desta seção foi extraído de diálogo com um agente de segurança penitenciária de São Paulo, que afirmava, referindo-se às condições de trabalho na unidade prisional em que atuava, em fevereiro de 2018, que

ali você não confia nem em você mesmo. O guarda quer o preso quieto, mas não vai bater de frente com ele porque sabe que qualquer problema ele vai *assumir a bucha*¹⁴³ sozinho; aí o preso ou quer enganar o guarda, ou vai esperar que ela faça vista grossa. Mas o diretor quase sempre desconfia dos funcionários, e quando os funcionários não gostam do diretor, também não vão fazer nada para ajudá-lo. Por isso que cadeia assim fica sem comando, ou melhor, *a cadeia tá quebrada em pé*. Ela só não cai porque também não interessa pro preso que a gente aperte

¹⁴³ O termo significa que o agente acaba por se responsabilizar individualmente por eventual efeito não desejável de uma decisão tomada.

o lado dele. Hoje quem mais sofre é o funcionário, porque ninguém vê o lado da gente” (Anotações de Caderno de Campo, fevereiro de 2018).

Esta necessidade de “olhar para o funcionário” é confirmada quando se atenta para o quadro nacional de carreiras e, por outro lado, para as produções acadêmicas que têm como objeto a instituição-prisão e suas múltiplas possibilidades de análise. No primeiro caso, a discussão preliminar apresentada no capítulo II já indicou a quase exclusividade de carreiras prisionais voltadas para as atividades de segurança.

Já no tocante às pesquisas que se debruçam sobre temáticas ligadas à Questão Penitenciária, o *Balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017)*, apresentado por Lourenço e Alvarez (2018) indica que os trabalhos sobre agentes penitenciários perfazem um universo de apenas 3,6% dos estudos sobre prisões identificados para o período, o que demonstra a necessidade de aprofundar as pesquisas que tenham como objeto as carreiras penitenciárias.

Este foi o intuito do trabalho coordenado por Braga, Silva e Freire (no prelo) e intitulado Diagnóstico de Serviços Prisionais no Brasil¹⁴⁴, uma pesquisa realizada no ano de 2015, dentro de um escopo mais amplo de iniciativas conduzidas pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, denominadas “Projeto Pensando o Direito”¹⁴⁵.

A pesquisa Diagnóstico de Serviços Prisionais no Brasil foi proposta como estratégia para o desenvolvimento de ferramentas que permitissem “a estruturação não apenas das atividades relacionadas à guarda e vigilância dos presos, mas a outras atividades importantes para os serviços de execução penal” (IPEA, apud BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 05 - III¹⁴⁶). Para tanto, a pesquisa se propôs

¹⁴⁴ Este trabalho ainda não se encontra disponível para consulta pública e meu acesso a ele se deu em razão de ter passado a acompanhar, na condição de consultor do PNUD-DEPEN e já na fase final da pesquisa, as reuniões do grupo de pesquisadores com a equipe de gestão da SAL/MJ. O acesso ao documento preliminar da versão final do relatório de pesquisa foi-me concedido pela Diretoria de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional, sendo que a versão do documento me foi enviada, em dezembro de 2015, pela Coordenadora do EIXO 3 da pesquisa, Dra. Christiane Russomano Freire, a quem manifesto meu agradecimento.

¹⁴⁵ Segundo informações institucionais, o “Projeto Pensando o Direito é uma iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), e foi criado em 2007 para promover a democratização do processo de elaboração legislativa no Brasil”. Disponível em <http://pensando.mj.gov.br/o-que-e/>; acesso em maio de 2018.

¹⁴⁶ Tendo a pesquisa sido dividida em três regionais, cada qual sob responsabilidade de um pesquisador/a líder de equipe, o relatório final, em sua versão preliminar não-publicada, foi apresentado em três partes.

Realizar o diagnóstico nacional dos serviços prisionais a partir de duas dimensões: a) a radiografia das particularidades da gestão penitenciária nas diferentes unidades da federação, assim como o levantamento da legislação/normativas que regulam a profissão de agente penitenciário nos estados e no sistema federal e; b) construção do perfil sociodemográfico e das representações sociais da categoria profissional dos servidores penais (BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 06 - III).

Durante 08 meses, três equipes se dividiram para percorrer os 27 estados da Federação, que foram divididos em:

Região 1: Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Distrito Federal e Mato Grosso, além do Sistema Penitenciário Federal, sob a coordenação do Prof. Dr. André Luiz Augusto da Silva, da Universidade Federal do Tocantins;

Região 2: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, sob coordenação da Prof^a Dr^a Ana Gabriela Braga, da Universidade Estadual Paulista – campus de Franca;

Região 3: Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, coordenada pela Dr^a Christiane Russomano Freire.

A abrangência da pesquisa e os instrumentos para sua operacionalização, envolvendo logística de deslocamentos, acesso aos órgãos gestores e estabelecimentos nos 27 estados e no SPF, coleta de dados, reuniões de coordenação, interlocução entre equipes de pesquisadores e entre estas e gestores da pesquisa, são, em si, indicadores das dificuldades envolvidas em tamanho desafio. Some-se a elas os entraves para acessar as informações dos órgãos gestores e seus aparatos prisionais, as quais, por sua vez, são de difícil produção e publicização, o que gera um elevado grau de inconsistência e sistematização.

Às dificuldades operacionais somaram-se as metodológicas. Prevendo a coleta de dados por meio de um formulário nacional, levantamento de documentos normativos dos estados, entrevistas com diferentes atores da Administração Penitenciária e um *survey* que permitisse coletar as representações dos agentes penitenciários acerca de diversos

Por este motivo, opta-se aqui pela identificação da fonte por meio do formato SOBRENOMES DE AUTORES, s/d, página – PARTE DO RELATÓRIO. Cada parte do relatório, por sua vez, é identificada segundo a autoria do/a pesquisador/a responsável e sua região, conforme divisão estabelecida na execução do projeto e identificado no corpo do texto.

aspectos de sua carreira, este complexo arranjo metodológico ampliou a dimensão da pesquisa que já era inerente à sua abrangência territorial:

Na etapa “diagnóstico documental e mapeamento” (...) foi elaborado um formulário de pesquisa que, com apoio do Depen, foi entregue aos gestores estaduais em reunião realizada em Brasília (...) Para a etapa de aplicação do *survey*, cuja proposta era envolver o universo nacional dos agentes penitenciários, utilizou-se a disponibilização online de formulário (...) disponibilizado na página eletrônica do Depen (...) a visita in loco da equipe de pesquisa foi fator determinante para que se alavancasse o processo de visibilização, acessos e respostas ao *survey*. (...) Nestas, foram realizadas entrevistas com membros da gestão, com a finalidade de densificar, contrastar e complementar qualitativamente as informações obtidas nas etapas anteriores (BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 10-11- III).

Ademais, intrínseco a cada instrumento de coleta de dados, extensos conjuntos de informações foram previstos, como no caso do formulário nacional distribuído aos gestores estaduais, com o qual esperava-se coletar dados referentes a sete dimensões dos aparatos prisionais, quais sejam: panorama, que corresponde a uma síntese dos dados das demais dimensões; desenho institucional, caracterizando o órgão gestor e demais órgãos relacionados, como ouvidorias, corregedorias e escolas penitenciárias; dimensionamento do sistema, que envolve o quantitativo de unidades, servidores e pessoas presas; formação dos agentes penitenciários, incluindo cursos e capacitações; carreiras dos agentes, abrangendo denominação, existência ou não de plano de cargos, carreiras e salários e legislação específica; privatização e legislação própria para normatizar a gestão prisional no estado.

Afora as dificuldades enfrentadas pelas equipes de pesquisa para a consecução dos objetivos previstos, que incluem a recusa do estado de São Paulo, que detém, cabe ressaltar, 1/3 da população prisional brasileira, em responder ao instrumento nacional, utilizando como justificativa a sempre mobilizada “questão de segurança”, muito embora, como destacam os autores, tenha sido o Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria de Administração Penitenciária deste estado o órgão a validar e autorizar a realização da pesquisa, e em que pese a riqueza dos dados obtidos e das informações geradas no Relatório, as quais serão retomadas adiante, alguns apontamentos críticos acerca dos procedimentos e resultados podem ser considerados a fim de contribuir com a finalidade do trabalho aqui realizado.

Primeiramente, conquanto a pesquisa propusesse um “Diagnóstico dos Serviços Prisionais no Brasil”, seu foco, ao tratar das carreiras profissionais, se deu sobre uma

categoria específica de servidores, a de agentes penitenciários, deixando em segundo plano a identificação de perfil – quanti e qualitativo – de outros profissionais, incluindo áreas administrativa, de serviços e assistências. Prevista em edital, conforme informam os autores do Diagnóstico, essa priorização, contudo, não foi abordada, nas atividades de campo, de forma homogênea. Assim, houve equipes de pesquisa que se atentaram a apresentar dados sobre outras categorias profissionais, ao mesmo tempo que para outras equipes essa identificação deu-se apenas de forma superficial. O resultado desta disparidade é que os relatórios apresentam conjuntos dispersos de informações, conforme ver-se-á adiante, quando os dados deste Diagnóstico forem retomados.

No entanto, o que importa aqui destacar é que mesmo numa pesquisa que se propôs diagnosticar os serviços prisionais, o entendimento de que as carreiras penais são prioritariamente identificadas pela categoria dos agentes penitenciários surge quase como unanimidade, revelando uma suposta identidade que, por sua vez, reafirma a primazia da Segurança como ordenamento dominante no dispositivo.

Além disso, responsável pela aplicação do *survey*, a equipe da Região II, além de dar bastante atenção às visitas in loco, acabou privilegiando a coleta de dados por este instrumento, o que transparece no Relatório por meio de informações detalhadas das visitas às unidades prisionais e das informações coletadas pelo *survey*. Este, por sua vez, mostrou-se um método de difícil aplicação, especialmente em razão do pouco envolvimento e compromisso das gestões estaduais em torná-lo público e atraente, enquanto oportunidade de manifestação da categoria dos agentes penitenciários, para os servidores de seus estados. Assim, os dados coletados por meio do *survey* acabaram constituindo uma seção à parte no Relatório de Pesquisa, com pouca vinculação e análise sistêmica em relação aos dados coletados por meio das demais estratégias de pesquisa.

Também como marcador de diferenciação nas técnicas e motivações da coleta de dados, o relatório da Região I apresenta análises, mesmo que não muito aprofundadas, de itens que não constam nas demais partes do Relatório, incluindo questões de gênero, absentismo e saúde do servidor, relações interpessoais e identidade coletiva. A diferenciação evidencia aspectos subjetivos e de trajetória distintas da equipe de coordenação de pesquisa, traços que são indissociáveis de um processo de pesquisa, mas

cuja incidência no resultado final seria minimizada por uma gestão mais apurada do projeto como um todo¹⁴⁷.

Para além de todos estes percalços, o Diagnóstico constitui uma fonte substancial para atender àquela necessidade de “olhar para o funcionário”. Tomando a dimensão previamente apresentada de mapear o desenho institucional da gestão prisional em cada estado, o Relatório de Pesquisa apresenta importantes apontamentos acerca do “lugar” ocupado pelos órgãos gestores na estrutura mais ampla da Administração Pública, destacando, em seu bojo, o papel e os múltiplos olhares que incorrem sobre os agentes penitenciários. O Diagnóstico aponta, como panorama nacional, a subordinação da gestão prisional ao campo da segurança pública, destacando a necessidade de que

Se reconheça que este está associado de forma preponderante – acaso não exclusiva – às instituições policiais e, em seu *habitus* e práticas, demasiadamente militarizado. Nesse sentido, tem-se compreendido que alocar a gestão dos serviços prisionais no âmbito da gestão da segurança pública tem significado uma submissão desta área do sistema de justiça criminal às lógicas policiais e militarizadas, o que se produz em detrimento dos saberes e práticas pertinentes às especificidades da questão penitenciária (BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 106 – III).

Esta perspectiva militarizada, que será representada também no Gráfico 6 adiante, transparece, por exemplo, na fala do gestor da Administração Penitenciária de um estado da região Norte do país, que afirmou que

É fundamental você estabelecer uma hierarquia entre os servidores. Não se trata somente de uma relação entre o corpo diretivo e os outros funcionários, mas também de uma especialização das funções que são realizadas diuturnamente. Se um agente que está lá no meio da massa emite um alerta de que o ambiente está inseguro, de que há muita tensão, a palavra dele precisa ser respeitada até mesmo pelo seu superior. Mas é o superior quem decide os procedimentos que serão adotados em cada situação, caso contrário todo mundo vai querer ser dono do estabelecimento. Acontece que isso é muito difícil de conseguir, porque hierarquia não se constrói apenas com regulamentos e funções, mas com a postura de cada líder na condução da sua equipe. Por isso, aqui, nós temos investido bastante em formar os nossos dirigentes para que saibam exercer essa liderança. Liderança, numa prisão, significa controle. Controle sobre as rotinas, sobre os

¹⁴⁷ A própria gestão do projeto foi objeto de apontamentos da equipe de coordenação da pesquisa, tendo seus membros reiteradas vezes manifestado insatisfação com as constantes substituições de membros da equipe de gestão, o que fazia com que a cada ingresso de um/a novo/a membro nesta equipe de gestão, novos anseios e exigências fossem trazidos para a execução da pesquisa.

presos, mas também sobre os funcionários. Controle, hierarquia, subordinação: sem esses valores não se administra um presídio – entrevista realizada com gestor estadual da Administração Penitenciária, região Norte, em 15 de fevereiro de 2016

Por sua vez, no que tange às representações dos agentes penitenciários identificadas a partir do *survey* nacional, alguns dados obtidos da amostra de respondentes¹⁴⁸ merecem destaques. No que diz respeito às políticas penitenciárias e condições de trabalho, as principais prioridades apontadas

giraram em torno de questões de segurança, acompanhadas pela melhoria do ambiente físico e infraestrutura. A resposta que aparece menos relevante em relação às outras diz respeito a necessidade de investir em programas de tratamento penal, apontando assim para uma tendência mais punitivista do que garantista (BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 115 – II).

As respostas dos agentes penitenciários reproduzem a concepção de que a segurança dos estabelecimentos prisionais se obtém por meio da vigilância, da contenção e do controle. Esta percepção se reforça com o apontamento de que os principais problemas no trabalho são o “pouco incentivo da administração penitenciária e pouco reconhecimento”, não havendo, todavia, maior problematização sobre o que seria melhorar os incentivos – salários, benefícios, jornadas, formação, etc – nem de quem deveria advir maior reconhecimento – das direções e chefias, dos gestores estaduais, da sociedade mais ampla, das associações profissionais, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, etc.

Nesse sentido, tenho percebido, desde 2004, por meio de inserções profissionais ou de pesquisa em campo, que a tensão constantemente vivenciada pelos agentes penitenciários no cotidiano de trabalho é compreendida como resultante de alguns fatores, dentre os quais se destacam: 1) a superpopulação carcerária, que dificulta o trabalho cotidiano de custódia prisional, a qual deve, segundo manifestam, ser baseada na vigilância e no controle das pessoas presas; 2) as precárias condições de trabalho, representadas pelo déficit e pelo absenteísmo de funcionários, pela ausência de políticas de valorização salarial e pelo excesso de jornada de trabalho; 3) a mudança de perfil da

¹⁴⁸ O Relatório de Pesquisa traz dados da amostra obtida em cada estado, sendo que, em termos absolutos, São Paulo foi o estado com maior número de respostas, num total de 937 respondentes. Relativamente ao total de agentes penitenciários considerados em cada ente federativo, esse montante equivale a 3,7%, sendo que o estado com maior participação foi o Amapá, com 21,8% (BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 109 – II).

população prisional, com o crescimento do número de jovens que, segundo relatos, são mais arredios a obedecer e manter acordos de disciplina; 4) o risco constante de conflitos com colegas de trabalho e superiores, seja por correr o risco de ser visto como causador de algum distúrbio no convívio com as pessoas presas, seja, contrariamente, por correr o risco de ser permissivo com algum tipo de comportamento que deveria ser inibido, como demonstra o relato abaixo:

Você está lá no plantão, numa *rua*¹⁴⁹ que tem três vezes mais presos do que deveria, que tem um monte de moleque gritando o dia inteiro, você não quer ficar ali, então você deixa o posto e vai fazer uma ronda, vai conversar com o colega que deveria estar na outra rua. Mas não tem ninguém lá, o agente daquele plantão faltou por algum motivo, porque foi fazer bico, porque bebeu demais e não veio trabalhar, por qualquer coisa. A rua tá sozinha e os caras fazem o que querem lá dentro. O que você está fazendo lá? É isso que você pensa. Mas se você falar qualquer coisa você é punido. E se você mandar o moleque calar a boca e ele criar algum problema, a culpa é sua também. É isso que a gente tá falando no sindicato: que a culpa não pode ser do agente toda vez que dá uma m... (Entrevista com A.; agente penitenciário do Ceará. Anotações em caderno de campo, junho de 2016).

O relato do servidor, obtido em meio à atividade de observação na Casa de Privação Provisória de Liberdade de Itaitinga¹⁵⁰, após a ocorrência de rebeliões e mortes em maio daquele ano, se coaduna àquilo que foi identificado no Diagnóstico, isto é:

A maioria dos agentes considera que os presos têm muitos direitos, mais do que os agentes, e poucas obrigações. Essa resposta confirma o discurso recorrente entre os agentes, colhido na etapa qualitativa da pesquisa e na literatura sobre o tema, de que o agente se sente preterido em relação ao preso (BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 121 – II).

¹⁴⁹ Trata-se do termo utilizado, em alguns estados, para identificar o local onde ficam as celas. Equivale aos pavilhões ou raios, dependendo da localidade. No caso das *ruas*, entretanto, os locais são dotados apenas de um corredor de acesso e das celas num dos lados deste corredor, diferentemente dos pátios, raios, pavilhões, que possuem celas em todas as laterais e uma área de uso coletivo em seu meio.

¹⁵⁰ Em maio de 2016 foram registradas rebeliões simultâneas em oito presídios da região metropolitana de Fortaleza, com a ocorrência de, pelo menos, 18 mortes. A Secretaria de Justiça informou à época que o motivo das rebeliões havia sido uma greve dos servidores, que provocara a paralisação das visitas no fim de semana, fazendo com que as pessoas presas se rebelassem entre os dias 20 e 22 daquele mês. No mês seguinte, uma comissão do Departamento Penitenciário Nacional iniciou visitas ao estado para elaboração de um plano de reestruturação da política prisional, ocasiões em que tive a oportunidade de participar de uma série de reuniões com o Gabinete da Secretaria de Justiça, representantes do Sindicato dos Agentes Penitenciários e da sociedade civil, além de dialogar com servidores, pessoas presas e familiares, também realizando algumas visitas aos estabelecimentos prisionais que, por terem sido destruídos, estavam desativados para reformas.

Por fim, cabe ainda destacar um recorte significativo apresentado no Diagnóstico, qual seja, aquele que indica que

Quando colocada a variável sexo percebemos que as mulheres ainda que sigam a mesma tendência geral, têm uma visão mais garantista do que os homens quanto à avaliação de direitos e obrigações, ainda que se aproximem dos homens na comparação entre direitos de presos e agentes (BRAGA, SILVA E FREIRE, s/d, p. 121 – II).

E é partindo do olhar das mulheres que Taets (2012) se dedicou a estudar a instituição-prisão, tendo como caminho de pesquisa as narrativas e trajetórias profissionais de dez mulheres agentes penitenciárias do estado de São Paulo¹⁵¹.

Com uma narrativa sensível sobre seu processo de descoberta e construção de um tema de pesquisa, Taets afirma, logo de início, sua percepção acerca da heterogeneidade que caracteriza a categoria dos agentes penitenciários, marcada por disputas de poder e de posicionamentos, sendo que “o olhar de um agente prisional masculino sobre sua trajetória e sobre a prisão é diferente do olhar de uma agente feminina” (TAETS, 2012, p. 20).

As relações de gênero não são o foco de discussão da autora¹⁵², mas são consideradas como pano de fundo de uma análise interessada, muito mais, em tomar a experiência das mulheres, grupo numericamente inferior dentro da categoria dos agentes penitenciários, para pensar a prisão. Assim, a autora constrói sua análise tendo o intuito de afirmar que

A instituição prisional informa as trajetórias profissionais dos agentes penitenciários, ao mesmo tempo em que as escolhas pessoais de tais indivíduos modificam a instituição. O esforço institucional se volta para a formação de uma visão de mundo em que o agente de segurança penitenciária se vê radicalmente diferente do preso, o que faz com que a pena de prisão seja justificada e efetivada a partir da atuação do guarda. Os agentes prisionais, no entanto, realizam escolhas no interior do cárcere a partir tanto da visão da instituição quanto de sua trajetória pessoal. A visão institucional, assim, é apropriada pelos agentes prisionais, que a transformam em conhecimento prático a partir do poder que lhes é concedido de tomar decisões dentro do cárcere (TAETS, 2012, p. 28).

¹⁵¹ O balanço elaborado por Lourenço e Alvarez (2017) aponta que a região Sudeste ainda concentra 46,2% da produção de teses e dissertações sobre prisões ao longo do período de 1997-2017, embora seja crescente o número de trabalhos realizados em outras regiões do país.

¹⁵² Tietz (2012, p. 31) esclarece, logo de início, que “o resultado alcançado aproxima-se mais de um olhar feminista que de uma agenda sobre relações de gênero”.

Desse modo, a possibilidade das agentes penitenciárias quanto às escolhas de ação em situações específicas será influenciada, nos dizeres da autora, tanto pela visão institucional, como pelo ponto de vista da agente, e este limiar é decorrente “de um aprendizado que informa não apenas as regras que devem ser cumpridas (...) mas principalmente uma postura que deve ser tomada para garantir a diferenciação entre guardas e presas” (TAETS, 2012, p. 80).

Duas questões decorrem da perspectiva de análise desenvolvida pela autora: primeiramente, um caminho interpretativo que segue as pistas da construção de uma identidade do/a agente penitenciário/a; em segundo lugar, uma conclusão, precipitada, segundo o argumento aqui defendido, de que a possibilidade de “escolha entre o que é permitido ou não, em detrimento da lei” torna o agente penitenciário “apto, então, para modificar a instituição ou para reforça-la em seus princípios” (TAETS, 2012, p. 28).

Esta segunda questão, que será retomada adiante, aponta para um limiar que se dá entre uma escolha procedimental – seja ou não legal-normativa, como já afirmou Kant de Lima em texto anteriormente citado – e uma escolha baseada na moralidade que informa o comportamento individual – e que, no caso específico da Administração Penitenciária, estaria ligada ao modo como um indivíduo, o/a guarda, enxerga o outro, a pessoa presa.

O ponto central de uma decisão seria, portanto, marcado por uma escolha racional entre o legal/normativo, o ilegal/não-dizível e o ponto de vista – moral – do indivíduo que age – a partir de um *habitus* formado e aprendido no cotidiano, e de um *ethos* característico da categoria “agente penitenciário”.

Tomo esta conclusão como precipitada porque deixa de considerar que o limite da ação e de uma decisão ligada ao cotidiano da Administração Penitenciária é informado, sobretudo, por um princípio organizador da gestão prisional, a saber, que as decisões devem ser tomadas com vistas a manter a *cadeia andando*, isto é, a evitar fugas, motins, rebeliões e, em especial, evitar expor o Estado, aqui representado pelas figuras dos agentes penitenciários, seus superiores, a gestão prisional e os órgãos responsáveis pelo aparato prisional, a situações que coloquem em risco sua funcionalidade, sua operacionalidade e sua autoridade enquanto corpo burocrático responsável pela manutenção da ordem.

Assim, antes de um suposto conflito ou convergência entre um agir legal ou ilegal, normativo ou não-dizível, que teria como fator decisivo a moralidade subjetiva, o que determina uma decisão é a necessidade de não colocar em risco a própria reprodução da instituição-prisão, o que faz com que aquela moralidade esteja circunscrita ou subordinada aos ditames deste princípio, ou seja, àquela suposta “identidade do agente penitenciário”, sobredeterminada, segundo tenho argumentado, pelas regulações do ordenamento da Segurança.

É no bojo deste processo de *tornar-se* agente penitenciário que os mecanismos de reprodução institucional reproduzem os conhecimentos e técnicas característicos da *burocracia penitenciarista*; e também é aí que reside certa amoralidade que isenta e ao mesmo tempo responsabiliza a categoria dos agentes penitenciários enquanto sujeitos do dispositivo penitenciário. Isenta-os na medida em que são apenas um dos tantos elementos que compõem o dispositivo, que conforma dentro de si os arranjos institucionais, as normas, os discursos, as práticas e os sujeitos dos ordenamentos que o constituem; porém, responsabiliza-os, haja vista que aos agentes penitenciários cabe a tarefa de objetivação de saberes próprios daquela burocracia, a qual, por sua vez, não se restringe à categoria exclusiva dos agentes penitenciários, como ficará claro nas seções seguintes.

Este argumento, por seu turno, se aproxima das reflexões de Foucault a respeito das relações entre sujeitos, poder, razão e não-razão, ao mencionar que

A relação entre a racionalização e os excessos de poder político é evidente. E não deveríamos precisar esperar pela burocracia ou pelos campos de concentração para reconhecer a existência de tais relações (...) Devemos julgar a razão? Em minha opinião nada seria mais estéril. Primeiro, porque o campo a ser trabalhado nada tem a ver com a culpa ou a inocência. Segundo, porque não tem sentido referir-se à razão como uma entidade contrária à não-razão (FOUCAULT, 1995, p. 233 – grifo meu).

Assim ocorre com a categoria dos agentes penitenciários. Ao reproduzir o dispositivo, e ao se movimentar de acordo com o primado da Segurança, o indivíduo “agente penitenciário” não o faz por culpa ou inocência; tampouco há, neste movimento de reprodução, um embate entre modelos prisionais antagônicos, sendo um cruel, desumano, produtor de violações e maus-tratos e outro, como querem fazer crer algumas experiências de gestão, *humanizado*, justo. Há justaposições, encontros e desencontros, embates e acomodações entre forças que se trespassam no interior do mesmo dispositivo:

Veja bem, a gente precisa investir forte nessa formação [hierárquica, de inspiração militar]. Mas também é preciso colocar regras para funcionar a reintegração social do apenado. Isso foi previsto até na lei que reestruturou nosso funcionamento. Aqui [mostra a Lei publicada] já está dizendo logo no início. Olha aqui [lê]: administrar a custódia de presos (...) padronizar as rotinas e processos de trabalho (...) mas também tem planejar, coordenar, implementar, executar e fiscalizar programas (...) de reintegração social, trabalho, educação, saúde...tudo isso. E olha aqui [mostra novamente]: articulação com Sistema Nacional de Segurança Pública, Sistema de Justiça Criminal e [leitura pausada, dando ênfase] entidades voltadas à recuperação social de pessoas presas – entrevista realizada com Secretário de Estado (B), região Norte, em 15 de fevereiro de 2016

Por seu turno, no que diz respeito aos agentes penitenciários, evidencia-se que o exercício da profissão ultrapassa, como será visto em seguida, os limites da unidade prisional, impactando seus comportamentos e decisões em outras esferas sociais, sendo bastante comum que a tomada individual de decisões em outros ambientes siga, para estas pessoas, padrões que são apreendidos a partir da acumulação dos valores e princípios que determinam a tomada de decisões no ambiente prisional.

Percebe-se, portanto, que o tornar-se agente penitenciário é também aprender a lidar com a incerteza do resultado de uma ação: se realizada segundo as normas e leis e bem-sucedida, uma decisão é apenas o cumprimento de um protocolo. Realizada por meios infra-legais, mas conforme práticas corriqueiras, a ação é apenas um fator de manutenção da ordem.

Porém, tanto num caso, como no outro, o agente penitenciário está sujeito aos mais diversos tipos de *cobrança*. No caso de práticas ilegais, as cobranças podem vir de colegas que as questionam ou incentivam, conforme a motivação do fato e suas regularidades, como é o caso de revistas vexatórias, pequenas agressões físicas ou psicológicas que ocorrem em situações de *trânsito*¹⁵³ das pessoas presas, descarte e

¹⁵³ O termo é utilizado para diversas situações. Ele pode significar que a pessoa presa está sendo conduzida a audiência ou atendimento médico fora da unidade prisional; pode significar que a pessoa presa está temporariamente custodiada numa unidade em que não cumpre pena, em razão de ter sido conduzida para depoimento num fórum distante; pode dizer respeito simplesmente à movimentação da pessoa entre a área de convivência (raio, pavilhão, rua, etc) e algum outro ambiente interno da prisão, como escola ou oficina de trabalho. Em todas estas situações há constantes relatos de agressões.

destruição de itens pessoais em revistas de celas, comportamentos estes que, em geral, não são reprimidos:

aqui é muito difícil até pra gente: seu um preso tá lá [na cela] gritando que quer um PS¹⁵⁴, que precisa de algum atendimento, a gente só vai socorrer se for muito sério mesmo. Se eu for atender qualquer chamada de preso, vou logo ser tachado de babá de vagabundo – Anotações em caderno de campo; relato de agente penitenciário, Rondônia, novembro de 2016.

Reprimendas ou incentivos podem também vir dos superiores, a depender dos efeitos que tais ações produzem, como em casos em que a destruição de itens pessoais gera contundentes reclamações das pessoas prejudicadas, em geral porque os itens perdidos não eram ilícitos, situação que ocorre com frequência em unidades onde a família é autorizada a fornecer itens de alimentação ou higiene pessoal. Nestes casos, a cobrança pode, também, vir da própria população prisional e, não raramente, acarretar em motins ou conflitos de maior abrangência.

Entretanto, a cobrança, como evidencia a narrativa que abre este capítulo, também pode decorrer de ações realizadas absolutamente dentro da norma e da legalidade, sempre que as decisões tomadas colocam em xeque outros aspectos intrínsecos a uma – suposta - “identidade do agente penitenciário”, tais como a autoridade e a hierarquia que ela enseja, a diferenciação entre agentes e pessoas presas, entre agentes da “segurança”, agentes da “administração” e agentes da “reintegração”¹⁵⁵ ou entre equipes dirigentes e servidores operacionais.

Esta suposta identidade, bem como os estereótipos que anulam a heterogeneidade presente também na categoria profissional dos agentes penitenciários, foi tema da

¹⁵⁴ Sigla de pronto socorro, refere-se a pedido por atendimento médico.

¹⁵⁵ Em Melo (2014, p. 78 - 84) descrevo brevemente esta diferenciação, que também resulta numa hierarquização entre servidores penais que possuem visões distintas da execução penal e funções distintas na Administração Penitenciária. Assim, servidores que se identificam e atuam em funções explicitamente voltadas para a “segurança”, irão valorizar e praticar atos ostensivos de vigilância, contenção e, muitas vezes, abusos em procedimentos de controle da cadeia; outros servidores, em geral devido a conhecimentos adquiridos ou em processos de escolarização formal, especialmente em cursos técnicos ou superiores, ou mesmo pelos anos de prática na Administração Penitenciária, serão destacados para o exercício de funções administrativas, uma vez que, raramente, os estados possuem corpo profissional especificamente contratado para este fim. Por fim, servidores identificados com uma perspectiva garantista ou que reconheçam a importância do respeito à legislação e aos Direitos Humanos ou irão se dedicar aos serviços e assistências legalmente previstos, ou mesmo nas atividades rotineiras da custódia serão taxados como o “pessoal da reintegração”, designação que carrega em si um tom geralmente pejorativo.

pesquisa pioneira, para o contexto nacional, coordenada por Chies (2001) e intitulada “A prisionalização do agente penitenciário: um estudo sobre encarcerados sem pena”.

Realizada pelo Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Penitenciários da Universidade Católica de Pelotas – GITEP, da Universidade Católica de Pelotas, no período compreendido entre julho de 1999 a julho de 2001, e tendo por universo pesquisado os funcionários lotados no Presídio Regional de Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul, a pesquisa buscou questionar a visão comum que enxerga os agentes penitenciários como um corpo profissional homogêneo e sempre disposto a obstaculizar quaisquer iniciativas em favor de transformações nas tensões e hostilidades que marcam o cotidiano prisional, visão esta que é alimentada por uma concepção de que tais profissionais ou são dotados de uma “maldade” ontológica, ou exercem suas funções como

um mero exercício de poder, com tendências à corrupção, em relação aos demais grupos que se vinculam ao ambiente carcerário (sobretudo aos indivíduos pertencentes ao grupo apenado e recluso e aos que atuam no auxílio desses); ou ainda [são marcados por] um sentimento de inveja por verem o apenado ser atendido ao passo que suas necessidades restam por serem olvidadas nas dinâmicas do sistema” (CHIES, 2001, p. 18).

Escapando também da interpretação apressada e maniqueísta de que se não são o mal em si, nem os produtores de todas as mazelas que conformam as prisões brasileiras, seriam os agentes penitenciários vitimizados “por um sistema perverso e historicamente contextualizado a partir de práticas sociais autoritárias” (CHIES, 2001, p. 22), a pesquisa buscou compreender a complexidade das estruturas, processos e dinâmicas que caracterizam o ambiente prisional e que produzem a categoria “agentes penitenciários” como indivíduos sobre os quais também incorrem os efeitos da prisionalização, vista como “uma especial e característica forma de socialização daqueles por parte do ambiente e sistema social penitenciário” (CHIES, 2001, p. 26), que se configura por meio da “assimilação de hábitos, padrões de comportamento e valores sociais específicos do ambiente carcerário” (CHIES, 2001, p. 29).

Dentre os resultados gerais apresentados, chama especial atenção a resposta acerca da função social que os 30 agentes pesquisados atribuíram ao trabalho que realizam, indicando a total proeminência do ordenamento da Segurança. Assim, tendo uma resposta sido anulada e nenhuma resposta à questão “Na sua opinião o que a sociedade espera da pena de Prisão?” ter apontado “recuperação” [dos indivíduos presos],

29 respondentes disseram que espera-se do trabalho penitenciário que seja um castigo para as pessoas presas (19 respostas) e que previnam novos delitos (10 respostas).

A resposta, por sua vez, parece contrapor-se àquilo que os mesmos agentes consideram ser a função social da pena, uma vez que 46,67% (14 respondentes) apontam a recuperação das pessoas presas como sua finalidade. Este aparente antagonismo suscitou algumas questões da equipe de pesquisa:

Será a expectativa da sociedade na pena de prisão, (...), o elemento determinante de suas práticas no ambiente penitenciário? E assim num sentido de atender prioritariamente a expectativa social do que a sua própria? Ou poderá ser tal imputação de expectativa social um mecanismo de defesa dos Agentes para justificarem a natureza prioritária de suas práticas? (CHIES, 2001, p. 57).

Sem ter apresentado, até então, o que seria a descrição destas práticas realizadas, a pesquisa sinaliza haver um conflito de percepções entre aquilo que os agentes penitenciários consideram dever ser seu trabalho prioritário, aquilo que percebem enquanto expectativa da “sociedade” e aquilo que realizam, o que vem representado, na sequência, por meio da questão “Como Agente Penitenciário suas atividades se dirigem prioritariamente à” (CHIES, 2001, p. 58), cuja maior incidência de respostas, 56,67%, é descrita como “manter a disciplina e segurança”.

Aqui parece haver um novo encontro entre os ordenamentos da Justiça e da Segurança, que pode ser descrito numa sequência de silogismos:

Silogismo 1

Premissa 1: a “sociedade” atribui caráter retributivo à pena de prisão;

Premissa 2: os agentes consideram que a “reintegração” das pessoas presas à sociedade é a principal função da pena;

Logo: os agentes têm visão distinta da “sociedade” com relação ao objetivo da prisão.

Silogismo 2

Premissa 1: a “sociedade” atribui caráter retributivo à pena de prisão;

Premissa 2: os agentes de segurança trabalham prioritariamente para manter a ordem e a segurança do estabelecimento prisional e, por consequência, da instituição-prisão;

Logo: os agentes penitenciários cumprem a função que lhes é demandada pela “sociedade”.

Silogismo 3

Premissa 1: os agentes consideram que a “reintegração” das pessoas presas à sociedade é a principal função da pena;

Premissa 2: os agentes de segurança trabalham prioritariamente para manter a ordem e a segurança do estabelecimento prisional e, por consequência, da instituição-prisão;

Logo: os agentes penitenciários agem em desacordo com seu ideal de trabalho.

Percebe-se que, a depender do percurso argumentativo, configura-se uma forma específica de interação entre os ordenamentos da Justiça e da Segurança. Tomando-se o texto legal, isto é, a Lei de Execuções Penais, “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” (BRASIL, 1984, Art. 1º). A expectativa social, por seu turno, é de que o trabalho dos agentes penitenciários esteja focado na contenção das pessoas presas e no caráter retributivo da pena de prisão, ao passo que estes, ao menos nas respostas localizadas pela pesquisa, manifestam que sua função é proporcionar as condições para a “reintegração” das pessoas presas, conforme também previsto no texto legal. Dessa forma, como aponta o silogismo 1, a visão que manifestam a respeito da função de seu trabalho estaria, segundo os agentes penitenciários, dissociada da expectativa social.

Esta aparente contradição formal, entretanto, já fora antecipada pelos próprios autores da pesquisa ao destacarem “a necessidade de um olhar que insira nessas reflexões os processos históricos da formação cultural e jurídica de nossas sociedades” (CHIES, 2001, p. 18), em que predomina, conforme discutido no Capítulo II deste trabalho, uma histórica disjunção entre o direito – enquanto doutrina -, as práticas judiciais e as relações sociais que o engendram. O que tenho destacado, porém, é que nesta perspectiva a

predominância das práticas de contenção, vigilância, controle e punição não apenas atenderia à expectativa social, mas também evidenciaria como a própria Justiça produz modos de operação que carregam consigo a negação do Direito, lembrando os dizeres de Nietzsche, ao alertar que

A justiça, que iniciou com ‘tudo é resgatável, tudo tem que ser pago’, termina por fazer vista grossa e deixar escapar os insolventes – termina como toda coisa boa sobre a terra, suprimindo a si mesma. A auto-supressão da justiça: sabemos com que belo nome ela se apresenta – graça; ela permanece, como é óbvio, privilégio do poderoso, ou melhor, o seu ‘além do direito’ (Nietzsche, 1998, p. 62).

Essa supressão da Justiça estaria justificada com a identificação entre o trabalho realizado pelos agentes penitenciários e a expectativa social, uma vez que, conforme se percebe no silogismo 2, haveria uma correspondência entre as demandas retributivas quanto à pena de prisão e o trabalho efetivamente realizado no interior dos estabelecimentos, em que a Segurança detém hegemonia nos modos de atuação, reforçando o argumento utilizado por Freire (2016, p. 18) ao afirmar que

As práticas rotineiras das instituições penais são aquelas que verdadeiramente definem os significados sociais e culturais [atribuídos] à punição, uma vez que são elas que comunicam um padrão de valores e formas simbólicas.

Por fim, o silogismo 3 pareceria apontar uma disjunção entre a expectativa dos agentes com relação ao seu próprio trabalho, já que sinalizam dever atuar em favor da “reintegração” dos privados de liberdade, e a efetividade de seu exercício cotidiano, que se volta, majoritariamente, para os aspectos da segurança. Para os autores, esse descolamento seria responsável pela

demonstração de uma afetação, em sentido negativo, na autoestima profissional dos Agentes Penitenciários enquanto inseridos na estrutura e dinâmicas da organização penitenciária, vez que relativa seria sua contribuição aos objetivos maiores da organização (CHIES, 2001, p. 59).

Aprofundando esta questão por meio de dados sobre como os agentes penitenciários percebem o nível de valorização de seu trabalho por diferentes atores do sistema de justiça criminal – juízes, promotores, advogados, outros profissionais da Administração Penitenciária, etc -, os autores concluem que

a categoria profissional atua sob a constante pressão de níveis insuficientes de valorização que lhe são atribuídos pela quase totalidade dos grupos que se vinculam à questão penitenciária, o que indubitavelmente afetará a auto-estima dos agentes penitenciários (...) uma categoria profissional que não se percebe suficientemente valorizada por nenhum daqueles grupos aos quais está mais diretamente vinculada

(CHIES, 2001, p. 65-66).

O que sobressai dos dados apreendidos pela pesquisa no que diz respeito àquela dissociação entre a percepção dos agentes penitenciários acerca de suas funções e o trabalho efetivamente realizado, é, exatamente, conforme tem-se argumentado aqui, a força do dispositivo penitenciário para, ao mesmo tempo, compor e normatizar as práticas individuais e, por outro lado, manter aberto certos “lugares de preenchimento”, de modo que “o funcionamento do dispositivo deixe aparecer (...) certos imprevistos que são reinvestidos pelos indivíduos” (DODIER E BARBOT, 2017, p. 501), no caso, a partir da proeminência da Segurança, manifesta, como descreve a pesquisa, por meio de “alterações e modificações tanto em comportamentos como também nas posturas e formas de relacionamento dos pesquisados” (CHIES, 2001, p. 68), as quais ressaltam a prisionalização dos agentes penitenciários, argumento principal da pesquisa realizada, e também na reinterpretção que assumem para suas práticas, que, conquanto sejam contrárias às suas crenças e expectativas, são necessárias para a manutenção da ordem na instituição-prisão, fazendo com que

os Agentes Penitenciários, mesmo fora do ambiente de trabalho (penitenciária), pela intensidade da absorção de tal ambiente social e das práticas correspondentes ao papel que nele desempenham, [passem] a adotar como práticas comuns e corriqueiras aquelas que lhes são mais peculiares (e talvez exigíveis) no ambiente interno organizacional penitenciário, incorporando-as em seu cotidiano a partir do contato absorvente com a instituição prisional (CHIES, 2001, p. 70).

Por este motivo, mudanças no contexto penitenciário e nas práticas cotidianas da gestão prisional tendem a seguir o primado da Segurança, sendo mínimo o escopo de intervenção do indivíduo agente penitenciário para promover alterações na instituição-prisão.

Por fim, a proeminência da Segurança sobre os demais feixes de conformação do dispositivo penitenciário é compreendida pelos autores de *A prisionalização do agente penitenciário* como resultante de um “inerente e contundente conflito de objetivos organizacionais (recuperar x punir) que, por decorrência, influi de forma objetiva e subjetiva nas categorias profissionais de Servidores Penitenciários” (CHIES, 2001, p. 97).

Assim, embora a pesquisa reconheça e destaque aquela proeminência, sua conclusão acaba por apontar para uma ontologia da prisão, que, por natureza, poria em conflito objetivos organizacionais distintos e inconciliáveis.

Tal conclusão, entretanto, coloca em segundo plano, como vem sendo sustentado aqui, o papel histórico e social do ordenamento da Segurança na conformação do dispositivo, que poderia ser ilustrado pela seguinte questão: como foi possível superar o argumento psiquiátrico da pena, tão presente no debate penitenciário do início do século XX, em favor de uma prisão que se propõe tanto à punição quanto à recuperação dos criminosos? Ou ainda: porque o modelo psiquiátrico de controle penal sucumbiu ao ordenamento da segurança como força preponderante do dispositivo penitenciário? E mais: seria possível um outro ordenamento que configurasse o modo de funcionamento da instituição-prisão, a partir, por exemplo, da interação entre políticas penais e políticas públicas sociais¹⁵⁶?

O que tais questões, de caráter meramente provocativo e que tomam a psiquiatria, ou o ordenamento médico-penal, ou um ordenamento político-assistencial, como exemplos de contraponto ao ordenamento da Segurança demonstram é, portanto, a insuficiência daquela suposta ontologia da instituição-prisão como resposta para afirmar a preponderância de um ordenamento sobre outros. Ressalte-se que não se trata aqui de negar que a prisão carrega em si essa dupla função, como bem registrado na literatura da área (FOUCAULT, 1987; 1979); trata-se, outrossim, de compreender que a proeminência da Segurança enquanto feixe ordenador do dispositivo penitenciário decorre de fatores que vão além desta dupla função, tal como vem sendo defendido neste texto a partir da descrição de embates e acomodações com o ordenamento da Justiça, o que exige compreender a conformação do dispositivo penitenciário brasileiro a partir do lugar e da força que a Segurança desempenha nestes embates e acomodações.

Da mesma forma, é importante compreender que a *burocracia penitenciarista* não se resume ao trabalho realizado e ao papel ocupado pelos agentes penitenciários no bojo da Administração Penitenciária, o que exige, finalmente, analisar o que é e como se constituiu esta burocracia.

¹⁵⁶ Esta é a perspectiva assumida em algumas experiências, Tratados e programas penitenciários internacionais, como descrito, por exemplo, em BEIRAS, 2000; MELO, 2016.

2. As gramáticas políticas do Brasil e a profissionalização da gestão prisional¹⁵⁷

Em artigo publicado em maio de 2018, Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias abordam o papel dos agentes penitenciários a partir do referencial teórico de Michael Lipsky sobre a *Street-level bureaucracy*¹⁵⁸, termo que, segundo este autor, designa uma classe específica das burocracias governamentais, sendo responsáveis pela implementação e execução, no nível operacional, de políticas públicas.

Este escopo é retomado no artigo para analisar os processos de tomada de decisões por parte de agentes penitenciários do estado de São Paulo, buscando compreender “os fatores que influenciam o exercício de discricionariedade por esses agentes e em que medida isto contribui para a garantia ou supressão dos direitos humanos das pessoas em situação de privação de liberdade” (MARTINS E DIAS, 2018, p. 551).

Em que pese a acentuada margem de decisões discricionárias que Lipsky sustenta haver na operacionalização, em nível de rua, das políticas públicas, Martins e Dias avançam dessa compreensão para apontar, no caso das prisões paulistas, como o exercício da gestão prisional é fortemente influenciado por outros vetores que compõem a tomada de decisões pelos agentes penitenciários, sendo destacados pelas autoras a insuficiência de servidores face ao número de pessoas encarceradas, o que leva à necessidade de partilha na gestão dos ambientes prisionais; a necessidade de manter certa estabilidade institucional, o que faz com que, no lugar das regras, muitas vezes prevaleçam acordos entre servidores e presos; o papel do *crime* na mediação de conflitos, restando ao Estado,

¹⁵⁷ A abordagem de dinâmicas da gestão prisional a partir das gramáticas políticas formuladas por Edson Nunes foi introduzida no debate da temática por Lourenço (2017), a quem agradeço pelas oportunidades dos diálogos realizados ao longo desta pesquisa.

¹⁵⁸ Em *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Michael LIPSKY analisa os dilemas que funcionários públicos de nível operacional enfrentam no cotidiano de interação com usuários das políticas públicas em que atuam e com as instâncias superiores responsáveis pela formulação e condução destas políticas. Os burocratas de nível de rua possuem, segundo o autor, um ponto de vista privilegiado no que tange à perspectiva dos usuários das políticas públicas, suas dificuldades e constrangimentos; por outro lado, são constantemente informados pela burocracia superior quanto aos limites desse ponto de vista, uma vez que não participam dos processos de tomada de decisões estratégicas acerca das intencionalidades e do lugar destas políticas num conjunto mais amplo de decisões governamentais. *Street-level Bureaucracy* é publicado em Nova Iorque pela Russell Sage Foundation, New York e até o momento não possui edição brasileira.

em muitos casos, a tarefa de executar procedimentos burocráticos na gestão dos castigos e sanções.

Decorrentes da influência destes fatores, as autoras concluem que

Agentes de Segurança Penitenciária exercem discricionariedade e suas decisões impactam, de forma significativa, o cumprimento de pena por pessoas em situação de prisão. Porém, no contexto que permeia sua tomada de decisão há relações assimétricas de poder entre as populações presas e entre elas e os profissionais que ali atuam. As prisões paulistas possuem dinâmicas sociais perpassadas pelo monopólio do PCC na organização da vida cotidiana e na mediação dos conflitos existentes, inclusive com membros da equipe de administração prisional. Portanto, constitui-se um ambiente em que o exercício de poder por ASPs é circunscrito pelo exercício de poder pelas pessoas presas e pelas “regras informais” ali estabelecidas. (MARTINS E DIAS, 2018, p. 569).

Assim, na perspectiva por elas apresentada, a possibilidade de influência dos agentes penitenciários em possíveis transformações do dispositivo fica bastante reduzida, sendo o gerenciamento da população e a reprodução do dispositivo os principais motores do cotidiano prisional.

Por sua vez, o papel do crime em suas dinâmicas mais recentes de conflitos entre grupos rivais e a importância das negociações entre *guardas* e *bandidos* na gestão prisional também são objetos de análise de Ítalo Siqueira na dissertação “Aqui ninguém fala, escuta ou vê”, na qual o autor, ressaltando a especificidade das prisões-negócio que caracterizam o aparato prisional do Amazonas, fortemente marcado pela privatização da gestão de estabelecimentos penais, destaca que apesar das práticas corriqueiras de acordos extra-legais para manutenção da ordem nas prisões, a autonomia dos agentes penitenciários “é neutralizada não pelas questões objetivas da estrutura penitenciária, mas pela atuação de agentes políticos estatais e da mobilização de coletivos prisionais” (SIQUEIRA, 2016, 167):

Lá no estado está todo mundo dizendo que uma hora ou outra vai ser uma quebradeira geral. Todo mundo sabe que a FDN está em guerra com o PCC; a gente vive avisando a PM, o Secretário, o Governador. E ninguém toma nenhuma decisão. A responsabilidade de evitar uma desgraça é toda nossa, mas como é que a gente vai evitar coisa sem ter pessoal suficiente, sem ter armamento nenhum, se nem quem está na chefia sabe mais o que fazer? – Anotações em caderno de campo; relato de servidor da Administração Penitenciária do Amazonas em diálogo durante o Encontro Nacional de Escolas de Serviços Penais, Belém-PA,

dezembro de 2016¹⁵⁹.

O que se percebe é que de norte a sul do país a questão penitenciária brasileira vem sendo caracterizada pela emergência dos grupos criminais e por sua influência na gestão do cotidiano dos estabelecimentos prisionais, marcado pela escassez de servidores que, aliada ao encarceramento massivo e à ausência de modelos referenciais para a gestão prisional, reforçam as práticas ilegais e a tomada de decisões por meio de acordos não oficiais entre *Estado* e crime, imputando aos agentes penitenciários condições bastante específicas de exercício das funções que lhe são legalmente previstas e socialmente desejadas. E sobressai, em meio às disputas e negociações, a necessidade de preservar a instituição-prisão, motivo pelo qual o ordenamento da Segurança reforça sua proeminência frente aos demais feixes do dispositivo penitenciário.

Se estas condições são típicas de uma política prisional que, por meio do confinamento, se volta ao controle populacional, mais que ao disciplinamento dos corpos, à neutralização dos criminosos ou à reintegração de indivíduos que, mesmo em privação de liberdade, são considerados sujeitos de direitos, e se aquele controle deve incidir sobre um contingente cada vez mais numeroso, os agentes penitenciários ocupam um lugar central num corpo de profissionais que nem se resume a ele, nem é constituído exclusivamente pelas condições contemporâneas do aparato prisional, sendo o percurso histórico das práticas políticas e sociais determinante do modo de conformação deste aparato no interior de um conjunto mais amplo de saberes, práticas e instituições que conformam o dispositivo penitenciário.

Nesse sentido, conquanto a entrada dos grupos criminais na cena pública como um novo ordenamento da gestão prisional no Brasil seja um fenômeno recente, haja vista sua emergência nos anos finais do século XX e início do século XXI, as condicionantes que marcam a supremacia do ordenamento da Segurança para a conformação do dispositivo penitenciário datam de muito mais tempo, sendo agora reforçadas pelos discursos e práticas que instrumentalizam a prisão como equipamento de combate ao “crime organizado”.

¹⁵⁹ Vale lembrar que o Complexo Anísio Jobim, em Manaus, foi o palco da tragédia de 01 de janeiro de 2017.

Os debates em torno dos ordenamentos de configuração do “sistema prisional” brasileiro, como aponta Alvarez (2003) e conforme já mencionado neste trabalho, estavam presentes desde a Primeira República, com o surgimento da nova escola penal e das preocupações que “estimularam a procura de dispositivos jurídico-penais capazes de dar conta daqueles indivíduos que escapavam aos dispositivos contratuais, como os loucos, as mulheres e, principalmente, os menores” (ALVAREZ, 2003, p. 15).

Naquele momento, destaca o autor, o debate jurídico não estava isento de divergências e oposições, sobretudo por parte dos juristas de inspiração clássica e de formação liberal que

não viram com bons olhos a ênfase exagerada dos autores próximos à escola positiva na defesa social em detrimento dos direitos individuais. Outros não simpatizaram com o credo cientificista, que pretendia tornar a justiça um assunto restrito aos especialistas. E alguns apontaram os argumentos falaciosos defendidos pela escola positiva (ALVAREZ, 2003, p. 119).

Não obstante, para além de suas divergências, juristas liberais e positivistas convergiam no entendimento de que nos casos de “criminosos degenerados” a pena de internação em manicômios deveria se sobrepôr ao encarceramento em prisões comuns, o que trazia para o seio do debate criminológico os tensionamentos típicos de um ordenamento médico-psiquiátrico-penal que também influenciaria o conjunto mais amplo do poder punitivo, sendo valorizado pela nova escola penal em decorrência do suposto “cientificismo” que o caracterizava e que permitia a convergência entre juristas e médicos para a consolidação do novo modelo jurídico-penal, de modo que no início do século XX

o discurso da criminologia não deixou de sustentar o sonho deste espaço neutro e pacificado [da ciência], em que os profissionais do direito e os profissionais da medicina poderiam trabalhar conjuntamente no combate ao crime e na moralização da sociedade” ALVAREZ, 2003, p. 122).

Além do desenvolvimento da psiquiatria e da medicina legal, Alvarez demonstra que o encontro entre médicos e juristas permitiu promover mudanças de ordem institucional no campo do controle social, citando como exemplo a Roda dos Expostos e, posteriormente, a criação da Penitenciária do Estado de São Paulo, conforme já mencionado anteriormente.

O fim da Roda dos Expostos ganha importância no debate aqui proposto por evidenciar como, durante certo período histórico, diferentes ordenamentos tensionavam a conformação do modelo punitivo brasileiro. Principal mecanismo de regulação dos

“desvios” da família colonial, uma vez que voltada para receber filhos ilegítimos ou das classes populares, a Roda dos Expostos, descreve Alvarez, entra em crise no século XIX em decorrência de dois fatores principais: a urbanização e a pauperização populacional, que gerava o aumento do número de crianças levadas às Rodas e seus abrigos, e o consequente aumento dos já elevados índices de óbitos nestas instituições, reverberando as críticas dos higienistas quanto às condições em que eram acolhidas as crianças naqueles abrigos. Assim, o discurso médico higienista se aliará às novas perspectivas do controle penal positivista e engendrará, posteriormente, a instituição do Código de Menores de 1927, originando o Instituto Disciplinar.

Em paralelo, porém, também os ordenamentos da Justiça e da Segurança irão influenciar essa reconfiguração institucional. Assim, ao passo que a Justiça informará os aspectos correcionais, de reeducação moral e recuperação de menores criminosos, uma vez que o Instituto Disciplinar se destinará não mais apenas aos enjeitados que eram recebidos nas Rodas, a Segurança tratará de influir na definição das normas internas das novas instituições, além de realizar os recortes social e, especialmente, racial, acerca dos indivíduos-alvo do controle social emergente. E ambos ordenamentos se entrelaçavam,

num contexto onde predominava a ação extra-legal da organização policial no cotidiano urbano, [de modo que] a criminologia, com todo o seu potencial de classificação e identificação das populações, veio a ser um importante instrumento de controle social para o aparelho policial (ALVAREZ, 2003, p. 130).

Este encontro entre a Justiça, a Medicina Penal e a Segurança produzirão aquela primeira onda de profissionalização da gestão prisional que culminará na implantação da Penitenciária do Estado, dando origem, como descrito no Capítulo II, à *burocracia penitenciária*.

Percebe-se, portanto, a grande operacionalidade do discurso da criminologia no interior do saber jurídico. A adoção dos conhecimentos criminológicos não era apenas um símbolo intelectual de modernidade e civilização, mas representava também a possibilidade de aliança com outros grupos profissionais, fornecia novas possibilidades de controle social das populações urbanas e ampliava o campo de intervenção das instituições jurídico-penais na sociedade. Mas, para além destas potencialidades mais imediatamente instrumentais, o discurso criminológico apontava para desdobramentos científicos e políticos bem mais ambiciosos, pois a criminologia pretendia principalmente constituir um conhecimento positivo do homem e da sociedade, a partir do qual seria possível conferir um status jurídico-político diferenciado à determinados indivíduos e grupos sociais (ALVAREZ, 2003, p. 132).

Por seu turno, o sucesso da Penitenciária do Estado enquanto modelo arquetípico

de uma nova criminologia, assentada no cientificismo e na promessa de individualização do tratamento penal, representando os ideais da modernização republicana, será, como demonstrou Salla (1997), coetâneo de seu fracasso, fosse por sua incapacidade de regenerar os indivíduos desviantes, fosse pela emergência, já naquele período e a partir da medicina legal, de novas críticas ao padrão de responsabilização criminal baseado no positivismo penal:

Neste sentido já em 1916, em seu livro intitulado *Psico-patologia forense*, Afrânio Peixoto praticamente passa a limpo as discussões que se desenrolaram nas primeiras décadas de recepção da criminologia no Brasil. Ele qualifica como bizantinas as intermináveis discussões entre as escolas clássica, positiva e eclética; afirma que o problema da influência específica dos diferentes fatores na etiologia do crime é algo impossível de ser resolvido, e também aponta o aspecto improdutivo do debate acerca da responsabilidade (ALVAREZ, 2003, p. 132)

Então, no lugar do criminoso-nato, a medicina legal passará a enfatizar a concepção de indivíduos desviantes; de seu lado, no lugar de uma etiologia naturalista do homem criminoso, abrir-se-á espaço, no campo jurídico, para o reforço das doutrinas que incorporam os aspectos sociais ao crime, ressaltando o caráter racial que caracterizaria aqueles indivíduos, de tal forma que, igualmente negando a normalidade do crime, juristas e médicos penalistas distinguir-se-ão no entendimento das causas e tratamentos dos criminosos: enquanto estes irão se dedicar aos estudos das patologias clínicas individuais presentes no crime, aqueles dedicar-se-ão a analisar os desvios morais produzidos num meio social propício ao desvio, dando impulso, por um lado, ao desenvolvimento dos instrumentos e institutos de identificação criminal e, por outro, à organização das estatísticas criminais e dos dados tipológicos dos criminosos.

Permeando este debate, porém, o ordenamento da Segurança ocupará a centralidade nas operações decorrentes dos novos saberes produzidos a partir tanto da criminologia, quanto de suas críticas, uma vez que por meio desta “nova forma de saber, as classes populares apareceram para as elites (...) como objeto privilegiado de conhecimento, pois o combate ao crime se confundia quase absolutamente com a necessidade de conhecimento e controle da pobreza urbana” (ALVAREZ, 2003, p. 148).

A defesa da sociedade, portanto, tornar-se-á o objeto principal das práticas judiciais e penais, o que irá conferir centralidade à Segurança, compreendida não somente a partir das forças policiais que operavam as políticas de controle de populações, mas

também a partir das concepções que ordenavam o entendimento acerca do crime e dos criminosos.

E será em nome desta defesa da sociedade que o ordenamento da Segurança irá consolidar sua proeminência ao longo dos anos seguintes, quando, conforme discutido anteriormente, a chegada de Getúlio Vargas ao Governo Federal fará convergir os princípios da Justiça e da Segurança nacional, elevando este ordenamento a um novo patamar, em que os saberes e práticas oriundos das forças policiais não apenas operavam as rotinas de rua e de controle das prisões, mas também influenciavam a configuração das políticas penais e prisionais do Brasil.

É nesta perspectiva que a *burocracia penitenciária* irá emergir como elemento central do dispositivo penitenciário, constituindo-se como uma classe profissional não restrita aos agentes penitenciários, mas especializada em realizar as mediações entre a Justiça, a Segurança, as propostas vindouras de reconhecimento das pessoas encarceradas enquanto sujeitos de direitos, as políticas de neutralização destes sujeitos, as persistentes, embora subordinadas, práticas de medicalização e psicologização dos indivíduos criminosos e, mais recentemente, as dinâmicas impostas pela partilha da gestão prisional com os grupos criminais.

Da mesma forma, ver-se-á pela caracterização a seguir, que tal burocracia nem configura um corpo profissional fixo e exclusivo de uma instituição que compõe o dispositivo penitenciário, tampouco se alinha às definições clássicas, do tipo ideal weberiano, a respeito de sua tipificação. Em outras palavras, a *burocracia penitenciária* se caracteriza pelas práticas e pela fluidez que, na concretude do dispositivo, em seus modos de enunciação/ocultação, visibilização/invisibilização, a produzem enquanto elemento central das disputas e acomodações entre os ordenamentos.

2.1 As gramáticas da *burocracia penitenciária*

Até o presente momento, este trabalho buscou descrever processos de configuração de um dispositivo cuja governamentalidade se dirige, em tempos atuais, para o controle de grandes massas populacionais por meio do encarceramento, coexistindo propostas de promoção e garantia de direitos, de neutralização dos indivíduos presos, de “reintegração social”, de isolamento e retribuição, o que faz com que o dispositivo articule em si agenciamentos, instituições, discursos e fluxos de comunicação

de diferentes ordenamentos, sobredeterminados pela preponderância dos feixes da Segurança.

A partir de recortes históricos, busquei descrever como este ordenamento da Segurança tanto sobrepujou o ordenamento da Justiça, como impediu o avanço de forças distintas que pudessem imputar outras configurações ao dispositivo, como no exemplo de um ordenamento médico-penal que, na virada do século XIX para o XX, também influenciou a formação do *Systema Penitenciário* brasileiro.

No seio dos processos de configuração do dispositivo, em que os ordenamentos ora se tensionam, ora se acomodam, emerge, como sujeito central de tais relações, uma *burocracia penitenciarista*, cuja principal característica – ou saber-poder – se evidencia em sua capacidade de operar as mediações entre os diferentes ordenamentos, de modo a permitir a reprodução do dispositivo, sua expansão e seu aprimoramento face às novas demandas que lhe são imputadas, como no caso do surgimento e consolidação de um mais recente ordenamento que o conforma, qual seja, o ordenamento do crime, este resultante tanto do processo de encarceramento massivo, que também ocorre em outros países, quanto de um modo específico de operar as prisões brasileiras, que, fortemente influenciado pelo modelo paulista, se assenta sobre um jogo permanente de presenças perversas e de ausências ostensivas das agências estatais.

As questões que ora se colocam, portanto, são: o que é esta *burocracia penitenciarista*? Quais são seus componentes e como ela opera para realizar aquelas mediações? E, por fim, em que medida pode-se caracterizar estes componentes como integrantes de um corpo burocrático, considerando as conceituações e abordagens tradicionais da burocracia?

Uma primeira chave para responder a estas questões é dada pela própria passagem de uma governamentalidade disciplinar que caracterizaria a “primeira onda” da profissionalização do aparato prisional brasileiro para a governamentalidade biopolítica que marca a gestão prisional em tempos de encarceramento massivo. Acompanhar esta passagem, tendo como foco principal os processos de profissionalização da gestão prisional, surge, então, como estratégia para compreender a *burocracia penitenciarista* e as técnicas por ela operadas em meio ao dispositivo.

Como visto no capítulo II, o marco epistemológico da primeira onda de profissionalização da gestão prisional no Brasil é dado, no ocaso do Império e constituição da República, pelos embates e posteriores acomodações entre o liberalismo penal e a criminologia positivista que emergiu como resposta necessária à manutenção de uma ordem desigual dentro de um regime político de igualdade formal. Num contexto como aquele, a configuração do *Systema Penitenciário* resultou necessária enquanto estratégia não apenas de controle social sobre uma classe perigosa, mas também de visibilização da pretendida modernização nacional.

Assim, inicialmente por meio das Casas de Correção e, posteriormente, mediante a inauguração da Penitenciária do Estado de São Paulo, foram necessários quase 100 anos para que o país institísse um aparato público e estatal de punição, substituindo os castigos privados pelo encarceramento num conjunto de estabelecimentos penais para os quais foram sendo concebidos regulamentos, normativas e, finalmente, na Penitenciária do Estado, um primeiro corpo profissional de direção e de execução das atividades rotineiras.

Fomentado, concomitantemente, por um ordenamento da Justiça e por um ordenamento médico-penal, este corpo profissional, formado majoritariamente por médicos e juristas, preservaria, não obstante, toda a influência das práticas oriundas da Segurança, que desde o período colonial operavam as rotinas dos estabelecimentos de privação de liberdade.

O fracasso da promessa regeneradora das Casas de Correção e da Penitenciária do Estado, bem como a incompleta organização do *Systema Penitenciário* para cumprimento do modelo de progressão de pena, levariam, em meados do século XX, à criação das primeiras instâncias organizacionais especificamente concebidas para a gestão prisional, quais sejam, o DIPE, de São Paulo, a SUSEPE – Superintendência do Serviço Penitenciário, do Rio Grande do Sul e a SUSIPE – Superintendência do Sistema Penitenciário, de Pernambuco.

Neste período já é possível notar uma importante mudança na concepção predominante para a gestão prisional: no lugar de um conjunto de técnicas de intervenção sobre o indivíduo, que alimentara a promessa da regeneração, enquanto aspecto central da Administração Penitenciária, passa a vigorar a preocupação com a preservação da

ordem dos próprios estabelecimentos prisionais. Esta mudança é demonstrada, por exemplo, em Horta (2013), que ao narrar, com base em pesquisa bibliográfica e consulta aos arquivos históricos do Instituto Correcional da Ilha Anchieta, uma visita realizada em 1954 por uma Comissão Parlamentar de Inquérito formada por seis deputados estaduais para avaliar as condições do ICIA após uma rebelião ocorrida dois anos antes, destaca que os visitantes pouco se importaram com as condições da Ilha para abrigar presos e funcionários, tampouco com as estruturas físicas, de pessoal e de suprimentos para administrar o presídio, menos ainda com a execução de qualquer programa reabilitador: “pensa-se apenas em fuga! Por que não pensar na segurança e na vida dos que aqui eram obrigados a permanecer em razão de seus serviços?”, (VIANNA, *apud* Horta, 2013, p. 71) teria questionado o Diretor do ICIA, Paulo Vianna, ao descrever a visita recebida.

Percebe-se, portanto, que embora desde o início do *Systema Penitenciário* a ordem institucional fosse um imperativo para organização do seu “programa”, composto por aquele conjunto de técnicas de intervenção, pelos regulamentos internos, pelas ordens judiciais que definiam a pena e seu regime e pelo modo de operacionalizar as técnicas, os regulamentos e a ordem judicial no interior dos estabelecimentos, primordialmente organizados segundo os princípios da Segurança, as mudanças na perspectiva do crime e do criminoso resultantes dos processos de urbanização, de industrialização e de criminalização – inclusive política - ocorridas a partir dos anos Vargas impactaram também em mudanças na forma de administrar as prisões, compreendidas, a partir de então, como equipamentos fundamentalmente voltados à preservação da ordem pública.

Assim, a profissionalização dos órgãos da Administração Penitenciária iniciada com a criação do DIPE, da SUSEPE e da SUSIPE fará emergir um primado das instituições prisionais que não se volta mais ao disciplinamento dos corpos, mas sim à gestão, primeiramente, do próprio sistema prisional e, a partir das décadas finais do século XX, à gestão do grande contingente da população encarcerada.

É importante destacar que mesmo na Penitenciária do Estado o programa disciplinar, como aponta Salla (1997) jamais chegou a ser dominante, tendo sido preservadas as práticas de violência institucional oriundas das cadeias coloniais e das Casas de Correção, bem como recorrentes os processos de resistência das pessoas presas às normas e procedimentos que lhes eram impostos. Contudo, a institucionalização dos órgãos da Administração Penitenciária trará consigo a institucionalização de um corpo

burocrático formal, oficial e racionalmente constituído, cujo centro de atuação não será mais o exercício de um poder disciplinar sobre os indivíduos encarcerados, mas sim o exercício do controle sobre os ambientes e estabelecimentos penais.

O Decreto de normatização regimental do DIPE serve como exemplo dessa mudança:

Artigo 3º - Ao Diretor Geral do D.I.P.E. compete:

- a) representar oficialmente o Departamento dos Institutos Penais do Estado;
- b) supervisionar, dirigir e orientar todos os serviços atinentes aos órgãos, divisões e estabelecimentos que integram o Departamento dos Institutos Penais;
- c) determinar medidas necessárias à fiel observância das normas legais administrativas, penais e penitenciárias relativas ao cumprimento das penas e medidas de segurança detentivas;
- d) corresponder-se, diretamente, com autoridades, estabelecimentos penais e penitenciários, sociedades culturais e técnicas, nacionais ou estrangeiras, sobre assuntos técnicos e científicos e questões que se prendem ao âmbito da ciência penitenciária;
- e) fixar a lotação dos estabelecimentos penais do D.I.P.E.;
- f) orientar os serviços de Relações Públicas do Departamento e sua publicidade;
- g) delegar dentro dos limites legais, poderes ou atribuições a Diretores lotados no D.I.P.E. ou a Assistentes, podendo, no entanto, avocá-los a qualquer momento;
- h) determinar aos Estabelecimentos Penais a autorização de internação, desinternação ou remoção de sentenciados;
- i) manifestar-se sobre a remoção de sentenciados para os Institutos Penais Agrícolas;
- j) autorizar internações e desinternações no Manicômio Judiciário;
- l) avocar, no interesse da administração, poderes ou atribuições dos diretores dos órgãos integrantes do D.I.P.E.;
- m) autorizar a hospedagem e visitas coletivas ou individuais aos Estabelecimentos Penais;
- n) promover a seleção e o treinamento do pessoal penitenciário, bem como a realização de cursos de formação, especialização e aperfeiçoamento;
- o) orientar a ordem e a segurança interna e externa dos estabelecimentos penais, inclusive os serviços de guarda do Batalhão Penitenciário;
- p) participar das reuniões do Fundo de Trabalho Penitenciário;
- q) propor ao Secretário da Justiça tudo quanto se torne necessário à melhoria dos

regimes penais, bem como ao maior aproveitamento dos serviços afetos ao Departamento (SÃO PAULO, 1963).

Nota-se pelo Decreto que o cargo instituído para gestão do DIPE reúne em si elementos característicos dos ordenamentos que, então, influenciavam a configuração do dispositivo penitenciário, incluindo atribuições tipicamente administrativas (alíneas a, b, c, g, n, p), funções de controle e segurança prisional (l, m, o), de gestão da pena e aspectos de justiça criminal (h, i, j) e de relações com a sociedade (d, f).

Além disso, o DIPE incorporava em sua estrutura administrativa uma instância específica para a produção de conhecimentos sobre os criminosos, cabendo ao Instituto de Biotipologia Criminal

- a) a pesquisa científica das causas biológicas e sociais da criminalidade;
- b) o diagnóstico da personalidade dos sentenciados recolhidos aos estabelecimentos penais do D.I.P.E., para fins de seleção e terapêutica médico-penal;
- c) o planejamento e controle do ensino e pesquisas vocacionais;
- d) o estudo e planejamento preventivo da criminologia no Estado;
- e) a elaboração dos pareceres técnicos para instrução dos processos relativos ao livramento condicional e aos pedidos de perdão e comutação;
- f) realizar os exames de sanidade mental previstos no art. 149 do Código de Processo Penal, e supletivamente, os referidos no art. 775 do mesmo estatuto (SÃO PAULO, 1963).

Por fim, o Decreto estabeleceu cargos e competências de diferentes níveis, que incluíram as diretorias dos estabelecimentos prisionais e seus quadros administrativos, profissionais técnicos e de profissionais de segurança. Assim, gerenciar os estabelecimentos assumia primazia face ao disciplinamento das pessoas encarceradas, que, ainda naquele momento, deveria ser resultante de um processo de progressão da pena adequadamente administrado pelo corpo burocrático ora instituído:

o DIPE deixava de ser uma mera junção de unidades prisionais autônomas supervisionada por um de seus diretores, para assumir uma estrutura organizacional mais complexa. (...) A centralização da gestão penitenciária na pessoa do diretor geral do DIPE ficou nítida. Este poderia inclusive distribuir poderes aos diretores e avocá-los a qualquer momento. O diretor da unidade prisional, a essa altura, passou a ter, do ponto de vista legal, poderes restritos ao ambiente prisional. A responsabilidade pela comunicação com as demais autoridades, exceto o juiz, passa agora exclusivamente à competência do diretor geral do DIPE, o qual, inclusive, não mais acumula as funções com a de diretor da penitenciária do estado. Mas isso não significou o isolamento definitivo do diretor nos limites dos muros prisionais.

Conforme o sistema prisional se expande, outros poderes, não previstos em lei, são assumidos ao longo dos anos seguintes. O principal desses poderes será o de transferência ou remoção de presos para outras unidades (FILHO, 2017, p. 43).

O processo de consolidação do DIPE, por seu turno, está em consonância com seu período histórico, em que não apenas ocorrera uma diversificação do aparato burocrático-administrativo do Estado, mas também uma ramificação e especialização de seus órgãos, ampliando a capacidade de regulação e intervenção estatal em diferentes áreas e intensificando a força dos conhecimentos e decisões de ordem técnica, em detrimento do caráter político das decisões estatais (DRAIBE, 1985), o que justifica, inclusive, aquela alínea “q” das atribuições previstas para o diretor geral do DIPE.

E se essa racionalidade técnica irá se exacerbar no período histórico seguinte, em que o Brasil entrará, uma vez mais, num regime de exceção política, uma característica naquele momento já presente na Administração Penitenciária manter-se-á intocada ao menos até a promulgação da Lei de Execuções Penais de 1984, qual seja, a concepção de que a gestão prisional deve estar sob responsabilidade de profissionais oriundos da Justiça ou da Segurança, tornando o dispositivo quase que impermeável a outros ordenamentos e forças.

Um olhar para a descrição de atribuições do cargo de direção do DIPE evidencia a força destes ordenamentos face a outras possíveis configurações do dispositivo penitenciário. Isto porque embora o conjunto de atribuições informe diversas responsabilidades de ordem administrativa, que ocupam um maior número de alíneas de descrição (6 alíneas), o perfil dos dirigentes do novo órgão permaneceu em mãos de profissionais da Segurança ou da Justiça, caso do jurista da UDN João Gomes Martins Filho (1964 – 1966) e do Procurador-geral do Estado de São Paulo, Werner Rodrigues Nogueira (1966- 1967).

De menor detalhamento que o Regulamento do DIPE, a Lei N.º 5.745, de 28 de dezembro de 1968, dispõe “sobre a estrutura da Superintendência dos Serviços Penitenciários da Secretaria do Interior e Justiça, regula seu funcionamento e dá outras providências”¹⁶⁰, aproximando-se daquele Decreto no tocante à estrutura organizacional estabelecida e à criação de instâncias integrantes do novo órgão gestor da Administração

¹⁶⁰ Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/05.745.pdf>; acesso em maio de 2018.

Penitenciária, tais como o Instituto de Biotipologia Criminal e a Escola Penitenciária – que também fora mantida, no caso do estado de São Paulo, no Decreto de normatização regimental do DIPE¹⁶¹.

O que este processo de institucionalização da Administração Penitenciária parece informar é sua profissionalização enquanto decorrência de novas acomodações. Primeiramente, uma mudança na perspectiva do crime e do criminoso, que passara a considerar as condicionantes sociais como fatores de favorecimento das ocorrências criminais, de modo que seu controle devesse ser realizado não somente por meio da vigilância sobre os indivíduos e classes perigosas, mas também a partir de estratégias científicas de prevenção e reabilitação criminal, o que explica a existência, subordinada aos órgãos gestores, dos Institutos de Biotipologia, responsáveis tanto pelo processo de “individualização da pena”, a partir da classificação dos tipos criminais, quanto pela produção de estatísticas de violência.

Em segundo lugar, a expansão do aparelho burocrático do Estado brasileiro e sua diversificação, impulsionando, desde a criação do DASP, o surgimento de novas agências estatais de intervenção e fomentando a autonomização dos órgãos de gestão pública, mediante a constituição de normas específicas de funcionamento, a jurisdicionalização de suas atividades, a formalização dos saberes e práticas e a configuração de instâncias de sistematização e reprodução destes saberes e de regulação ética de suas práticas, o que explica a criação das Escolas Penitenciárias.

Se este processo pode ser analisado segundo um princípio de racionalização da administração pública, sua conformação, no entanto, aponta para a reprodução, também na Administração Penitenciária, das gramáticas políticas que, de acordo com Edson Nunes (2003), marcam a burocratização do estado brasileiro. Ademais, ver-se-á, a seguir, que a tal reprodução acresce-se a influência dos ordenamentos de composição do dispositivo penitenciário, de modo que à institucionalização dos órgãos gestores, em meados do século XX, seguir-se-á, posteriormente, a consolidação daquela *burocracia penitenciarista* cuja principal característica é mediar os saberes, práticas e influências dos diversos, e muitas vezes contraditórios, ordenamentos, sendo por eles constituída

¹⁶¹ Vale lembrar que a Escola Penitenciária de São Paulo já fora prevista no momento de criação da Penitenciária do Estado.

jurisdicional, doutrinária e operacionalmente, sem contudo, constituir um corpo profissional unificado e com uma identidade própria.

Ou seja: trata-se de uma burocracia que resulta não daquela racionalidade administrativa, mas dos embates e acomodações que, ao comporem o dispositivo, a produziram enquanto efeito não intencional, segundo a perspectiva nietzschiana de que

a causa da gênese de uma coisa e a sua utilidade final, a sua efetiva utilização e inserção em um sistema de finalidades, diferem totalmente; de que algo existente, que de algum modo chegou a se realizar, é sempre reinterpretado para novos fins, requisitado de maneira nova, transformado e redirecionado para uma nova utilidade, por um poder que lhe é superior (NIETZSCHE, 1998, p. 66).

No artigo “Expertos, burocratas y política en la transformación de carabineros de Chile”, Paul Hathazy descreve os processos por meio do qual a polícia nacional daquele país - os Carabineros – foi sendo constituída a partir da especialização advinda dos saberes e práticas militares e judiciais que haviam configurado as demais forças policiais do país, unificando-os e os diferenciando para compor sua finalidade institucional de “assegurar a ordem urbana, rural e política” (HATHAZY, 2009, p. 03).

Desde sua unificação, porém, os Carabineros sofreram diferentes influências, consolidando-se como polícia profissional a partir do modelo de policiamento estadunidense:

se consolida el policiamiento basado en el patrullaje motorizado y el radio llamado, la recopilación ordenada de estadísticas policiales y la incorporación de las relaciones públicas para la institución. Se desarrollan masivamente las unidades de control de disturbios, de transito y análisis de transito (1961), la policía forestal (1960) y servicios de acción social-menores, salud primaria y alfabetización (1960). Esta reorganización interna es acompañada de la organización de la academia de Estudios Policiales (1960), la cual instruirá a los altos mandos, en base a las “ciencias jurídicas y sociales y experiencia que otorga la práctica histórica de la institución (HATHAZY, 2009, p. 04).

E será a partir desta profissionalização, afirmando sua identidade corporativa, que os Carabineros irão expandir sua força também para o campo político, ora tornando-se uma ameaça à ordem política nacional, vindo somar-se ao golpe de 1973 contra o governo de Salvador Allende, ora sendo submetidos ao controle das outras forças armadas, especialmente o Exército, como estratégia para deter eventuais insubordinações.

O relato do autor prossegue demonstrando que apesar das constantes mudanças e influências recebidas, os Carabineros puderam preservar sua força política e institucional

graças à administração burocrática, que lhes assegurou, ao longo dos anos, uma jurisdição policial privativa e uma autonomia operativa e doutrinária:

Carabinero ha preservado su autonomia operacional respecto del gobierno y doctrinaria respecto de los expertos de la universidades y think-tanks. A su vez neutraliza los intentos de las comunas de organizar su propias policías, como así también los intentos de los expertos del Gobierno, argumentando que las policías tenían que tener una dependencia municipal. Como contraparte, les permitió legitimar las contribuciones que las municipalidades hacen a Carabineros, como modo de salvar los “deficits” en recursos necesario para tener um “óptimo de seguridad.” (HATHAZY, 2009, p. 10).

Assim, diferentemente da *burocracia penitenciária* brasileira, os Carabineros, embora também formados a partir de diferentes ordenamentos, foram sendo configurados como um corpo burocrático específico, autônomo e com uma identidade nacional que lhes permitiu serem socialmente reconhecidos como uma categoria profissional e, mais que isso, um ator relevante no bojo das disputas políticas de seu país.

No caso da *burocracia penitenciária*, a acomodação dos ordenamentos da Justiça e da Segurança no processo de configuração da gestão prisional também promoveu adaptações das gramáticas políticas que marcam o processo de burocratização do Estado brasileiro. Assim, ao mesmo tempo em que a institucionalização dos órgãos da Administração Penitenciária trouxe consigo a qualificação dos cargos e suas atribuições, a especificação das funções e finalidades dos órgãos e a estruturação de um arranjo organizacional que previra instâncias distintas e com funções determinadas para cumprimento das previsões legais e dos preceitos criminológicos adotados, em especial o regime progressivo e a dupla função de isolamento e reintegração social das pessoas presas, a ocupação destes órgãos, ao permanecer em mãos de juristas, delegados, membros do Poder Judiciário ou das forças de segurança, permitia não apenas reproduzir o corporativismo destes dois ordenamentos na dominação e controle dos saberes e práticas relacionados ao aparato prisional, mas também promover certo insulamento de seus saberes e práticas como áreas de domínio exclusivo dos operadores da Segurança, criando aquela impermeabilidade à influência de outras forças exógenas.

Desse modo, nem se construiu uma nova categoria profissional, com demandas corporativas próprias, nem se promoveu um modelo de insulamento burocrático que permitisse a constituição de novos saberes penais: o que se fez foi um corporativismo dos saberes jurídico-penais e da segurança, a partir do qual se erigiu uma burocracia que não

se representa enquanto classe profissional. Da mesma forma, reproduziram-se as práticas clientelistas e personalistas de nomeação dos postos de comando, em convívio com uma perspectiva universalista da promoção dos concursos de acesso às funções operacionais da gestão prisional, aliada à crescente normatização do exercício destas funções.

Com o passar dos anos, a sobreposição destas gramáticas políticas permitiria, ao mesmo tempo, tornar acessível e atraente o ingresso nas carreiras prisionais, mediante a realização de concursos de fácil acesso e com remuneração relativamente atrativa (SABAINI, 2012; TAETS, 2012; SILVESTRE, 2012); criar funções superiores de livre nomeação para controle do corpo profissional, instituindo relações de interdependência e lealdade; reproduzir os saberes e práticas dos ordenamentos fundantes da Administração Penitenciária, com sobredeterminação dos postulados de segurança enquanto parâmetros para a gestão do cotidiano e, ainda, como será discutido na seção seguinte, produzir novos saberes e práticas de acomodação entre concepções ou propostas divergentes que, em decorrência de fatores políticos e sociais, possam incorrer sobre as concepções penais vigentes.

Assim, as tensões e embates característicos de um dispositivo que reúne em si feixes de composição diversos e contraditórios podem ser permanentemente reagrupados e acomodados, como se verificou desde o momento de constituição dos primeiros órgãos gestores da Administração Penitenciária, quando permaneciam os embates entre a normatização das políticas prisionais, sua operacionalização no interior dos estabelecimentos e as práticas da Administração Penitenciária.

Este jogo de tensão e acomodação pode ser percebido, por exemplo, a partir de publicação do Jornal O Estado de São Paulo, de 14 de agosto de 1956, quando, apesar de o Regulamento do DIPE prever, em seu Artigo 3º, Alínea h, que competia ao seu Diretor Geral “determinar aos Estabelecimentos Penais a autorização de internação, desinternação ou remoção de sentenciados”, um provimento do Conselho Superior da Magistratura estabeleceu que

Figura 2: extrato de jornal. Provimento do Conselho Superior da Magistratura.

8.o) — Nenhum preso do Interior deverá ser encaminhado á Penitenciária do Estado ou aos institutos penais, mesmo que se trate de simples remoção para tratamento de saúde, sem expedição previa da competente carta de guia encaminhada ao Juizo das Execuções Criminaes, que providenciará a transferencia, de acordo com as possibilidades existentes no momento.

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo, de 14/08/1956.

O que se percebe, portanto, é que o dispositivo penitenciário foi conformando, ao mesmo tempo, processos permanentes e contínuos de acomodação e tensão entre forças ora divergentes, ora complementares, especialmente no tocante à produção do Direito e a gestão do cotidiano. Nesses embates e acomodações, o aparato prisional, sob domínio de juristas e operadores da Segurança, constituiu um corpo de profissionais sem uma identidade que lhes desse um sentido e uma única afirmação profissional e representativa, haja vista não apenas as diferentes influências recebidas, mas, principalmente, seu caráter multifacetário no que tange às suas finalidades e ao exercício de suas funções, que se realizam no limiar entre as forças que a caracterizam.

Os anos que seguiram à institucionalização dos primeiros órgãos gestores da Administração Penitenciária foram determinantes para consolidar o perfil da *burocracia penitenciarista* como sujeito de mediação entre os feixes de composição do dispositivo. Ao longo de mais de duas décadas, a produção do Direito encontrar-se-ia, como se relatou no capítulo II, com sua negação, num regime de exceção política em que a ordem e a defesa da sociedade estariam alinhadas com os princípios da Segurança Nacional e da guerra ao inimigo interno. E assim as prisões brasileiras seriam, durante um longo período, um ambiente ainda mais impermeável aos olhares externos, o que permitiria que, nelas, a *burocracia penitenciarista* aprimorasse seus saberes e práticas tendo como orientação dominante os valores e técnicas da Segurança.

2.2 “Só o guarda sabe falar de cadeia”: nova racionalidade administrativa, carreiras e negociações

Se a chegada do século XX trouxera ao Brasil o debate de uma nova criminologia e se a busca pela modernização do país, por meio da instauração da República, promovera a constituição de um complexo de instituições voltadas ao controle e reabilitação dos indivíduos degenerados, o país vira surgir, em meados daquele século, os primeiros órgãos dedicados exclusivamente à gestão prisional, num momento de confluência entre fatores externos – a cisão de um mundo bipolarizado pela Guerra Fria, o *boom* do crescimento internacional gerado pela reconstrução dos países no pós-Segunda Guerra, o financiamento estadunidense para as economias latino-americanas – e internos – a redemocratização pós-Vargas e o curto período de eleições livres, a urbanização e o crescimento dos conflitos políticos e sociais - que promoveram, também, a confluência entre os vetores da Justiça e da Segurança, sendo a promoção e garantia de direitos subjugada pelas preocupações em torno da defesa da sociedade e do controle social dos indesejáveis e perigosos.

Esse cenário de convergências tornar-se-ia ainda mais denso após a instauração de um novo regime de exceção, quando, a partir de abril de 1964, o sistema de Justiça passaria, uma vez mais, a operar em favor de um princípio de Segurança Nacional, trabalhando “com uma concepção belicista do processo social, segundo a qual toda política nacional deveria ser orientada em função da segurança” (NASCIMENTO, 2008, p. 15). A aproximação entre Justiça e Segurança influenciaria diretamente a questão penitenciária, uma vez que

A guerra contra o inimigo interno, deflagrada pelo governo militar significou uma intensificação das atividades policiais, que correspondeu a uma canalização de recursos para o reaparelhamento e modernização da Polícia Militar, visando não apenas à repressão às organizações políticas de oposição, mas também ao combate da criminalidade. Data dessa época uma articulação, cada vez mais transparente e sempre crescente, entre o funcionamento do aparelho policial e do aparelho penitenciário (FILHO, 2017, p. 50).

O regime ditatorial duraria longos 21 anos e, para além de uma extensa lista de mortes e desaparecimentos,

o governo militar deixou para a “Nova República”, denominação assumida pelo governo recém-empossado, dois legados que se distinguem. O primeiro (...) foi a desastrosa situação econômica: uma dívida assustadora, uma inflação galopante e uma recessão que se prolongava. Tudo isso se arrastou ainda por vários anos e só foi

resolvido depois de uma moratória e vários insucessos de políticas econômicas em mandatos de diferentes presidentes. O segundo legado é o referente às relações civis-militares na esfera pública, não somente pelo longo período de dominância dos militares sobre os civis, mas também por fatores relacionados às características do que a literatura política chama de “transição de regime” (BRASIL, 2014, p. 109).

A redemocratização traria inúmeras mudanças nas concepções de Justiça, de Direitos, de Segurança, promovendo impactos e reformas nas políticas de segurança pública e de administração da justiça, com destaque para a conquista da independência do Ministério Público:

Após a Constituição de 1988, o Ministério Público passa a ser independente de todos os Poderes de Estado e detentor de atribuições extremamente reforçadas de representante da sociedade, inclusive para questões coletivas de fundo civil, através da ação civil pública (KERCHE, 2010, p. 108).

No tocante às prisões, o período ditatorial acentuara as práticas militarizadas da gestão prisional e em seu ocaso vira nascer os primeiros movimentos de defesa de direitos para as pessoas privadas de liberdade, motivados pelo encarceramento de dissidentes políticos.

Em São Paulo, novas reformas na gestão penitenciária fariam acomodar outras forças antagônicas. Assim, ao mesmo tempo em que expandia o aparato prisional, com a construção e interiorização de novas unidades prisionais, o governo de Paulo Egydio Martins (1975–1979) substituiria o DIPE pela COESPE – Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado, criaria a Funap – Fundação de Amparo ao Preso e estenderia o alcance da política penal por meio da criação de 46 Casas de Albergado, voltadas ao atendimento de pessoas egressas das prisões.

Como destaca Filho (2017, p. 46),

um dos aspectos importantes dessa reforma é o nível de burocratização a que é alçada a administração penitenciária. Além de novos órgãos junto à administração central, a administração interna de cada unidade prisional é reorganizada e ampliada, compreendendo, além da diretoria geral, um grupo de reabilitação, a divisão de qualificação profissional, a divisão de saúde, a divisão de segurança e disciplina e a divisão de administração. Cada uma dessas divisões com um diretor e oficiais ou técnicos administrativos próprios.

Dessa forma, após a criação dos primeiros cargos específicos para a gestão prisional durante a implantação da Penitenciária do Estado, e depois de instituir órgãos próprios de Administração Penitenciária, com o DIPE e, posteriormente, com a COESPE, o estado de São Paulo adotaria o princípio da especialização profissional dos serviços

penais, diversificando o perfil destes profissionais para além da função exclusiva da segurança penitenciária. Técnicos de diferentes áreas seriam incorporados ao quadro de servidores, incluindo profissionais para serviços administrativos, assistência social, educacional e laborterápica¹⁶².

Além disso, no escopo da Administração Penitenciária, o então Secretário de Justiça de São Paulo adotaria uma série de procedimentos que tinha por finalidade reduzir a discricionariedade dos gestores prisionais e o personalismo que marcava as rotinas dos estabelecimentos penais, visando a ampliar os parâmetros jurisdicionais da execução penal, numa perspectiva de *humanização das penas* (TEIXEIRA, 2009).

Entretanto,

Os anos seguintes, entre a abertura democrática até a criação da SAP, caracterizaram-se por um marcado desequilíbrio institucional, tensionado entre visões contrárias e práticas contraditórias na condução da questão penitenciária. Ao mesmo tempo em que esforços eram empreendidos para reorganizar a estrutura penitenciária sob uma lógica da justiça e de direitos humanos, por meio da criação da Coespe, a maioria da população penitenciária permanecia nas cadeias e carceragens da Polícia (FILHO, 2017, p. 48).

Estes conflitos, por seu turno, seriam aprofundados na gestão governamental seguinte, liderada pelo governador Franco Montoro (1983-1987) e pelo Secretário de Justiça, José Carlos Dias, quando, por meio de uma série de medidas que ficariam reconhecidas como a *política de humanização dos presídios* (GÓES, 2009; SALLA, 2007), a qual, em termos gerais, propunha melhorar as condições dos cárceres por meio da ampliação de vagas e da criação de comissões de participação de servidores penais e pessoas presas, as resistências, interna e externamente, ao aprimoramento da gestão prisional com o enfoque em direitos humanos, tornar-se-iam ainda mais explícitas, gerando consequências duradouras de recrudescimento na perspectiva punitivista da execução penal:

Diretores de disciplina, carcereiros e guardas penitenciários se acostumaram a monopolizar a maior parte da rede de micropoderes que perpassam o dia a dia dessas instituições e de seus habitantes e foram os primeiros a sentirem-se ameaçados com as novas propostas de Humanização (GÓES, 2009, p. 51).

¹⁶² Já na Penitenciária do Estado era comum a presença de assistentes sociais e profissionais de saúde, bem como chefes de oficinas. A diferença, contudo, foi que a partir da criação da COESPE tais profissionais passaram a compor diferentes núcleos da estrutura interna das unidades prisionais, com previsão de cargos e contratações para cada nova unidade prisional inaugurada. Tratava-se, portanto, da institucionalização de um modelo de tratamento penal, não de um caso isolado, como fora na Penitenciária do Estado.

Ademais, Secretaria de Justiça, diretores de presídios e membros do Poder Judiciário acusavam-se mutuamente de descumprimento de medidas previstas na nova legislação da execução penal de 1984, em especial no tocante à concessão de benefícios e progressão de pena: ao passo que o Executivo acusava o Judiciário de morosidade, este reclamava que as unidades prisionais descumpriam os procedimentos burocráticos necessários ao encaminhamento e análise dos requerimentos (GÓES, 2009).

Não obstante, todos estes órgãos continuarão a contribuir para reafirmar a proeminência da Segurança, a qual também constitui a principal preocupação da já diversificada *burocracia penitenciária*, agora dotada de profissionais de múltiplas formações que atuam no conjunto disperso das atividades oferecidas para as pessoas privadas de liberdade. Lourenço (2007, p. 58) apresenta o relato de um agente prisional que corrobora essa proeminência da Segurança sobre os demais feixes da execução penal:

Em 1983 é. 80, começo de 83, então, eu acho que nesse período havia mais disciplina, o sistema era voltado para uma recuperação do preso, havia melhor laborterapia, havia uma preocupação realmente, se ensinando o preso desde a hora da manhã, quando ele se levantava ele tinha preocupação de aprender a cuidar da sua roupa, da sua higiene pessoal, o respeito numa hierarquia, como se diz.

Percebe-se, então, que apesar da criação da COESPE e da institucionalização de instâncias de tratamento penal compostas por equipes formadas por profissionais de diferentes áreas, não irão ocorrer mudanças significativas no modo de operacionalizar as atividades no dia a dia dos estabelecimentos prisionais, cuja rotina permanecerá sendo organizada em função do primado da Segurança, compreendida em termos de vigilância e controle das pessoas presas.

Na década seguinte, o ingresso do país nas políticas neoliberais, a partir da eleição, para o governo federal, de Fernando Collor de Mello, deu início à expansão dos aparatos prisionais em todos os entes federativos, expansão acompanhada de uma diversificação de modelos de gestão e da coexistência entre concepções penais que, conquanto propugnem, como consubstanciado pela Lei de Execuções Penais, o caráter ao mesmo tempo retributivo, preventivo e restaurativo da pena, são mobilizados, sobretudo, por meio de procedimentos que privilegiam a segurança da instituição-prisão e sua reprodução enquanto equipamento de neutralização dos indivíduos criminosos.

Longe de apontar que a trajetória da política penitenciária paulista tenha se reproduzido nos demais estados, o que pode ser afirmado a partir das mudanças operadas

na gestão prisional de São Paulo é que o dispositivo penitenciário brasileiro foi sendo constituído a partir de um jogo de forças cujos registros bibliográficos referentes às mudanças operadas nas prisões paulistas permite inferir seus impactos na formulação de propostas legislativas e de políticas penais levadas a cabo por diferentes governos, em âmbito nacional¹⁶³.

Assim, o que importa notar no período que vai do ocaso do regime militar até a virada para o século XXI é que a Administração Penitenciária

percorreu um processo de contração e distensão ao longo dos anos. Por distensão entendemos períodos de maior abertura da organização penitenciária à participação social, maior porosidade das unidades prisionais, ênfase nos direitos humanos e inovações administrativas significativas. Por contração, entendemos períodos em que há maior ênfase na segurança pública em detrimento dos direitos fundamentais, opacidade das unidades e nula ou mínima inovação institucional (FILHO, 2017, p. 65).

Ao iniciar o novo século, a prisão ocupa um papel distinto daquele que lhe fora conferido na instauração de República brasileira. Em tempos atuais, gerenciar as prisões exige ter como enfoque prioritário a própria sustentação e reprodução do aparato prisional, numa época em que o encarceramento massivo impõe novos desafios de controle da população prisional e das políticas penais. Nesta perspectiva, o percurso de instituição de um corpo profissional multifacetado, a criação de órgãos distintos em cada estado e a proeminência do ordenamento da Segurança para as concepções da Administração Penitenciária compõem feixes de visibilidade do dispositivo, cuja função principal é, por sua vez, gerenciar o enorme e crescente contingente de pessoas encarceradas.

Macaulay (2013) refere-se a este período de adesão do Brasil às políticas penais neoliberais que darão impulso ao processo de encarceramento massivo como um momento de importação e adaptação de “ortodoxias penais norte-americanas / anglo-saxãs”, em que as características de um Estado Penal são adotadas de modo seletivo e ajustável ao contexto local.

Para a autora, o veloz crescimento das taxas de encarceramento no Brasil das décadas de 1990 e, especialmente, 2000, produziu uma multiplicidade de arranjos

¹⁶³ Vale lembrar o impacto de propostas surgidas em São Paulo e que geraram alterações administrativas e legislativas em nível nacional, conforme apontado no Capítulo I. Essa influência paulista para a legislação e para as políticas de execução penal também está descrita em Furukawa, 2015.

políticos e organizacionais da política prisional, com a incorporação de modelos, práticas e princípios muitas vezes divergentes, que seriam decorrentes de fatores como o pacto federativo brasileiro, marcado pela descentralização da gestão prisional, cuja responsabilidade, conforme já descrito, cabe aos governos estaduais, com reduzida capacidade do governo central em induzir ou coordenar esforços alinhados em nível nacional; da própria extensão territorial brasileira e sua diversidade regional, que dificultaria a adoção de modelos padronizados de gestão prisional; da força política e burocrática de determinados atores, como o Judiciário, grupos de direitos humanos, organizações religiosas e da sociedade civil e, também, grupos criminais organizados, “todos capazes de encontrar espaço dentro do sistema penitenciário para articular e implementar visões alternativas de ordem, controle, moralidade, governamentalidade e sociabilidade” (MACAULAY, 2013, p. 371)¹⁶⁴.

Paralelamente ao crescimento nas taxas de encarceramento, Macaulay ressalta a expansão do aparato prisional, com a construção desenfreada de novos estabelecimentos penais em todos os estados brasileiros e a transferência de presos de carceragens para unidades penitenciárias, com destaque, conforme descrito no capítulo I, para o estado de São Paulo. Ademais, a autora chama a atenção para a disseminação de um novo *ethos* da administração prisional, representado por uma “governamentalidade do abandono” típica de uma abordagem neoliberal da punição, em que “as condições de detenção podem ser caóticas e degradantes, pois não há intenção real de reintegrar esses excedentes de população na sociedade capitalista moderna” (MACAULAY, 2013, p. 381).

Estabelece-se, portanto, um novo padrão de gerenciamento das prisões, em que, conforme descrito a partir de Godoi (2015), prioriza-se o controle dos fluxos e passagens, em detrimento da neutralização, da reintegração ou do isolamento dos criminosos. É nesta perspectiva de um controle de populações que o dispositivo penitenciário brasileiro adentra o século XXI, tendo sido necessário, portanto, dotar o aparato prisional de um corpo profissional qualificado para este novo momento.

Em linhas gerais, ainda de acordo com Macaulay, o expansionismo penal brasileiro carregará consigo um traço bastante característico, qual seja, a coexistência entre modelos antagônicos de prisão e de gestão prisional. Esta coexistência, ressalta a

¹⁶⁴ Todas as citações desta autora possuem livre tradução a partir do original.

autora, não resulta nem de uma racionalidade administrativa capaz de diferenciar tipos penais e seus regimes correspondentes, nem de uma penalogia explícita e exclusivamente neoliberal, capaz de tolerar experiências e oposições internas ao “sistema”, mas sim de um alinhamento entre este neoliberalismo penal e a coexistência de diferentes linhas ideológicas e filosóficas referentes ao crime e à punição, cujos atores, dentro e fora dos aparatos governamentais, exercem influência recíproca e forjam espaços de experimentação.

É neste escopo da coexistência que irão surgir e se disseminar experiências díspares como o Regime Disciplinar Diferenciado, os Centros de Ressocialização implantados em São Paulo, as APACs – unidades administradas pela Associação para a Proteção e Assistência aos Prisioneiros, uma organização da sociedade civil -, e, já em 2006, o Sistema Penitenciário Federal, baseado no modelo estadunidense de isolamento celular das pessoas presas.

Como descrito anteriormente, São Paulo foi o primeiro ente federativo a criar um órgão específico para a gestão prisional – o DIPE, em 1956 – e a transformá-lo, quase quatro décadas depois, numa estrutura administrativa de alto escalão na gestão governamental, por meio da criação, em 1993, da primeira Secretaria Estadual de Administração Penitenciária. Se a criação da SAP-SP surge como resposta política à tragédia do Carandiru, seus impactos e significados irão muito além de um efeito simbólico imediato. Como informa BARROS (2015, p. 04),

Desde sua fundação, em 1993, passando por sua atuação mais marcante a partir de 1999 (com a nomeação do secretário Nagashi Furukawa) e a redução/extinção dos gabinetes anteriormente responsáveis pela administração das unidades prisionais – o DIPE e COESPE – a SAP tem concentrado poder e aumentado sua área de controle por meio de ações administrativas que se inscrevem no processo de expansão prisional. (...) Ao se contrastar o início de suas atividades em relação ao panorama atual, é possível notar uma diversificação de regimes disciplinares (Centros de Reabilitação, Ala de Progressão Penitenciária, Centro de Progressão Penitenciária, Penitenciárias Femininas), assim como a inclusão das Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMA's), e das Centrais de Atenção ao Egresso e Família (CAEF's), incorporadas à Secretaria por meio da criação de uma nova subdivisão, a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania.

Comparando o crescimento da SAP-SP com outras instâncias do governo paulista, Barros coteja o orçamento desta Secretaria com a Secretaria de Educação e aponta uma variação, no período de 1996 a 2012, de, respectivamente, 1128% contra 589% (BARROS, 2012, p. 146). Este crescimento orçamentário da Administração

Penitenciária, por sua vez, não significa a superação do regime de escassez que marca a gestão prisional, mas, por outro lado, aponta para uma governamentalidade específica de um controle populacional, controle este que encontra nos fluxos entre os lados de dentro e de fora das prisões sua expressão mais marcante, fazendo ressoar o alerta foucaultiano quanto a caracterização das sociedades a partir do “destino que reservam não aos defuntos, mas aos vivos das quais querem se livrar, da maneira que elas controlam aqueles que tentam escapar ao poder, como reagem àqueles que transgridem, infringem ou evitam as leis” (FOUCAULT, 2015, p. 03).

É neste cenário que se evidencia a centralidade da *burocracia penitenciarista* e a proeminência do ordenamento da Segurança na conformação do dispositivo. Numa visita a um presídio feminino no estado do Ceará, em julho de 2016, deparei-me com uma situação bastante significativa desta governamentalidade do controle populacional:

Chegamos à unidade prisional por volta das 11:30h da manhã. Eu acompanhava uma comitiva do Depen que fora fazer uma série de atividades com vistas a planejar uma proposta de reestruturação da Administração Penitenciária local, prevendo uma pactuação entre governos Federal e Estadual. Após uma rápida passagem por algumas áreas de serviços –pequenas oficinas de artesanato e salão de beleza – chegamos aos pavilhões habitacionais, onde, naquele momento, ocorria a barulhenta entrega das refeições às mulheres presas: carrinhos com enormes panelões são levados para uma copa, separada por grades da área de convívio. Ali as mulheres fazem filas, cada qual com uma vasilha na mão, onde será despejado o almoço. Algumas portam potes de sorvete, outras, latas de leite; outras apresentam vasilhas maiores, que serão compartilhadas por duas, três pessoas. O que percebo é que mesmo o recipiente onde são servidas as refeições foram fornecidos pelas famílias daquelas mulheres, uma vez que não é um item padronizado que teria sido oferecido pela administração da unidade. Após as refeições, cada mulher lavará sua vasilha nos tanques de lavar roupas que existem no pavilhão. “Vocês são do juizado?”, muitas perguntam. E apenas de nossas negativas, as mulheres aproveitam a presença de *peessoas de fora* para apresentar diversas reivindicações. Aproximo-me de um dos acessos do pavilhão e um grupo de mulheres forma um amontoado à minha frente. Separados pela grade, tento organizar uma conversa, pois muitas querem apresentar suas queixas ao mesmo tempo. Então peço para que me deixem fazer algumas perguntas: se elas recebem visitas e em quais dias, se há ocorrências de maus-tratos e tortura, se a

direção do estabelecimento costuma descer para os pavilhões para acompanhar as rotinas e ouvi-las e, finalmente, como é a rotina do dia a dia da prisão. As respostas não variam daquilo que se ouve na maior parte das unidades prisionais; o que, em geral, muda, é a intensidade, a passividade, a raiva ou a angústia com que são feitos os relatos: a alimentação que é precária e mal preparada, a falta de atividades de educação, cultura, trabalho. A precariedade do atendimento de saúde. As dificuldades no andamento dos processos e a falta de assistência da Defensoria Pública. E, para minha surpresa, a rotina diária de horários e atividades: sem haver quase nada para que ocupem o dia, as mulheres ficam a maior parte do tempo “soltas” nos pavilhões e às três horas da tarde são recolhidas às celas, onde permanecerão até às seis horas do dia seguinte. Após cerca de 40 minutos, a diretora da unidade informa que nosso almoço será servido. Saímos daquela área e seguimos para um pavilhão que era utilizado para atividades diversas, como visitas das famílias às mulheres presas e encontros religiosos. Ali estava posto nosso almoço, que fora trazido da cozinha onde eram preparadas as refeições dos servidores. Arroz, feijão, carne cozida, farofa, salada de folhas. E sobremesa: dois tipos de pudim. No serviço, três mulheres presas, que trabalhavam exatamente cozinhando para a direção e funcionários da unidade. Muito diferente da refeição que eu vira ser servida às mulheres presas. Findo o almoço, retiro-me daquele pavilhão e vou circular pela unidade, em busca de um local onde pudesse fumar um cigarro. Logo um grupo de servidores também se aglomera naquele pequeno quadrado que, embora acessado por uma porta no corredor central, não parece ter qualquer outra utilidade a não ser acolher os fumantes em tempos de restrição de espaços para os tabagistas. Conversando com meus colegas de fumaça, questiono-os sobre a questão dos horários de tranca: “porque as mulheres são recolhidas às três horas da tarde? Não é muito cedo?”. A resposta é ainda mais surpreendente do que a informação que eu obtivera: “é porque aqui anoitece rápido demais, então é melhor deixar a tranca fechada”. Calei-me com a provocação na cabeça: “e para que serve a lâmpada elétrica?” – anotações em caderno de campo, julho de 2016.

Percebe-se que as mudanças operadas no bojo da massificação do encarceramento se dão num quadro que reúne alguns condicionamentos – ou atualizações – internos do próprio dispositivo penitenciário. Primeiramente, a expansão física dos aparatos prisionais em todos os estados, impulsionada pela experiência paulista de interiorização, descentralização e desterritorialização. Em segundo lugar, a implantação, conforme apontado no Quadro 1 (tipologia dos órgãos gestores), de órgãos ou instâncias destinadas

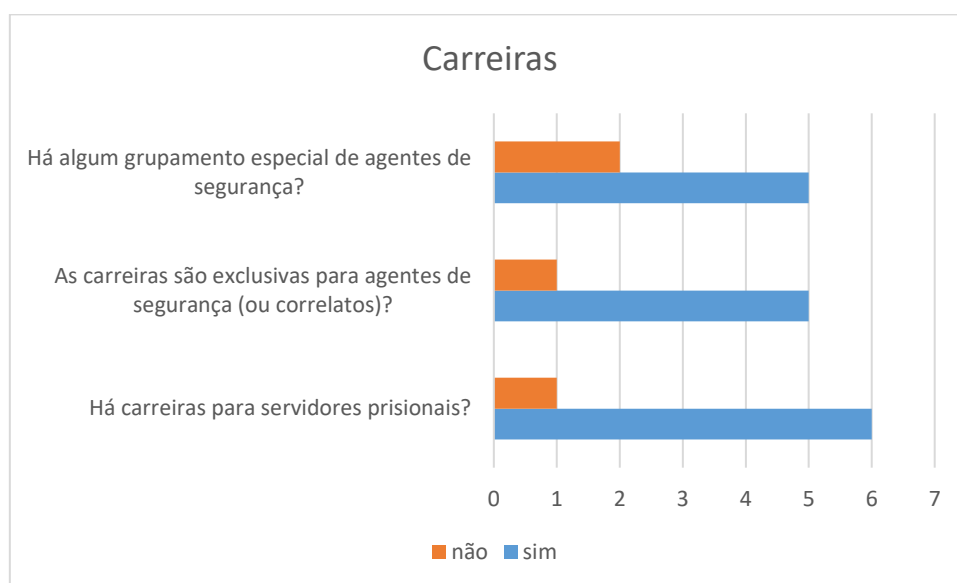
à Administração Penitenciária. Além disso, a configuração de carreiras para servidores penais, muito embora não haja, assim como no caso dos órgãos gestores, uma tipificação específica destas carreiras, tal qual apontado pela pesquisa *Diagnóstico dos Serviços Penais*, mencionada anteriormente.

Uma quarta atualização decorre daquela perspectiva assumida a partir da criação dos primeiros órgãos gestores em meados do século XX, e da criação das primeiras equipes formadas por servidores de múltiplas especializações, isto é, a prioridade dada à administração das próprias prisões em superação à função regeneradora da pena, e que permitirá, na passagem para o novo século, fazer das técnicas e tecnologias de gerenciamento das prisões estratégias para gerenciamento da população encarcerada, exige também uma instrumentalização dos servidores prisionais de outras especializações – técnicos, assistentes sociais, psicólogos, médicos, etc – como profissionais da Segurança. O relato abaixo, extraído do livro *Fragments de discursos (não tão amorosos) sobre o Exame Criminológico* (FREITAS [et.al.], 2013, p. 69) e que traz o depoimento de uma psicóloga de Sergipe, ilustra como o dispositivo penitenciário opera essa especialização das funções:

“Sou psicóloga há trinta anos, quinze anos de sistema penal. [...]. DESIPE convocou os concursados da secretaria de saúde porque não tinha quadro, tinha muito pouca gente. Estava inaugurando um hospital penal para doentes de AIDS. [...]. Após cinco anos de prática no hospital fui fazer Psicologia na unidade prisional e, aí sim, tive contato com o Exame Criminológico e a CTC. [...]. A meu ver, ter que aceitar essa questão de sair do hospital para entrar na unidade prisional, é sair da saúde. Essa é a grande questão do psicólogo do sistema penitenciário. Então, a gente é profissional da saúde e estamos lá fazendo Exame Criminológico e a CTC que é uma questão de punição. Você faz parte de uma equipe que vai punir os presos pelas faltas disciplinares que eles cometem. É um pequeno tribunal”.

Por fim, ocorre a ampliação do quadro dos profissionais da Administração Penitenciária como profissionais de Segurança Penitenciária, em detrimento dos serviços e assistências previstos na Lei de Execuções Penais, o que também foi evidenciado nas entrevistas realizadas com gestores ou representantes dos órgãos da Administração Penitenciária nos estados visitados entre julho de 2015 e junho de 2016, quando questões acerca das carreiras penais foram apresentadas, estando suas respostas sintetizadas no gráfico abaixo:

Gráfico 6: carreiras da gestão prisional



Elaborado a partir de entrevistas com gestores estaduais realizadas entre julho de 2015 a junho de 2016.

Observe-se que dentre os gestores entrevistados, seis afirmaram que o estado possuía um quadro profissional para a Administração Penitenciária, sendo que um estado estava em fase de realização de concurso público para provimento da primeira turma de servidores prisionais, pois até então a gestão dos estabelecimentos era realizada por servidores da Polícia Civil à frente dos postos de comando na Secretaria e nos estabelecimentos.

Assim, a maioria dos entrevistados responde positivamente à questão “há carreiras para servidores prisionais?”, ao que se complementa a maior parte de respostas também positivas à segunda questão: “as carreiras são exclusivas para agentes de segurança – ou correlatos?”, indicando uma compreensão de que as carreiras prisionais são restritas aos cargos e funções voltados para os serviços de custódia, o quais, por seu turno, são caracterizados primordialmente como atividades de vigilância, controle e punição.

Complementando esta perspectiva, nota-se que cinco entrevistados responderam positivamente à questão “Há algum grupamento especial de agentes de segurança?”, grupamentos estes que têm como principal função realizar o trabalho de contenção de motins ou rebeliões, sendo considerados grupos de elite da Administração Penitenciária. Percebe-se, portanto, que o exercício da profissão penitenciária está fundamentalmente baseado no exercício das atividades de vigilância, controle, contenção e punição das

pessoas presas e dos demais indivíduos que, por diversas razões, adentram as unidades prisionais. Realizar o controle dos fluxos é, destarte, a principal função dos servidores prisionais. Uma função de controle populacional. Uma função que não se resume ao interior das prisões, ou à categoria majoritária dos agentes penitenciários.

O quadro abaixo, elaborado a partir do cruzamento de dados do Infopen 2016, com dados da pesquisa *Diagnóstico dos Serviços Penais* e informações coletadas por meio das entrevistas realizadas nas visitas aos estados, apresenta um panorama das carreiras de servidores penais em cada ente federativo.

Quadro 3: carreiras dos serviços penais por estado da federação.

UF	Carreiras									
	nomenclatura	ano de regulamentação	escolaridade de ingresso	taxa de PPLs por servidor	legislação própria	planos de carreiras, cargos e salários	percentual de temporários/terceirizados	porte de armas	outros servidores	
									administrativos	serviços e assistências
AC	agente penitenciário	2008	EM	5,5	S	NI	0	S	S	S
AL	agente penitenciário	2006	EF	15,1	S	N	NI	S	N	N
AM	agente penitenciário	não há	EM	12,2	N	N	88%	NI	N	N
AP	agente penitenciário	2001	EM	2,9	S	NI	0	S	S	S
BA	agente penitenciário	1997	NI	7,1	S	N	40%	S	N	N
CE	agente penitenciário	não há	não há	12,5	N	N	NI	NI	N	N
DF	agente de atividades penitenciárias	2009	ES	11,5	S	NI	NI	S	S	S
ES	inspetor penitenciário	2006	EM	7,9	S	S	69%	S	N	N
GO	agente de segurança	2013	ES	9,8	S	S	65%	S	N	N
MA	agente penitenciário	1994	ES	5,2	S	S	NI	S	S	S
MG	agente de segurança	NI	EM	3,7	S	S	70%	NI	S	S

UF	Carreiras									
	nomenclatura	ano de regulamentação	escolaridade de ingresso	taxa de PPLs por servidor	legislação própria	planos de carreiras, cargos e salários	percentual de temporários/terceirizados	porte de armas	outros servidores	
									administrativos	serviços e assistências
MS	agente penitenciário	2004	ES	18,6	S	S	4%	S	S	S
MT	agente penitenciário	2004	EM	5,5	S	NI	NI	NI	S	S
PA	agente penitenciário	2006	EM	7,1	S	N	98%	NI	N	N
PB	agente penitenciário	não há	NI	8,8	N	N	NI	NI	N	N
PE	agente penitenciário	2008	NI	35,2	S	N	0	S	N	N
PI	agente penitenciário	não há	não há	7,2	N	N	NI	NI	N	N
PR	agente penitenciário	2002	EM	12,7	S	S	10%	S	S	S
RJ	inspetor penitenciário	2005	EM	5,9	S	S	20%	S	S	S
RN	agente penitenciário	NI	NI	13,2	NI	NI	NI	S	N	N
RO	agente penitenciário	não há	EM	4,9	N	S	0	S	S	S
RR	agente penitenciário	2010	EM	10,6	S	N	0	NI	S	S
RS	agente penitenciário	2009	ES	10,6	S	S	4%	S	S	S

UF	Carreiras									
	nomenclatura	ano de regulamentação	escolaridade de ingresso	taxa de PPLs por servidor	legislação própria	planos de carreiras, cargos e salários	percentual de temporários/terceirizados	porte de armas	outros servidores	
									administrativos	serviços e assistências
SC	agente penitenciário	2009	ES	7,1	S	S	40%	S	S	S
SE	agente penitenciário	NI	NI	12,2	NI	N	NI	S	N	N
SP	agente de segurança penitenciária	1986	EM	9,2	S	S	NI	S	S	S
TO	agente de segurança prisional	2013	NI	4	N	N	100%	N	N	N

Fonte: elaboração própria

O primeiro dado a ser destacado diz respeito à já mencionada cisão estabelecida entre servidores dedicados a custódia prisional, em sua maioria identificados como agentes penitenciários, e “outros servidores”, que incluem funcionários de atividades administrativas, de assistências e serviços. Esta cisão já é, em si, resultante de uma perspectiva de gestão prisional que privilegia os aspectos de “segurança”, então compreendida como a contenção, a vigilância, o controle e a punição das pessoas presas, em detrimento das demais atividades previstas, legal e normativamente, para a Administração Penitenciária.

Com relação à nomenclatura dos cargos, é possível encontrar:

- 20 estados denominam a função como “agente penitenciário”;
- 02 estados utilizam o termo “inspetor penitenciário”;
- 02 estados denominam “agente de segurança”;
- no Distrito federal, o termo é “agente de atividades penitenciárias”;
- em São Paulo, a principal categoria é dos “agentes de segurança penitenciária”¹⁶⁵;
- no Tocantins a terminologia até então utilizada era de “agente de segurança prisional”.

Essa variação de termos não é mera casualidade: ela expressa a inexistência de uma categoria nacional de servidores penais, decorrente do próprio modelo federativo e do arranjo jurídico e institucional consubstanciado na Lei de Execuções Penais, o que tanto impossibilita a construção de uma identidade profissional e de agendas políticas e corporativas específicas, como favorece que os saberes e práticas empiricamente construídos, a partir dos processos de conformação do dispositivo penitenciário já descritos, se reproduzam como características “naturais” do exercício da profissão, sendo dada pouca atenção às influências dos ordenamentos da Justiça e da Segurança para esta naturalização.

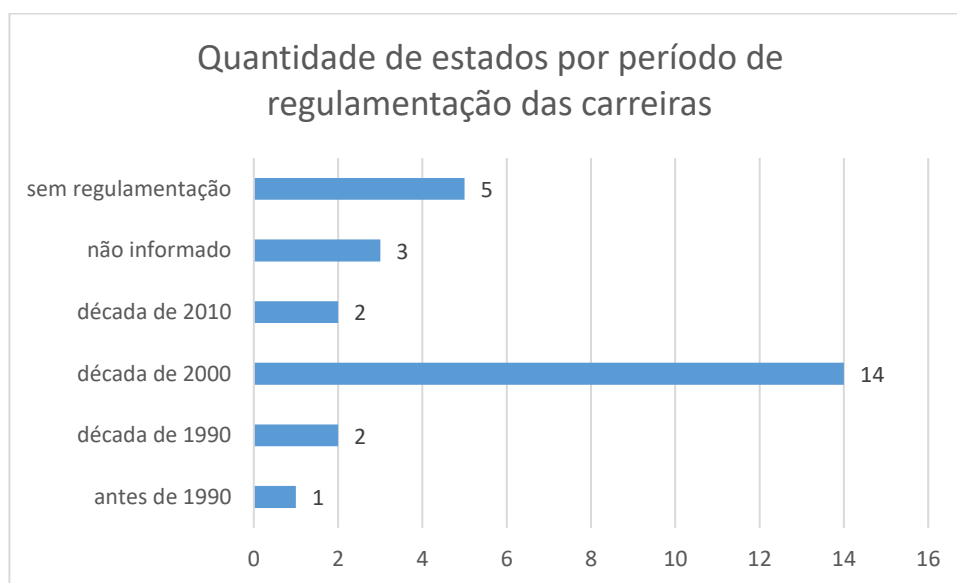
¹⁶⁵ O estado de São Paulo recorrentemente se recusa a fornecer informações sobre a Administração Penitenciária. Foi assim no Infopen de 2014, foi assim na pesquisa *Diagnóstico de Serviços Penais*. Os dados aqui apresentados são de conhecimento empírico decorrente de minha interação no campo. Além disso, em conversa pessoal com dirigente de um órgão da Secretaria de Administração Penitenciária, em 14/12/2016, fui informado que a SAP-SP possuía à época cerca de 31 mil Agentes de Segurança Penitenciária – ASPs; 5.879 Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária – AEVPs; aproximadamente 4.000 outros servidores, dentre analistas socioculturais, analistas administrativos, oficiais administrativos, psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais da saúde.

Essa fragmentação, por seu turno, impede que se considere a categoria dos servidores penais como uma burocracia única, institucionalizada, hierárquica e administrativamente organizada, com uma clara divisão do trabalho e especialização das funções, tal qual sugeriria o modelo clássico weberiano.

Por outro lado, é a própria fragmentação que insere os agentes penitenciários, com suas múltiplas denominações, no bojo da *burocracia penitenciarista*, tomando-se esta categorização não como um único corpo organizado de servidores estatais, mas como expressão dos fluxos que permitem a constante atualização da proeminência do ordenamento da Segurança. Ou seja, nessa perspectiva, a burocracia é, também, o conjunto de práticas que permitem as acomodações do Direito, subordinando-o àquela proeminência da Segurança.

De modo complementar, importa atentar para o período de prevalência na regulamentação da profissão de servidor penitenciário, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 7: *Quantidade de estados por período de regulamentação das carreiras*



Fonte: elaboração própria

O agrupamento da análise dos processos de regulamentação da profissão a partir do marcador temporal – década – faz sentido quando observado que tal regulamentação se relaciona a processos de vinculação entre o aparato prisional e seus condicionamentos externos, ou, em outras palavras, aos processos de constante atualização do dispositivo.

Assim, percebe-se que é na década de 2000, período de aceleração do encarceramento massivo, que a maior parte dos estados irá regulamentar as profissões da Administração Penitenciária, contemporaneamente à criação de seus órgãos gestores. Compreende-se, portanto, que se trata de um novo ciclo de “profissionalização” da Administração Penitenciária, que fora antecedido pela criação dos primeiros cargos de direção (décadas de 1910 e 1920), pela criação dos primeiros órgãos gestores (décadas de 1950 e 1960) e pela diversificação das equipes de profissionais penais (década de 1990).

Este novo momento, por sua vez, é identificado pelas propostas de uma nova racionalidade administrativa, que tem como ponto central a autonomização dos procedimentos realizados no âmbito da Administração Penitenciária, desjudicializando-os e, paralelamente, incorporando na própria estrutura destes órgãos atribuições que, anteriormente, eram típicos dos órgãos de Justiça ou de Segurança, tais como a contagem de tempo para liquidação de pena e oitivas de pessoas privadas de liberdade, até então procedimentos exclusivos do Poder Judiciário e que passam a ser realizados pelas próprias diretorias de estabelecimentos prisionais, ou o transporte, escola, vigilância de muralhas, contenção de motins e rebeliões, com a proliferação de grupamentos especiais, a partir da criação, respectivamente, da categoria do Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária, em 2001, e do Grupo de Intervenção Rápida, em 2004, ambos na Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo.

No levantamento realizado nos estados visitados, entretanto, ficou claro que o cenário nacional é bastante diverso, muito embora todos os representantes entrevistados tenham manifestado apoio e concordância com a ideia de que os órgãos gestores da Administração Penitenciária tenham seus grupamentos especiais conforme o modelo adotado em São Paulo:

Temos aqui um Grupo de Operações de Segurança – entrevista com gestor da Administração Penitenciária, região nordeste, 18 de fevereiro de 2016.

Ainda não temos um grupamento especial e em situações de crise recorremos ao Grupo de Operações Táticas da PM. Mas com a realização do concurso, esperamos em breve compor essa força também - entrevista realizada com servidor designado pelo Secretário de Estado (A), região Norte do Brasil, em 30 de março de 2016

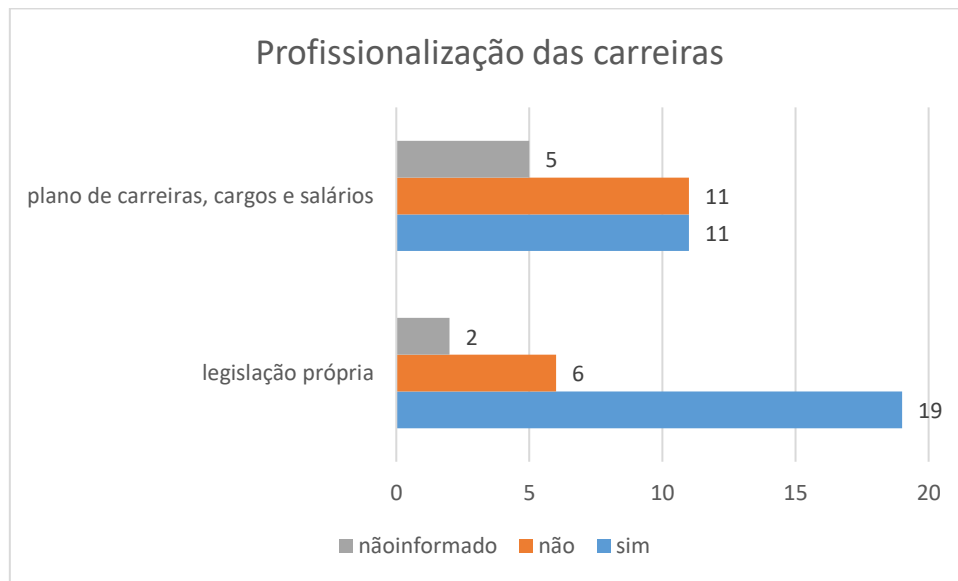
Nós criamos o Grupo de Operações de Repressão – GORE, para conter rebeliões e realizar as transferências - – entrevista realizada com Secretário de Estado (A), região Centro-oeste, em 03 de fevereiro de 2016.

Assim, além da existência de grupamentos especiais em cinco dos sete estados visitados, chamou atenção a disparidade nos procedimentos de inclusão/transferência das pessoas privadas de liberdade, havendo 4 estados onde transferências somente são realizadas mediante autorização das Varas de Execução Penal/Criminal de origem e de destino do processo e 3 estados onde apenas a vara de destino autoriza a inclusão da pessoa presa. Em âmbito nacional essa diversidade é ainda maior, havendo casos, como em São Paulo, em que a transferência é autorizada exclusivamente por vias administrativas, cabendo ao diretor do estabelecimento penal apenas comunicar a Vara de Execução.

Num texto de memórias e registros sobre sua passagem pela SAP-SP, Nagashi Furukawa relata como mudou seu posicionamento sobre essa questão. Primeiramente, como Juiz de Execução em Bragança Paulista, Furukawa “defendia ardorosamente” que a “movimentação deve ser precedida de autorização judicial”. Anos depois, nomeado Secretário de Estado, Furukawa passou a defender que “não havia a mínima possibilidade de pedir autorizações judiciais para transferência de presos, tal era o número das movimentações” (FURUKAWA, 2015). Mais uma vez, presenças perversas, ausências ostensivas! Face à impossibilidade cartorial de processar os milhares de pedidos de transferências que são diariamente realizadas, o procedimento foi desjudicializado, afrontando o princípio do juiz natural da execução criminal, desterritorializando o processo de execução, ampliando a autonomia e discricionariedade dos gestores prisionais, bem como as possibilidades de arranjos e negociações infralegais no âmbito local da Administração Penitenciária e afetando milhares de familiares de pessoas presas que veem prejudicadas suas rotinas de visitação.

Por outro lado, a profissionalização das carreiras apresenta-se ainda bastante fragilizada, conforme destacado pelas colunas “legislação própria” e “planos de carreiras, cargos e salários”, cujos dados são sistematizados no gráfico abaixo:

Gráfico 8: profissionalização das carreiras de servidores prisionais



Fonte: Elaboração própria.

Embora a maior parte dos estados informe haver legislação própria para as carreiras – ressaltando que o Diagnóstico diz respeito aos agentes prisionais -, vê-se que um número significativo de estados não possui esta legislação, o que pode significar tanto que as funções da Administração Penitenciária são terceirizadas para a iniciativa privada, caso do Amazonas, onde boa parte das unidades está sob gestão de empresas, como também pode dizer respeito à presença de outros servidores públicos na gestão prisional, seja a Polícia Militar, como na Bahia, seja a Polícia Civil, como no Tocantins. Pode ainda dizer respeito aos processos de terceirização de funções, nos quais ainda que a gestão prisional seja pública, os servidores são contratados em caráter temporário, como nos casos do Pará e Sergipe – neste havendo, tal como no Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais e Santa Catarina, uma coexistência significativa de servidores terceirizados e concursados.

Todavia, a questão se agrava quando se trata da existência ou não de planos de cargos, carreiras e salários, havendo forte desregulação na projeção de carreiras, o que contribui para o uso clientelista da ocupação de cargos de liderança, chefia e direção em estabelecimentos prisionais. Ademais, essa desregulação, acrescida da inexistência ou insuficiência de profissionais para as demais atividades da gestão prisional, como as funções administrativas e a execução dos serviços e assistência, favorece o estabelecimento de acordos ou negociações de interesses pela ocupação destas funções,

as quais, em princípio, acarretam menos tensões do que o convívio direto com as pessoas presas, como no relato apresentado por Siqueira (2016, p. 196):

As conversações e entrevistas apresentaram diferentes pontos de vistas sobre uma zona de tolerância de ilegalidades das mais diversas, que são negociadas com a ordem institucional, e agenciadas pela intensa circulação de pessoas, ideias e mercadorias. A saúde mental é valorizada como um importante atributo profissional. Nessas condições de privação de segurança, os funcionários assumem estratégias de trabalho para garantir a integridade física e a saúde mental. Muitos agentes de segurança penitenciária consideraram que as pressões do cotidiano de trabalho levam à deterioração das condições psicológicas que poderiam ser consideradas saudáveis. Conforme relatou S. (33 anos) (...) A estratégia de S. (33 anos) foi seu pedido para trabalhar nos setores administrativos da unidade prisional, de modo que não tivesse que entrar nos pavilhões e raios, ou seja, na cadeia propriamente dita, que são os locais mais estressantes e perigosos para o trabalho de um agente penitenciário. Sua estratégia está ligada a seu desejo de não ter de ir para a área de pavilhões, que é visto como o lugar em que é necessário “ceder” aos presos e as chances de ser afetado negativamente.

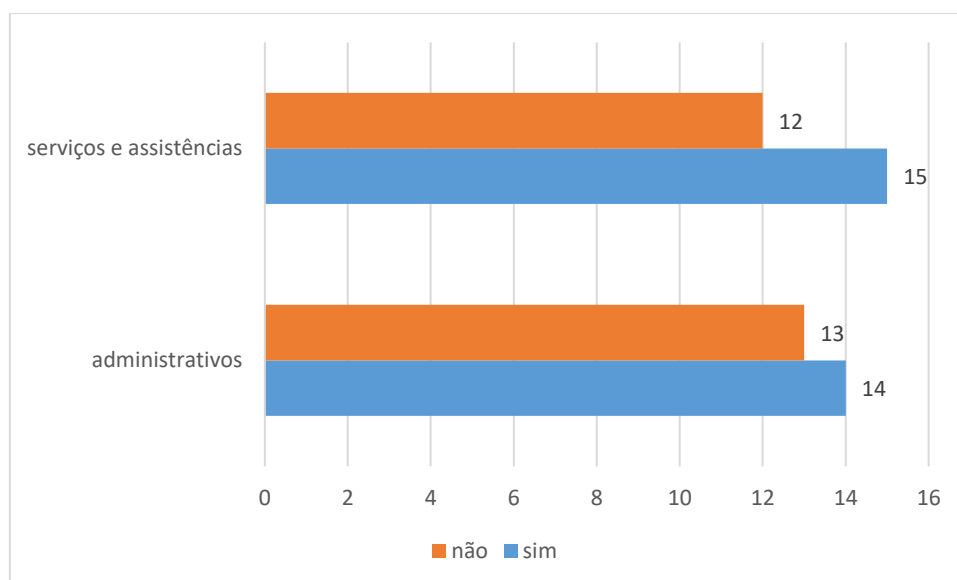
Da mesma forma, relato obtido junto a um agente penitenciário de São Paulo reforça a prática de acordos que decorre da discricionariedade na ocupação das funções ou postos de trabalho: “tenho doze anos de profissão, eu posso escolher ficar num lugar que não vai me dar trabalho”, foi a resposta de M., quando indagado sobre os critérios utilizados pela diretoria a qual estava subordinado para designação dos servidores nos diversos postos existentes na unidade prisional (Anotações em caderno de campo, junho de 2018).

A gestão da escassez se revela também quando consideradas as colunas “taxa de PPLs por servidor” e “outros servidores”. No primeiro item, considerando a Resolução nº 09, de 13 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a proporção aceitável de pessoas privadas de liberdade sob custódia de cada servidor prisional, que é de 5 X 1, apenas é respeitada em três estados da federação, sendo descumprida em todos os demais estados¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Cabe ressaltar que a coluna “taxa de PPLs por servidor” foi elaborada com dados do Infopen 2016. No entanto, neste documento não consta a proporção referente ao Rio de Janeiro, que não foi informada ao Departamento Penitenciário Nacional. A proporção aqui informada foi extraída da pesquisa Diagnóstico dos serviços penais, na qual, contudo, há, com relação aos demais estados, dados bastante distintos daqueles contidos no Infopen. Diferenças de período, de metodologia de coleta e da própria conceituação acerca dos servidores podem influenciar a distinção nos dados obtidos.

Já no tocante à contratação de servidores administrativos e de execução dos serviços e assistências, o quadro é igualmente precário, conforme representado no gráfico a seguir:

Gráfico 9: Servidores prisionais das áreas de serviços/assistências e administrativos



Fonte: Elaboração própria

Observando-se, inicialmente, que quase a metade dos estados sequer possui funcionários contratados para as funções administrativas e para a execução de serviços e assistências, é importante acrescentar a este dado a informação de que, onde há estes funcionários, eles são em número reduzido face ao contingente dos agentes penitenciários e, ainda mais agravante, em número insuficiente para atendimento às demandas existentes, o que faz com que, em todos os estados, agentes do setor de custódia sejam desviados de suas funções para preencher as lacunas por funcionários de outros setores, agravando ainda mais aquela taxa de proporção entre PPLs e servidores. Segundo os dados do Infopen – 2016,

Os servidores responsáveis pela atividade de custódia de pessoas representam 74% de todos os profissionais do sistema, somando 78.163 pessoas. Os servidores lotados em cargos administrativos aparecem em segundo lugar, somando 8.900 pessoas (ou 8% do total de servidores). Todas as categorias ligadas à saúde (que compreende os médicos, enfermeiros, dentistas, ginecologistas, clínicos, psiquiatras e demais especialidades) representam, juntas, 6% dos servidores do sistema prisional. Os advogados e assistentes sociais somam, cada um, 1% do quadro de servidores. Por fim, as categorias ligadas à educação (que compreende os pedagogos e professores), soma 3% dos funcionários do sistema (ou 3.124 pessoas) (DEPEN, 2017, p. 46).

Não é à toa que a frase que abre essa seção se reproduz rotineiramente e é dita com tanta veemência por operadores dos estabelecimentos prisionais. Seja por sua predominância numérica, seja pelas concepções vigentes na Administração Penitenciária, que, influenciada pelos feixes da Segurança, compõe seus quadros profissionais voltados para a ênfase no controle, vigilância e punição das pessoas privadas de liberdade, seja, ainda, pela expectativa da sociedade mais ampla com relação às funções da pena, a afirmação de que “só o guarda sabe falar de cadeia” circula entre os servidores penais como um regime de verdade, segundo o qual toda pessoa “externa” – pesquisadores, profissionais de outras áreas que atuam com políticas prisionais, etc – são vistos apenas como “técnicos prisionais de escritório”¹⁶⁷.

Este pretense insulamento, que não guarda relação com uma suposta produção de conhecimentos e estratégias político-institucionais, como seria de se esperar de uma organização burocrática efetivamente insulada, tal qual descrito no capítulo 3, é alimentado, paradoxalmente, por instituições externas à instituição-prisão, mas que sobre ela exerce influência determinante. Trata-se, uma vez mais, das forças da Segurança, as quais também predominam nos escassos e adaptados cursos de formação profissional que são oferecidos aos servidores prisionais.

Utilizando dados do *Diagnóstico de Serviços Penais* e do *Diagnóstico das escolas estaduais de serviços penais* (DEPEN, 2016), o quadro abaixo apresenta um panorama geral das Escolas de Formação dos servidores prisionais nos estados da federação.

Antes de apresentar e analisar os dados, entretanto, algumas ressalvas iniciais fazem-se importantes:

1. O quadro compila dados extraídos de diferentes fontes, cada qual com sua metodologia de coleta e finalidades específicas. Ao passo que a pesquisa *Diagnóstico dos Serviços Penais* já foi anteriormente apresentada, o *Diagnóstico das escolas estaduais de serviços penais* foi elaborado por

¹⁶⁷ Expressão extraída de comentário em postagem de rede social na qual eu comentei os massacres no Complexo Anísio Jobim, em Manaus – 2017. No comentário o interlocutor me questionou: “por acaso o senhor já passou por um plantão dentro uma penitenciária ou o senhor é técnico prisional de escritório” (Anotações em caderno de campo, janeiro de 2017). O título da seção, por seu turno, foi extraído de experiências profissionais vivenciadas em abril de 2018, as quais poderão ser retomadas em momentos futuros para novas descrições e análises. Por ora, vale apenas mencionar que a expressão foi enunciada por um gestor de políticas prisionais então recém-empossado para mandato-tampão após a exoneração do então Secretário de Justiça de seu estado para concorrer a um cargo eletivo.

Luciana Silva Garcia como produto de consultoria técnica especializada, realizado no bojo da parceria entre o Depen e PNUD, tendo por objetivo “a produção de subsídios para proposta de modelo de gestão para a escola nacional de serviços penais – Espen do Departamento Penitenciário Nacional-Depen” (DEPEN, 2016, p. 7). Este Diagnóstico foi elaborado por meio da “aplicação de questionário estruturado e aplicado presencialmente nos estados de Goiás, São Paulo, Ceará, Roraima, no Distrito Federal e a distância nos demais” (DEPEN, 2016, p. 7). No entanto, até a finalização do produto, os estados do Amazonas, Amapá, Rondônia, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais não responderam o questionário, ficando de fora, naquele momento do diagnóstico elaborado. Assim, para fins do trabalho ora apresentado, os dados coletados em ambos diagnósticos foram analisados, também, à luz das minhas experiências profissionais em diversos estados, destacando-se que até o momento de escrita deste texto não tive oportunidade de visitar apenas os estados do Amapá e Roraima.

2. No caso de Goiás, há divergências entre os Diagnósticos e as informações que pude coletar durante entrevista com representante do órgão gestor da Administração Penitenciária. Assim, conquanto BRAGA, SILVA e FREIRE (s/d) nomeiem a escola deste estado como “Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização (GESINO)”; e GARCIA relate a “inexistência formal de um órgão de formação e capacitação de servidores” (DEPEN, 2016, p. 35), na entrevista que realizei meu interlocutor não soube responder à questão. A divergência decorre, contudo, do modelo institucional da Administração Penitenciária daquele estado, que passa por frequentes mudanças, ora estando sob responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública, ora da Secretaria de Justiça, ora numa agência vinculada à SSP. Assim, no momento de minha visita, 03 de fevereiro de 2016, a gestão prisional estava a cargo de uma Superintendência da Secretaria de Segurança Pública, inexistindo, conforme apurei com um dirigente de unidade prisional, uma escola de serviços penais, de modo que, naquela gestão, a formação dos servidores penitenciários era realizada pela Escolas de Formação dos profissionais da SSP. É também com base em informações desta Escola que

GARCIA apresenta os dados constantes no produto de sua consultoria (DEPEN, 2016).

3. No caso do RJ, a Escola de Gestão Penitenciária data de 2003, conforme consta no quadro abaixo; porém, trata-se de reestruturação e redesignação, tendo sido oriunda do Centro de Treinamento e Aperfeiçoamento criado em 1985.
4. No caso da Bahia, a Escola existe apenas formalmente. Não há estrutura física nem pessoal e quem faz a formação dos servidores prisionais é o Batalhão de Choque da PM, segundo relatado em BRAGA, SILVA e FREIRE (s/d).

Quadro 4: panorama das escolas estaduais de serviços penais

UF	Nome da escola	Data de criação	Característica		Orçamento próprio		Equipe administrativa	Espaço físico	convênios				Matriz	
			Própria da Gestão Prisional	Escola de órgão externo	Sim	Não			IEs	S.P.	J	Esc. Governo / Poder Executivo	Própria	Depen
AC	Escola de Administração Penitenciária	2007	X			X	4	OG				X		X
AL	Escola Penitenciária	NE	X			X	7	CP				X		X
AM	Escola de Administração Penitenciária	2009	X			X	NI	NI	X		X	X		X
AP	Escola de Administração Penitenciária	2011	X			X	NI	NI		X		X		X
BA	Escola de Estudos e Ensino	NE												
CE	Escola de gestão penitenciária e formação para ressocialização	2007	X			X	10	OG	X		X	X		X
DF	Escola Penitenciária do DF – EPEN/DF	2011	X			X	5	CP		X	X	X		X
ES	Escola Penitenciária do Espírito Santo – Epen	2005	X			X	13	CP		X	X	X	X	
GO	POSSUI SOMENTE ESCOLA DA SSP	NE		X		X	6			X				X

Fonte: elaboração própria

UF	Nome da escola	Data de criação	Característica		Orçamento próprio		Equipe administrativa	Espaço físico	convênios				Matriz	
			Própria da Gestão Prisional	Escola de órgão externo	Sim	Não			IEs	S.P.	J	Esc. Governo / Poder Executivo	Própria	Depen
MA	Escola de Gestão Penitenciária	2012	X			X	NI	NI	NI	NI	NI	NI		X
MG	Escola de Formação da Sec. Defesa Social	NI		X		X	NI	PNI	NI	NI	NI	NI		X
MS	Escola Penitenciária	2006	X			X	NI	PNI	NI	NI	NI	NI		X
MT	Diretoria de Ensino Penitenciário	2011	X			X	15	PP	X	X	X	X	X	
PA	Escola de Administração Penitenciária	2015	X			X	16	SSP				X		X
PB	Escola de Administração Penitenciária	2007	X			X	4	PP	X	X				X
PE	Escola Penitenciária	NI	X			X	NI	NI		X				X
PI	Academia de Formação e Capacitação	NI	X			X	NI	NP						X
PR	Escola de Serviços Penais do Paraná - ESPEN	1991	X			X	7	PP				X		X

UF	Nome da escola	Data de criação	Característica		Orçamento próprio		Equipe administrativa	Espaço físico	convênios				Matriz	
			Própria da Gestão Prisional	Escola de órgão externo	Sim	Não			IEs	S.P.	J	Esc. Governo / Poder Executivo	Própria	Depen
RJ	Escola de Gestão Penitenciária	2003	X			X	46	PP	X	X	X		X	
RN	Escola Penitenciária Des. Ítalo Pinheiro	2007	X			X	9	PP	X		X	X		X
RO	Escola de Estudos e Pesquisas Penitenciárias	2005	X			X	NI	PP		X				X
RR	Núcleo pedagógico de capacitação continuada dos agentes penitenciários	2014		X		X	2	OG	X	X				X
RS	Escola do Serviço Penitenciário	1968	X			X	15	SSP		X	X			X
SC	Academia de Justiça e Cidadania	2012		X		X	28	PP				X		X

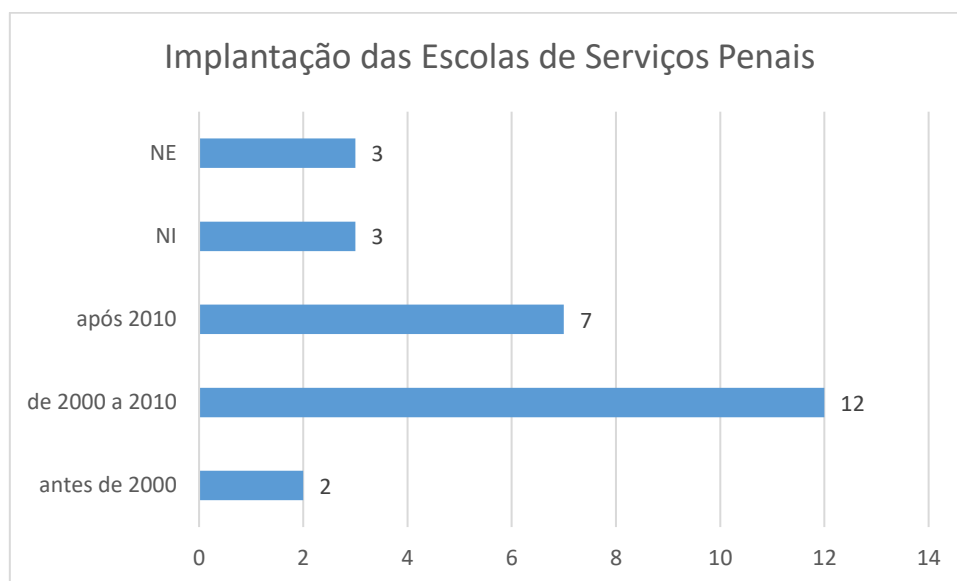
UF	Nome da escola	Data de criação	Característica		Orçamento próprio		Equipe administrativa	Espaço físico	convênios				Matriz	
			Própria da Gestão Prisional	Escola de órgão externo	Sim	Não			IEs	S.P.	J	Esc. Governo / Poder Executivo	Própria	Depen
SE	Escola de Gestão Penitenciária de Sergipe Prof. Acrísio Cruz - EGESP	2005		X		X	7	PP		X	X			X
SP	Escola de Administração Penitenciária Dr. Luiz Camargo Wolfmann	2000	X		X		50	OG	X	X		X	X	
TO	Escola Penitenciária do Tocantins	2007	X		X		3	PP			X			X

Legenda:

- IEs** Instituição de Ensino Superior
- S.P.** Segurança Pública
- J** Justiça
- OG** Órgão Gestor
- CP** Complexo Prisional
- PP** Prédio Próprio
- PNI** Prédio Não Informado
- SSP** Secretaria de Segurança Pública
- NP** Não Possui

Com relação aos dados apresentados, uma vez mais deve-se destacar os períodos de criação das escolas, e, conforme pode ser percebido no quadro, o Rio Grande do Sul foi o primeiro estado a instituir, formalmente, a Escola do Serviço Penitenciário, que foi criada no mesmo momento que a SUSEPE, em 1968, seguido do Paraná, cuja escola data, oficialmente, de 1991. Os períodos de implantação das escolas estão sintetizados no gráfico abaixo:

Gráfico 10: Implantação das escolas de serviços penais



Fonte: Elaboração própria

Excetuando-se aqueles em que a informação não foi obtida (MG, PE e PI), e aqueles onde não existem escolas de serviços penais (BA e GO), além do Estado de Alagoas, em que não existe regulamentação da escola, embora haja profissionais designados para gerenciar os processos formativos dos servidores, nos demais estados as escolas foram implantadas a partir dos anos 2000, com destaque para o período de 2000 a 2010, quando foram instituídas escolas em 12 estados.

Em nenhum dos *Diagnósticos* surgem relatos acerca dos processos de constituição destas escolas, tampouco sobre a preocupação que levou os gestores estaduais a instituir tais órgãos. Em que pese tais questões também não terem sido objeto de aprofundamento nesta pesquisa, uma hipótese plausível de compreensão deste processo está relacionada à própria racionalização da administração pública e à adoção, nas décadas de 1990 e 2000, dos parâmetros da *new public management*, cuja ênfase na produtividade, na gestão de

custos, na racionalização de procedimentos e na obtenção de resultados passaram a ser adotados nos mais diversos órgãos e instâncias da Administração Pública.

Assim, num momento de explosão das taxas de encarceramento e de criação ou aprimoramento dos órgãos gestores da Administração Penitenciária na maior parte dos estados, instituir as escolas de serviços penais era também uma estratégia de dotar os aparatos prisionais de maior racionalidade administrativa.

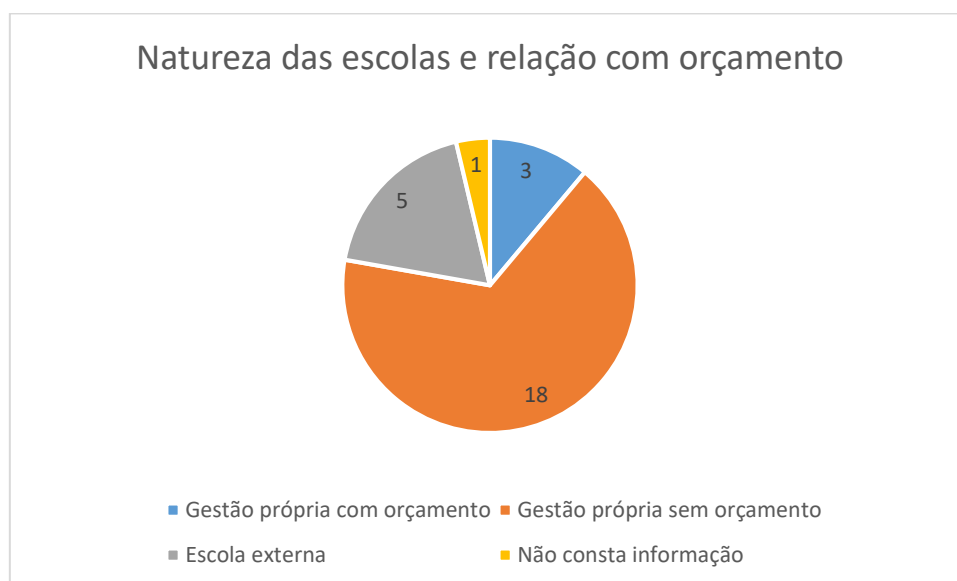
Essa hipótese, por seu turno, mostra-se pertinente quando se considera que processos semelhantes estavam em curso em outras instituições públicas. Analisando os dados de letalidade da Polícia Militar do Estado de São Paulo e os fatores que condicionam a prevalência de uma “disposição homicida” na corporação, NUNES (2016) descreve os processos formativos como momentos de legitimação e atualização de valores, procedimentos e práticas autoritárias e violentas oriundas do regime de exceção política, que persistiriam em tempos pós-redemocratização:

a partir dos anos 1990, iniciou-se um enorme debate em torno da profissionalização das polícias, vista como eixo fundamental de adaptação das forças policiais ao novo ambiente democrático. Essa premissa desencadeou uma aproximação entre a universidade e as polícias. A primeira foi catalizadora de estudos e avaliações sobre práticas formativas, enquanto as corporações, no âmbito estadual, passaram a investir recursos nas academias de polícia e em novas grades curriculares. A criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1997, também cumpriu um papel importante ao definir conteúdos mínimos para formação policial, fomentando a formação por meio da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) e de cursos de ensino à distância (EAD) (NUNES, 2018, p. 86).

Os dados constantes nas demais colunas ajudam a compreender e afirmar esta busca de padrões da racionalização da gestão prisional que, entretanto, estará, uma vez mais, subordinada à influência dos ordenamentos que conformam o dispositivo.

Primeiramente, importa atentar para as relações entre a natureza da gestão da escola e seu orçamento:

Gráfico 11: Natureza das escolas e relação com orçamento



Fonte: Elaboração própria

O que o gráfico informa é que mesmo havendo uma prevalência de escolas criadas especificamente para os órgãos gestores da Administração Penitenciária, a grande maioria destas escolas não possui orçamento próprio, o que as torna dependente de negociações com eventuais parceiros para a realização dos cursos de formação inicial e continuada dos servidores prisionais. Daí a importância de entrelaçar o perfil das escolas, sua estrutura de funcionamento e, em especial, os convênios que mantêm para realizar suas atividades, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5: Natureza da gestão e relação com convênios das escolas de serviços penais

Estado	Gestão Própria	Escola Externa	Orçamento próprio	Convênio com IES	Convênio com SP	Convênio com Justiça	Convênio com Escola de Governo
AC							
AL							
AM							
AP							
BA							
CE							
DF							
ES							
GO							
MA							
MG							
MS							
MT							
PA							

PB							
PE							
PI							
PR							
RJ							
RN							
RO							
RR							
RS							
SC							
SE							
SP							
TO							

Fonte: elaboração própria

Sem estrutura adequada para organizar e executar os cursos de formação dos servidores penais, muito embora, como se observa no Quadro 4, apenas os estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Rio de Janeiro e São Paulo adotem uma matriz curricular própria, ao passo que as demais informam seguir a matriz curricular da Escola Nacional de Serviços Penais, as escolas são obrigadas a buscar alternativas para realizar tanto a formação inicial, ou seja, aquela que deve preceder o início da atividade profissional dos servidores contratados, como os cursos de formação continuada, que envolvem aprimoramento, especialização, atualização, aprendizagem de novos procedimentos, etc.

O quadro 5 mostra que há certo equilíbrio quanto ao perfil das instituições que são mobilizadas pelas escolas estaduais: considerando as categorias “segurança pública”, “escolas de governo”, “justiça” e “instituições de ensino superior”, tem-se a informação de parcerias, respectivamente, em 13, 13, 12 e 5 estados. Tais categorias, por seu turno, envolvem instituições bastante distintas. Assim, ao passo que a “segurança pública” pode incluir desde as corporações policiais, guardas civis e outros órgãos de secretarias de segurança, como os setores de inteligência, na categoria “justiça” tem-se Escola Superior do Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, Varas de Execução Criminal, etc.

Quanto ao funcionamento e efetividade destas parcerias, o *Diagnóstico* elaborado por Garcia destaca que

A interlocução com as polícias civil e militar é predominante em todas as escolas, o

que indica uma forte presença dos conhecimentos do campo da Segurança Pública na educação para serviços penais. Importante pontuar que a falta da estrutura das escolas, em especial nas capacitações de cunho operacional, faz com que recorram às polícias para a utilização dos equipamentos, conforme aponta o diagnóstico. Mas, das escolas visitadas, todas informaram que os profissionais da Segurança Pública também ofertam as capacitações aos trabalhadores do sistema penitenciário (DEPEN, 2016, p. 51).

Além disso, a autora ressalta o perfil das formações oferecidas, sendo que

Os temas de capacitação mais solicitados pelos servidores são de natureza operacional em praticamente todas as escolas ouvidas, com destaque para cursos sobre armamento, munição e tiro, escolta armada e direção defensiva e evasiva. A escola do Rio Grande do Sul observou que as capacitações daquela natureza são as mais solicitadas porque os servidores do sistema penitenciário do estado são em sua maioria da área de Segurança Pública. O Rio de Janeiro indicou que os temas das capacitações são variados e são escolhidos de acordo com uma pesquisa realizada junto às unidades prisionais e administrativas do sistema penitenciário do estado. A escola do Pará informou que em 2016 decidiu por não ofertar cursos sobre procedimentos táticos-operacionais, dando ênfase a cursos sobre valores atitudinais dos servidores; assim, o principal curso ofertado esse ano aborda a responsabilidade administrativa e penal do servidor penitenciário (DEPEN, 2016, p. 41-42).

Por fim, outro destaque importante contido no Diagnóstico diz respeito à falta de integração destas escolas com as Escolas de Governo:

O afastamento das escolas de serviços penais das demais escolas é visto em dez das dezoito ouvidas, já que não integram as redes locais de escolas de governo. A troca de experiências, mesmo considerando as particularidades das diversas carreiras do Estado e o intercâmbio de ações fortalecem as escolas e possibilitam, por vezes, driblar a escassez de recursos para desenvolvimento de ações educacionais. Por isso, a importância de integrar essa rede (DEPEN, 2016, p. 51).

Estruturas precarizadas, predominância de demandas e de ofertas de cursos relacionados às questões tático-operacionais, predominância de parcerias com instituições da “segurança pública” e baixa interlocução com outras Escolas de Governo que permitam o aprimoramento administrativo, gerencial, técnico, político e institucional das escolas de serviços penais são, portanto, as principais características presentes nos processos formativos dos servidores prisionais. O paradoxo desta situação é que conquanto aleguem que “só o guarda sabe falar de prisão”, é por meio das concepções, práticas, saberes, enunciados e perspectiva do ordenamento da Segurança que se formam e informam os conhecimentos que os operadores das prisões brasileiras pretendem caracterizar como exclusivo de uma *burocracia penitenciária*, como fica evidente no depoimento de um agente penitenciário de Rondônia:

O problema da prática militarizada na gestão prisional começa nos cursos de

formação. Aqui mesmo, e acredito que no país todo seja assim, quem dá o curso de formação pra gente é a Academia Militar. O cara que passou no concurso já vai pro curso de formação achando que vai se preparar para a guerra. Quando ele sai de lá e sai com a certeza de que foi preparado para a guerra (Anotações em caderno de campo, novembro de 2018)¹⁶⁸

O que se percebe, pelo disposto neste capítulo, é que os aparatos prisionais brasileiros são operacionalizados, sobretudo, por uma fragmentada classe de agentes penitenciários, com suas múltiplas denominações, formas de ingresso e instrumentos de contratação, em arranjos institucionais também diversos, com órgãos gestores distintos e alocados em diferentes “lugares” no conjunto mais amplo dos órgãos da administração estatal predominando, contudo, uma perspectiva de Administração Penitenciária que está sobredeterminada pelo feixe da Segurança, seja porque é esta a força preponderante na configuração do dispositivo penitenciário, que implica tanto na própria estruturação das carreiras e órgãos, como na constituição das escolas de serviços penais e dos cursos por elas oferecidos, seja porque foi a partir dos valores e práticas da Segurança que se constituiu não apenas as diferentes carreiras dos agentes penitenciários, mas a *própria burocracia penitenciarista*.

É neste sentido que a *burocracia penitenciarista* é mais que um corpo profissional fragmentado e não restrito a uma categoria de servidores, como a dos agentes penitenciários. Também é mais que um conjunto de práticas e interfaces entre as instituições que compõem o sistema de justiça criminal. Está além dos fluxos e interdições que marcam a presença da prisão na sociedade mais ampla, produzindo representações e processos de subjetivação que naturalizam a violência como modo privilegiado de funcionamento do dispositivo penitenciário brasileiro, no qual o Direito é acomodado pela presença perversa das instituições estatais e negociado em suas ausências ostensivas, permitindo a coexistência entre a Justiça, a Segurança e, hodiernamente, o crime. Em tempos de encarceramento massivo, a *burocracia penitenciarista* é a própria mentalidade de governo do controle social exercido por meio das prisões.

¹⁶⁸ Em outubro de 2018, período de finalização dessa tese, iniciei uma nova consultoria por intermédio do PNUD, tendo como finalidade a implantação, no estado de Rondônia, do Modelo de Gestão da Política Prisional elaborado entre 2015 e 2016 em parceria com o DEPEN. O relato ora descrito foi ouvido durante reunião com gestores e servidores da Secretaria de Justiça de Rondônia realizado no bojo desta consultoria e acrescentado no momento de revisão final deste texto, dada sua relevância para o argumento aqui apresentado acerca da influência da Segurança nos processos de formação dos servidores penais.

Apontamentos finais

No início deste texto relatei que o começo de minha pesquisa no Doutorado em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos correspondeu a um período de grandes incertezas no tocante às possibilidades de sua realização, incertezas decorrentes de aspectos pessoais e profissionais que afetaram a dinâmica de pesquisa inicialmente prevista. Agora, enquanto escrevo as linhas finais deste trabalho, é o próprio Brasil – e todo o dispositivo penitenciário – que se encontra num momento de enorme incerteza quanto ao futuro de suas políticas e do próprio Estado nacional.

Após uma turbulenta ruptura no segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff (2015 – 2016), interrompido por um processo de impeachment que suscitou indignação e reprovação das principais lideranças políticas, jurídicas e acadêmicas mundiais, além de forte mobilização popular e midiática no plano nacional, a favor e contra o processo político-judicial perpetrado contra uma representante legitimamente constituída pelo voto, o pleito eleitoral ocorrido em outubro de 2018 resultou na eleição do então Deputado Federal Jair Bolsonaro, anteriormente tido, pelas principais análises e conjecturas políticas, como excêntrico e incapaz de alcançar o mais alto cargo eletivo da República brasileira.

O transcorrer das eleições não apenas contrariou tais conjecturas, mas representou uma gigantesca onda de adesão do eleitorado às teses defendidas pelo candidato, cujo partido, até então desconhecido pela maioria da população brasileira, elegeu três governadores de estado e a segunda maior bancada de deputados federais, além de ter tido o maior crescimento proporcional no número de senadores eleitos.

Os fatores que levaram a este quadro político e as consequências que dele virão não são objeto da discussão posta neste trabalho, tampouco eu seria capaz de aprofundá-los com a qualidade e a atenção que o assunto exige. Não obstante, é a partir deste cenário que pretendo, nas linhas a seguir, abordar algumas nuances acerca da temática aqui desenvolvida, pensando também em alguns de seus possíveis desdobramentos no que se refere a uma agenda de pesquisa e à construção das políticas penais no Brasil.

Em primeiro lugar, para além da superficialidade e do histrionismo que marcam a abordagem da temática penal pelo presidente eleito e por seus apoiadores, importa destacar que dezenas de propostas de recrudescimento destas políticas já tramitam no

Congresso Nacional, agora ganhando não apenas a força simbólica da vitória de um candidato publicamente favorável a esta agenda, mas tornando-se prioritária para uma legislatura que elegeu “a maior bancada da bala da história”¹⁶⁹.

Dentre os temas defendidos em campanha por estes candidatos e que já possuem proposta em tramitação no Congresso Nacional estão a redução da idade de imputabilidade penal, o fim do regime progressivo de pena, fim das saídas temporárias para o regime semiaberto de privação de liberdade, equiparação das carreiras de agentes penitenciários às carreiras policiais, instituindo a Polícia Penal, fim das audiências de custódia, ampliação do Sistema Penitenciário Federal e fim do direito de visitas – sociais íntimas – para as pessoas presas. Há ainda propostas para ampliação do tempo máximo de prisão, atualmente limitado a 30 anos, além de inúmeras propostas de ampliação dos tipos penais e do tempo de condenação. São dezenas também as propostas relacionadas à Segurança Pública que afetam diretamente as políticas penais, tais como a excludente de ilicitude para mortes cometidas por policiais em operações e as pensões e aposentadorias especiais para membros das forças policiais e seus familiares.

Se no plano legislativo a perspectiva é de que as decisões tomadas afetem diretamente o dispositivo penitenciário, dando sequência e até mesmo um novo impulso ao encarceramento massivo que se observa desde o final do século XX, além de provocar mudanças significativas na esfera da gestão prisional, sobretudo no caso de alterações no regime de progressão de pena, um olhar para o Poder Executivo também permite inferir que haverá a adoção de medidas que tendem a fortalecer a proeminência da Segurança face aos demais ordenamentos do dispositivo, com maior protagonismo do Governo Federal no tocante à política prisional.

Esse recrudescimento deve se dar, especialmente, por duas vias: primeiramente, uma utilização conservadora de novos instrumentos de regulação, indução, fomento e coordenação que já vêm sendo constituídos no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública¹⁷⁰; em segundo lugar, mediante um reforço na utilização do Sistema Penitenciário

¹⁶⁹ “Bancada da bala” é o nome dado aos congressistas (Deputados e Senadores) que compõem a Frente Parlamentar da Segurança Pública. A legislatura que se inicia em 2019 terá, pela primeira vez, representantes desta bancada no Senado Federal, com 18 senadores identificados com sua pauta. Na Câmara dos Deputados, além dos 52 deputados eleitos pelo PSL, partido do presidente eleito e que conta com 20 representantes das forças militares ou policiais, serão outros 20 deputados com patente militar e outros 08 eleitos que são policiais civis e agentes ou delegados da Polícia Federal.

¹⁷⁰ A Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa

Federal como balizador para a adoção de medidas de gestão prisional pelos governos estaduais¹⁷¹.

Tal movimento, contudo, não se inicia com o governo que tomará posse em janeiro de 2019; como discutido ao longo de todo este trabalho, a história da configuração do dispositivo penitenciário brasileiro mostra que os confrontos e acomodações entre a produção do Direito e sua violação na produção da ordem, da vigilância e da punição, entre os valores e práticas da Justiça e da Segurança, foram determinantes para a emergência da gestão prisional e da *burocracia penitenciarista* que a caracteriza.

Assim, conquanto o cenário futuro que se desenha seja promissor para o reforço do ordenamento da Segurança, as dinâmicas internas da própria *burocracia penitenciarista* apontam para maiores tensionamentos entre as forças que conformam o dispositivo no atual contexto de encarceramento massivo. Isso porque, paradoxalmente, fortaleceu-se nos últimos anos uma perspectiva de controle penitenciário que tende a minimizar os conflitos abertos entre os agentes estatais e as múltiplas formas de participação *do crime* na gestão prisional. O modelo inaugurado em São Paulo de compartilhamento – não oficial, não declarado – da gestão dos ambientes prisionais espalhou-se pelo país a partir da expansão do Primeiro Comando da Capital, imputando ao cotidiano de trabalho dos agentes penitenciários e das equipes dirigentes novas formas de convívio com os grupos criminais que agenciam os comportamentos e reações da população prisional face à permanência da violência institucional.

Nesse sentido, em paralelo ao punitivismo que marca o discurso eleitoral de boa parte dos agentes públicos vitoriosos nas urnas de 2018, também é marcante, nos discursos e práticas da *burocracia penitenciarista*, o entendimento de que o mero endurecimento penal mostra-se insuficiente e arriscado como estratégia de reprodução do dispositivo penitenciário e de garantia da ordem prisional. Isso significa que mais do que

Social, e, em seu bojo, o Sistema Único de Segurança Pública, por meio do qual o Governo Federal passa a ter maior governança sobre as políticas estaduais de segurança pública, que devem estar alinhadas, estratégica e operacionalmente, com a Política Nacional.

¹⁷¹ Já em novembro de 2018, período de conclusão desse texto, e ainda durante o governo de Michel Temer (2016 – 2018), o governo federal fechou acordo com o governo de Rondônia para federalizar a gestão prisional daquele estado. Além do uso das forças armadas para efetivar uma nova forma de controle dos estabelecimentos prisionais, a intervenção prevê a adoção de procedimentos característicos do Sistema Penitenciário Federal, por meio da utilização da Força Nacional de Intervenção Penitenciária coordenada pelo Departamento Penitenciário Nacional, órgão que passou a ser subordinado ao Ministério da Segurança Pública, desde sua criação por meio da medida provisória 821, convertida na Lei 13.690, de fevereiro de 2018.

o simples recurso às práticas tradicionais da Segurança, em especial a sobrepunção, a prática dos isolamentos e castigos, o apelo à hierarquia e à disciplina, a discricionariedade na tomada de decisões, a militarização das práticas de contenção, a *burocracia penitenciarista* atua primordialmente por meio das mediações entre estes princípios e procedimentos e a oferta de “oportunidades” de acesso aos direitos, os quais, conforme mencionados ao longo deste texto, são operacionalizados na forma de privilégios e de benefícios obtidos por meio da constante negociação pela manutenção da ordem institucional.

Em unidades prisionais superlotadas, com escassez de servidores e recursos materiais, com quadros profissionais fragmentados e sem identidade própria que lhes dê uma unidade de direcionamento e de compreensão acerca de suas funções e papéis sociais, sem reconhecimento público quanto a suas responsabilidades e sem valorização profissional, manifesta nos baixos salários e nos irrisórios investimentos em formação, cujas poucas oportunidades decorrem, como demonstrado, de acordos firmados com agências da segurança pública, os profissionais dos estabelecimentos penitenciários convivem diariamente com a vulnerabilização de seu trabalho, o que os força a agirem, permanentemente, no limiar entre a normatividade da lei e a necessidade de manter a “cadeia andando”, o que implica na utilização de estratégias constantemente atualizadas de vigiar, punir, conter insubordinações, permitir “regalias”, produzir direitos, assegurar acessos, fazer sofrer e propor “ressocializar”.

É nos entroncamentos entre as promessas clássicas e fracassadas da prisão de reintegrar os presos, de neutralizar os criminosos, de reduzir a violência, que a *burocracia penitenciarista* opera para, sobretudo, reproduzir a própria instituição-prisão, motivo pelo qual, longe de buscar cumprir aquelas promessas, importa controlar os fluxos de pessoas, mercadorias e informações. E é para esse controle dos fluxos que os saberes prisionais operam como especializações deste corpo multifacetado e fragmentado, em que as mediações entre os ordenamentos se colocam como estratégias principais da gestão prisional.

Ademais, não é apenas no cotidiano da gestão dos ambientes prisionais que operam os saberes e práticas da *burocracia penitenciarista*. Estes se manifestam também no conjunto mais amplo de proposições, implementações e ações das políticas penais, em que propostas de desencarceramento, de alternativas penais, de atenção às pessoas

egressas das prisões, de implantação de políticas públicas e sociais nos estabelecimentos prisionais, convivem com seu uso para a expansão do controle penal das populações-alvo do sistema de justiça criminal. Como mentalidade de governo, a *burocracia penitenciária* está presente também nestas políticas por meio das mediações entre perspectivas distintas, promovendo constantes acomodações entre o Direito e suas formas de violação.

Esta percepção, por seu turno, decorre das próprias iniciativas em curso no Brasil contemporâneo, em que, ao lado do crescimento exponencial do aparato penitenciário, multiplicam-se as experiências que propõem seu esvaziamento ou sua substituição. Nesse sentido, uma vez mais importa observar com atenção o caso paulista¹⁷², onde, paralelamente ao incremento dos estabelecimentos prisionais, expandem-se as Centrais de Atenção aos Egressos e Familiares e de Centrais de Alternativas Penais, bem como interioriza-se pelas mais diversas comarcas a obrigatoriedade das audiências de custódia que foram iniciadas na capital do estado.

Além disso, ações e iniciativas dos mais diversos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, de universidades e de organizações da sociedade civil têm surgido como experiências de enfrentamento ao encarceramento em massa, o que, no entanto, não parece apontar para a superação das coexistências entre os ordenamentos que configuram o dispositivo penitenciário.

Tal coexistência permeia, inclusive, as perspectivas assumidas nas mais diversas gestões estaduais das políticas prisionais, em que a ênfase na expansão dos aparatos prisionais não elimina o investimento em outras políticas penais. Em termos de propostas de gestão prisional, pode-se observar, em nível nacional, algumas similaridades de programas adotados nos mais diversos estados, nos quais as mediações entre Justiça e Segurança surgem como estratégia de escamoteamento da força representada pelo *crime*.

Em termos gerais, estes programas envolvem, além da construção de novos estabelecimentos, o investimento na estruturação de serviços de “segurança penitenciária”, que inclui a montagem de centros de inteligência prisional, a aquisição de

¹⁷² Já não é hora, nesse texto, e nem é seu objeto, para aprofundar tal discussão. Apenas ressalvo a coexistência de propostas e sinalizo que o caso de São Paulo é, uma vez mais, modelar, dada a abrangência de tais experiências e sua institucionalização no bojo da Secretaria de Administração Penitenciária. Este tema, inclusive, já tem ocupado a agenda de pesquisa das políticas penais.

novos e mais modernos equipamentos de contenção e controle de motins, como gás de efeito moral e armamentos não letais, investimentos em equipamentos de monitoramento de ambientes, na modernização das frotas e dos armamentos para escolta e segurança de muralhas e o fortalecimento dos grupamentos especiais. Por outro lado, envolvem também a implantação de estratégias para ampliação da oferta de vagas em atividades de educação e trabalho e o incremento das iniciativas voltadas à remição de pena pela leitura¹⁷³.

Da mesma forma, é relevante mencionar a existência de diversas iniciativas que, produzidas pela mesma *burocracia penitenciária*, estão centradas na perspectiva da garantia do Direito, marcando o lugar da Justiça como espaço de contraposição à hegemonia da Segurança. Como relato de minhas andanças pelos estados federativos, algumas destas experiências merecem ser mencionadas.

Muito se fala das APACs – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados como referência de “recuperação” das pessoas presas. As APACs têm, efetivamente, realizado importante trabalho no sentido de contrapor os discursos e práticas que pretendem neutralizar e isolar as pessoas privadas de liberdade. Não obstante, trata-se de um modelo de exceção, uma vez que representa uma série de interdições nos fluxos e interações com o conjunto mais amplo dos aparatos prisionais estaduais. Além disso, as APACs estão assentadas num regime de conversão das pessoas presas, imprimindo-lhes um cotidiano ritualístico no qual, em que pese o respeito à diversidade religiosa, predomina a perspectiva cristã de participação no mundo público.

O contraponto mais marcante a essa proposta de conversão como processo de “ressocialização” das pessoas privadas de liberdade que já conheci no Brasil é dado pelo Centro de Ressocialização de Cuiabá, um estabelecimento prisional com estrutura física e material de enorme precariedade, mas no qual as dinâmicas da gestão prisional se desenrolam a partir de uma perspectiva de promoção dos direitos. Ali, por iniciativa da equipe dirigente, busca-se a mínima diferenciação do cotidiano das pessoas presas e o mundo extra-muralhas. Celas e pavilhões são mantidos abertos e o fluxo das pessoas

¹⁷³ A compreensão destas similaridades entre programas adotados nos mais diversos estados também compõe um tema para futuras pesquisas, uma vez que se trata de algo ainda incipiente em termos de coleta de dados. Os apontamentos que ora realizo decorrem de conversas informais com gestores estaduais das políticas prisionais realizadas ao longo dos últimos meses, sobretudo em encontros diversos promovidos por diferentes Secretarias de Estado.

presas pelos vários ambientes é constante, dando-lhes a oportunidade de gerenciar seu tempo e rotina, que divide entre as tarefas pessoais e coletivas do convívio prisional e a frequência aos ambientes escolar, de trabalho e à igreja. Na ocasião de minha visita, em março de 2016, cerca de 200 homens presos estavam autorizados, mesmo cumprindo regime fechado de privação de liberdade, a trabalharem em locais externos à prisão, e outros trinta estavam estudando fora do estabelecimento, boa parte deles em cursos de nível superior. O exemplo desta unidade mostra o impacto da gestão prisional para o “tratamento penitenciário”, evidenciando que para além do déficit de vagas e da perspectiva encarceradora da responsabilização penal, o que caracteriza o modo hegemônico de operacionalização da política prisional é a predominância da Segurança.

Outra experiência significativa de promoção do Direito vem do estado de Rondônia, onde a ACUDA – Associação Cultural e de Desenvolvimento do Apenado e Egresso realiza projetos transformadores na rotina do Complexo Penitenciário de Porto Velho. Práticas de “medicina da floresta”, rituais de relaxamento com uso da Ayahuasca, oferta de cursos de qualificação profissional, orientação psicossocial e jurídica fazem parte das atividades realizadas na ACUDA, “único lugar do mundo onde você pode ver um estuprador sendo massageado por um homicida”, segundo as palavras de seu presidente, o visionário Luiz Marques, que promete para os próximos anos construir um presídio sem muros nem polícia, o Celas Lares!

No Espírito Santo, por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, foi implantado em 2016 o Escritório Social, um equipamento público de atendimento às pessoas egressas das prisões que constitui, atualmente, a mais contundente experiência de atenção a este público. Embora ainda incipiente enquanto política pública, o Escritório Social se destaca, até mesmo frente às políticas institucionalmente mais sólidas, que são os casos de São Paulo e Minas Gerais, por promover uma consistente articulação entre os Poderes Executivo e Judiciário, o que permite efeitos relevantes nas rotinas das pessoas egressas quanto ao cumprimento de suas condicionalidade penais.

A Bahia possui hoje as melhores ações de alternativas penais à prisão. Com muito mais efetividade para a responsabilização penal do que a mera privação de liberdade, a Central de Alternativas Penais, coordenada pela querida Andréia Mércia, apresenta resultados significativos de integração social das pessoas alcançadas pelo sistema de justiça criminal, com estratégias específicas de atendimento, orientação e

encaminhamento para políticas sociais dos mais variados públicos, incluindo agressores sexuais, homens autores de violência contra a mulher, usuários de substâncias psicoativas e outros crimes.

Em São Paulo, em que pese todas as referências punitivistas já mencionadas neste texto, a Funap – Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel possui o melhor modelo de regulação da oferta de postos de trabalho para pessoas privadas de liberdade em todo o país. Cumprindo os parâmetros da Lei de Execuções Penais, os contratos de trabalho firmados pela Fundação preveem ainda a garantia de seguro de acidentes pessoais e um percentual de remuneração que é destinado ao pagamento das pessoas presas que realizam funções de manutenção dos estabelecimentos prisionais, de modo que a estes presos também é assegurado um valor de remuneração, diferentemente de outros estados, em que tais atividades são realizadas apenas em função do benefício da remição de pena.

As políticas de trabalho são também o diferencial do estado de Santa Catarina, onde diversas unidades prisionais contam com parques industriais modernos, oferecendo remuneração adequada ao mercado de trabalho e oportunidades de aprendizado profissionalizante.

O Maranhão, por sua vez, tem se destacado como exemplo de enfrentamento das condições degradantes que caracterizam a Administração Penitenciária. A partir dos eventos de Pedrinhas, mencionados na introdução deste texto, e desde a eleição do governador Flávio Dino, cujo mandato se iniciou em 2015 e foi aprovado pelo eleitorado, levando à sua reeleição com uma votação superior a 60% dos votos do estado em 2018, a política prisional estadual tem passado por diversas mudanças, que envolvem tanto a retomada do controle estatal sobre os ambientes de convívio, como a oferta de programas de educação e trabalho. As condições de trabalho dos servidores e de cumprimento de pena das pessoas presas são ainda bastante ruins, mas é perceptível o volume de investimentos e a reorientação dada à gestão prisional, sendo recorrentes os relatos de servidores de que “agora a gente trabalha com um olhar de Direitos Humanos” (Anotações em caderno de campo, visita ao Complexo Penitenciário de São Luís, antigo complexo de Pedrinhas, em novembro de 2018).

Todas essas experiências relevam o papel exercido pela *burocracia penitenciarista*. Observa-se, portanto, que as mediações por ela promovidas tornam-se

ainda mais importante no contexto atual de recrudescimento do punitivismo que tende a caracterizar as tomadas de decisões para as políticas penais nos próximos anos. Como apontado no capítulo inicial desta tese, o encarceramento massivo brasileiro se expande numa média de 7% ao ano, acompanhado de um incremento nos índices de violência e numa evidente seletividade penal, o que tende a se fortalecer num cenário de favorecimento das mesmas políticas de enfrentamento violento pelas corporações militares que têm marcado os modelos de segurança pública adotados pelos entes federativos brasileiros.

Neste cenário, os conflitos e acomodações entre a Justiça e a Segurança, cujo percurso histórico de conformação foi tratado no Capítulo 2, tendem a produzir um novo ciclo de sobredeterminação do feixe preponderante, fazendo das iniciativas de promoção e garantia de direitos espaços e experiências de resistência contra um alinhamento direto entre os ordenamentos, tal qual ocorrido nos momentos de exceção política anteriormente descritos.

É neste jogo de forças que a *burocracia penitenciária* torna-se não apenas efeito do dispositivo, mas sujeito de suas modelações e componente central de sua configuração. As gramáticas de sua atuação, analisadas a partir do Capítulo 3 e descritas no bojo do funcionamento do dispositivo apresentado no Capítulo 4, fazem dela elemento indispensável para a reprodução da instituição-prisão como elemento primordial do controle social realizado pelo dispositivo penitenciário, num jogo de forças em que ainda que preponde o feixe da Segurança, abre brechas para que, ousado acreditar, não se elimine do horizonte os feixes da Justiça que podem, um dia, levar a uma nova configuração das formas de responsabilização dos sujeitos tidos como desviantes.

Por este motivo, esta não é apenas uma tese sobre a *burocracia penitenciária*, mas uma tese, também, desta mesma burocracia.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz, PEDROTI, Paula e PÓ, Marcus Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e os significados das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz, PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 27 – 71.

ADVERSE, Helton. (2010) Para uma Crítica da Razão Política: Foucault e a Governamentalidade. São João del Rei, MG: **Revista Estudos Filosóficos**. Universidade Federal de São João del Rei, n. 04.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**. O poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

AGUIRRE, Carlos. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800 – 1940. *In*: (org) MAIA, Clarissa Nunes... [et. all]. **História das prisões no Brasil** – volume 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

ALMEIDA, Monica Piccolo. Programa Nacional de Desestatização do Governo Collor: Uma Leitura Gramsciana. **Paper**. Laboratório de História Econômico-Social; Universidade Federal Fluminense, 2007. Disponível em http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_10.pdf; acesso em março de 2018.

ALVAREZ, Marcos César. Punição, sociedade e história: algumas reflexões. **MÉTIS**: história & cultura. V. 6, nº 11, p. 93-105, jan./jun. 2007.

_____. Apontamentos para uma história da Criminologia no Brasil. *In*: KOERNER, Andrei [org]. **História da Justiça Penal no Brasil**: pesquisas e análises. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

_____. **Bacharéis, Criminologistas e Juristas**: saber jurídico e nova escola penal no Brasil (1889-1930). 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2003. v. 1. 267p.

ARAÚJO, Carlos Eduardo M. de. Entre dois cativeros: escravidão urbana e sistema prisional no Rio de Janeiro, 1790 – 1821. *In*: (org) MAIA, Clarissa Nunes... [et. all]. **História das prisões no Brasil** – volume 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

ARENDDT, Hannah. **Homens em tempos sombrios**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. **Sobre la violência**. Madrid: Alianza Editorial, 2008

AZEVEDO, Rodrigo Guiringhelli. Prevenção integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil. **Katálisis**. V. 9, nº 1, jan./jun., Florianópolis/SC, 2006. 38-42.

BARROS, Rodolfo Arruda Leite de. O Governo da Punição em São Paulo: os desafios teórico-metodológicos para a estruturação da SAP como objeto de pesquisa (1993 – 2014). **Paper**. 39º Encontro Anual da ANPOCS. GT 42. Violência, Criminalidade e Punição no Brasil. Caxambú/MG, 26 a 30 de outubro de 2015.

_____. A reinvenção da prisão: a expansão prisional no Estado de São Paulo e as conseqüências do encarceramento massivo (1985 – 2010). **Tese** [Doutorado em Ciências Sociais]. Universidade Estadual Paulista, UNESP/Marília, 2012.

BATISTA, Paulo Nogueira. (1994) O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Paper**. Disponível em <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>. Acesso em jan/2018.

BEIRAS, Iñaki Rivera. Lineamientos garantistas para una transformación radical y reduccionista de la cárcel (una visión desde Espanha). *Revista Delito y sociedad: revista de ciencias sociales*. Nº 14. Universidad de La Rioja, 2000.

BIONDI, Karina. Políticas prisioneiras e gestão penitenciária: incitações, variações e efeitos. **Etnográfica**, vol. 21 (3) | 2017, 555-567.

_____. **Junto e misturado**. Uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

BOSI, Alfredo. A arqueologia do Estado-Providência. *In: Dialética da Colonização*. São Paulo: Cia das Letras, 1992.

BRAGA, Ana Gabriela; SILVA, André Luiz Augusto; FREIRE, Christiane Russomano. **Diagnóstico de Serviços Prisionais no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça; Instituto

de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. No prelo para publicação. [Coleção Pensando o Direito]

BRASIL. Presidência da República. Gabinete da Presidência. **Mapa do encarceramento**: os jovens do Brasil / Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: Presidência da República, 2015.

Brasil. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Recurso eletrônico. Brasília: CNV, 2014. 976 p. (V.1)

BRASIL. (1984). **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7210.htm. Acesso em julho de 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Coordenação de Saúde no Sistema Prisional. **Legislação em saúde no sistema prisional**. Campo Grande, MS: Fiocruz Pantanal; Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. **Lei 10792/03**. Altera a Lei no 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional do Brasil, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Câmara Federal: 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em jan/2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Dossiê Empresariado, Economia e Política. **Revista Brasileira de Sociologia e Política**. Nº 28: 9-30 JUN. 2007. p. 09 – 30.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BUTLER, Judith. Vida precária. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar.

São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n.1, p.13-33.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. **Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH – USP, São Paulo, 2015.**

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

CANCELLI, Elizabeth. Entre prerrogativas e regras: justiça criminal e controle político no regime Vargas (1930-1945). **Cadernos do Tempo Presente**, nº 15, abr;/mai., Sergipe, 2014. p. 02-35.

CANO, Ignácio e ALVADIA, Alberto. **Análise dos impactos dos ataques do PCC em São Paulo em maio de 2006**. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência; Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Relatório Final, junho de 2008.

CAVALCANTI, Pedro e CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 51(1):1-26, jan. - fev. 2017

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim**. O cotidiano dos trabalhadores na época da *Belle Époque*. Campinas/SP: Editora da UNICAMP, 2012.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. Do campo ao campo: análise da questão penitenciária no Brasil contemporâneo. **Revista O Público e o Privado** · nº 26 · jul/dez · 2015.

_____. A questão penitenciária. **Tempo Social** (USP Impresso), v. 25, nº 2, 2014. p. 15-35.

COYLE, Andrew. **Administração Penitenciária: uma abordagem de direitos humanos**. Manual para servidores penitenciários. Londres: Internacional Centre for Prison Studies, 2002. (Edição Brasileira)

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. Escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUSOÉ JR, Nilson Carvalho. Estado e Polícia Política: vigilância e criminalização no Brasil (1933-1944). **Tese** (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

DE CERTEAU, Michel. **Relatos de espaço**. A invenção do cotidiano. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2008.

DELEUZE, Gilles. **O que é um dispositivo**. *In*: O mistério de Ariana. Lisboa: Ed. Veja – Passagens, 1996.

_____. **Conversações**. São Paulo: Editora 34, 2010.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Junho de 2016. Brasília: DEPEN, 2017.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **Diagnóstico das escolas de serviços penais**. Elaboração de Luciana Silva Garcia. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Junho de 2014. Brasília: DEPEN, 2015.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Dezembro de 2014. Brasília: DEPEN, 2015a.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Edital 02/2015**: Contratação de Consultoria Nacional Especializada Para Formulação de Modelo Gestão para a Política Prisional. Brasília: DEPEN; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2015b.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Relatório Sintético. Brasília: DEPEN, 2000.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC**: hegemonia nas prisões e monopólio da violência.

São Paulo: Saraiva, 2013. (Col. Saberes Monográficos)

_____. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 3. Edição 5. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ago/Set 2009

DODIER, Nicolas e BARBOT, Janine. A força dos dispositivos. **Revista Sociedade e Estado**. Volume 32, Número 2. Brasília: Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia – Universidade de Brasília. Maio/Agosto de 2017.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**. Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUARTE, Evandro C. Piza; MURARO, Mariel; LACERDA, Marina; GRACIA, Rafael de Deus. Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas? Anotações sobre a dinâmica dos preconceitos raciais e sociais na definição das condutas de usuário e traficante pelos policiais militares nas cidades de Brasília, Curitiba e Salvador. *In: Segurança pública e direitos humanos: temas transversais / organização: Cristiane Socorre Loureiro Lima... [et al.]; direção geral: Isabel Seixas de Figueiredo. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. (Coleção Pensando a Segurança Pública; v. 5)*

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1999.

_____. **Escritos & ensaios 1**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

ERIBON, Didier. **Michel Foucault y sus contemporáneos**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995.

FANON, Frantz. **Los condenados de la tierra**. Rosario, Argentina: Kolectivo Editorial, 2007.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1958.

FAUSTO, Boris. **Revolução de 1930: história e historiografia**, São Paulo: Cia das Letras, 1997.

FBPS – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 8. São Paulo: FBSP, 2014.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de Tensão**. Política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Editora UNESP: CEM: CEBRAP, 2011.

FERREIRA, Paulo Guimarães. A estrutura do sistema prisional brasileiro frente aos objetivos da teoria da pena. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 103, ago 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12093>. Acesso em out 2014.

FILHO, José de Jesus. Administração Penitenciária: controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, judiciário e facções. **Tese** [Doutorado em Administração Pública e Governo]. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: FGV, 2017.

FILHO, João Roberto Martins. Guerra da memória: a ditadura militar nos depoimentos de militantes e militares. **Paper**. Texto preparado para o congresso da Associação de Estudos Latino-americanos, Dallas, 27-29 de março de 2003.

FIMYAR, Olena. (2009) Governamentalidade como ferramenta conceitual na pesquisa de políticas educacionais. Porto Alegre, RS: **Educação e Realidade**. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 34, n. 2. pp. 35-56.

FISCHER, Rosa Maria. O círculo do poder – As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: PETTIGREW, Andrew; BERTERO, Carlos Osmar; DUTRA, Joel Souza; MAANEN, John; SEGNINI, Liliana; FREURY, Maria Teresa Leme; SILVA, Márcia Terra da; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996. P. 65-88

FREIRE, Christiane Russomano. **As representações sociais da punição entre policiais civis, policiais militares e gestores penitenciários do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2016.

FREITAS, Cristiano Rodrigues de; OLIVEIRA, Luciene Cristine Pena; GRAÇA, Maria Dalila Aragão; BANDEIRA, Maria Márcia Badaró; SCHAEFER, Patricia Schaefer e

CASTRO, Vilma Diuana. **Fragments de discursos (não tão amorosos) sobre o Exame Criminológico**: Um livro falado. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Psicologia 5ª Região, 2013.

FOUCAULT, M. **A sociedade punitiva**. Curso no Colège de France (1972 – 1973). São Paulo: Martins Fontes, 2015.

_____. **Segurança, penalidade e prisão**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012

_____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2005.

_____. O sujeito e o poder. *In*: DREYFUS, Hubert L.; RABINOW, Paul. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica**: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

_____. **Vigiar e Punir**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1987.

_____. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FURUKAWA, Nagashi. (2015) A burocracia da execução penal. Disponível em <https://www.jota.info/especiais/a-burocracia-da-execucao-penal-17082015>; acesso em janeiro de 2016.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: REVAN, 2008.

_____. **Punishment and Modern Society**: a study in social theory. Chicago: Oxford University Press, 1993.

_____. Entrevista. **ComCiência**. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, nº 120, 10/07/2010. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/index.php?section=8&tipo=entrevista&edicao=35>. Acesso em 21/02/2018.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

- _____. **A ditadura derrotada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- GIAMBIAGI, Fábio, REIS, José Guilherme, URANI, André. **Reformas no Brasil:** balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- GODOI, Rafael. Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. **Tese** [Doutorado em Sociologia]. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.
- GOES, Eda Maria. **A recusa das grades.** Rebeliões nos presídios paulistas: 1982 – 1986. São Paulo: IBCCRIM, 2009.
- GOFFMAN, Erwin. **Manicômios, prisões e conventos.** São Paulo: Perspectiva, 2010.
- _____. **Estigma.** Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.
- _____. **A representação do eu na vida cotidiana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e cultura política:** impacto sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 1999. (Col. Questões de nossa época; v. 71).
- GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Rio de Janeiro: Edições GRAAL, 1978.
- HATHAZY, Paul. Expertos, burocratas y política en la transformación de carabineros de Chile. **Paper.** XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.
- HEIDEGGER, Martin. **Que é isto – a Filosofia?** Identidade e Diferença. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.
- HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos.** O breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- HORTA, F. M. Dia de rebelião: as margens do Estado no cotidiano civil prisional da Ilha

Anchieta (1942-1955). 2013. 160 f. **Dissertação** [Mestrado] – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

HUNGRIA, Nelson e LYRA, Roberto. **Compêndio de Direito Penal**. Rio de Janeiro: Jacynto, 1936.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1999.

ICPS – International Centre for Prison Studies. **World Prison Brief**. Disponível em <http://www.prisonstudies.org/>; acesso em junho de 2017.

IHRC – International Human Rights Clinic / Human Rights Programa at Harward Law School. **São Paulo sob ataque: corrupção e violência institucional** em Maio de 2006. IHRC, Justiça Global Brasil, maio de 2011.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil**. 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. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

JESUS, Eduardo Juan de. Memorial da Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará. **SUSIPE** – Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará. Disponível em <http://www.susipe.pa.gov.br/content/hist%C3%B3rico-susipe-memorial> . Acesso em fevereiro de 2017.

JORNAL CORREIO DO POVO. **Obama é primeiro presidente americano a visitar presídio**. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/561888/Obama-e-primeiro-presidente-americano-a-visitar-presidio>. Acesso em julho de 2015.

KANT DE LIMA, Roberto. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **DILEMAS** - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 6 - no 4 - OUT/NOV/DEZ 2013 - pp. 549-580.

_____. Direitos Civis e Direitos Humanos. Uma tradição judiciária pré-republicana? São Paulo: **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, 18(1): 49-59, 2004.

_____. (1986) A tradição inquisitorial. Disponível em:

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbes_00_10/rbes10_04.htm

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In SADEK, MT, org. **O sistema de justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. O sistema de justiça. pp. 106-137.

KOERNER, Andrei. Decisão judicial, instituições e estrutura socioeconômica: por uma análise política do pensamento jurídico brasileiro. In: KOERNER, Andrei [org]. **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

_____. O poder judiciário no sistema política da primeira república. **Revista USP**, nº 21. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994. pp. 58-69

KRUPPA, Sônia Maria. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. **Paper**. 24ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. GT 5 – Estado e Política. ANPED: Caxambú, MG, 07 a 11 de outubro de 2001. Disponível em <http://24reuniao.anped.org.br/tp.htm>. Acesso em jan/2018.

LIMA, Renato Sérgio de.; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. In: **Revista Sociedade e Estado**. V. 30. Nº 1. Janeiro/Abril 2015.

LIMA, Renato Sérgio de. & RATTON, José Luiz. **As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz, PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LOURENÇO, Arlindo da Silva. As regularidade e singularidades dos processos educacionais no interior dos presídios e suas repercussões na escolarização dos prisioneiros. In: ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. **Educação escolar entre as grades**. São Carlos: EDUFSCar, 2007.

LOURENÇO, Luiz Cláudio. O jogo dos sete erros nas prisões do Brasil: discutindo os

pilares de um sistema que não existe. **Revista O Público e o Privado** · nº 30 · jul/dez · 2017.

LOURENÇO, Luiz Cláudio e ALVAREZ, Marcos César. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). **BIB** – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 84, 2/2017 (publicada em abril de 2018), pp. 216-236.

MACAULAY, Fiona. Modes of prison administration, control and governmentality in Latin America: adoption, adaptation and hybridity. **Conflict, Security & Development**, 13:4, 361-392, 2013.

MAIA, Clarissa Nunes; NETO, Fábio de Sá; COSTA, Marcos; BRETAS, Marcos Luiz. **História das Prisões no Brasil**, Volume 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

MARQUES, Matheus Moreira e CAMPOS, Raquel Discini de. De escola agrícola a instituto penal: a polêmica criação do IPA de São José do Rio Preto na década de 1950. **Cdhis**, Uberlândia, v.24, n.1, jan./jun. 2011.

MARQUES, Adalton. **Crime, proceder, convívio-seguro**. Um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009.

MARTINS, Thaís Pereira e DIAS, Camila Caldeira Nunes. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 1, 2018 p.550-572.

MATTOS, Marco Aurélio Vannuchi L. de. A regra do jogo: o julgamento de opositores ao regime militar brasileiro. *In*: KOERNER, Andrei [org]. **História da Justiça Penal no Brasil**: pesquisas e análises. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

MELO, Felipe Athayde Lins de. **Modelo de Gestão da Política Prisional**. DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: DEPEN, 2016.

_____. *O além-do-direito* na Administração Penitenciária de São Paulo. Resumo Expandido. Aprovado para apresentação no **39º Encontro Anual da**

ANPOCS. Caxambu, MG, 26 a 30 de outubro de 2015.

_____. Jovens detentos enxergam cadeias de SP como ‘faculdade’, diz pesquisador. **Entrevista**. Canal Opera Mundi. Publicada em 19/12/2014. Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/12/jovens-detentos-enxergam-prisoas-de-sp-como-2018faculdade2019-diz-pesquisador-3625.html>. Acesso em julho de 2015.

_____. **As prisões de São Paulo**: Estado e mundo do crime na gestão da reintegração social. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2014.

_____. Contra a “falência da prisão”. Um percurso interpretativo a partir do crescimento do sistema prisional paulista. **Revista Intervenção, Estado e Sociedade**. (jan-jun) 2014a, v. 01, nº 01. p. 22-48

_____. Anotações em caderno de campo. **Arquivo do autor**, não publicado. 2003-2017.

_____. Inflexões paradoxais: disputas e negociações na oferta de educação nas prisões de São Paulo. **Revista Eletrônica de Educação**, 2013, v. 7, n. 3, p.143-161.

_____. Anotações em caderno de campo. **Arquivo do autor**, não publicado. 2006-2012.

MELO, Felipe Athayde Lins de e DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de gestão da política prisional. Iniciando uma conversa. *In*: DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene. **Para além das prisões**: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

MERCOSUR - Derechos Humanos. **Ganar derechos**. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, septiembre 2014. Serie Documentos de Trabajo 2.

MISKOLCI, Richard . Os Saberes Subalternos e os Direitos Humanos. *In*: REIS, Rossana Rocha (Org.). **A Política dos Direitos Humanos**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2010, v. 1, p. 53-75.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente

de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NASCIMENTO, André. Apresentação à edição brasileira. In: GARLAND, David. **A cultura do controle**. Rio de Janeiro: REVAN, 2008.

NIETZSCHE, Friedrich. **Genealogia da Moral: uma polêmica**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

NUNES, Samira Bueno. Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. **Tese** [Doutorado em Administração Pública e Governo]. Escola de Administração de Empresas em São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2018.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3.ed- Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.

NUNES, Benedito. **O tempo na narrativa**. São Paulo: Ática, 2000.

PEÑA, N. M. & ECHEVERRY, L. G. J. **Investigacion cualitativa**. El principio de la complementariedad etnográfica. Armenia: Editorial Kinesis, 2000.

PIMENTA, Victor Martins. Conter o poder punitivo: alternativas ao encarceramento em massa. Artigo em publicação eletrônica. **Carta Maior**. Publicado em 29/06/2015. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Conter-o-poder-punitivo-alternativas-ao-encarceramento-em-massa/40/33871>. Acesso em julho de 2015.

RAMOS, Paulo César. A formação do campo de estudos da violência no Brasil: estrutura e habitus nas Ciências sociais da Nova República. **Saberes em perspectiva**. DCHL-UESB: Jequié, v. 7, n. 17, p. 95–112, jan./abr. 2017.

ROLIM, Rivail Carvalho. Estado, sociedade e controle social no pensamento jurídico-penal no governo Vargas – 1930/1945. **Passagens**. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Rio de Janeiro: vol. 2 nº5, setembro-dezembro 2010, p. 69 - 88.

_____. Culpabilização da pobreza no pensamento jurídico-penal brasileiro em meados do século XX. In: KOERNER, Andrei [org]. **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

ROSEMBERG, André. Os limites do policiamento em São Paulo nas décadas de 1870 e 1880 – Corpo Policial Permanente entre a cruz e a caldeirinha. *In*: KOERNER, Andrei [org]. **História da Justiça Penal no Brasil**: pesquisas e análises. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

SABAINI, Raphael. Uma cidade entre presídios: ser agente penitenciário em Itirapina – SP. **Dissertação** (Mestrado em Antropologia Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SALLA, Fernando e MIRAGLIA, Paula. Entrevista com Nagashi Furukawa. **Novos Estudos**. 80. São Paulo: CEBRAP, 2008.

SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1. Edição 1. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.

_____. A pesquisa sobre prisões: um balanço preliminar. *In*: KOERNER, Andrei [org]. **História da Justiça Penal no Brasil**: pesquisas e análises. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

_____. A retomada do encarceramento, as masmorras high techs e a atualidade do pensamento de Michel Foucault. São Paulo: **Cadernos da FFC**, v. 09, nº 01, 2000.

_____. O encarceramento em São Paulo: das enxovias à Penitenciária do Estado. **Tese** (Doutorado em Sociologia) – FFLCH-USP, São Paulo, 1997.

SANTA ROSA, Virgínio. **O Sentido do Tenentismo**. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

SANT'ANNA, Marilene Antunes. Trabalho e conflitos na Casa de Correção do Rio de Janeiro. *In*: MAIA, Clarissa Nunes; NETO, Fábio de Sá; COSTA, Marcos; BRETAS, Marcos Luiz. **História das Prisões no Brasil**, Volume 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009

SANTO AGOSTINHO. **As confissões**. São Paulo: Nova Cultura, 1996 (Col. Os pensadores).

SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Secretaria Geral Parlamentar. Departamento de Documentação e Informação. **Lei Complementar 1.208**, de 23 de julho de 2013. Altera a Organização e a Divisão Judiciárias do Estado. São Paulo: Imprensa oficial, 2013.

SÃO PAULO. Gabinete do Governador. Decreto 42446/63, de 9 de setembro de 1963. Aprova o Regulamento do Departamento dos Institutos Penais do Estado e dá outras providências. São Paulo: Imprensa oficial, 1963.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SEARLE, John. **Consciência e Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Difel, 1975.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar. O pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra e Nelson Hungria nos anos 1937-1940: estilos e visões teóricas diferentes. *In*: KOERNER, Andrei [org]. **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

SIQUEIRA, Ítalo Barbosa Lima. “Aqui ninguém fala, escuta ou vê”. Relatos sobre o trabalho de agentes de segurança penitenciária em Manaus. **Dissertação** (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

SILVA, Agnaldo José. Praça Velho: um estudo sobre a socialização policial militar. **Dissertação** (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Goiás – UFG, Goiânia, 2002.

SILVA, Francisco Bento. Acre, a “Pátria dos proscritos”. Prisões e desterros para as regiões do Acre em 1904 e 1910. **Tese**. [Doutorado em História]. Universidade Federal do Paraná – Setor de Ciências Humanas, Letras e História. Curitiba, PR: UFPR, 2010.

SILVÉRIO, Valter Roberto. O multiculturalismo e o reconhecimento: mito e metáfora. São Paulo: **Revista USP**, nº 42, junho/agosto 1999.

SILVESTRE, Giane. **Dias de visita: uma sociologia da punição e das prisões**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2012.

SINHORETTO, Jacqueline; BATITUCCI, Eduardo; MOTA, Fábio Reis; SCHLITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giane; MORAIS, Danilo de Souza; SOUZA, Letícia Godinho de; SOUSA, Rosânia Rodrigues de; SILVA, Sabrina Souza da; OVALLE, Luiza Aragon; RAMOS, Paulo César; ALMEIDA, Fabrício Bonecini; MACIEL, Welliton Caixeta. A filtragem racial na seleção de suspeitos: segurança pública e relações raciais. *In: Segurança pública e direitos humanos: temas transversais / organização: Cristiane Socorre Loureiro Lima... [et al.]; direção geral: Isabel Seixas de Figueiredo. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. (Coleção Pensando a Segurança Pública; v. 5)*

SINHORETTO, Jacqueline. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. *DILEMAS - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* - Vol. 7 - n.º1 - JAN/FEV/MAR 2014 - pp. 167-196

_____. **A Justiça perto do povo.** Reforma e gestão de conflitos. São Paulo: Alameda, 2011.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe Athayde Lins de. O encarceramento em massa em São Paulo. **Tempo Social** (USP Imprensa), v. 25, nº 2, 2014. p. 86 – 111

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Polícia, poder de polícia e criminalidade numa perspectiva histórica. *In: KOERNER, Andrei [org]. História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises.* São Paulo: IBCCRIM, 2006.

STIGLITZ, Joseph E. **Os exuberantes anos 90.** Uma nova interpretação da década mais próspera da História. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

TAETS, Adriana Rezende Faria. Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciárias femininas. **Dissertação** (Mestrado em Antropologia Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TAYLOR, Charles. **El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”.** México: Fondo de Cultura Económica, 2009.

TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões da exceção: política penal e penitenciária no Brasil Contemporâneo.** Curitiba: Juruá, 2009.

UNO – UNITED NATION. Economic and Social Council. **United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules)**. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. 24^a Session. Viena, 18 – 22 May 2015. E/CN.15/2015/L.6/Rev.1.

UNODC – UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. Criminal Justice Handbook Series. New York: United Nations, 2013.

VIANNA. Luiz Werneck. **A revolução passiva**. Rio de Janeiro: REVAN, 2004.

_____. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WACQUANT, Loic. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. **Novos estudos**, CEBRAP, 80, 2008, p. 09-19.

_____. (1999) **As prisões da miséria**. Coletivo Sabotagem. Disponível em www.sabotagem.revolt.org.

WEFFORT, Francisco. **Espada, fé e cobiça**. As origens do Brasil. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira, 2012.

_____. **O populismo na política brasileira**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

WHYTE, Willian Foote. **Sociedade de esquina**: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. *In: Tempo Social*; Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 9(1): 5-41, maio de 1997.

ANEXO I

Instrumento Nacional para Coleta de Dados sobre rotinas, normas, atores e arranjos institucionais das Políticas Prisionais Estaduais

Nome do Estado:

Órgão Gestor da Administração Penitenciária:

Responsável pelos dados:

Nome:

Cargo/função:

Data da coleta:

Parte I – Informações institucionais: gestão do sistema penitenciário

1. Para Secretários/Gestores - Conte um pouco de sua trajetória até chegar ao cargo (formação, atuação profissional, política, etc):
2. Como é o organograma do órgão Gestor?
3. Como é o organograma dos estabelecimentos?
4. Como é o processo de nomeação/designação do corpo dirigente dos estabelecimentos prisionais?
5. Existe plano de cargos, carreiras e salários para os servidores com contratação exclusiva para o sistema penitenciário?
 Sim
 Não
6. Existe uma rotina de horários para os estabelecimentos, incluindo solturas e trancas, banho de sol, alimentação, turnos dos servidores:
7. O Estado possui Centro de Triagem e Classificação de pessoas privadas de liberdade (ou órgão correlato) ou a inclusão no sistema prisional é feita nos próprios estabelecimentos?

Parte II – Informações operacionais: gestão de atividades no sistema penitenciário

Escopo A: inclusão / triagem / classificação

1. Os estabelecimentos penitenciários possuem equipe de triagem e classificação das pessoas privadas de liberdade?
2. Assinale quais dos critérios abaixo são considerados no momento de inclusão das pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penitenciários:
 separação por sexo
 separação entre primários e reincidentes
 separação por tipo criminal
 separação por idade
 separação por nacionalidade (estrangeiros)

- separação por tempo de condenação
- necessidades especiais (deficiência física, visual ou auditiva)
- condições de saúde ou saúde mental
- separação por trajetória criminal (participação em grupos, redes ou organizações criminais)
- separação por situação de gestação e maternidade (no caso das mulheres)

3. Assinale as alternativas abaixo que correspondem a práticas realizadas pelos estabelecimentos penitenciários no momento de inclusão das pessoas privadas de liberdade:

- realiza entrevistas de classificação/inclusão no período máximo de 30 dias após a chegada das pessoas privadas de liberdade aos estabelecimentos
- possui formulário-padrão para entrevista de inclusão de pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penitenciários
- identifica, a partir de entrevista de inclusão, as necessidades e o perfil das pessoas privadas de liberdade para inclusão em atividades de trabalho e educação
- identifica, a partir de entrevista de inclusão, as necessidades e o perfil das pessoas privadas de liberdade para inclusão em assistências material e/ou social
- identifica, a partir de entrevista de inclusão, as necessidades de saúde e/ou saúde mental das pessoas privadas de liberdade

Escopo B: Assistência judiciária

1. Como é a assistência judiciária gratuita n os estabelecimentos penitenciários?

Escopo C: Assistência à Saúde

1. O estado possui um Plano de Ação para a PNAISP - Política Nacional de Atenção Integrada à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional?
- Não
 - Sim

2. Existe um Grupo Condutor Estadual da PNAISP?
() Não
() Sim. Nesse caso, qual sua composição (nº de membros e órgãos a que estão vinculados)
3. Quantos são os municípios com pactuação entre o sistema penitenciário e a rede de saúde?
4. Quantas unidades possuem UBS?
5. Existe uma Comissão de Trabalho Específica, vinculada ao Grupo Condutor Estadual da PNAISP, para acompanhamento do Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei, conforme disposto na Portaria/MS 94/2014?
() Não
() Sim. Nesse caso, qual sua composição (nº de membros e órgãos a que estão vinculados)
6. Quais ações são realizadas para saúde do trabalhador?

Escopo D: Assistência Educacional e incentivo à leitura

1. O estado possui um Plano Estadual de Educação para as Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional?
() Não
() Sim
2. O estado possui projeto político pedagógico para o Sistema Prisional?
() Não
() Sim
3. Existem unidades que possuem projeto político pedagógico próprio?
() Não
() Sim. Quais: _____
4. Existe um Grupo Gestor (ou congênere) do Plano Estadual de Educação para as Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional?

() Não
() Sim. Nesse caso, qual sua composição (nº de membros e órgãos a que estão vinculados)

5. Explique o modelo organizacional de oferta e gestão educacional.
6. Existe algum programa específico de preparação / formação / capacitação para professores do sistema penitenciário?
7. Existe uma regulamentação estadual acerca dos horários de oferta das atividades educacionais?
8. Quais os níveis de escolarização ofertados no sistema prisional?
() Ensino Fundamental – 1ª Etapa
() Ensino Fundamental – 2ª Etapa
() Ensino Médio
() Ensino Superior
() outros. Especificar: _____
9. Existe algum programa específico de incentivo à leitura?
10. O estado adota a remição de pena pela leitura? Existe legislação estadual que regulamente a remição de pena pela leitura?

Escopo E: Trabalho e qualificação profissional – descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos

Escopo F: Atividades de cultura e esporte – descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos

Escopo G: Assistência Material

74. Identifique abaixo os itens que são fornecidos pelo órgão gestor da administração penitenciária:

- () kits de higiene pessoal
- () roupa:
- () Calça

- Camiseta
- bermuda
- jaleco
- meia
- cueca
- calcinha
- tênis
- chinelo
- roupa de cama
- cobertores
- toalhas de banho

74.1 O uso de uniformes é obrigatório:

- apenas quando as pessoas estão fora dos espaços pavilhões/vivências;
- durante o dia todo.

75. No caso de fornecimento de kits de higiene pessoal, identifique quais são os itens fornecidos e quantidade de cada item e qual a periodicidade de fornecimento:

- uma única vez:
- semanal:
- mensal :
- outra :

76. Quais as refeições servidas diariamente e qual a percapta por refeição?

77. Identifique outros serviços e eventuais apoiadores na prestação de assistência material:

Escopo H: Assistência Social e vínculo familiar – descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos

1. Existe sistemática de comunicação da família do prisioneiro quando de sua inclusão ou transferência de unidade? Quanto tempo leva entre a inclusão/transferência e o comunicado à família?

2. A equipe de assistência social realiza exames criminológicos?

Escopo I: Assistência religiosa – descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos

Escopo J: Apoio ao egresso e familiar de presos (considerar procedimentos de soltura)

1. O estado possui algum Programa de Atendimento ao Egresso e às Famílias de Presidiários?

Escopo K: Documentação

1. O Estado possui alguma normatização acerca da guarda ou retirada de documentos pessoais das pessoas encarceradas?

Escopo L: Políticas para mulheres

1. O estado possui alguma política específica para o encarceramento feminino?

() Não

() Sim

2. O Estado elaborou a Política Estadual de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, com base no objetivo da Política Nacional -PNAMPE?

() Não

() Sim

3. No caso de resposta “sim” à questão anterior, existe um Comitê Estadual desta política?

() Não

() Sim. Nesse caso, qual sua composição (nº de membros e órgãos a que estão vinculados)

4. A respeito da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de

Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - Portaria Interministerial MJ SPM nº210/2014, assinale quais metas estão em fase de execução:

() criação e reformulação de bancos de dados em âmbito estadual e nacional sobre o sistema prisional, que contemplem as informações de gênero;

() incentivo aos órgãos estaduais de administração prisional para que promovam a efetivação dos direitos fundamentais no âmbito dos estabelecimentos prisionais, levando em conta as peculiaridades relacionadas a gênero, cor ou etnia, orientação sexual, idade, maternidade, nacionalidade, religiosidade e deficiências física e mental, bem como aos filhos inseridos no contexto prisional;

() garantia de estrutura física de unidades prisionais adequada à dignidade da mulher em situação de prisão, de acordo com a Resolução nº 9, de 18 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, com a implementação de espaços adequados à efetivação dos direitos das mulheres em situação de prisão, tais como saúde, educação, trabalho, lazer, estudo, maternidade, visita íntima, dentre outros;

() promoção de ações voltadas à segurança e gestão prisional que garantam as especificidades de gênero;

() capacitação permanente de profissionais que atuam em estabelecimentos prisionais de custódia de mulheres, com implementação de matriz curricular que contemple temas específicos;

() promoção de ações voltadas às pré-egressas e egressas do sistema prisional, por meio de setor interdisciplinar específico.

5. Quais as principais ações voltadas para o tratamento penitenciário de mulheres encarceradas?

6. Quantas e quais são as unidades construídas especificamente para o público feminino?

7. Quantas e quais são as unidades mistas?

8. Assinale:

() quantidade de unidades materno-infantil
() quantidade de unidades com áreas creches
() quantidade de unidades exclusivas para mulheres com celas e/ou alojamentos específicos para gestantes

() quantidade de unidades mistas com celas e/ou alojamentos específicos para gestantes

9. Nas unidades femininas, existe equipe de saúde da mulher?

() Não

() Sim. Especifique quais os profissionais que integram essa equipe, bem como órgãos a que pertencem:

10. No caso de parturientes, descreva quais são os procedimentos adotados para o desligamento dos filhos nascidos durante o cumprimento de pena da mãe:

11. Como se dá o acompanhamento e quais são as rotinas para gestantes e mães com filhos?

Escopo M: Diversidades – descrever arranjos locais, pontos fortes e fracos

Escopo N: Tratamento humanitário

1. O estado possui veículos específicos para escolta das pessoas privadas de liberdade em situações de deslocamentos (audiências, transferências, remoções)?

2. O estado possui equipes específicas para escolta das pessoas privadas de liberdade em situações de deslocamentos (audiências, transferências, remoções)?

3. Em geral, quantos e quais são os dias de visita nas unidades penitenciárias do Estado?

4. Existe um procedimento padrão para cadastramento de visitas em todas as unidades prisionais?

5. O estado possui uma regulamentação-padrão sobre os itens que podem ser

entregues pelos visitantes aos seus familiares que estão em cumprimento de pena?

6. Quantas unidades masculinas e quantas unidades femininas possuem espaços específicos para visita íntima (exceto celas/alojamento)?

Escopo O: participação e controle social

1. O estado possui ouvidoria do sistema penitenciário? Como é a indicação/nomeação do/a ouvidor/a? Qual a norma que rege a ocupação deste cargo?

2. O estado possui corregedoria do sistema penitenciário? Como é a indicação/nomeação do/a corregedor/a? Qual a norma que rege a ocupação deste cargo?

3. Existe algum mecanismo de participação das pessoas privadas de liberdade ou familiares na gestão prisional?