



POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: A QUESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL

*Louis Allanic*¹

RESUMO :

O tema da criminalidade e da violência vem se tornando a primeira preocupação dos brasileiros em ferrenha disputa com temas como desemprego e a volta da inflação. Dentro do Estado temos os interesses dos políticos e dos burocratas. Esta precariedade nos leva a deduzir o comportamento da burocracia do sistema prisional pela forma como ela venho se constituindo historicamente: um resquício das polícias. Na história da segurança pública brasileira o sistema prisional aparece como um subsistema, ou, mais recentemente como um anexo marginal das polícias civis. A influência dos atores externos ao sistema prisional é, do nosso ponto de vista, menos importante do que a dos atores internos: políticos e burocratas. O que vamos tratar de fazer aqui é observar o impacto do comportamento da burocracia do sistema prisional sobre as políticas públicas almejadas nesta área, o impacto de suas raízes policiais, e no final, como a relação entre as esferas políticas e executivas se relacionam, apontando qual a consequência disso para o sistema prisional.

PALAVRA CHAVE: Sistema Prisional, Políticas Públicas

¹ Mestre em Ciência Política pela UFMG, pesquisador da Fundação João Pinheiro
CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais
Ano 2, Volume 4, Agosto 2008

Desde a estabilização da moeda e da inflação no Brasil, a economia vem se consolidando de forma mais robusta e alguns índices de renda e emprego apresentam sensível melhoria, e ainda que o desemprego sejam expressivo, este problema, há muito tempo não reina sozinho no imaginário social do medo no Brasil. O tema da criminalidade e da violência vem se tornando a primeira preocupação dos brasileiros em ferrenha disputa com temas como desemprego e a volta da inflação.

O tema da segurança pública sempre vem ocupando de forma cada vez maior, a retórica e os programas de políticos, independentes suas filiações partidárias ou nível de governo. A mídia também relata diariamente eventos e problemas ligados ao tema. E até a sociedade civil, esta se organizando com organizações voltadas especificamente para o tema, como antes nunca havia sido visto no país.

Contudo, apesar de pertinência do tema, o estudo de suas políticas públicas é de grande complexidade, e demanda uma abordagem multifacetada, que perpassa a tradicional lógica da vigilância e repressão, muito comum aos sistemas policiais. Partindo dessa premissa, e centrados naquilo que nos parece um dos problemas mais importantes da segurança pública, o sistema prisional, e que vamos orientar a direção deste texto e sua abordagem em relação aos temas de políticas públicas.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS PECULIARIDADES DA SEGURANÇA E DO SISTEMA PRISIONAL

Antes de trabalharmos com o sistema prisional é necessário destacar que análise de políticas públicas vamos adotar, qual são as peculiaridades da segurança pública dentro desta análise, e, a partir da realidade brasileira, que resultados podem se esperar das políticas públicas voltadas ao sistema prisional.

Sempre que trabalhamos com políticas públicas é primordial recordar que elas são resultado do conflito de interesses entre diversas instituições e atores, tanto dentro quanto fora do Estado. Dentro do Estado temos os interesses dos políticos e dos burocratas. Fora do Estado

temos os interesses oriundos do mercado, os interesses advindos da Sociedade Civil, e por fim, os interesses advindos da mídia que resulta tanto de interesses mercantis como de posturas políticas defendidas por partidos políticos, ONG's ou interesses diversos. A percepção das alianças e divergências entre os distintos atores, suas posturas, recursos, e como podem influenciar a produção de políticas públicas, são variáveis vitais à compreensão de como os resultados são alcançados. Contudo é importante lembrar que a inércia do governo, ou seja, “deixar a coisa como esta”, longe de ser uma questão de “não produção de políticas públicas”, é na verdade uma opção resultante da relação entre as variáveis. Resta saber se ela é resultado da falta de perspectiva do governo quanto a pertinência do problema, ou se é uma ação deliberada, que pretende centrar recursos e esforços em outras áreas onde podem se dar melhores ganhos eleitorais.

O estudo de políticas públicas de segurança envolve a percepção de algumas singularidades que produzem uma complexidade distinta de áreas mais tradicionais, como a saúde ou a educação.

Primeiro porque é uma área que envolve uma interação contínua entre os poderes executivo e judiciário, pois o acompanhamento das penas, e o andamento dos processos, exigem uma relação de cooperação e troca de informações mais perceptível que outras áreas das políticas públicas.

Segundo porque a segurança pública é um tema de alta relevância política, fazendo com que os discursos em torno do tema se detenham mais em temas de imediata repercussão eleitoral e de mídia, do que em diagnósticos técnicos que visem resultados a longo prazo.²

Terceiro, as políticas públicas de segurança tem resultados mais difusos e de “consumo” menos individualista que outras áreas, como saúde e educação. Uma melhoria na segurança pública não pode ser usufruída de forma individual, pelo menos teoricamente, pois uma vez que o Estado garante a segurança pública, esta condição esta igual para todos.³ Em relação

² Um exemplo contemporâneo, e de imediato impacto sobre o sistema prisional, foi o recente caso de um menino arrastado durante alguns quarteirões no Rio de Janeiro. O lamentável crime, que de forma contínua e dramática foi bombardeado pela mídia, suscitou um prematuro e equivocado debate acerca de redução da maioria penal, mesmo que todos os estudiosos dos fenômenos criminais, em diversas instâncias, tenham se manifestado contrários a essa medida. Se tal medida fosse aprovada provocaria uma superlotação das unidades prisionais, comprometendo ainda mais os escassos recursos destinados a ressocialização.

³ Esta premissa é cercada por críticas e polêmicas. Diversos estudos apontam que a violência e a criminalidade atingem mais a população pobre e jovem. Contudo, se pretendemos analisar o sistema Prisional
CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais 248
Ano 2, Volume 4, Agosto 2008

aos estudos de políticas públicas de saúde e educação, por exemplo, os resultados para os indivíduos podem ser mais bem compreendidos de uma perspectiva individual, como a disponibilidade de um leito num hospital, ou de uma vaga numa escola.

Em relação ao sistema prisional, para o entendimento de suas políticas públicas, é necessário destacar ainda três singularidades além daquelas já apontadas para o sistema de segurança pública como um todo.

O primeiro apontamento importante é que se dispõe de poucos estudos acerca da cultura organizacional da administração prisional, diferentemente das corporações policiais. Esta precariedade nos leva a deduzir o comportamento da burocracia do sistema prisional pela forma como ela venho se constituindo historicamente: um resquício das polícias.

O segundo apontamento importante, é que o sistema prisional não dispõe de instituições auto referenciadas e autônomas, como as polícias. Na história da segurança pública brasileira o sistema prisional aparece como um subsistema, ou, mais recentemente como um anexo marginal das polícias civis. Suas instituições ainda guardam fortes semelhanças com a cultura comportamental das polícias, quer no treinamento de seus profissionais, quer na direção política de suas prisões e/ou Secretarias/Subsecretarias. As prisões não desenvolveram uma identidade própria como instituição, e por conseqüência, o sistema prisional, nas atividades políticas de seus burocratas, não tem uma coerência quanto a seus interesses e posturas a nível nacional.

O terceiro apontamento é que a influência dos atores externos ao sistema prisional é, do nosso ponto de vista, menos importante do que a dos atores internos: políticos e burocratas. Tal perspectiva parte do diagnóstico de que o debate que envolve grandes interesses de mercado ou da Sociedade Civil, ainda não goza de suficiente espaço na mídia, nem se

partindo das abordagens das políticas públicas, é necessário assumir a premissa de que, a priori, os projetos de segurança visam o melhor cumprimento da Lei. E mesmo que suas conseqüências sejam distintas às diversas classes sociais, a pressuposta impessoalidade da Lei goza de forte defesa, ao menos retórica, seja por parte dos políticos, seja por parte dos burocratas.

encontra consolidado de forma coesa e homogênea, seja na postura dos atores com interesses de mercado, seja na postura de atores advindos da sociedade civil⁴.

Por um lado, temos o recente, e ainda inconcluso, debate sobre a realização de Parcerias Público Privadas (PPP's), para a construção e administração de prisões; e por outro, temos as escassas, e pouco estudadas, parcerias de gestão de unidades prisionais, como é o caso da APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), em que a Sociedade Civil tem algum peso relevante. Em síntese, o que queremos destacar é que ambas são experiências recentes, e que ainda carecem de estudos sobre os impactos sequer a médio prazo para o sistema prisional⁵. Por outro lado, ainda não se sabe bem qual é a natureza das relações que os atores, externos ao Estado, tem estabelecido, e/ou virão estabelecer, com os políticos e burocratas quanto aos problemas do sistema prisional. Por isso nossa escolha, neste texto, centrou-se preferencialmente sobre as relações entre burocratas e políticos.

Destacadas estas particularidades da segurança, e mais especificamente do sistema prisional, é primordial destacar a forma tradicional como o sistema aparece inserido na estrutura de funcionamento da segurança pública.

O CÍCLICO PROCESSO DA SEGURANÇA PÚBLICA: UM CÍRCULO VICIOSO

A segurança pública muitas vezes é abordada pela grande mídia como um processo linear, que tem no sistema prisional sua última fase. A visão tradicional ostenta que a segurança se inicia com a repressão ostensiva da polícia militar, seguida logo após pela polícia civil, assumindo a responsabilidade pela investigação dos crimes. Em seguida vem o poder

⁴ É importante notar que existem fortes interesses mercantis e advindos da Sociedade Civil em relação ao sistema prisional. Um deles é o fornecimento de refeições aos sentenciados, ou equipamentos e armas aos agentes penitenciários, outro é a militância de ONG'S de Direitos Humanos contra as práticas prisionais violentas, mas ambos interesses, dentro da segurança pública, não tem a repercussão de mídia, nem o quantitativo de recursos envolvidos como no caso das polícias, por exemplo. Daí a perspectiva de que estes interesses ainda não são claros à população, nem se dispõem de estudos expressivos quanto à relação destes interesses e o sistema prisional.

⁵ No caso da APAC, por exemplo, apesar de relativa longevidade destas parcerias, ela trabalha apenas com reclusos de bom comportamento, previamente selecionados. Esta parcela da população prisional representa uma quantidade pouco expressiva da totalidade dos presos, ainda mais se forem consideradas as populações carcerárias das prisões.

judiciário, responsável pelos processos de julgamento e imputação de penas; e por fim, cabe às prisões fazer cumprir à sentença aos condenados, ou “guardar” aqueles que ainda esperam julgamento.

Entretanto, a segurança pública deveria ser abordada como um processo cíclico, um sistema circular, que não tem necessariamente um início nem um fim. Um sistema que tragicamente encontra nas prisões um grande depósito catalisador de comportamentos criminosos, onde se “formam” indivíduos poucos aptos à vida em sociedade, e por consequência, uma vez libertos, se aumenta o contingente de futuros criminosos, e mais trabalho para as polícias.

Esta perspectiva circular encontra evidências nos relatórios dos boletins de ocorrência das polícias, ou nos processos penais dos reincidentes existentes nos poderes judiciários. Uma parte expressiva dos crimes é realizada por indivíduos que já estiveram reclusos, e que reincidem em crimes ainda mais perigosos e/ou elaborados daqueles que os levaram ao cárcere da primeira vez. Essa “evolução” na carreira do crime é fruto de uma convivência nefasta entre reclusos de distintas periculosidades e crimes dentro das prisões. Raramente se ouve dizer que um indivíduo foi preso, novamente, por cometer um crime de menor gravidade em relação ao crime que cometeu pela primeira vez. E como nas prisões a hierarquia de status criminal ainda se mantém muito parecida com a da vida em sociedade, por questão de sobrevivência, ou por desejo de mais poder, dinheiro e/ou reconhecimento, os reclusos tendem a recorrer aos crimes mais perigosos ou graves, sobre a ótica do Direito Penal.

Num sistema em que as prisões são vistas como instituições secundárias e residuais às políticas públicas de segurança, a retroalimentação perversa da criminalidade é uma consequência lógica e imediata. Os reclusos são submetidos a um ambiente perverso e violento, portanto, a busca pela “evolução” no crime, passando de pequenos furtos e roubos ao narcotráfico⁶, é a busca pela proteção, respeito e privilégios, dentro das próprias prisões, pois os criminosos de narcotráfico, por exemplo, tem mais recursos financeiros para o

⁶ O número de indivíduos presos por crimes ligados a narcotráfico esta em constante expansão no país, contudo, o número de presos, com sentença transitado em julgado, é maior por crimes de furto e/ou roubo na maioria das prisões do país.

acesso a melhores advogados, a compra drogas, e mais respeito dentro da própria comunidade dos criminosos.

Na letra da Lei, o cárcere deveria servir aos propósitos de ressocialização, mas o fato é que, no cotidiano das prisões, ele leva ao isolamento físico da sociedade, e a futura marginalização social. Como podemos ressocializar uma pessoa privando-a de seus laços sociais, afastando-a da vida em sociedade, e jogando-a em um ambiente violento, permeado por drogas, autoritarismo e medo.

Para responder a esta pergunta, primeiro é necessário tratarmos de dois conceitos que permeiam todos os grandes debates da segurança pública, e que são primordiais ao entendimento das políticas públicas necessárias ao sistema prisional. São eles os conceitos de “crime” e “ressocialização”.

DOS CONCEITOS DE CRIME E RESSOCIALIZAÇÃO

O conceito de crime, a partir do Direito Penal, de onde se baseiam os processos da segurança pública, é um conceito mais restrito que o de contravenção, por isso é importante ressaltar qual é sua natureza, para depois expor suas debilidades. O que juridicamente se chama de crime é um comportamento que imputa ao transgressor alguma privação, multa ou punição legal, aplicada pelo Estado. Só existe crime se esta previsto em Lei, e ele só é passível de punição, uma vez que a pena também esteja prevista na própria Lei que criminaliza um comportamento.

Contudo as definições de crime, em estudos de sociologia e psicologia, disciplinas básicas da criminologia, são mais amplas do que aquela, e remetem-se a noção de desvio dos padrões majoritariamente aceitos/difundidos pela sociedade. Portanto a “repressão” do que se entende como transgressão não é só uma prerrogativa do Estado – nos termos que o definiu Max Weber: a única instituição de detêm o monopólio legítimo da coação física. Outras formas de repressões sociais são tão legítimas quanto as formas legais, e muitas vezes mais eficientes segundo o grau de densidade moral de uma sociedade. Em outras

palavras, a simples penalidade legal de um comportamento, não é capaz de dissuadir totalmente o indivíduo de suas intenções criminosas, um apelo de ordem moral ou valorativa, pela qual o indivíduo tenha respeito, pode ser eficiente, desde que o contexto social em que se encontra o indivíduo (as prisões), seja favorável e coerente com este apelo.

A partir desta observação é que iniciamos nossa definição do que seja ressocialização. Aquele indivíduo que se encontra recluso no sistema penitenciário muitas vezes compreende suas privações por entender que agiu em desrespeito ao código penal vigente. Mas, muitas outras vezes, o recluso entende que não feriu as normas morais de seu convívio social, especialmente se não tem traços predominantes de etnia branca, se for de origem social mais humilde, ou morador de favela ou conglomerados (fator em que se encontram amparados grandes contingentes dos presos das grandes cidades do país). Isto não quer dizer de modo algum que os indivíduos de pele não branca, os de origem social mais humilde e, especialmente, os moradores de conglomerados e/ou favelas se oponham às normas morais mais conhecidas de nossa sociedade. Isto na verdade quer dizer que a densidade moral de nossa sociedade é tão baixa, que os valores são diferentes segundo o contexto social do indivíduo, como já apontaram alguns estudos de antropologia e sociologia sobre favelas e/ou conglomerados: A lei do morro e a lei do asfalto. Se um indivíduo reside fora do morro ou do conglomerado, sua Lei é a lei formal, caso contrário, o contexto onde reside determina que lei é válida. Apenas o que nos “uni”, enquanto sociedade, é a submissão de todos, a priori, a força da Lei formal, mas como a moral não se impõe de forma uniforme por toda sociedade a noção de crime é, por consequência, instável e heterogênea, dependendo de onde mora o indivíduo.

Esse descompasso entre as regras do mundo moral e as regras do mundo jurídico, e a distinta forma como se aplicam, tem implicações diretas sobre nosso conceito de que seja ressocialização. Por força de retórica legal, a principal atividade do sistema prisional é propiciar aos reclusos a ressocialização, mas o problema é a precariedade dos instrumentos que se utilizam para tal propósito, e a forma como eles são vistos dentro das próprias instituições prisionais.

Ressocializar é a capacidade que o poder público, não só na figura do sistema prisional, deve ter, ou poder proporcionar, para que o egresso das penitenciárias possa voltar como um cidadão normal a sociedade, leia-se: sem sofrer estigmas, com o possível retorno digno à sua família, com alguma possibilidade de ocupação profissional, e com alguma distância das fontes da criminalidade. É claro que esta forma de entender o que seja ressocialização não está livre de problemas e ambiguidades, e nem apostamos que este conceito seja passível de definição científica. Além desta limitação de ordem conceitual, temos variáveis externas à segurança pública, como a conjuntura econômica e social, que comprometem mesmo os melhores projetos dentro do sistema prisional. O alcoolismo e outras dependências químicas, problemas de estruturação familiar, a precariedade de inserção no mercado de trabalho, os preconceitos, entre outros problemas, escapam à responsabilidade de qualquer sistema prisional eficiente, e tem impacto direto e contínuo sobre programas educacionais e de trabalho dentro das prisões.

Delimitados estes conceitos, e ressalvada a importância da ressocialização para minar o círculo vicioso, vamos buscar agora como se comporta a burocracia do sistema prisional, e quais os resultados destes comportamentos para os programas de ressocialização.

AS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES RELEVANTES DO SISTEMA PRISIONAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O que vamos tratar de fazer agora é observar o impacto do comportamento da burocracia do sistema prisional sobre as políticas públicas almejadas nesta área, o impacto de suas raízes policiais, e no final, como a relação entre as esferas políticas e executivas se relacionam, apontando qual a consequência disso para o sistema prisional.

As medidas voltadas a ressocialização encontram, por força de Lei, na oferta de estudos e capacitação profissional dos presos, seus maiores expoentes. Os recursos gastos com ensino fundamental, a capacitação profissional e zelo pela saúde física e mental do preso, juntamente com um acompanhamento familiar durante o cárcere, e após sua saída, são mecanismos que podem minimizar a possibilidade de reincidência criminal. Entretanto, a

despite dos crescentes esforços, em geral as oficinas de capacitação profissional são escassas e/ou mal estruturadas, as escolas são improvisadas e evidentemente sem quaisquer recursos, os espaços voltados para atendimento de saúde, psicológico ou social dispõem de pouca aparelhagem, e para finalizar são quase inexistentes as opções de lazer e/ou cultura para os detentos. Além destas limitações a estrutura física das prisões, em geral, são um ambiente claustrofóbico, espartano e rigidamente controlado por uma disciplina quase militar. A moral dos reclusos, difundida pelos próprios detentos, é geralmente machista, violenta e vingativa. Portanto, as prisões dispõem de espaços de convivência poucos favoráveis a melhorias no comportamento socialmente desejado.

É evidente que a estrutura voltada à educação formal ou profissional, bem como os atendimentos de rotina, não é por si só suficiente para fornecer os recursos necessários a ressocialização, ela depende da atuação dos servidores envolvidos no processo, e é aqui que se percebe o primeiro, e profundo impacto, da burocracia para os resultados negativos das políticas públicas no sistema prisional.

Os servidores do sistema prisional, nos estados brasileiros em geral, representam uma categoria mais recente, menos organizada do que as polícias, e menos prestigiada que estas junto aos órgãos governamentais da segurança pública, portanto, tem menos condições de barganhar recursos, seja junto aos poderes legislativos, seja dentro das próprias estruturas do poderes executivos. Não raros são os desencontros e rivalidades entre os agentes penitenciários e os policiais, sejam civis ou militares, mostrando como o funcionamento da segurança pública está desintegrado e permeado pela visão predominantemente repressiva, em detrimento de uma visão mais orgânica e integrada, em que as funções sejam cooperativas e complementares. O fato é que em quase todo o país o sistema prisional ainda amarga a condição de resíduo finalístico de um processo que insiste em brilhar prioritariamente pelas armas das polícias.

Outra evidência da fragmentação dos servidores prisionais é a divergência entre os servidores da ressocialização e os da segurança. Muitas vezes ambas as categorias não percebem o trabalho dos outros profissionais como complementares ao desempenho de suas

próprias funções. Os agentes penitenciários argumentam que os procedimentos de ressocialização prejudicam a segurança, e os médicos, psicólogos, dentistas, assistentes sociais, advogados, pedagogos argumentam que a segurança compromete a qualidade da ressocialização. Os agentes penitenciários, que são o maior efetivo do sistema prisional, tem uma formação prioritariamente voltada aos parâmetros policiais, e portanto ao uso da força bruta e ao porte de arma. A arma tem uma função clara: interromper, as vezes de forma mortal, um transgressor de cometer seus intentos. O uso da arma é o último recurso, somente em casos extremos e específicos, e não têm quase utilidade nas tarefas diárias dos agentes, em grande parte procedimentos de acompanhamento a ressocialização.

A raiz policial no treinamento dos agentes, e na postura de muitos dirigentes de unidades prisionais, propicia uma postura depreciativa, quando não hostil, aos procedimentos de ressocialização. Mas não é pela força, ou pelo potencial uso da ameaça, que o agente deve ser respeitado enquanto uma figura da autoridade pelo recluso. Certamente os mais brutos, autoritários e desrespeitosos serão os mais ameaçados e/ou violentados num eventual motim e/ou rebelião. Neste ambiente predominantemente repressor e autoritário, resta ao recluso buscar a fuga, ou proteger-se do ambiente fortalecendo seus comportamentos e tendências criminosas.

Estes problemas demonstram com este grupo de servidores não consegue se constituir enquanto uma burocracia politicamente consciente, capaz de propor programas para o sistema onde trabalham, e de pressionar o sistema de segurança pública de forma coerente por melhorias em sua categoria. Mas apesar destas debilidades, os servidores do sistema prisional, sejam dirigentes, profissionais da ressocialização ou agentes penitenciários, não são os únicos culpados pelos males do sistema.

Muitas vezes os servidores prisionais, de todos os níveis e de todas funções, são inseridos e imersos num contexto já altamente repressivo e autoritário, que reproduz e mantém a lógica e a cultura que desde tempos remotos difunde a imagem dos presos como criaturas sub humanas. Os servidores são também muitas vezes vítimas de um sistema precário quanto atenção às suas próprias condições de trabalho, faltando-lhes atenção e acompanhamento

psicológicos específicos, o que compromete a própria credibilidade e defesa da ressocialização por parte de quem deveria defendê-las.

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), o trabalho em instituições prisionais são um dos trabalhos mais estressantes e mentalmente desgastantes do mundo. Existe grande concessão de licenças e/ou afastamentos médicos por motivos de depressão, alcoolismo e outros transtornos psicológicos. Se o quadro de saúde ocupacional entre os servidores prisionais for comparado com servidores de outros setores públicos, como saúde, educação e assistência, pra ficar nos setores que mais empregam pessoas, pode se verificar uma diferença expressiva e contínua.

Esta evidência empírica, e onerosa aos cofres públicos, demonstra que são urgentes e estratégicas medidas governamentais para mudar a atenção à burocracia dos sistemas prisionais. As políticas públicas do sistema prisional, especialmente dos programas de ressocialização, precisam contar com o apoio da totalidade dos servidores, e neste sentido, o governo deve zelar para que esta burocracia seja consolidada, caso queira manter servidores realmente comprometidos e interessados neste delicado setor da segurança.

Uma vez que estas burocracias perpassam a imagem de mal preparadas, fragmentadas e insatisfeitas, as imagens das prisões “prosperam” como “escolas” do crime, fato que infelizmente, como vimos acima, não é de todo inverossímil. Mas este problema tem na mídia, e no comportamento dos políticos, uma responsabilidade efetivamente maior, ainda que menos explícita aos olhos do imaginário popular.

A mídia reforça uma imagem negativa e deturpada do sistema prisional, fomentando a idéia de que as prisões têm constantes rebeliões e motins, e que a corrupção é um mal consolidado dentro das instituições. Não rara também é a difusão de opiniões afirmando que o Estado gasta muito com dinheiro com os presos, opinião essa também compartilhada de forma difusa pela sociedade. Tais estigmas somente reforçam a idéia de que a solução da segurança pública passa mais pelo investimento em repressão e controle, e de que gastos

com ressocialização seriam evitados caso o crime fosse mais bem combatido, portanto podem perder espaço para gastos com equipamento, armas e contratação de pessoal.

A população tem que entender que durante toda história da humanidade sempre houve criminosos e desviantes, aqueles culpados por violar leis, e estes por diferenciar-se ou romper padrões culturais e/ou morais majoritários ou dominantes. Portanto não é um problema sequer com resolução em médio prazo, mesmo que com o crescente desempenho da economia ou positivos resultados nos índices sociais. Vários países outrora denominados primeiro mundo enfrentam, ainda hoje, diversos problemas de criminalidade. Portanto diferentemente do que tradicionalmente se difunde na mídia, e se defende nos discursos políticos eleitorais, a questão do sistema prisional deveria ser tão prioritária para o debate da segurança pública quanto o aumento de efetivo policial, capacitação dos profissionais da segurança, ou a compra de equipamentos mais modernos.

Difundidas estas percepções negativas ao trabalho do sistema prisional, e cientes de que os políticos são muito sensíveis ao que a população pensa a respeito de algum tema, os programas partidários expressam preocupação com as mazelas do sistema prisional, fazem coro às respostas tradicionalmente defendidas, sem, no entanto, detalhar profundamente como buscar estas soluções. Mas esta postura não é fruto do desconhecimento dos políticos em relação aos problemas do sistema prisional, elas são na verdade uma escolha que refletem os seus interesses mais imediatos, e a natureza de suas relações com as demais áreas da segurança pública.

Este ponto é onde se encontra uma dos mais pertinentes e obscuros descompassos entre os interesses dos políticos e dos burocratas, e ele compromete qualitativa, e quantitativamente, as políticas públicas para o sistema prisional.

Diferentemente das demandas policiais, que encontram nos políticos eco para suas demandas, pois aqui os interesses dos burocratas e dos políticos, em grande medida, se

convergem⁷, na relação entre os políticos e os burocratas do sistema prisional, os interesses não parecem muito similares.

Vale lembrar que não necessariamente eles podem ter interesses divergentes, mas com relação ao orçamento da segurança pública, poucos políticos defenderiam publicamente pomposos gastos na área prisional, muitos em tratar estes gastos como investimentos prioritários do segurança, em detrimento de uma parcela de recursos destinados as polícias, por exemplo.

E uma vez que os servidores prisionais não são uma categoria organizada, enquanto uma burocracia com interesses próprios e recursos administrativos, as decisões políticas parecem ser a instância mais importante para se entender as políticas públicas para o sistema prisional.

O Estado, principalmente na figura dos executivos estaduais, responde pela maioria das unidades prisionais. Contudo, a Lei é imprecisa e superficial quanto ao montante de recursos que devem ser investidos nesta área, e apesar dos apontamentos normativos pró-ressocialização, já verificamos que os servidores são um obstáculo operacional a sua viabilidade.

Muitos governos alegam que os investimentos no sistema prisional estão em franca expansão, apontando que crescem, em sua gestão, a construção e reforma de prisões, penitenciárias e delegacias. Tais medidas são importantes, especialmente quando visa prioritariamente aumentar a oferta de vagas no sistema prisional, mas esta medida não é a atitude central que um governo deve tomar em relação ao sistema prisional. Na verdade a criação de vagas deve ser precedida pela seleção, e a alta capacitação, de novos servidores, com uma mentalidade totalmente diferente dos moldes atualmente vigentes, ou a reciclagem pró ressocializadora dos antigos servidores das instituições. Novos vagas, mas o mesmo velho modo de pensar, e tratar os presos, não alteram muito resultados finais para a

⁷ Quando se afirma que os interesses entre políticos e a burocracia das polícias se convergem, esta se remetendo prioritariamente a compra de equipamentos, armas e viaturas, que podem favorecer as posturas rent seeking das polícias, e o ganho de votos por parte dos políticos, pois estas medidas são muito visíveis aos cidadãos nas ruas. Entretanto, investimentos em presos, como educação e trabalho, além de não serem visíveis a população de eleitores, não garantem tantos votos como o fortalecimento das polícias.

segurança pública. Se a visão tradicional, centrada somente em repressão e controle, fosse mantida, teríamos hoje crescentes índices de reincidência.

Ou seja, os políticos deveriam centrar seus esforços para que os recursos da área prisional fossem destinados a qualificação de pessoal, e a mudança na cultura organizacional repressiva destas instituições, e não fomentarem simplesmente o aumento de vagas, sem o correspondente progresso quanto a cultura comportamental dentro destas instituições.

Independente das relações entre os burocratas e os políticos, de seus interesses e comportamentos, e destes impactos nas políticas públicas do sistema prisional, o Poder Judiciário também é um ator relevante no processo. A importância do poder judiciário reside não somente nas questões de ordem administrativa, pois são eles que designam a pena, e aonde as mesmas se irão se cumprir, mas também e principalmente, na imagem deplorável que as prisões tem no imaginário social brasileiro.

Os problemas de superlotação, ou de reclusos que já perpassaram o cumprimento de suas penas, juntamente com as revoltas e motins, muitas vezes são resultado da inércia e lentidão com que os processos são analisados no Poder Judiciário. Todavia, a imagem negativa quanto a estes fatores não toma este poder como responsável; muitas vezes a mídia se apressa em focar as mazelas sem apontar os verdadeiros responsáveis.

Uma evidência de mudança positiva neste sentido é a realização de mutirões entre promotores e outros servidores para dar celeridade a análise dos processos. Além disso o Poder Judiciário vem estabelecendo parcerias com o poder executivo para o acompanhamento jurídico dos reclusos, com o fornecimento de advogados, por parte prisões, para acompanhar in loco estes problemas.

Outra postura contemporânea, nas decisões dos tribunais, é uma propensão crescente ao uso de penas alternativas ao invés da tradicional penitência com o cárcere. Os crimes de menor periculosidade, vem sendo condenados a penas restritivas de direitos, doação de cestas básicas, trabalhos comunitários, entre outras alternativas.

Ambas iniciativas são louváveis e estão desafogando o sistema, elas permitem o menor tempo de contato do recluso com a cultura criminal, ou mesmo podem evitar que condenados por crimes leves sejam confinados a espaços de socialização criminal.

Infelizmente estas medidas ainda constituem posturas recentes e incrementais, Mas o poder judiciário só pode se manifestar se formalmente for conclamado para tal postura, e apesar dos comportamentos acima apontados, o poder judiciário tem muito menos impacto sobre o sistema prisional, que os demais poderes, no tocante aos procedimentos de ressocialização disponíveis aos reclusos.

APONTAMENTOS FINAIS

Apesar dos problemas acima expostos, poderia parecer que o problema do sistema prisional já estaria claro e portanto o caminho de sua resolução também: mais investimentos econômicos e humanos em programas de ressocialização. Tal postura, além de tornar concreta a ambição da Lei quanto a função primordial do sistema prisional, poderia inciar o rompimento do círculo vicioso que retroalimenta a criminalidade, retirando as prisões da condição de instâncias de assimilação de transgressões.

Nos Estados Unidos, onde se encontram as maiores instituições de segurança máxima, e onde o foco também não é a ressocialização, a reincidência criminal é muito alta, e o problema da criminalidade ligada ao narcotráfico esta em constante expansão.

Após a exposição de todos estes problemas, e como as relações entre os atores produzem resultados perversos, resta buscar um prognóstico que possa melhorar a percepção da importância do sistema prisional para a segurança, fazendo com se perceba o círculo vicioso que o processo cíclico alimenta, podemos convencer os dirigentes da segurança pública que a solução prescinde de mais estudos e mais disposição política por parte do governos.

Primeiramente vamos lembrar que os atores externos ao Estado, não têm o mesmo impacto que a burocracia e os políticos sobre a produção de políticas públicas nesta área.

Vale lembrar que o sistema prisional, enquanto instituição, ainda é uma estrutura em desenvolvimento, com resquícios da cultura autoritária e repressiva, e com o quadro de pessoal ainda em expansão e consolidação. Portanto é uma instituição que ainda tem oportunidades para mudar sua cultura organizacional e reforçar processos ressocializadores, desde que o Estado, e também a população, percebam tais mudanças como estratégicas e imediatas.

Por outro lado, a postura da população nunca pareceu favorável a expressivas melhorias no setor, e como os políticos são muito sensíveis a essas percepções, também é razoável que os mesmos invistam com menos empenho do que nas polícias, por exemplo.

Retomando o início do artigo, começamos esboçando o tradicional dilema que a produção de políticas públicas enfrenta dentro do Estado, as divergências entre burocratas e políticos. Vale lembrar que não necessariamente eles devem sempre ter interesses divergentes, mas com certeza na área de segurança pública, poucos políticos apostariam publicamente em pomposos gastos na área prisional, defendendo-os como investimentos prioritários do setor. Do outro lado, a burocracia do sistema prisional não tem força organizacional para reivindicar tais recursos.

Se vamos abordar o problema de forma preventiva todos os investimentos, tanto de ordem estrutural, quanto de mudança comportamental, devem ser direcionados rumo aos procedimentos de ressocialização. O sistema de alarme preventivo, além de mais eficaz quanto à precaução dos problemas, também é mais eficiente quanto à solução dos problemas que surgem, mas tal perspectiva sempre demandou um planejamento público efetivo e institucionalizado, fato que infelizmente nunca caracterizou nossas práticas governamentais, em qualquer nível de governo.

Uma vez que a ressocialização falha, erra não somente o Estado pela evidente incapacidade de cumprir a Lei, mas esta falha também consolida a exclusão do indivíduo, pois uma vez liberto o acesso ao mercado de trabalho é muito mais difícil a um egresso do sistema penal do que a outra cidadão,

Estes problemas revelam os anos de descaso político e social com o tema da ressocialização, notadamente quanto à importância da burocracia dos sistemas. Qualquer medida que vise transformar o sistema prisional, de instituição secundária e periférica, em relação às polícias, e busque ressaltar sua capacidade de redução de criminalidade, via ressocialização, deve enfrentar estes pontos de frente, e lidar com a mais grave tradição autoritária, e muitas vezes, militarizada, que permeia a área de segurança pública como um todo; mas que se revela ainda mais perversa e contraproducente na área penitenciária.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, S. Sistema Penitenciário no Brasil, problemas e desafios, Revista da USP, São Paulo, 1991

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Criminalidade e justiça penal na América Latina*. Revista Sociologias., Porto Alegre, n. 13, 2005.

CLASTRES, Pierre. *Arqueologia da violência. Ensaio de antropologia política*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FILHO, Luis Francisco Carvalho, *A Prisão*
Folha Explica, São Paulo, 2002.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974,

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo, Companhia das letras, 1988.

LEMGRUBER, Julita. *Controle da criminalidade: mitos e fatos*
In: *Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*
São Paulo, Nova Alexandria, 2002.

MARINER, Joane. *O Brasil atrás das grades*

Artigo publicado no Human Rights Watch

MISSE, Michel. *Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil*.
In: Violência e Participação Política no Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, IUPERJ, Série Estudos, nº 91, agosto de 1995, p. 23-39.

ZALUAR, Alba. *Oito temas para debate: Violência e Segurança Pública*
Sociologia Problemas e Práticas, v. 38, p. 19-24, 2002.

ZALUAR, Alba. *O Condomínio do Diabo*

WACQUANT, L. *Prisões da Miséria*, Oieras: Celta, 2000