

PRESENCAS PERVERSAS, AUSÊNCIAS OSTENSIVAS: POLÍTICAS E SERVIÇOS NO DISPOSITIVO PRISIONAL BRASILEIRO

*PERVERSE PRESENCES, OSTENSIBLE
ABSENCES: POLICIES AND SERVICES IN
THE BRAZILIAN PRISON DEVICE*

Felipe Athayde Lins de Melo **1**

Resumo: O trabalho busca descrever características que marcam a gestão prisional no Brasil e suas interfaces com algumas políticas públicas, tendo como premissa inicial que a prisão, segundo a legislação penal brasileira e os arranjos normativos internacionais, deve ser compreendida e estar articulada a um complexo mais amplo de políticas públicas e sociais. No entanto, esta compreensão normativa se desdobra em práticas que se caracterizam pela coexistência de distintas concepções da prisão, produzindo, ao mesmo tempo, uma gestão diferencial das pessoas presas, marcada pela criação de privilégios e punições, e o compartilhamento da gestão dos ambientes prisionais entre Estado e grupos criminais. O texto foi elaborado a partir de pesquisas bibliográficas e visitas a estabelecimentos prisionais em diferentes estados nas cinco regiões do país, reunindo dados extraídos de documentos oficiais publicados pelos órgãos da administração penitenciária e registros de observação participante.

Palavras-chave: prisão - gestão prisional - dispositivo penitenciário - políticas públicas e sociais

Abstract: This work aims to describe characteristics that mark prison management in Brazil and its interfaces with some public policies, having as an initial premise that the prison, according to the Brazilian criminal law and international normative arrangements, must be understood and must be articulated to a broader complex of public and social policies. However, this normative understanding unfolds in practices that are characterized by the coexistence of different conceptions of the prison, producing, at the same time, a differential management of prisoners, marked by the creation of privileges and punishments, and the sharing of prison management between state and criminal groups. The paper was elaborated from bibliographical researches and visits to prisons in different states in the five regions of the country, gathering data extracted from official documents published by the organs of the penitentiary administration and registries of participant observation.

Keywords: prison - prison management - penitentiary device - public and social policies

Introdução

Passados mais de quarenta anos desde a publicação de “Vigiar e punir”, de Michel Foucault, os inconvenientes da prisão já não são nenhuma novidade. Tampouco o é a afirmação do filósofo francês a respeito da reprodução da prisão que é operada a cada tentativa de sua reforma. Da mesma forma, permanece em aberto o debate acerca de seu crescimento massivo, das formas e usos das alternativas penais, do sentido e finalidades das ações de “reintegração social” e, sobretudo, das possibilidades de sua superação – e, sendo possível, de como fazê-lo.

Por outro lado, se a perspectiva foucaultiana atribui à instituição prisional um lugar privilegiado na construção de formas de controle sobre corpos e de produção de saberes a elas articulados, no caso brasileiro salta à vista a ineficácia das prisões tanto para o exercício de tal controle, como na produção de tais saberes, o que nos dá mostras o surgimento, a expansão e a nacionalização de organizações criminais originárias do interior das celas das prisões¹, aliados à escassez, às dificuldades e à falta de transparência na produção e divulgação de dados sobre as prisões nos diferentes entes federativos.

Historicamente, as transformações operadas sobre a prisão durante a Modernidade atribuíram-lhe três funções primordiais: “punir, defender a sociedade isolando o malfeitor para evitar o contágio do mal e inspirando o temor ao seu destino, corrigir o culpado para reintegrá-lo à sociedade, no nível social que lhe é próprio” (Perrot, *apud* Maia *et al*, 2009, p. 13). Tais funções foram incorporadas no Sistema Penal Brasileiro, que as consagrou por meio do artigo 59 do Código Penal, estabelecendo parâmetros de necessidade e suficiência para a determinação de penas, por um lado, e finalidades de reprovação e prevenção ao crime, por outro (Ferreira, 2012).

No entanto, quando se observam as realidades atuais² das prisões brasileiras, depreende-se que nem mesmo a punição reflete aqui o sentido que lhe foi dado pelos reformadores da modernidade³: longe de constituir uma estratégia de disciplinamento dos corpos, as práticas punitivas, alicerçadas sobre as péssimas condições de encarceramento, têm alimentado processos violentos de resistência e enfrentamento da população prisional contra as equipes dirigentes, contra o Estado e contra a própria sociedade brasileira, fazendo com que processos antes restritos ao ambiente prisional⁴ ultrapassem as muralhas que cercam as cadeias e atinjam pessoas que, à primeira vista, não teriam quaisquer relações com as prisões (Godoi, 2015).

Tampouco as propostas de disciplinamento pelo trabalho ou de isolamento entre pessoas privadas de liberdade e sociedade tornam-se efetivas. São muitas as evidências do fracasso da promessa do isolamento, tais como o fluxo constante de presos promovido pelas constantes transferências de unidades; as articulações e disputas entre os diferentes grupos criminais existentes nas prisões brasileiras; a ocupação de postos de comando e as negociações entre “mundo do crime”⁵ e Estado (Melo, 2014); o fluxo de pessoas que adentram as prisões nas condições de familiares dos custodiados, advogados, ou representantes de ONGs, movimentos sociais, universidades,

1 O que não significa que esse seja um fenômeno exclusivo do Brasil.

2 O uso do plural é proposital, por representar um cenário marcado por similitudes – sobretudo no que tange ao perfil das pessoas encarceradas, à precariedade/insalubridade dos espaços prisionais e ao descumprimento das assistências e direitos previstos na Lei de Execução Penal -, mas também por diversidades de procedimentos, modelos arquitetônicos, modos de administração da execução penal, etc. Por este motivo, também, opta-se pelo uso da terminologia “sistemas prisionais”, ao invés de considerar a existência de um “sistema” com padrões e regularidades definidos.

3 Aguirre (2009, p. 36) destaca que no contexto latino-americano, “a modernidade era o objetivo último [das elites e dos reformadores da prisão] e, ao mesmo tempo, e medida de seus êxitos e de seus fracassos. Ser moderno, ou ao menos parecer sê-lo, era a aspiração quase universal das elites latino-americanas”.

4 Sobre esse tema, os trabalhos já consagrados de Fernando Salla (1997) e Camila Caldeira Nunes Dias (2013) descrevem as formas de resistência mobilizadas pelos presos para se contrapor aos processos de disciplinamento pretendido pela Administração das prisões. Reportando-se ao contexto paulista, Salla relata o exercício da resistência prisional às regras do silêncio e da submissão ao trabalho impostas em diferentes cadeias; Dias, por sua vez, demonstra como o PCC construiu sua hegemonia no sistema penitenciário paulista e como suas ações de enfrentamento ao Estado romperam as muralhas das prisões, tornando-se evidentes, sobretudo, a partir dos “eventos de maio de 2006”. Esses processos descritos na literatura acerca das prisões de São Paulo podem ser encontrados também em unidades prisionais de outros estados. Para este assunto, ver Maia, et al, 2009.

5 Trata-se de expressão usual nas sociologias da violência, da punição e das prisões, a qual carrega uma variedade de sentidos ou elementos.

dentre outros; a coexistência, em muitas localidades, entre “guardas e bandidos”⁶ que habitam territórios semelhantes, compartilhando o espaço público e disputando legitimidade (Feltran, 2011; Melo, 2014); os fluxos constantes de sujeitos que passam pela prisão reiteradas vezes. Todas estas dinâmicas, acrescidas do desenvolvimento tecnológico e das dificuldades em conter a entrada de aparelhos de telefonia celular – ou mesmo dispositivos rústicos de comunicação, como pipas, pombos-correio, etc. - nos presídios, tornam permanente o contato entre os lados de dentro e de fora das muralhas.

De modo análogo, a escassez da oferta de serviços, e nesta escassez, a expressiva oferta de trabalhos precarizados; a escassez de funcionários e de espaços adequados, aliados a uma percepção bastante comum de que as prisões são locais onde criminosos desfrutam de casa, comida e benefícios exagerados, são elementos que contribuem para o fracasso da promessa ressocializadora que a prisão promoveria pelo trabalho, promessa essa que “se converteu em um dos elementos mais distintivos da vida cotidiana dentro [das] prisões” (Aguirre, 2009, p. 46), e cujo fracasso representa, paradoxalmente, o sucesso de uma perspectiva de sociedade que vem

testemunhando simultaneamente o retorno de penas supliciantes – com prisões mais rígidas e a proliferação de tratamento antes considerados cruéis e até de tortura – associado à multiplicação de mecanismos de controle dispersos em toda a sociedade (Alvarez, 2007, p. 96).

A este cenário somam-se ainda ações marcadas pelo voluntarismo, pelo espontaneísmo e pela experimentação assistemática, características bastante presentes nas iniciativas pontuais que marcam a busca por inovação e melhorias em sistema autorreprodutores, nos quais a inexistência de uma política que normatize os princípios e as práticas de gestão e que estabeleça diretrizes comuns e compartilhadas entre os diferentes atores envolvidos (aí incluindo os estados e seus respectivos órgãos de gestão penitenciária), acaba por contribuir para o crescente quadro de desalento que marca os diferentes olhares sobre a prisão, desde aquele de muitos servidores públicos que atuam no sistema penitenciário e enxergam nele apenas sua fonte de emprego e renda, passando pelas pessoas privadas de liberdade, que o tomam como um local de desumanização de si – e no qual, portanto, faz-se necessário desenvolver diferentes formas de resistência – e envolvendo também a população em geral, na qual se promove e se corrobora aquele processo de desumanização.

Dessa forma, não é de hoje que diferentes questões que emergem do convívio prisional apresentam-se como disputas entre as práticas arraigadas na administração das prisões e suas relações com outros campos da administração de conflitos, da segurança pública, da justiça e, também, da promoção de direitos. É este o contexto destacado pelo Infopen –2014, no qual se afirma que “o retrato das prisões apresentado (...) desafia o sistema de justiça penal, a política criminal e a política de segurança pública” (Depen, 2015, p. 6), ressaltando-se ainda que

o equacionamento de seus problemas exige, necessariamente, o envolvimento dos três Poderes da República, em todos os níveis da Federação, além de se relacionar diretamente com o que a sociedade espera do Estado como ator de pacificação social (Depen, 2015, p. 6).

Percebe-se, portanto, que antigos problemas são potencializados quando se tematiza a prisão como instrumento de promoção da segurança, da justiça e do convívio social. Desde a construção da primeira penitenciária brasileira, a Casa de Correção do Rio de Janeiro, inaugurada em 1850, até os dias atuais, sabe-se que as prisões não cumprem “com suas promessas de higiene, trato humanitário aos presos e eficácia para combater o delito, bem como de regeneração dos delinquentes” (Aguirre, 2009, p. 42). Portanto, sabe-se, há tempos, e como alertou Foucault, de todos os seus inconvenientes. Só que elas estão aí, e em constante crescimento, o que indica que longe de configurar uma “instituição falida” a prisão representa uma instituição modelar das articulações contemporâneas entre punição, controle social e criminalização (Melo, 2014).

⁶ *Guardas e bandidos* são discutidos em Melo, 2014, como termos nativos que designam grupos em permanente relação, ora de negociação e acordo, ora de oposição. No entanto, o guarda é sempre visto como inimigo pelo bandido (ou ladrão).

Regamentos e prescrições: uma abordagem normativa da prisão no século XXI

O encarceramento massivo observado desde o final do século XX encontra seu duplo nas propostas e políticas de reconhecimento e defesa dos direitos humanos. Nesta perspectiva, diferentes organizações, especialmente a Organização das Nações Unidas e seus diversos órgãos, tem buscado mecanismos e estratégias para promover uma visão integradora e produtora de direitos e garantias para todas as pessoas, o que inclui também as pessoas privadas de liberdade. Nesta abordagem, a administração penitenciária será objeto de atenção, inicialmente, por meio da formulação das Regras Mínimas para Tratamento dos Prisioneiros adotadas pelo 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado em Genebra, em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social da ONU, sendo publicadas na resolução 663 C I (XXIV), de 31 de julho de 1957.

Embora sem o propósito de estabelecer um modelo padronizado de gestão penitenciária, as Regras Mínimas colocam em destaque a necessidade de adoção, pelos países membros, de conceitos, princípios e diretrizes que assegurem a dignidade da vida das pessoas privadas de liberdade, apontando a necessidade de estabelecer regras relativas à administração geral dos estabelecimentos penitenciários (ONU, 1955), com destaques para:

- não discriminação das pessoas privadas de liberdade em função de raça, etnia, cor, sexo, língua, origem, religião ou outras;
- necessidade de registro e documentação acerca das pessoas aprisionadas, garantindo o reconhecimento e preservação de sua identidade;
- necessidade de separação das pessoas em decorrência de distinção de sexo/gênero, idade, perfil de privação e tipo de condenação, dentre outras;
- necessidade de garantia de espaços adequados, com boas condições de alojamento, higiene, iluminação, ventilação, dentre outras;
- garantia de oferta de serviços e assistências adequados à condição de privação de liberdade;
- garantia do direito a queixas e reclamações por parte das pessoas privadas de liberdade, devendo-lhes ser assegurado o conhecimento prévio acerca de regulamentos, direitos, deveres e sanções;
- direito à informação e ao contato com o mundo exterior.

Tomadas neste conjunto preliminar de obrigações, as Regras apontam também para a necessidade de uma adequada estruturação dos Órgãos Gestores da Administração Penitenciária, prevendo:

- a necessidade de seleção adequada dos profissionais, de incentivo, remuneração e investimento em formação inicial e continuada dos servidores, aos quais deve ser assegurada a condição de funcionários públicos;
- a necessidade de composição de equipes interdisciplinares de serviço penitenciário, de distinção para a custódia de homens e mulheres, bem como de distinção, por níveis hierárquicos, de responsabilidades e competências, das carreiras e postos de chefias, lideranças e direções;
- a necessidade de inspeção regular dos estabelecimentos prisionais.

Atualizando as Regras Mínimas, a Assembleia Geral da ONU publicará, em maio de 2015, um novo arranjo normativo, agora batizado Regras de Mandela, que trará como principais revisões:

- um novo posicionamento quanto à necessidade de inserção da Política Prisional no bojo das demais políticas públicas, reforçando a necessidade de interfaces institucionais para assegurar o direito das pessoas privadas de liberdade às políticas e assistências;
- um regramento mais claro acerca das condições e das práticas de confinamento solitário, das sanções e punições, reforçando que as prisões não devem se constituir como formas de sobrepunição para além da pena de privação de liberdade;
- uma ênfase nos papéis da sociedade civil, das formas de controle e participação social, bem como da importância do convívio entre pessoas privadas de liberdade e o mundo externo à prisão, em especial por meio da promoção do convívio familiar, restringindo as formas de constrangimento de visitantes;
- a proteção das necessidades especiais de grupos vulneráveis, a proibição de maus-

tratos, tortura, penas cruéis ou degradantes e a necessidade de se atentar para as necessidades individuais de cada pessoa privada de liberdade;

- a ênfase em considerar o tempo de privação de liberdade como período de preparação das pessoas para a retomada do convívio em liberdade civil.

Aproximando esta perspectiva ao contexto latinoamericano, o enfoque de garantia de direitos nas políticas públicas é assumido como eixo de articulação de diferentes iniciativas empreendidas, conjuntamente, pelos países membros do Mercosul, região historicamente marcada pela ausência de direitos para parcelas significativas das populações de cada nação, por experiências de autoritarismos e ditaduras, pela fragmentação da cidadania. Em contextos como este,

o enfoque em direitos aponta para a centralidade dos princípios de igualdade e de não-discriminação como horizonte das intervenções estatais, tendendo a fortalecer os âmbitos públicos e democráticos de debate, de decisão e de ação nos processos de políticas públicas, por meio da participação social, de uma gestão transparente, de mecanismos de denúncia e da produção de informações públicas e formas de acesso a elas. A partir de tal perspectiva, as políticas públicas (...) se constituem como espaços privilegiados para a construção de uma cidadania plural (Mercosur, 2014a, p. 13).

A compreensão da gestão prisional como uma gestão voltada para a garantia de direitos e pertencente a um conjunto mais amplo de políticas, produz a necessidade de “abrir as prisões, atravessando-as com a entrada de outras realidades e instituições” (Beiras, 2000, p. 25), o que exigirá, portanto, o estabelecimento de desenhos metodológicos e de arranjos institucionais específicos, apontando para a necessidade de que a Administração Penitenciária esteja a cargo de órgãos independentes, autônomos e profissionalizados.

Esta perspectiva, no entanto, encontrará forte resistência junto a outros sujeitos e instituições que tradicionalmente estiveram à frente da Administração Penitenciária no Brasil, especialmente as corporações ligadas à segurança pública. E encontrará resistência também junto à burocracia estatal que, especialmente no final do século XX, passou a ser instituída em algumas unidades da federação, a qual reivindicará para si a posse dos saberes e práticas da gestão prisional, configurando, portanto, um mosaico de sujeitos e disputas em torno da produção e do controle do *dispositivo penitenciário*.

Seguindo aquele arcabouço normativo internacional, o Departamento Penitenciário Nacional - Depen, órgão do Ministério da Justiça que tem como finalidade acompanhar a execução penal em nível nacional, passou a defender a profissionalização da gestão prisional e a instituição de órgãos gestores estaduais voltados exclusivamente para esta política (Melo, 2016), propondo que este Órgão Gestor deve:

- ser de natureza civil, liderado e formado por servidores públicos civis;
- estar submetido a formas de controle social, por meio de Conselhos, Ouvidorias, Corregedorias e outros mecanismos de participação, incluindo fóruns e comissões compostas por pessoas em privação de liberdade e seus familiares;
- ser um órgão de caráter administrativo, estando separado das forças policiais - responsáveis pela investigação de crimes e pelas prisões - e do sistema de justiça - responsável pelos processos e procedimentos judiciais;
- estar dotado de um plano de cargos, carreiras e salários, que reconheça e valorize seu quadro como servidores públicos, responsáveis por uma Política Pública voltada ao bem comum da sociedade;
- proporcionar o aperfeiçoamento contínuo de seus servidores, orientando, monitorando e avaliando a aplicação das normas, princípios e diretrizes de gestão;
- adotar critérios objetivos e transparentes para ocupação de cargos de chefia, liderança e direção nos estabelecimentos prisionais e no próprio órgão gestor, estabelecendo-os como etapas de promoção nas carreiras, com ocupação por meio de processos

seletivos, exigência de qualificação técnica e competências específicas para os cargos a serem ocupados, e remuneração adequada;

- possuir autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria, sendo-lhe facultada a capacidade de captar recursos externos para aplicação nas atividades-fim dos estabelecimentos prisionais, bem como firmar convênios, parcerias e outras formas de cooperação com outros órgãos públicos, privados ou da sociedade civil, nacionais e internacionais, a fim de assegurar a oferta das políticas e serviços às pessoas em privação de liberdade.

No entanto, embora o arcabouço jurídico brasileiro institua um modelo organizacional para a Administração Penitenciária cujas atribuições estão distribuídas entre os governos Federal e estaduais (Brasil, 1984), um levantamento prévio da estrutura de gestão penitenciária nos estados brasileiros apresenta um quadro bastante distinto:

Gráfico 1: tipologia dos órgãos da gestão penitenciária estadual - elaboração própria a partir de dados de campo.



O gráfico aponta que 07 estados possuem uma Secretaria própria para administrar a política prisional, ao passo que em outros 17 estados a gestão prisional está subscrita a outras Pastas, havendo ainda três estados com estrutura híbrida (caracterizadas como agências ou institutos autônomos, o que não necessariamente lhes confere estatuto de Secretaria).

O que se observa em campo, decorrente desta diversidade tipológica dos órgãos gestores, é que os responsáveis, em nível estadual, pela política prisional, apresentam pouco conhecimento acerca das dinâmicas e do cotidiano da Administração Penitenciária, possuindo um olhar mais voltado para o campo da segurança pública, área que consideram prioritária para a gestão prisional. Assim, é comum que os gestores estaduais dialoguem com as forças e órgãos de segurança, ao mesmo tempo em que não possuem qualquer vínculo com os demais sistemas e políticas públicas.

Da mesma maneira, observa-se forte presença de concepções e práticas militarizadas na gestão prisional, seja por meio da ocupação de postos, seja pela formação para o serviço, seja, sobretudo, na configuração dos procedimentos e rotinas estabelecidos no interior dos estabelecimentos prisionais, onde os aspectos administrativos e a prestação de serviços para as pessoas em privação de liberdade são considerados como secundários, estando sempre subjugados às dinâmicas da contenção, da vigilância e da disciplina, compreendidas como alicerces da segurança.

Serviços e assistências na produção do dispositivo penitenciário

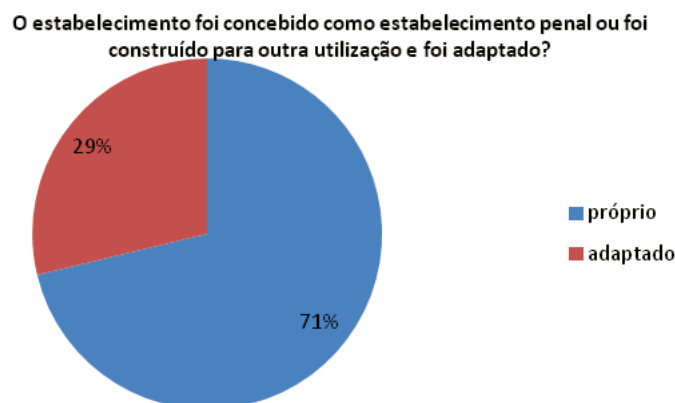
A perspectiva de abrir as prisões para a entrada de outras realidades e instituições, tal como proposto nos arranjos e normativas internacionais e nacionais, exige, de um modo geral, que todo

estabelecimento prisional seja gerenciado com vistas a garantir a efetividade de seus serviços e políticas, numa visão de centralidade dos direitos humanos e sociais (UN, 2015; Beiras, 2000). Exige, ainda, superar a dicotomia empiricamente constituída de que os direitos das pessoas privadas de liberdade se contrapõem à valorização profissional dos servidores, pressupondo que a circulação das pessoas deve contribuir para uma gestão eficiente e adequada dos ambientes prisionais e possibilitando o acesso das pessoas custodiadas aos serviços de saúde, às seções de visitas, espaços de trabalho e de programas, às áreas de exercício ao ar livre e outros serviços.

Não obstante, em que pesem as iniciativas decorrentes da disseminação desta perspectiva na transição entre os séculos XX e XXI, período este que coincide com a acentuação do encarceramento massivo, o cenário nacional informa que mais do que uma disputa entre a tendência de endurecimento penal e neutralização de sujeitos, por um lado, e de garantia de direitos com vistas à “reintegração” das pessoas presas, por outro, o que se tem é uma coexistência entre estas perspectivas, coexistência esta que configura um dos pilares da própria expansão dos sistemas prisionais.

Os indícios desta coexistência podem ser observados a partir das dinâmicas prisionais de oferta das assistências e serviços previstos nos arranjos e normativas anteriormente mencionados. O gráfico abaixo traz um primeiro dado para interpretar tal coexistência:

Gráfico 2: natureza do estabelecimento prisional. Elaboração própria a partir da base de dados do Infopen 2014.



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. 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.

Assim, os alojamentos prisionais vão se tornando locais de improvisos e de arranjos que se fazem à medida das necessidades percebidas por cada sujeito 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. Constata-se falta de padronização – até mesmo dentro de um único complexo prisional – acerca dos itens – de alimentação, de higiene pessoal ou de lazer - que podem ser levados para as pessoas privadas de liberdade; falta de padronização e reiteradas denúncias acerca dos procedimentos de revistas dos alojamentos, ocasiões em que, comumente, são produzidos

danos e descartes de itens das pessoas privadas de liberdade; falta de padronização quanto ao uso de vestimentas ou uniformes, o que reforça a percepção – comum no campo – de que cada gestor administra “seu presídio” conforme suas convicções.

Constata-se, sobretudo, que o processo de expansão dos sistemas prisionais corrobora as percepções acerca do punitivismo nas sociedades modernas (Garland, 1993), punitivismo que encontra na prisão seu modo privilegiado de execução. Mas a mesma expansão traz também outras nuances.

A forma de ocupação e de gerenciamento destes ambientes produz outros efeitos no que concerne às políticas e serviços. No que tange aos serviços diretamente relacionados aos cuidados pessoais com as pessoas privadas de liberdade, prevalece um princípio de autorresponsabilização dos sujeitos, cabendo-lhes as tarefas de cuidar da limpeza e manutenção dos locais de convívio, e, em boa parte das unidades penais, de suas vestimentas – sejam uniformes ou não – e da limpeza e manutenção das áreas administrativas, o que possibilita à Administração Penitenciária conceber estes serviços como uma estratégia de concessão de privilégios a alguns sujeitos custodiados, tendo em troca o acesso a informações do convívio entre “ladrões”. O que aparentemente gera ganho para ambos os lados, torna-se um fator a mais de risco para a pessoa presa, num ambiente caracterizado pela violência permanente e polimórfica.

Essa dinâmica de benefícios e trocas prevalecerá na oferta de todos os serviços e assistências que compõem a política prisional. Na política de saúde, a instituição do Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional (2003) e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (2014) levará ao incremento quantitativo (100%) e qualitativo das equipes de saúde (com definição da composição de equipes segundo perfil do estabelecimento) no período de 2003 a 2016. No entanto, no cotidiano dos estabelecimentos prisionais perceber-se-á que os atendimentos de saúde não decorrem de uma busca ativa no interior dos raios-pavilhões-vivências, tampouco da atuação formal de equipes de vigilância sanitária e epidemiológica, sendo a chegada das pessoas privadas de liberdade aos setores de saúde ditada pelos preceitos da “segurança”, o que se dá por meio de triagens informais realizada pelos agentes de segurança sobre aquelas pessoas que solicitam algum tipo de atendimento.

O mesmo pode ser percebido quando se analisa o atendimento educacional nas prisões. Neste caso, os dados absolutos apontam que 57%⁷ das unidades prisionais estão dotadas de salas de aula, mas, por outro lado, estes dados não levam em consideração a capacidade de atendimento destas salas, a proporcionalidade entre a capacidade de atendimento e o total de pessoas em privação de liberdade, tampouco a adequação destes espaços à oferta efetiva e qualitativa de atividades escolares. Também não considera as dinâmicas de movimentação de alunos/as entre pavilhão-raio habitacional e sala de aula, o cumprimento de carga horária escolar ou a oferta de turnos de aulas em períodos diferenciados. Numa análise qualitativa, o que se verifica é:

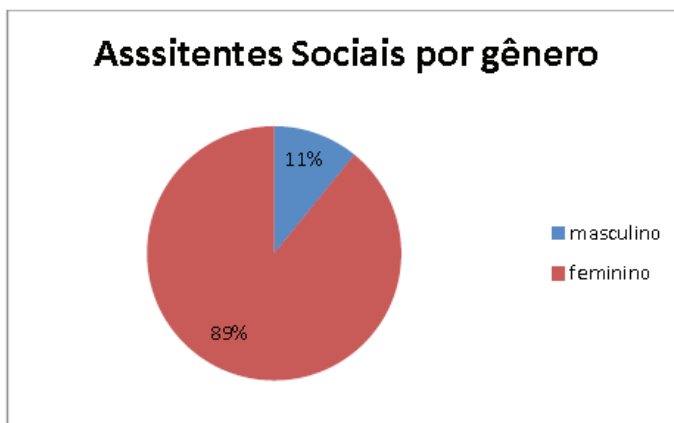
- O índice de 57% de disponibilidade de espaços educacionais oculta a prática de atendimentos individualizados, sem a sociabilidade das salas de aula;
- A média histórica de atendimento (entre 10% e 12%) sinaliza a insuficiência de espaços e pouca oferta de turnos escolares;
- 7 estados possuem um projeto pedagógico específico para educação em prisões; 14 reproduzem planos gerais de Educação de Jovens e Adultos e os demais não possuem um Plano Estadual de Educação em Prisões, como previsto nas normas nacionais (Brasil, 2010);
- Observa-se com frequência o uso de material inapropriado e a realização de atividades impróprias para o público adulto;
- Reproduz-se a seriação escolar dos sistemas de ensino, com pouco avanço na flexibilização curricular e organizacional;
- Excetuando-se o estado do Rio de Janeiro, nenhum outro ente federativo possui uma carreira de magistério especificamente instituída para docência no sistema prisional;
- O formato organizacional das escolas também não encontra consenso nos estados, havendo predominância – 20 estados - da ocorrência de salas de aula em

⁷ Todos os dados aqui apresentados foram elaborados por meio de acesso à base de dados brutos do Infopen 2014 e acesso a outros documentos do Departamento Penitenciário Nacional.

- estabelecimentos prisionais que estão vinculadas a escolas externas;
- Há ainda alguns estados onde à remuneração docente não é acrescido nenhum recurso complementar, seja como adicional de periculosidade ou insalubridade, seja como gratificação por local de exercício da função.

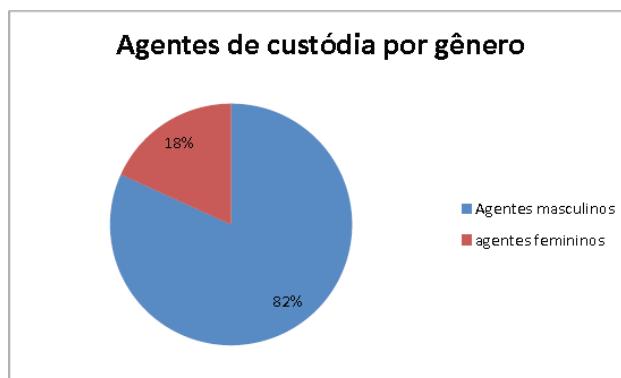
Considere-se agora a previsão da assistência social às pessoas privadas de liberdade, seus familiares e os egressos prisionais. Tomando-se o número total de estabelecimentos prisionais (1436) e a quantidade total de profissionais que neles atuam (1460), tem-se uma proporção de 01 profissional para cada grupo aproximado de 401 pessoas privadas de liberdade, o que representa um índice melhor do que o previsto na norma do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária⁸, que estabelece a proporção de 01 assistente social para cada grupo de 500 pessoas custodiadas. Não obstante, dois dados complementares chamam atenção quando se procura compreender a atuação do serviço social em prisões. Em primeiro lugar, os dados do Infopen – 2014 informam que em 70% dos estabelecimentos prisionais não existe sala para atendimento específico deste serviço; em segundo, há um recorte de gênero que exerce impacto fundamental na atuação do quadro de profissionais do serviço social:

Gráfico 3: quadro de assistentes sociais por gênero. Elaboração própria a partir da base de dados do Infopen 2014.



Note-se que a maioria de profissionais é do gênero feminino. No entanto, quando se observa o quadro geral de agentes de segurança penitenciária, a relação é diretamente oposta:

Gráfico 4: quadro de agentes de segurança por gênero. Elaboração própria a partir da base de dados do Infopen 2014.

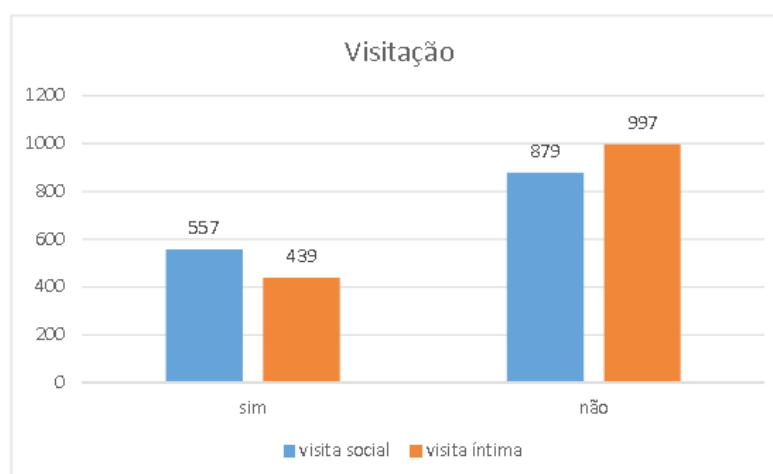


⁸ A RESOLUÇÃO N.º 1, de 09 de março de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estabelece a proporção mínima de profissionais para um grupo de 500 pessoas presas. Ver em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/resolucoes/resolucoes-arquivos-pdf-de-1980-a-2015/resolucao-n-o-1-de-09-de-marco-de-2009.pdf>; acesso em maio de 2018.

O recorte de gênero implica no cotidiano de trabalho da maioria – feminina – do corpo de assistentes sociais, sobre a qual incorrerá uma série de restrições, que vão desde a circulação pelos ambientes prisionais, até a impossibilidade de encontros reservados com os homens em privação de liberdade – o que é manifesto tanto como um cuidado com a segurança e integridade das profissionais, quanto como um risco de envolvimento íntimo entre a profissional e os custodiados.

Dessa forma, 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. Depara-se então com outra deficiência, a saber, a adequação dos estabelecimentos prisionais para oferecer, de forma digna, a oportunidade para esta aproximação ou reconstrução de vínculos.

Gráfico 5: estabelecimentos com locais específicos para visitação. Elaboração própria a partir da base de dados do Infopen 2014.



Tem-se, portanto, que muito embora “a família” esteja presente nos mais variados discursos acerca da “reintegração social” das pessoas privadas de liberdade, sendo o trabalho de aproximação ou a retomada do vínculo familiar a principal resposta de assistentes sociais quando questionadas sobre suas principais funções, os estabelecimentos prisionais, em sua maioria, sequer possuem espaços adequados para receber as visitas sociais e íntimas, de modo que também esta atribuição do serviço social penitenciário fica prejudicada.

Apontamentos para reflexões consequentes

De um modo geral, um olhar sobre a prestação de serviços e assistências para as pessoas em privação de liberdade no Brasil aponta não apenas para um quadro de enormes deficiências quantitativas e qualitativas, tal qual já vem sendo discutido e demonstrado ao longo de muitas décadas. A estas deficiências, podem se somar problemas na produção e sistematização de dados, enorme precariedade na prestação de informações para as pessoas privadas de liberdade, formação pífia dos servidores e servidoras penais, que incorporam práticas e posturas típicas de corporações militarizadas; baixos índices de controle e participação social, dentre outras.

Não obstante, em paralelo à expansão dos sistemas prisionais, com todas suas mazelas repetidamente anunciadas e teletransmitidas, observa-se também um incremento nos arranjos e normas que propõem compreender e executar as políticas prisionais como partes integrantes de um conjunto mais amplo e intersetorial de políticas públicas e sociais.

Esta aparente dicotomia, entretanto, ao mesmo tempo em que impossibilita a configuração de um “sistema penitenciário”, haja vista a diversidade de órgãos, formas, princípios e diretrizes que organizam sua gestão e sua operação, exige interpretá-lo como um dispositivo permeado por disputas entre diferentes saberes, práticas discursivas e procedimentos, os quais se aproximam ou se tensionam conforme contextos múltiplos e conforme as forças que estão em interação.

Pode-se, dessa forma, analisar o dispositivo penitenciário a partir de lógicas complementares que se caracterizam por uma presença perversa do Estado na gestão prisional – na medida em que

cabe ao Estado a gestão de fluxos, de normas e práticas oficiais desta gestão; ao mesmo tempo em que se nota sua ausência ostensiva, por meio da oferta sempre precária dos serviços e assistências, do controle sempre deficitário dos espaços e ambientes, da potencialização de grupos para cogestão do cotidiano e da expansão massiva dos estabelecimentos e técnicas prisionais.

A perspectiva de endurecimento penal e de neutralização de corpos e sujeitos alia-se, portanto, a uma perspectiva produtora de direitos, ambas contribuindo para a expansão constante do dispositivo penitenciário brasileiro, no qual se entrelaçam diversas outras políticas públicas e sociais, desde as políticas de educação e saúde, até as políticas de guerra às drogas, de criminalização, de seletividade penal.

A prisão é um sucesso.

Referências

AGUIRRE, Carlos. Cárcere e Sociedade na América Latina , 1800 – 1940. 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.

ALVAREZ, Marcos César. Punição, sociedade e história: algumas reflexões. **MÉTIS: história & cultura**. V. 6, nº 11, p. 93-105, jan./jun. 2007.

BEIRAS, Iñaki Rivera. Lineamientos garantistas para una transformación radical y reduccionista de la cárcel (una visión desde España). *Revista Delito y sociedad: revista de ciencias sociales*. Nº 14. Universidad de La Rioja, 2000.

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. (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. **Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014**, que institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

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, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/MEC Nº 02, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as **Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação a Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos Estabelecimentos Penais**. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica. Disponível em: http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/parecer_diretrizes_pceb004_10-1.pdf . Acesso em setembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Norma Operacional Básica – NOB SUAS 2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2005.

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.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Ministério da Justiça. **Resolução Nº 04**, de 21 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/Acesso> em outubro de 2015.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Ministério da Justiça. **Resolução Nº 01**, de 09 de março de 2009. Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=685> Acesso em março de 2016.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen – Junho de 2014. Brasília: DEPEN, 2015.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Col. Saberes Monográficos).

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.

GARLAND, David. **Punishment and Modern Society: a study in social theory**. Chicago: Oxford University Press, 1993.

GENDARMERÍA DE CHILE. **Manual de Derechos humanos de la función penitenciaria**. Gendarmería de Chile - Unidad de protección y promoción de los derechos humanos. Disponível em: <http://www.gendarmeria.cl> Acesso em março de 2016.

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.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2016**. Our annual review of human rights around the globe. Disponível em <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285490#55c37b> . Acesso em fevereiro de 2016.

IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Manual de buen práctica penitenciaria**. Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. San Jose, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

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; Urbana; ANPOCS, 2011.

MAIA, Clarissa Nunes; NETO, Fábio de Sá; COSTA, Marcos; BRETAS, Marcos Luiz. **História das Prisões no Brasil**, Volume 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

MELO, Felipe Athayde Lins de. **Postulados, princípios e diretrizes para a gestão prisional no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça – Departamento Penitenciário Nacional, 2016. Disponível em: <http://justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/gestao-prisional/postulados-principios-e-diretrizes-da-gestao-prisional-1.pdf> . Acesso em novembro de 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.

_____. **As prisões de São Paulo**: Estado e mundo do crime na gestão da reintegração social. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2014.

MERCOSUR. (2014) Reunión de Ministros de Justicia del Mercado Común del Sur. **Declaración de Buenos Aires**. Buenos Aires, 14 de novembro de 2014. Disponível em <http://www.mercosur.int/>. Acesso em março de 2016.

MERCOSUR. (2014a) Derechos Humanos. **Ganarderechos**. 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.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad em las Américas**. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.64, 2011.

ONU - Organização das Nações Unidas. Conselho Econômico e Social. **Regras Mínimas para Tratamento dos Prisioneiros**. Genebra, 1955. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/fpena/lex52.htm>. Acesso em janeiro de 2016.

_____. **Los Derechos Humanos Y las prisiones**. Manual de bolsillo de normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de instituciones penitenciarias. Naciones Unidas: Nova York, Genebra, 2005.

ONU/BR - Organização das Nações Unidas no Brasil. **Página oficial**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/> . Acesso em janeiro de 2016.

SALLA, Fernando. 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.

UN – 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. 24ª Session. Viena, 18 – 22 May 2015. E/CN.15/2015/L.6/Rev.1.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence**. Criminal Justice Handbook Series. United Nations: Vienna, New York, 2015.

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.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime & WHO - World Health Organization. Regional Office for Europe. **Good governance for prison health in the 21st century**. A policy brief on the organization of prison health. Copenhagen, Denmark, 2013.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. In: Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 9(1): 5-41, maio de 1997.

Recebido em 13 de Abril de 2018.

Aceito em 03 de Julho de 2018.