

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

NATÁLIA CRISTINA C. MARTINO

**POLÍCIAS PENAIS E OUVIDORIAS PENITENCIÁRIAS:
REFORMAS POR MAIS DIREITOS?**

BELO HORIZONTE

2024

Natália Cristina C. Martino

**POLÍCIAS PENAIS E OUVIDORIAS PENITENCIÁRIAS:
REFORMAS POR MAIS DIREITOS?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

Coorientadores: Profa. Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Dr. Pedro Schettini Cunha

BELO HORIZONTE

2024

320 M386p 2024	<p data-bbox="526 1209 909 1243">Martino, Natália Cristina Costa.</p> <p data-bbox="526 1249 1197 1344">Polícias penais e ouvidorias [manuscrito] : reformas penitenciárias por mais direitos? / Natália Cristina Costa Martino. - 2024.</p> <p data-bbox="558 1355 654 1388">290 f.</p> <p data-bbox="558 1400 1037 1433">Orientadora: Natália Guimarães Sátyro.</p> <p data-bbox="558 1433 1165 1467">Coorientadora: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro.</p> <p data-bbox="526 1500 1165 1568">Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p data-bbox="558 1579 798 1612">Inclui bibliografia.</p> <p data-bbox="526 1657 1244 1814">1.Ciência política – Teses 2.Organização judiciária penal – Teses. 3. Ouvidorias – Teses. 4.Burocracia – Teses. I.Sátyro, Natália. II.Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes. III.Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.</p>
----------------------	---



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 04ª/2024 DA DEFESA DA TESE DA ALUNA NATÁLIA CRISTINA COSTA MARTINO

Realizou-se, no dia 12 de julho de 2024, às 14:00 horas, no auditório Prof. Bicalho, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada "Polícias penais e ouvidorias: reformas penitenciárias por mais direitos?", elaborada e apresentada por NATÁLIA CRISTINA COSTA MARTINO - número de registro 2020678734, graduada no curso de COM. SOCIAL-JORN. E RP. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro - Coorientadora (PPGS/UFMG), Prof. Pedro Schettini Cunha - Coorientador (CMBH), Prof. Bruno Konder Comparato (Unifesp) - Videoconferência, Profa. Carolina Cutrupi Ferreira (FGV/SP) - Videoconferência, Profa. Guilma Olga Espinoza Mavila (Universidad de Chile) - Videoconferência, Prof. Pedro Mendes Loureiro (University of Cambridge) - Videoconferência. A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 12 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Cutrupi Ferreira, Usuário Externo**, em 12/07/2024, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Konder Comparato, Usuário Externo**, em 12/07/2024, às 17:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Mendes Loureiro, Usuário Externo**, em 12/07/2024, às 18:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro, Professora do Magistério Superior**, em 12/07/2024, às 18:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ludmila Mendonca Lopes Ribeiro, Professor(a)**, em 12/07/2024, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Schettini Cunha, Usuário Externo**, em 15/07/2024, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Guilma Olga Espinoza Mavila, Usuário Externo**, em 17/07/2024, às 10:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3371824** e o código CRC **16FF2DE4**.

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado a duas pessoas que me fazem lutar por um mundo melhor (sem prisões?).

A primeira é o Lucas, meu filho. Com suas gargalhadas e abraços, ele me deu forças para continuar todas as vezes em que achei que não conseguiria dar o próximo passo. Por ele, me é urgente construir um futuro mais amigável às próximas gerações.

A segunda é a Thaís, minha amiga. Embora tenha partido tão precocemente, ela deixou para todas as pessoas com quem conviveu a inspiração para a luta pelos direitos humanos. É necessário regar as sementes que ela plantou com tanta dedicação.

Lucas e Thaís, é por vocês que continuarei. Sempre.

AGRADECIMENTOS

A jornada pelo doutorado, por vezes, é dura, e só é possível continuar porque há pessoas que fazem do amor uma cura e um incentivo. Agradeço imensamente a todas elas.

Começo pelo meu filho, Lucas, que chegou em minha vida no meio dessa trajetória acadêmica e me ensinou que há mais força em mim do que é possível medir. Ao Chico, meu companheiro, que escolhe me dar as mãos para, juntos, enfrentarmos os desafios da vida.

À minha mãe, exemplo maior de como é possível ser forte e sensível ao mesmo tempo, de como é possível se agigantar diante dos obstáculos, de como estarmos juntas, por vezes, é o que basta.

Agradeço, ainda, ao Araújo, à Lorena e à Vanessa, padrasto e irmãs que chegaram depois, por se fazerem família.

Ao meu pai e ao meu irmão, Ronaldo. “Ela vai morrer de ciúmes”, disseram sobre mim quando foi anunciada a chegada do meu primeiro irmão enquanto eu já me aproximava da terceira década de vida. Mal sabiam eles que nossa relação jamais seria atravessada pelos ciúmes, mas sempre pela parceria.

Aos amigos que carrego desde os idos da infância e da adolescência no interior de Minas: Natália, Aline, Neco, Mari, Manu. É um privilégio ter amizades que atravessam tantos anos, tantas novas personalidades que forjamos para nós na busca de nos encontrarmos. Obrigada por sempre serem presença, mesmo quando distantes.

Às amigas que Belo Horizonte me trouxe: Auritz, Jana, Jojô, Lalas. Vocês são essenciais, no riso e no choro.

Ao Leo, parceiro de tantos projetos, inclusive aqueles que me levaram a estudar as políticas prisionais. Da parceria, nasceram livros, revistas e, também, uma grande amizade. E ele ainda trouxe para minha vida a Naty e o Max. Nossos encontros me fizeram quem sou hoje.

Às amigas que a capoeira me deu: Fê, Monicats, Helô, Lu, Lili, Sabiá, Paolita, Ana. Obrigada por serem sempre um local seguro para gritar e tirar do peito a raiva que, por vezes, enche nossos corações. E por serem sempre o “sim” certo para a pergunta “bora pro samba?”.

Às amigas que a ALMG me apresentou: Cris, Aninha, Carol, Vanessa e Bárbara. Sem vocês, o cotidiano já teria me massacrado.

À Ludmila Ribeiro, que de professora virou orientadora do mestrado e de orientadora virou amiga. Ao longo dos últimos quatro anos, foi amiga e coorientadora deste trabalho. Tanto quanto todas as reuniões e e-mails trocados, cada xícara de café, cada taça de vinho e cada copo de cerveja que dividimos ao longo da última década contribuíram para que este trabalho existisse – seja pela orientação magistral, seja pelos causos e pelas gargalhadas (porque sem eles ninguém segura esse rojão); seja pelo ombro amigo (desconheço alguém que seja tão capaz de mostrar a luz no fim do túnel de maneiras tão práticas quanto você, Lud); seja pelos longos debates (e seus incontáveis aprendizados).

E, falando da Lud, me vejo instada a afirmar que fazer um trabalho de doutorado tem lá sua dose de solidão, mas é no coletivo que estão seus pilares. É por isso que há tanto a agradecer à Universidade, pública e gratuita, por ser espaço privilegiado de pesquisa e encontros.

Um agradecimento especial à Natália Sátyro, minha orientadora. Obrigada por topar o embarque em uma pesquisa sobre a política penitenciária, tão fora da sua zona de conforto, e por trazer tantas novas perspectivas ao meu olhar. Obrigada por insistir tanto nos detalhes metodológicos, que, verdade seja dita, são tão essenciais quanto chatos (nunca menti pra você sobre isso... rs).

Também um obrigado especial ao Pedro Cunha, pela dedicação na análise dos malfadados números do Infopen e pela paciência em me ensinar conceitos estatísticos; alguns básicos, outros nem tanto.

Outro apoio fundamental para a existência das páginas que se seguem foi o da Raquel Magalhães. Foi ela que produziu os mapas deste trabalho e transcreveu as entrevistas realizadas. Mais do que isso, foi com ela que tive os primeiros debates sobre o conteúdo dessas entrevistas. A jornada no mestrado da Raquel acaba de começar, e tenho que dizer: que sorte a nossa, do campo de estudo das prisões, tê-la ao nosso lado.

Para além deles, que se envolveram diretamente neste trabalho, foram muitos os encontros proporcionados pela Universidade. Encontros estes que, atravessados pela pandemia, tiveram que ser tantas vezes à distância, mediados pelos nossos computadores.

E aí é necessário fazer um agradecimento especial ao corpo docente do Departamento de Ciência Política (DCP) da UFMG, que se organizou para oferecer disciplinas de forma *online*. Aprendemos juntos a como fazer isso, sob a coordenação, à época, da Natália Sátyro (que azar, hein? rs). A dedicação e o comprometimento de todos os professores fizeram funcionar esse sistema emergencial de ensino e aprendizagem.

Também agradeço ao corpo discente do DCP/UFMG, que não esmoreceu diante da decepção de se viver a Universidade sem as alegrias (e os encontros) que o campus poderia nos proporcionar. Não deixamos de estudar, de debater e de nos apoiar mutuamente (em especial nas aulas desafiadoras de metodologia quantitativa – obrigada pela ajuda, queridos e queridas!).

Não poderia me esquecer, também, dos encontros proporcionados pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (Crisp). Começo pelo longo grupo de pesquisa sobre prisões, do qual tenho orgulho de ter participado desde o primeiro encontro nos idos de 2018 (ou seria 2017?) até 2023. As discussões semanais com a Lud, Walkyria, Victor, Maria Elisa, Duda(s), Dejesus, Marco, Raquel, Isa, Luana e Thaís (*in memoriam*) foram (todas) das mais enriquecedoras para a minha formação.

Agradeço, ainda, às mulheres pesquisadoras que se reuniram durante a pandemia para estudar, debater e criar tantos projetos. A emergência sanitária nunca apagou em nós, que fizemos parte desse grupo, a certeza de que a emergência em segurança pública ainda não tinha acabado. Há quem diga que, como resultado, tivemos colunas em jornais, *podcasts* (**Crisp entrevista** – se nunca ouviu, anote a sugestão aí) e um livro (**As muitas Marias**, Arraes Editora, 2022). Eu digo que, como resultado, tivemos muito mais, a começar pela rede de apoio que construímos para nos sabermos parte de algo maior mesmo diante do isolamento forçado. Lud, Lívia, Val, Ariane, Ana, Luana, Isabela(s) e Thais (*in memoriam*), seremos sempre mais fortes juntas.

Por fim, lugar especial na minha trajetória acadêmica tem ainda o projeto de extensão “Cadê meus direitos?”. As aulas semanais com as familiares de pessoas presas nos lembram o tamanho da tragédia chamada sistema penitenciário e a urgência de se desvendar o que acontece atrás do muro. A todas as mulheres que estiveram conosco nessas aulas, obrigada por compartilharem suas dores e suas lutas, obrigada por aceitarem nossa companhia nessas lutas e obrigada por serem luz onde há tanta treva.

Obrigada a todos vocês por fazerem parte da minha história.

RESUMO

Esta tese analisa as reformas pós-redemocratização das burocracias de custódia e das ouvidorias penitenciárias nos 27 entes federados, com ênfase no período entre 2015 e 2022. Com o enquadramento teórico do neoinstitucionalismo sociológico, são demonstradas, por um lado, que as reformas na burocracia até a sua transformação em polícia penal se dão na mesma direção em todos os entes federados, embora eles estejam em etapas diferentes do processo. A trajetória tem conduzido essas forças a se tornarem uma polícia mais próxima de ciclo completo e que cada vez mais atua fora dos muros prisionais. Já as ouvidorias penitenciárias se expandiram ao longo das últimas décadas e existem em quase todos os entes federados. Embora tenham desenhos institucionais diferentes, elas possuem, em sua maioria, baixa autonomia e atuam como “balcão de serviços”, mediando o acesso a direitos básicos da população carcerária em uma atuação caso a caso. Há dificuldades para se medir os efeitos de tais reformas sobre os direitos dos custodiados em função de alguns gargalos do banco de dados disponível. Estes gargalos foram discutidos com vistas a evidenciar os problemas que carecem de solução. Em seguida, para driblar tais dificuldades impostas pelos dados, buscou-se avaliar a relação das reformas com a melhor instrumentalização dos custodiados e seus familiares na luta pelos direitos à liberdade e ao esclarecimento das suas mortes. Para tanto, foram avaliadas a abrangência e a confiabilidade de alguns registros administrativos que podem ser promotores destes direitos. Constatou-se que as reformas não estão relacionadas com melhorias nestes registros, mas, no caso dos estados com ouvidorias, a piora ao longo dos anos foi mais lenta. Ou seja, há ganhos na construção de órgãos de controle, mas estes são tímidos frente à massiva violação de direitos nos sistemas prisionais.

Palavras-chave: Polícia penal; ouvidoria penitenciária; burocracia penitenciária; controle externo; registros administrativos; mortes sob custódia.

ABSTRACT

This thesis analyzes the post-redemocratization reforms of custody bureaucracies and prison ombudsman offices in the 27 Brazilian federated units, with an emphasis on the period between 2015 and 2022. Using the theoretical framework of sociological neoinstitutionalism, it is demonstrated, on the one hand, that the reforms in the bureaucracy until its transformation into a penal police force occur in the same direction in all federated entities, although they are at different stages of the process. The trajectory has led these forces to become a police force closer to a full cycle, which now increasingly operates outside the prison walls. Prison ombudsman offices, on the other hand, have expanded over the last decades and exist in almost all federated entities. Although they have different institutional designs, they have, for the most part, little autonomy and act as “service desks”, mediating access to basic rights of the prison population on a case-by-case basis. There are difficulties in measuring the effects of such reforms on the rights of prisoners due to some bottlenecks in the available database. These bottlenecks are discussed along the thesis aiming to highlight the problems that need to be solved. Next, in order to overcome such difficulties imposed by the data, we sought to evaluate the relationship of the reforms with the better instrumentation of prisoners and their families in the fight for the rights to freedom and clarification of their deaths. To this end, the scope and reliability of some administrative records that may promote these rights were assessed. It was found that the reforms are not related to improvements in these records, but in the case of states with ombudsman offices, the deterioration over the years has been slower. In other words, there are gains in the construction of oversight bodies in the way they have been created (little autonomy and acting case-by-case), but these are little in the face of the massive violation of rights in prison systems all over the country.

Keywords: Criminal police; penitentiary ombudsman; prison bureaucracy; external control; administrative records; deaths in custody.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Linha do tempo com anos de realização do primeiro e do último concursos para profissionais de custódia nos estados.....	81
Figura 2: Condições necessárias e variáveis utilizadas para evidenciar a profissionalização, a proximidade com o ciclo completo de polícia e a conquista de espaço de atuação fora dos muros prisionais.....	116
Figura 3: Linha do tempo com anos e normas de criação das ouvidorias penitenciárias estaduais.....	143
Figura 4: Elementos e variáveis utilizadas para evidenciar a aproximação de modelos públicos de ouvidorias.....	172
Figura 5: Funis para o acesso a serviços de saúde nas unidades penitenciárias.....	187
Figura 6: Metodologia de análise da capacidade da instrumentalização dos custodiados e/ou seus familiares para a busca dos direitos à liberdade e ao esclarecimento das suas mortes em relação às reformas nas burocracias e nas ouvidorias estaduais.....	211
Figura 7: Hipóteses e evidências a serem utilizadas para mensurar a instrumentalização para a busca do direito à liberdade.....	212
Figura 8: Hipóteses e evidências a serem utilizadas para mensurar a instrumentalização da busca do direito ao esclarecimento das mortes sob custódia.....	213
Figura 9: Verificação das hipóteses ligadas à instrumentalização dos custodiados na busca do direito à liberdade (H3, H5 e H7).....	233
Figura 10: Verificação das hipóteses ligadas à instrumentalização dos custodiados na busca do direito ao esclarecimento das mortes sob custódia (H4, H6 e H8).....	245

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Lista de legislações sobre as carreiras de custódia nos estados utilizadas para as análises.....	73
Quadro 2: Representantes das burocracias de custódia nos estados entrevistados pela pesquisa e características das entrevistas.....	76
Quadro 3: Tamanho das populações prisionais e das burocracias de custódia nos estados com e sem representantes dos profissionais entrevistados (2022).....	79
Quadro 4: Mensuração das variáveis sobre as burocracias para fins de resumo comparativo.....	117
Quadro 5: Existência de ouvidorias e cargo dos entrevistados por Estado.....	136
Quadro 6: Lista de interlocutores das ouvidorias e características das entrevistas.....	138
Quadro 7: Leis que criam as ouvidorias penitenciárias nos estados.....	140
Quadro 8: Lista de documentos consultados e de informações coletadas nestes.....	142
Quadro 9: Mensuração das variáveis sobre as ouvidorias penitenciárias para fins de resumo comparativo.....	173
Quadro 10: Variáveis utilizadas para tratar das limitações do banco de dados.....	185
Quadro 11: Variáveis e dimensões utilizadas para mensurar a instrumentalização dos custodiados e/ou seus familiares na busca pelos direitos à liberdade e ao esclarecimento das suas mortes.....	208

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de custodiados por profissional de custódia nos estados (2015 e 2022)...	82
Gráfico 2: Proporção (em %) de vínculos (efetivo, temporário, terceirizado e comissionado) entre a burocracia de custódia por Estado (2022).....	84
Gráfico 3: Valores mínimos, máximos e medianos percebidos pelos profissionais (2021) nos estados.....	94
Gráfico 4: Proporção de Policiais Militares (em %) entre os trabalhadores de custódia por estado (2015 e 2022).....	107
Gráfico 5: Proporção dos tipos de manifestações (informações, serviços, denúncias, outros) por Estado que publicou relatório e/ou respondeu a pedido de informação (2015 a 2022)...	163
Gráfico 6: Declaração de preenchimento de informações sobre idade e raça/etnia/cor e declaração de posse dos documentos físicos dos custodiados (em %)......	190
Gráfico 7: Proporção (em %) de pessoas privadas de liberdade não classificadas por idade e raça nos estados (2016-2022).....	191
Gráfico 8: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros nas variáveis relacionadas aos serviços de saúde (2016 a 2022).....	192
Gráfico 9: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de vacinas por Estado (2016 a 2022).....	193
Gráfico 10: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de suturas/curativos por Estado (2016 a 2022).....	194
Gráfico 11: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de consultas internas por Estado (2016 a 2022).....	195
Gráfico 12: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de consultas psicológicas por Estado (2016 a 2022).....	195
Gráfico 13: Casos (em %) preenchidos com zeros no registro de óbitos por Estado (2016 a 2022).....	197
Gráfico 14: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de unidades com lotação adequada por estados que mais fizeram reformas nas burocracias.....	218
Gráfico 15: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de unidades com lotação adequada por estados cujas ouvidorias penitenciárias tenderam mais para o perfil público ou para o perfil privado.....	219
Gráfico 16: Formas de atualização das informações sobre pena (2016-2022).....	224

Gráfico 17: Diferença (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de custodiados classificados por tempo de pena no Infopen por estados com mais e com menos reformas nas burocracias.....	226
Gráfico 18: Diferenças médias (em %) nos tipos de atualização dos registros de tempo de pena por estados com mais reformas nas burocracias (2016 a 2022).....	227
Gráfico 19: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 nos registros de tempo de pena sem atualização e com atualização pelo atestado de pena nos estados com mais reformas nas burocracias.....	228
Gráfico 20: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de custodiados classificados por tempo de pena no Infopen por estados com ouvidorias mais tendentes ao perfil público ou ao perfil privado.....	230
Gráfico 21: Diferenças médias (em %) nos tipos de atualização dos registros de tempo de pena por estados cujas ouvidorias tenderam mais ao perfil privado ou ao perfil público (2016 a 2022).....	231
Gráfico 22: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 nos registros de tempo de pena sem atualização e com atualização pelo atestado de pena nos estados cujas ouvidorias tenderam mais ao perfil privado ou ao público.....	232
Gráfico 23: Classificação (em %) das mortes registradas no Infopen (2016 a 2022).....	236
Gráfico 24: Diferenças médias (em %) entre 2022 e 2016 na classificação dos óbitos por estados que mais reformaram as burocracias.....	239
Gráfico 25: Diferenças (em %) nas proporções de mortes registradas como “causa desconhecida” por estados que mais reformaram as burocracias (2016 a 2022).....	241
Gráfico 26: Diferenças médias (em %) entre 2022 e 2016 na classificação dos óbitos por estados cujas ouvidorias que tenderam mais ao perfil público ou ao perfil privado.....	243
Gráfico 27: Diferenças (em %) nas proporções de mortes registradas como “causa desconhecida” por estados cujas ouvidorias tenderam mais ao perfil público ou privado (2016 a 2022).....	244

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Escolaridade mínima exigida pelas leis orgânicas para ingresso nas carreiras de custódia.....	90
Mapa 2: Garantia legal de exclusividade do cargo de direção da burocracia de custódia.....	96
Mapa 3: Atribuições, em 2022, das burocracias de custódia no mimetismo com a Polícia Militar (funções de escolta, vigilância externa e intervenção em crises).....	106
Mapa 4: Atribuições, em 2022, das burocracias de custódia que tendem a tirá-las dos limites penitenciários (recaptura de foragidos/evadidos, patrulhamento externo e acompanhamento de penas alternativas).....	112
Mapa 5: Características das burocracias penitenciárias em perspectiva comparada entre os estados (2015 e 2022).....	118
Mapa 6: Mudanças das pastas responsáveis pelas políticas penitenciárias nos anos de criação das ouvidorias penitenciárias.....	145
Mapa 7: Panorama dos perfis dos ouvidores penitenciários estaduais (2015-2022).....	157
Mapa 8: Publicação de relatórios com dados das ouvidorias penitenciárias (2015-2022)....	160
Mapa 9: Distribuição das unidades prisionais inspecionadas pelas ouvidorias (2016 e 2022).....	168
Mapa 10: Características das ouvidorias penitenciárias em perspectiva comparada entre os estados (2015 e 2022).....	174
Mapa 11: Proporção de unidades com lotação adequada, com superlotação e hiperlotação, por Estado (2016 e 2022).....	217
Mapa 12: Abrangência da classificação dos custodiados por tempo de pena por Estado (2016 e 2022).....	222
Mapa 13: Formas de atualização das informações sobre a pena por Estado (2016 e 2022)..	225
Mapa 14: Classificação das mortes registradas no Infopen por Estado (2016 e 2022).....	237

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Agepen	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário
Ageppen	Associação de Policiais Penais do Brasil
APF	Auto de Prisão em Flagrante
art.	artigo
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Condepe	Conselho Estadual de Direitos Humanos
CRP	Conselho Regional de Psicologia
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
h	hora
Iapen	Instituto de Administração Penitenciária
IGPM	Inspetoria Geral das Polícias Militares
Infopen	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LEP	Lei de Execução Penal
min	minuto
NA	Não se aplica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCC	Primeiro Comando da Capital
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PNAISP	Política Nacional para Atenção Integral à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E O CAMPO DE INSERÇÃO DAS POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS.....	33
CAPÍTULO 1: NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO E A TENDÊNCIA À UNIFORMIZAÇÃO.....	39
1.1 Instituições: panorama do debate conceitual.....	39
1.2 Permanências, mudanças e uniformização das instituições.....	41
1.3 Instituição prisional com seus mitos e suas cerimônias.....	43
CAPÍTULO 2: CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA E AS FRATURAS DAS POLÍCIAS.....	46
2.1 Fratura horizontal: fragmentação da atividade policial.....	47
2.2 Fratura de legitimidade: resquícios autoritários?.....	50
2.2.1 <i>Militarização policial</i>	51
2.2.2 <i>Autonomia e controle das polícias</i>	54
2.3 Primeiras hipóteses de pesquisa (H1 e H2)	58
II: POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS ESTADUAIS – BUROCRACIAS DE CUSTÓDIA E OUVIDORIAS PENITENCIÁRIAS.....	61
CAPÍTULO 3: BUROCRACIA DE CUSTÓDIA – DE CARCEREIROS A POLICIAIS.....	64
3.1 Burocracia na literatura: conceitos e principais debates.....	65
3.1.1 <i>Burocracia no Brasil: profissionalização via concursos públicos</i>	67
3.1.2 <i>Burocracia de custódia: dilemas de uma nova carreira</i>	69
3.2 Notas metodológicas: a coleta de dados sobre as burocracias.....	72
3.3 Dos primeiros concursos à luta por se tornar atividade indelegável do Estado.....	80
3.3.1 <i>Demanda por poder de polícia contra as privatizações e terceirizações</i>	83
3.4 Da valorização profissional à busca de autonomia.....	88
3.4.1 <i>Mais do que “bater cadeado”: qualificação profissional</i>	89
3.4.2 <i>Remunerações em perspectiva comparada</i>	92
3.4.3 <i>Autonomia institucional: exclusividade na direção</i>	94
3.5 Acúmulo de atribuições: nasce uma polícia de ciclo completo?.....	97
3.5.1 <i>Primeiro mimetismo: avanço sobre atividades da polícia judiciária</i>	99
3.5.2 <i>Segundo mimetismo: a militarização da burocracia</i>	103

3.6 Para além dos muros: sobreposição de funções com outras corporações?.....	110
3.7 Diferenças estaduais: uma direção, várias velocidades.....	115
3.8 Novas hipóteses (H3, H4, H5 e H6)	119
CAPÍTULO 4: OUVIDORIAS PENITENCIÁRIAS – QUEM GUARDA OS GUARDAS?.....	123
4.1 Transparência, responsabilização e voz: as dimensões do <i>accountability</i>	124
4.1.1 <i>Accountability no Brasil: rede de controle</i>	129
4.1.2 <i>Ouvidorias na segurança pública: panorama</i>	132
4.2 Notas metodológicas: a coleta de dados sobre as ouvidorias.....	134
4.3 Duas décadas de expansão das ouvidorias penitenciárias.....	142
4.4 Autonomias <i>versus</i> subordinações nas ouvidorias penitenciárias.....	150
4.4.1 <i>Autonomia política</i>	150
4.4.2 <i>Autonomias orçamentária e de pessoal</i>	152
4.5 Missão: defesa dos cidadãos ou defesa das organizações.....	154
4.5.1 <i>Perfil dos ouvidores</i>	155
4.5.2 <i>Publicação de relatórios</i>	158
4.6 Organicidade na atuação.....	165
4.6.1 <i>Flexibilidade: fluxo de atuação diante de denúncias</i>	166
4.6.2 <i>Proatividade: inspeções nas penitenciárias</i>	167
4.7 Ouvidorias cerimoniais, com poucas exceções nos estados.....	170
4.8 Últimas hipóteses de pesquisa (H6 e H7).....	175
III: AS REFORMAS E SUAS REPERCUSSÕES NO ACESSO A DIREITOS PELOS CUSTODIADOS E/OU SEUS FAMILIARES.....	177
CAPÍTULO 5: INSUFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES PARA AFERIR ACESSO A DIREITOS – FORMATO E QUALIDADE DOS DADOS.....	180
5.1 Direitos à saúde e à vida: conceitos.....	180
5.1.1 <i>Direito à saúde: acesso a serviços médicos e política de saúde nas prisões</i>	180
5.1.2 <i>Direito à vida: o papel do Estado na garantia de que se sobreviva à prisão</i>	183
5.2 Notas metodológicas: os dados que explicitam as limitações do banco.....	184
5.3 Formato do Infopen: desafios da agregação por unidade prisional.....	185
5.4 Qualidade dos dados: abrangência dos vazios de informação.....	188
5.4.1 <i>Vazios de informações sobre os serviços de saúde</i>	192
5.4.2 <i>Vazios de informações sobre as mortes sob custódia</i>	196

CAPÍTULO 6: LIBERDADE OU MORTE – REGISTROS ADMINISTRATIVOS E O (NÃO) DIREITO DE SAIR DA CADEIA OU DE TER A MORTE ESCLARECIDA.....	199
6.1 Dados oficiais como evidências em políticas públicas.....	200
6.1.1 <i>Infopen como evidência</i>	202
6.1.2 <i>Registros administrativos como promotores de direitos</i>	204
6.2 Notas metodológicas: abrangência e confiabilidade dos registros.....	208
6.3 Infraestrutura de vagas: quantas pessoas cabem em uma vaga?.....	214
6.4 Tempo de pena: direito à liberdade.....	220
6.4.1 <i>Reformas nas burocracias versus direito à liberdade (verificação de H3 e H5)</i>	225
6.4.2 <i>Implantação de ouvidorias penitenciárias versus direito à liberdade (verificação de H7)</i>	229
6.5 Óbitos por causas desconhecidas: direito ao esclarecimento das mortes.....	234
6.5.1 <i>Reformas nas burocracias versus direito ao esclarecimento das mortes (verificação de H4 e H6)</i>	238
6.5.2 <i>Implantação de ouvidorias penitenciárias versus direito ao esclarecimento das mortes (verificação de H8)</i>	241
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	247
REFERÊNCIAS.....	256
APÊNDICES.....	271

INTRODUÇÃO

No início da década de 1980, com o processo de redemocratização em andamento, uma das principais demandas da sociedade civil em relação às políticas penitenciárias era a criação de um código de execuções penais que levasse a lei (e os tribunais) para dentro das prisões. Eram apontadas as fragilidades dos regulamentos então disponíveis, tanto pelas suas lacunas quanto pelo seu valor normativo inferior às leis (Fragoso; Catão; Sussekind, 1980). Longe de serem ingênuos quanto às dificuldades que qualquer legislação teria em se efetivar na regulação dos espaços prisionais, estes grupos destacavam a criação de um código como passo inicial do processo de garantia de direitos da população presa (Fragoso; Catão; Sussekind, 1980).

Este primeiro passo foi dado em 1984, com a promulgação da Lei de Execução Penal (LEP)¹. Diferentemente das leis que até então versavam sobre alguma regulação dos espaços prisionais², a nova norma, entre outras mudanças, retirava da discricionariedade de diretores de unidades carcerárias as decisões sobre progressões de regime, bem como sobre a aplicação de certos castigos, entregando-as aos magistrados (Teixeira, 2009). A nova legislação, vigente até os dias atuais, estabelecia o caráter punitivo e ressocializador da pena e detalhava os direitos dos custodiados e os limites da atuação dos agentes do Estado, bem como estabelecia a necessidade do controle de tais agentes.

Os mecanismos de controle pensados partiam do pressuposto de que o arbítrio no uso da força, tão evidenciado depois dos anos de ditadura cívico-militar (1964-1985), precisaria ser controlado, e isso não poderia se dar sem que a rotina dentro dos muros fosse exposta a agentes externos. No momento posterior à promulgação da lei, a Comissão Teotônio Vilela foi, dentre estes agentes externos às prisões, um dos grupos que mais conseguiram projetar nacionalmente as violações dos direitos das pessoas presas (Santos, 2015). Criada em 1983 e formada por representantes da sociedade civil, a comissão visitou cadeias, delegacias, penitenciárias, manicômios e instituições de acolhimento de adolescentes para registrar a insalubridade dos espaços e as denúncias dos internos em relatórios que ganharam projeção na imprensa e nos meios políticos.

O grupo foi um dos principais representantes da sociedade civil a apresentar, ao longo da Constituinte, propostas para a superação da violência estatal nas discussões sobre

¹ Lei nº 7.210/1984.

² Notadamente as leis nº 3.274, de 1957; e 6.416, de 1977.

segurança pública, debate esse que, em grande parte, acabou dominado pelos militares (Santos, 2015). Alguns dos relatórios produzidos pela comissão foram publicados no livro intitulado **Democracia X violência**: reflexões para a Constituinte, que veio a público em 1986, quando a Constituinte se iniciava. As propostas para políticas prisionais garantidoras de direitos perpassavam ações como a assinatura de convenções internacionais sobre o tema e a promulgação de uma lei que criminalizasse a tortura (Pinheiro; Braun, 1986). Para além das indicações de passos normativos, os relatórios também sugerem ações necessárias na implementação das políticas prisionais. Para fins de síntese, podem-se agrupar tais propostas em três vertentes: i) burocracia; ii) controle social; e iii) criação de condições para movimentos reivindicatórios.

No que tange à burocracia, os textos expõem a permanência, entre os profissionais que atuavam nos espaços de privação de liberdade, de indivíduos com “extenso *curriculum vitae* de acusações de tortura” (Pinheiro; Braun, 1986, p. 145). Destacam, ainda, como em alguns casos, mesmo diante de tentativas dos corpos diretivos das instituições de coibir abusos no uso da força, há “grandes resistências em parte significativa de funcionários da instituição, formados na mentalidade dos espancamentos e torturas como forma básica de relacionamento” (Pinheiro; Braun, 1986, p. 57). Assim, seria necessário, por um lado, renovar os indivíduos voltados à custódia, retirando da função agentes formados durante a ditadura. Por outro, era preciso oferecer capacitações para os novos guardas, as quais deveriam “garantir o exercício da autoridade, retirando-lhes os poderes de arbítrio e as condições para violência e corrupção” (Pinheiro; Braun, 1986, p. 29).

As propostas que tratam do controle social, por sua vez, destacam que os ambientes prisionais deveriam sair da obscuridade e ser expostos para fiscalizações feitas por indivíduos e órgãos independentes. Nesse sentido, a Comissão Teotônio Vilela defende, em especial, a criação de *ombudsman*, instituição originária dos países escandinavos que realizam o controle externo dos órgãos públicos. Baseando-se no modelo, os membros da comissão sugerem que “o recrutamento desse ‘advogado geral’ se faça a partir de um pleito popular, com mandato certo, em cada Estado, com um coordenador federal eleito pelos representantes dos Estados” (Pinheiro; Braun, 1986, p. 76).

Não menos importantes são as sugestões ligadas à criação de condições para a existência de movimentos reivindicatórios, em especial aqueles construídos pelos maiores interessados na efetivação destes direitos – os próprios custodiados. Segundo os autores, “esses direitos só poderão ser construídos e defendidos com a conquista da liberdade de organização dos presidiários, com o reconhecimento de que fazem parte da sociedade e, nesse

sentido, as rebeliões do desespero devem ser compreendidas como parte do processo (Pinheiro; Braun, 1986, p. 114).

Para a Comissão Teotônio Vilela, mais do que possibilitar a organização de denúncias e reivindicações, estes grupos teriam potencial para reduzir a ocorrência de motins e rebeliões e, ainda, para realizar a conscientização política da população carcerária (Pinheiro; Braun, 1986). O livro indica tentativas de auto-organização dos presos legitimadas por políticas estatais já naquele momento, notadamente a Comissão da Solidariedade das prisões paulistas. Na relação com os profissionais de custódia, porém, a tentativa de deslegitimar a organização foi apontada como dificultadora no aprofundamento da política, já que “os presos da Comissão de Solidariedade foram transformados em supostos mentores intelectuais de tudo de mau que ocorreu na Penitenciária” (Pinheiro; Braun, 1986, p. 30).

Estes ataques à política encurtaram a experiência associativa dentro das prisões, que logo foi extinta, e o espaço legitimado pelo Poder Público para movimentos reivindicatórios protagonizados pelos presos não chegou a se consolidar (Góes, 2009; Alvarez; Salla; Dias, 2013). No lugar disso, estratégias de ruptura da ordem, com rebeliões e motins, por vezes violentos, se tornaram frequentes e, em especial até o início dos anos 2000, levantavam demandas de melhorias no acesso a direitos (Salla, 2006). Em anos mais recentes, as rebeliões ganharam novos significados, tornando-se uma das facetas de disputas entre grupos criminosos (Salla, 2006), ainda que alguns autores atribuam a própria construção destes grupos, pelo menos em parte, à falta de canais oficiais para os movimentos reivindicatórios dos presos (Alvarez; Salla; Dias, 2013).

Aparte o fracasso destes arranjos associativos dentro das prisões, as outras demandas vocalizadas pela sociedade civil durante a redemocratização, via Comissão Teotônio Vilela, avançaram. No âmbito nacional, além da promulgação da LEP e da Lei de Criminalização da Tortura³, incorporou-se uma série de tratados internacionais sobre os direitos dos custodiados. Para além destes passos normativos, o governo federal assumiu maior protagonismo na área em anos mais recentes (Ferreira, 2021) e avançou em questões como a criação do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen). Já nos estados, foram criadas burocracias de custódia em todos eles e ouvidorias penitenciárias na maioria.

Apesar disso, há certo desconforto na constatação de que situações de torturas e outras violações de direitos seguem como regra nos ambientes prisionais (Pastoral Carcerária, 2016;

³ Lei nº 9.455, de 1997.

Conectas Direitos Humanos, 2016; Campos, 2019). Essas estabelecem uma linha de continuidade com o período autoritário. Nesse contexto, em reconhecimento de uma violação massiva de direitos fundamentais nas prisões brasileiras, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, em outubro de 2023, o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) dos sistemas penitenciários⁴. Os Poderes executivos da União, dos estados e do Distrito Federal, bem como o Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foram, então, chamados à ação.

Estes entes precisariam preparar um plano de intervenção e apresentá-lo ao STF em um prazo de seis meses, ou seja, até abril de 2024. Embora até junho de 2024 o plano ainda não tenha sido entregue, já foram realizadas consultas públicas, audiências públicas e reuniões entre os órgãos no âmbito do que o CNJ chamou de Plano Pena Justa⁵. De acordo com a determinação do STF, o plano a ser apresentado deve contemplar medidas para, em especial, reduzir a superlotação das unidades prisionais e o número de presos provisórios e evitar que os custodiados sejam mantidos em regime mais severo de pena ou por tempo superior à sua pena.

A declaração foi provocada pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, interposta em 2015 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). O uso do ECI no Brasil é uma novidade a ser observada no mundo político-jurídico, já que é utilizada pela primeira vez. Importada da Colômbia, este tipo de decisão desafia o sistema jurídico brasileiro, que tem um funcionamento diferente do país vizinho em vários aspectos. Um deles é o acesso à Corte superior, que na Colômbia é garantido a um número maior de atores, de forma que os cidadãos que se sentem lesados em direitos fundamentais podem acessar o tribunal. No Brasil, o Supremo é considerado mais elitista, já que apenas grupos com poder político podem ingressar com ações⁶ (Campos, 2019).

Embora criticado com alegações, por exemplo, de violação da separação dos Poderes (Colaço Filho, 2017), o ECI tem sido defendido por vários juristas a partir de dois argumentos principais. O primeiro é de que os pressupostos do ECI, conforme instituto criado pela Corte colombiana, estão presentes: a situação dos sistemas penitenciários brasileiros é de violação massiva de direitos, causada por ações e omissões estatais, só passível de ser resolvida a partir

⁴ O acórdão da decisão está disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256&prcID=4783560>. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁵ Mais informações em <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁶ O art. 103 da Constituição estabelece que podem ingressar com ações no STF: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; V - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

de atuação integrada de todos os Poderes (Campos, 2019). Espera-se, assim, que a Corte funcione como uma espécie de coordenador entre os Poderes para tal atuação integrada (Campos, 2019). O segundo argumento utilizado na defesa deste caminho é o que já foi exposto na justificativa do PSOL para a ADPF 347:

Disse [o PSOL] não ofender a democracia a atuação judicial voltada à proteção de direitos fundamentais, principalmente quando envolvidas minorias impopulares, como são os presos. Sustentou que os poderes políticos não possuem qualquer motivação para resolver o problema ante a antipatia da opinião pública em face da população carcerária (Campos, 2019, p. 297, grifo nosso).

Para além dos debates acerca da pertinência ou não da importação do ECI, enquanto o plano de intervenção não é apresentado pelas autoridades competentes, vale olhar para os passos seguidos pelo governo colombiano após a sua declaração de ECI nos sistemas penitenciários. É significativo que tal instituto, utilizado de forma regular naquele país⁷, foi inaugurado em 1997 para um caso previdenciário⁸ e, já em 1998, foi mobilizado para o sistema penitenciário⁹. O ECI das prisões colombianas gerou uma série de políticas governamentais nos anos seguintes, que ainda estão em constante reavaliação pela Corte superior (Campos, 2019).

O foco inicial naquele país foi para o aumento de vagas, já que se considerou que a superlotação era o principal problema a ser enfrentado. Notou-se, porém, que o aumento das vagas não foi seguido de uma melhoria das condições penitenciárias, de forma que as violações de direitos não foram superadas (Colômbia, 2017). Mais de uma década depois, o ECI foi reafirmado em duas novas sentenças, proferidas em 2013¹⁰ e 2015¹¹. Consolidou-se, então, a compreensão de que não se trata apenas de um problema infraestrutural, mas sim de um problema de toda a política criminal e das políticas distributivas, já que os sistemas penitenciários têm a seu cargo a oferta de bens e serviços que garantem uma dignidade mínima aos custodiados (Colômbia, 2017).

Nessa nova compreensão, a Corte colombiana determinou que é passo fundamental estabelecer um sistema de indicadores que permita avaliar o acesso dos custodiados aos bens e serviços sociais. A partir destes, seria ainda possível estabelecer e acompanhar metas

⁷ O instituto já foi utilizado na Colômbia para diferentes políticas públicas, como para garantir a proteção a defensores de direitos humanos (Sentencia T-590, de 1998) e para garantir direitos à população que foi forçosamente deslocada em função de violência no país (Sentencia T-025, de 2004).

⁸ A primeira declaração de ECI da Colômbia foi para garantir os direitos previdenciários de docentes municipais (Sentencia SU-559, de 1997).

⁹ Sentencia T-153, de 1998.

¹⁰ Sentencia T-388, de 2013.

¹¹ Sentencia T-762, de 2015.

concretas para a superação das violações de direitos (Colômbia, 2017). O governo colombiano, então, iniciou estudos para implementação destes indicadores, que têm apontado para o uso do “modelo dinâmico de população”, metodologia que permite acompanhar o indivíduo em toda a trajetória pelo sistema de Justiça Penal. Para cada etapa dessa trajetória (ingresso, cumprimento de pena e soltura), deveriam ser construídos indicadores específicos para se avaliar o acesso destes sujeitos aos seus direitos constitucionais (Colômbia, 2017).

No caso brasileiro, podem-se vislumbrar dificuldades similares ao caso colombiano a partir dos resultados de medidas cautelares impostas anteriormente pelo STF no âmbito da mesma ADPF 347. A declaração do ECI é mais uma etapa na tramitação da ADPF, que já tinha levado à implementação das audiências de custódias e à liberação de verbas contingenciadas do Funpen. Ambas visavam incidir, em especial, na superlotação (exatamente como nos primeiros passos seguidos pela Colômbia). Isso deveria ser alcançado com a diminuição do número de presos provisórios, via audiências de custódia, e pelo aumento de vagas, via financiamentos com o Funpen. Mas, assim como no caso colombiano, tais intervenções se mostraram insuficientes para alcançar os objetivos propostos.

No que diz respeito às audiências de custódia, pesquisas indicam que os magistrados têm decidido sobre a manutenção ou não das prisões provisórias baseados quase que exclusivamente nos documentos e relatos policiais, o que diminui o potencial desencarcerador do instituto (Lages; Ribeiro, 2019). Dessa forma, entre 2015, ano de implantação das audiências de custódia, e 2022, a redução da proporção de presos provisórios no país foi modesta, passando de 31% (Brasil, 2015) para 24% (Brasil, 2022). Ainda, parte destes números no período decorre das medidas sanitárias adotadas durante a pandemia¹² e não necessariamente das audiências de custódia.

As verbas do Funpen, por sua vez, têm sido utilizadas majoritariamente para a ampliação de vagas nas unidades prisionais (Duarte *et al.*, 2023). Apesar disso, a superlotação foi reduzida apenas de 1,32, em 2015, para 1,23 pessoa por vaga, em 2022. O maior problema, nesse sentido, é o aumento constante da taxa de aprisionamento: em 2015, o país contava com 341 pessoas presas por cada 100 mil habitantes (Brasil, 2015), número que chegou a 390 em 2022 (Brasil, 2022). Este aumento exponencial é observado desde a década de 1990, o que torna difícil, se não impossível, que o crescimento da infraestrutura alcance os parâmetros mínimos necessários no mesmo ritmo de aprisionamento.

¹² A Recomendação 62, do CNJ, indicava entre as medidas de enfrentamento da crise sanitária nos espaços prisionais, a soltura de alguns grupos de presos, especialmente aqueles em prisão provisória.

Em resumo, pelo menos dois dos três principais conjuntos de propostas administrativas (não normativas) feitas durante a redemocratização (Pinheiro; Braun, 1986) para a extensão dos direitos de cidadania aos ambientes penitenciários avançaram nas últimas décadas: a criação de uma burocracia especializada e de órgãos de controle inspirados nos *ombudsmen*, batizados no Brasil de ouvidorias. Por outro lado, tem-se o reconhecimento de que, apesar de tais reformas, a violação de direitos nas penitenciárias segue massiva (Pastoral Carcerária, 2016; Conectas Direitos Humanos, 2016; Campos, 2019). Diante deste quadro, esta tese propõe duas perguntas: **i) como se estruturam as burocracias de custódia e as ouvidorias penitenciárias estaduais?; e ii) como as dinâmicas dessas políticas estaduais (burocracias e ouvidorias) se relacionam com a busca dos custodiados e dos seus familiares pelos direitos à liberdade e ao esclarecimento das mortes sob custódia?**

O primeiro direito em tela – direito à liberdade – vai entender “liberdade” em uma perspectiva limitada: trata-se, aqui, do acesso a ambientes externos aos estabelecimentos penais. Este direito evidencia que a privação de liberdade tem tempo determinado para acabar. Ao longo do cumprimento da pena, esse tempo pode ser alterado para mais ou para menos a partir de dinâmicas da Justiça Penal, que perpassam recursos judiciais, julgamentos de outros crimes, comportamento sob custódia e atividades desenvolvidas no ambiente carcerário. Ainda, o acesso a espaços externos à penitenciária pode ser amplo, com o fim da pena, ou limitado, com a progressão dos regimes de cumprimento¹³.

Seja qual for o caso, acesso amplo ou limitado à liberdade, este direito apenas se materializa a partir de decisões judiciais. Ainda que cumpridos todos os requisitos formais para que o indivíduo seja liberado da unidade prisional, essa só se efetiva depois de pronunciamento do magistrado. Sendo assim, é preciso que o defensor (público ou privado) do custodiado acione o Juízo, mas defesas, em sua maioria deficitárias, acabam por colocar a responsabilidade por acompanhar o andamento dos prazos sobre os próprios custodiados e/ou seus familiares (Silvestre, 2012; Godoi, 2015). Desta forma, estabelecimentos penais que

¹³ A LEP Penal (Lei nº 7.210/1984) prevê três regimes de cumprimento de pena. O primeiro, fechado, implica em encarceramento total do indivíduo. O segundo, semiaberto, permite que os custodiados saiam das unidades prisionais por sete dias, cinco vezes ao ano, para iniciar sua reinserção social. Caso consigam emprego ou se matriculem em cursos regulares, esses custodiados podem pedir autorização judicial para sair diariamente das unidades prisionais com vistas a frequentar as atividades laborais ou educacionais. Nesses casos, dormem nos estabelecimentos penais e também ficam neles nos fins de semana. O regime aberto também prevê saída diária para trabalho e estudo, bem como permanência na prisão nas noites e nos fins de semanas, mas, dada a falta de vagas, é comum que custodiados em regime aberto cumpram tal etapa da pena em regime domiciliar. Os critérios para se alcançar as progressões de regime estão previstos no art. 33 da LEP. Cabe ressaltar que, durante a finalização deste trabalho, foi publicada a Lei nº 14.843, de 2024, chamada de “Lei das Saidinhas”. Entre outras mudanças, a nova lei acaba com as saídas de sete dias previstas para o regime semiaberto. As análises aqui compreendidas, porém, são anteriores à mudança.

mantêm registros completos e devidamente atualizados sobre o tempo de pena dos seus custodiados podem direcionar melhor as pessoas presas para a busca deste “direito à liberdade”.

O segundo direito em foco, ao esclarecimento das mortes sob custódia, pode gerar alguma controvérsia na sua classificação enquanto “direito”. Isso porque, conforme argumentado por alguns autores (Chies; Almeida, 2019), toda morte sob custódia é uma responsabilidade do Estado. Ou seja, a morte de pessoas presas é, em si, uma violação do mais importante dos direitos: o direito à vida. Por outro lado, o isolamento do custodiado em relação aos seus familiares já tem sido descrito como fonte de angústia e fator de aumento da vulnerabilidade social dos segundos (Comfort, 2002; Silvestre, 2012; Padovani, 2017). Os receios quanto à integridade física dos apenados estão entre as principais preocupações dos seus entes queridos do lado de fora, de forma que a morte, como violação máxima da integridade física, atinge de forma inequívoca os familiares – e pertence a eles o direito ao esclarecimento dessas mortes.

Nessa compreensão, entende-se que os registros feitos pela administração penitenciária podem ser determinantes para que os familiares busquem responsabilização estatal e/ou reparação indenizatória dos danos (Duarte; Madruga; Chies, 2022). Os fluxos de registros de mortes sob custódia são totalmente desconhecidos (CNJ, 2023) e as informações disponíveis no Infopen sobre tais anotações são ainda mais limitadas (comparadas às informações sobre os registros do tempo de pena) para análise. Apesar disso, a gravidade do evento “morte” exige um olhar mais dedicado sobre estes dados. No exame empreendido por esta pesquisa, foi possível identificar dinâmicas de migração classificatória das mortes (entre naturais/saúde, criminais, acidentais, suicídios e por razões desconhecidas) entre um ano e outro em sentidos que permitem falar, ainda que em termos restritos, em aumento ou diminuição na confiabilidade dos dados.

Os questionamentos fazem parte de uma agenda de pesquisa necessária: é preciso entender as similaridades e as diferenças das reformas nos sistemas prisionais dos estados e, em especial, conhecer seus efeitos no que tange ao acesso a direitos pelos custodiados. Para tanto, é necessário enfrentar dois grandes desafios: a falta de informações precisas sobre as reformas e de dados sobre acesso a direitos. O primeiro destes desafios é, em parte, resultado da estrutura federativa dessas políticas, planejadas e executadas nos entes subnacionais (Vasconcelos *et al.*, 2018). Sem uma organização interfederativa que determine os papéis para cada ente (Ballesteros, 2014), a União só começou a buscar um lugar como coordenador da política na primeira década do século XXI (Ferreira, 2021). Esta coordenação ainda não está

totalmente estabelecida, e os mecanismos de indução, como o Funpen, ainda não lograram êxito em direcionar, de forma determinante, as decisões estaduais na área (Duarte *et al.*, 2023).

Como resultado, as reformas empreendidas no período democrático devem ser avaliadas em cada Estado, e, até o momento, pelos menos no que tange às burocracias de custódia e às ouvidorias penitenciárias, ainda não há trabalhos comparativos entre os 27 entes. Para enfrentar este desafio, foram coletados dados sobre as características das burocracias e das ouvidorias nos estados, de forma a comparar os caminhos seguidos por essas reformas nos entes subnacionais. A análise de tais dados levou a um panorama da situação desde a redemocratização e desembocou em um estudo mais detalhado das mudanças sofridas nestes dois aspectos das políticas estaduais entre 2015 e 2022, com vistas a verificar tendências mais recentes. Nesse sentido, o lapso de oito anos abarca dois períodos governamentais distintos (2015-2018; 2019-2022), de forma a captar possíveis mudanças ligadas à alternância político-eleitoral.

Já o segundo desafio, falta de dados confiáveis sobre o acesso a direitos, diz respeito à insuficiência e à desconfiança em relação aos dados disponíveis. Estes são essenciais para se verificar o acesso a direitos pelos custodiados, conforme já assumido pelo governo colombiano no enfrentamento ao ECI do Sistema Prisional daquele país (Colômbia, 2017). No caso brasileiro, o banco de dados mais completo sobre a questão é o Infopen, mas especialistas apontam algumas limitações a ele. Uma delas é o formato, que estabelece como unidade de análise os estabelecimentos penais, e não os indivíduos (Moura, 2018). Outra é a dificuldade de se saber como o banco é preenchido e qual a precisão das informações prestadas (CNJ, 2023).

Por isso, são explicitadas, ao longo da tese, as dificuldades com o uso dos dados do Infopen para a mensuração de acesso a direitos, de forma a se somar a vozes que pedem melhorias nessas informações. Para tanto, são avaliados dados disponíveis sobre os serviços de saúde nas prisões e sobre as mortes sob custódia. Essa análise demonstra gargalos que levaram à decisão, nesta tese, de não utilizar modelos estatísticos causais, que, sem dados confiáveis, poderiam levar a conclusões precipitadas. Cabe dizer que estes gargalos são, em si, um importante achado de pesquisa. Afinal, espera-se que burocracias mais profissionalizadas resultem em uma geração de dados mais consistente para melhor planejamento/execução/monitoramento das ações governamentais, como observado em outras

políticas públicas, como a Assistência Social¹⁴ (Mostafa; Sátyro, 2016; Koga *et al.*, 2023). Também se espera que órgãos de controle tenham como um de seus resultados maior transparência das políticas (Lyra, 2016).

Aparte este achado, tem-se a construção de uma proposta para a utilização dos dados do Infopen como evidência. Apesar dos problemas com o banco de dados, ele tem ampla abrangência, ao manter informações relevantes sobre os sistemas prisionais de todos os estados, e uma boa série temporal, já que foi iniciado em 2004. Para tanto, os dados serão agregados por Estado, o que possibilita seu contraste com as reformas em foco, que são estaduais. Além disso, são analisadas perguntas que não tratam diretamente do acesso a direitos pelos custodiados e/ou seus familiares, mas sim da qualidade dos registros administrativos feitos na ponta da política. Tais registros são entendidos como ferramentas promotoras de direitos, na medida em que podem tornar os custodiados e/ou seus familiares aptos a reivindicar judicialmente a sua materialização.

Os achados desta pesquisa contribuem para o campo de estudos das políticas penitenciárias em pelo menos três aspectos. Em primeiro lugar, lança luzes sobre o desenvolvimento das carreiras das burocracias de custódia. O campo ainda carece de trabalhos que tratem da questão a partir da perspectiva da Polícia Penal. A ausência de trabalhos de fôlego sobre a Polícia Penal deve-se, em especial, à novidade deste enquadramento funcional, que se inicia normativamente com a Emenda Constitucional nº 104, de dezembro de 2019. As mudanças, porém, só vão se efetivar nos anos seguintes, quando os estados começaram a aprovar regulações de adequação à mudança na Constituição Federal. Os trabalhos até agora disponíveis tratam dos processos legislativos que desembocaram na aprovação da emenda (Dias; Silva, 2022) e de efeitos da aprovação do texto na subjetividade e no *status quo* dos profissionais (Nascimento, 2022; Figueiró, 2023). Os demais apenas citam a Polícia Penal como parte da política de segurança pública sem analisar, em específico, as mudanças e as características dessa burocracia¹⁵.

Mesmo antes da aprovação da Polícia Penal, a burocracia de custódia era um objeto de pesquisa com áreas ainda inexploradas. Embora na última década tenham proliferado pesquisas sobre tais profissionais, estas foram feitas com estudos de casos (Oliveira, 2018; Araujo; Ribeiro, 2023), de forma que pouco se sabe sobre as similaridades e diferenças entre

¹⁴ A literatura dessa área de política pública trata tanto da profissionalização da burocracia federal quanto das municipais como importantes para a produção de dados de maior qualidade (Mostafa; Sátyro, 2016; Koga *et al.*, 2023).

¹⁵ Conclusão a partir de consulta com o termo “Polícia Penal” no Portal de Periódicos da Capes no dia 8 de outubro de 2023.

o corpo de servidores da área nos diferentes estados. De forma geral, os trabalhos disponíveis apontam para uma burocracia que, inicialmente, se pretendia com uma missão dual – punir e ressocializar, como indica a LEP –, mas que se tornou cada vez mais repressiva ao longo dos anos, com progressivo abandono da missão de ressocialização (Melo; Daufemback, 2018; Oliveira, 2018; Araujo; Ribeiro, 2023).

Outra contribuição do presente trabalho é para o campo de pesquisas sobre o controle social dos sistemas penitenciários. Tem-se que os *ombudsmen*, arranjo sugerido pela Comissão Teotônio Vilela, acabaram plasmados em dois tipos de instituições, o Ministério Público e as ouvidorias (Lyra, 2011b). O primeiro, porém, tende a se esquivar do papel de guardião dos direitos dos custodiados em prol da função acusatória (Ribeiro, 2017), enquanto sobre os segundos pouco se sabe e não há nenhum trabalho específico sobre as ouvidorias penitenciárias no Brasil¹⁶.

A terceira contribuição da tese para o campo de estudos das políticas penitenciárias é no sentido de escrutinar os dados do Infopen. Além de apontar seus gargalos, busca-se viabilizar o uso das informações disponíveis, ainda que reconhecendo suas limitações, para avaliar as reformas dos sistemas penitenciários. Este esforço tem resultados restritos pelos obstáculos impostos pelas características dos dados, mas é relevante, em especial no momento em que se buscam alternativas para superar o ECI das prisões brasileiras.

As análises tratam, do ponto de vista teórico, das capacidades estatais relacionadas às políticas penitenciárias. Para empreendê-las, será utilizado o enquadramento teórico do neoinstitucionalismo sociológico (Hall; Taylor, 2003), e as políticas em foco serão entendidas como parte do campo organizacional da segurança pública. Essa compreensão foi essencial para se entender como, apesar das amplas reformas empreendidas nas políticas penitenciárias ao longo das décadas, não se conseguiu superar as violações de direitos dos custodiados. Em síntese, é uma demonstração do que Pires (2004) chamou a atenção ao teorizar sobre a Racionalidade Penal Moderna: o sistema penal é violador de direitos em essência de maneira que as reformas tendem a incluir elementos positivos (em termos de direitos) no sistema de ideias, mas são neutralizados em efeitos pelos atributos negativos que são a sustentação do aparelho penal.

¹⁶ A busca feita no Portal de Periódicos da Capes no dia 9 de novembro de 2022, com o uso dos termos “ouvidoria” e “penitenciária”, retornou cinco resultados. Destes, quatro levaram ao mesmo trabalho, sobre a Controladoria da Polícia Militar do Ceará. O último trabalho que a plataforma retornou à busca é intitulado “Violação de direitos humanos no sistema penitenciário” e, embora cite as ouvidorias, não endereça diretamente questões sobre o seu funcionamento.

Para apresentar estes resultados, o trabalho se subdivide em três partes, cada uma delas com dois capítulos. A primeira parte da tese se dedica a discussões teóricas do enquadramento proposto. Inicialmente, são discutidos os conceitos de capacidades estatais e é localizado o objeto de estudo no campo teórico: as capacidades estatais do Estado Penal, conforme conceituação de Garland (2008). A partir daí, no Capítulo 1, são desenvolvidas as ideias do neoinstitucionalismo, em especial em sua vertente sociológica. Já no Capítulo 2, são expostos os principais pontos de debate do campo da segurança pública no Brasil. Os debates dessa primeira parte do trabalho permitem a construção das primeiras hipóteses de pesquisa e subsidiam as análises seguintes.

Na segunda parte, são discutidas as reformas das políticas de burocracia (Capítulo 3) e das ouvidorias penitenciárias (Capítulo 4). Ambos os capítulos começam com uma apresentação da literatura no âmbito destes objetos de pesquisa, seguida de detalhes da coleta de dados para as discussões dos capítulos. Na sequência, são feitas as descrições e as análises, demonstrando as mudanças sofridas por essas políticas ao longo das décadas, com ênfase no período entre 2015 e 2022. Também são salientadas as diferenças estaduais encontradas entre as políticas, demonstrando que, no caso das burocracias, há uma homogeneidade na direção das reformas, embora os estados estejam em momentos diferentes das trajetórias. Já no caso das ouvidorias, há diferenças nos desenhos institucionais. No fim de cada capítulo, são apresentadas hipóteses adicionais de pesquisa.

Por fim, a terceira parte se destina à compreensão da relação de tais reformas com os chances de os custodiados acessarem seus direitos. Inicia-se essa parte com a exposição geral dos obstáculos e desafios para se compreender os resultados da política penitenciária em termos de acesso a direitos com os dados do Infopen, no Capítulo 5. Em seguida, o Capítulo 6 faz uma discussão teórica sobre o uso de dados produzidos pelo Estado como evidência de pesquisa e apresenta a proposta teórica de compreender registros administrativos como ferramentas de promoção de direitos. A partir daí, os dados do Infopen são utilizados como evidência para medir a validade e a confiabilidade dos registros administrativos que podem contribuir para que custodiados e/ou seus familiares acessem os direitos à liberdade e ao esclarecimento das mortes. Essas informações são, então, relacionadas com as reformas nas burocracias e nas ouvidorias.

I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E
O CAMPO DE INSERÇÃO DAS POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS

Este trabalho trata, especificamente, das capacidades estatais relacionadas às políticas penitenciárias. Por isso, é relevante delinear o que aqui se considera “capacidades estatais”. Embora falte uma definição estrita para o termo, DeRouen *et al.* (2010) apontam que há alguma consistência entre seus usos. Segundo os autores, trata-se da “capacidade do Estado em alcançar os objetivos que persegue, mesmo que diante de resistências de atores dentro do próprio Estado” (DeRouen *et al.*, 2010, p. 335). Ainda de acordo com os autores, a maioria dos estudos indica que a capacidade estatal deriva de uma burocracia profissional.

Cingolani (2013), porém, além de demonstrar a multidimensionalidade do conceito – que, ao ser utilizado em trabalhos empíricos, se subdivide em capacidades fiscais, coercitivas, infraestruturais etc. –, indica que há pelo menos um ponto de tensão entre seus usos na literatura. Ela localiza essa tensão na oposição entre “capacidade de fazer” e “capacidade de se limitar”, sendo aquele mais usado em trabalhos sobre capacidades coercitivas ou infraestruturais, por exemplo, enquanto este último é instrumentalizado em estudos sobre capacidades legais.

Nessa bifurcação, tem-se que a “capacidade de fazer” é usualmente chamada de capacidade administrativa e endereça, em especial, a compreensão das características da burocracia (Aguiar; Lima, 2019). Já como “capacidade de se limitar” tem sido compreendida a capacidade de agregar vozes e atores para além daqueles que compõem a estrutura governamental no controle, mas também em outras fases da implementação de políticas públicas, desde o seu planejamento. Nesse sentido, essa capacidade tem sido chamada de política ou relacional (Aguiar; Lima, 2019). Em geral, os estudos escolhem seguir pelo caminho de analisar a capacidade administrativa ou a capacidade relacional, raramente examinando ambas simultaneamente (Aguiar; Lima, 2019).

Apesar de ser pouco usual, a abordagem conjunta de tais perspectivas tem gerado reflexões relevantes para o campo. Pires e Gomide (2018), por exemplo, estudaram ambas as capacidades para analisar os programas de desenvolvimento econômico no período pós-redemocratização. Eles concluíram que a primeira, capacidade administrativa, está relacionada com a execução dos programas, enquanto a segunda se relaciona com inovação nas políticas. Ou seja, ambas são importantes para se entender de forma mais completa a política em estudo.

Essa é uma das contribuições que este trabalho propõe no campo teórico. Ao analisar as burocracias de custódia e as ouvidorias penitenciárias, bem como sua relação com a melhor instrumentalização de custodiados e/ou seus familiares para a busca por direitos, o estudo vai caminhar pelas capacidades administrativas e relacionais das políticas penitenciárias

estaduais. Por isso, além de contribuir com dados e análises sobre áreas dessa política que ainda carecem de melhor compreensão, este estudo incrementa o conhecimento de como essas capacidades podem se relacionar entre si na construção das políticas públicas.

Há, também, um ganho teórico no estudo das capacidades estatais nos entes subnacionais, notadamente nos estados. A literatura que aborda variações nas capacidades estatais dentro dos países ainda é pequena (Acemoglu; Garcia-Jimeno; Robison, 2015). No Brasil, os trabalhos tratam, principalmente, do governo federal, e, dado o fortalecimento dos municípios na execução de políticas públicas desde a Constituição de 1988, os estudos sobre tais entes têm crescido (Palotti *et al.*, 2023). O olhar sobre os estados, porém, é mais raro, e a compreensão do papel deles na entrega de políticas públicas ainda demanda aprofundamento.

Os poucos estudos disponíveis já indicam heterogeneidade dos arranjos e padrões de participação na implementação de políticas públicas pelos estados (Licio; Palotti; Meneses, 2023). Apontam, ainda, que sua participação não é meramente residual, de forma que os governos deste nível tendem a ser os responsáveis pela execução de serviços públicos relevantes em áreas nas quais sua responsabilidade é compartilhada com os municípios, como Saúde e Educação. Na Saúde, estados tendem a se responsabilizar sobre internações e atendimentos de alta complexidade, enquanto na Educação dominam as matrículas nos anos finais do ensino fundamental (Licio; Palotti; Meneses, 2023). Ou seja, as capacidades dos estados merecem maior atenção da literatura, e este trabalho também contribui para este ponto ao lançar o olhar para as burocracias e ouvidorias no nível estadual.

Além da variação na atuação dos entes federados, há variação das capacidades estatais entre as políticas públicas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Aqui vale notar que a maioria dos estudos do campo no Brasil se volta para as políticas sociais, notadamente Saúde e Educação, com a adição mais recente das políticas de Assistência Social (Machado; Palotti, 2015). A organização dessas políticas em uma estrutura de corresponsabilidade federativa bem definida com instâncias de participação e controle social consolidadas ajuda a traçar paralelos entre elas. A própria construção histórica dessas políticas coopera para as comparações, já que uma se inspira na outra – notadamente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem como modelo o Sistema Único de Saúde (SUS).

No caso da segurança pública, de forma ampla, e das políticas penitenciárias, de forma estrita, a cooperação federativa é ainda incipiente (Ballesteros, 2014). Os estados são os principais responsáveis por todo o ciclo das políticas – do planejamento ao monitoramento (Vasconcelos *et al.*, 2018). No caso das políticas penitenciárias, apenas recentemente, no fim da década de 2000, conforme Ferreira (2021), a União tem buscado mais espaço como

coordenadora destas políticas. Os municípios, por sua vez, tradicionalmente não entendem a segurança pública como sua responsabilidade, embora a expansão das guardas municipais e a construção de planos de ação municipal neste âmbito demonstrem que essa compreensão tem se alterado nos últimos anos (Kahn; Zanetic, 2016).

Este cenário consolida a última contribuição teórica deste trabalho para o campo de estudos das capacidades estatais ao analisar as capacidades estatais de uma política para além das tradicionalmente assim estudadas (políticas sociais). O trabalho é, em certa medida, uma carta de aceite à provocação de Garland (2016), que identificou a necessidade de que os estudos na área foquem nas capacidades estatais do que ela chama de Estado Penal. Para o autor, o campo de estudos das penitenciárias tem sido mais profícuo em trabalhos sobre formas de negociação e construção da ordem nos espaços prisionais e em determinantes políticos, sociais e econômicos das políticas prisionais.

Este Estado Penal que precisa ir para o centro do debate, segundo o autor, é o conjunto de agências e atores que dirigem a penalidade em um país. Diferenciando-se de outros usos na literatura, Garland (2016) retira a carga valorativa¹⁷ da expressão e indica que nenhum Estado é um Estado Penal, já que a penalidade é apenas uma das políticas desenvolvidas no território político.

Embora áreas de política estatal tais como a atividade policial, a educação, a assistência social e a política de emprego possam ter uma influência importante na política penal ou na eficácia da política penal, estas políticas são produzidas e dirigidas por distintas agências estatais e afetam a política penal a partir do seu exterior. Para apreender processos fundamentais que determinam a penalidade, necessitamos focar naqueles aspectos do Estado que promulgam o direito penal, modelam a política penal e dirigem a prática penal – o que eu denominarei Estado Penal (Garland, 2016, p. 29, tradução nossa).

Garland (2016) sugere, então, que os estudos desloquem a atenção das forças amplas que exercem pressões nas políticas penais para os processos institucionais que produzem efeitos diretos. Para ele, é hora de focar tanto no Estado Penal em si, ou seja, nas instituições governamentais que dirigem e controlam o campo penal, quanto na “capacidade do Estado

¹⁷ Aqui, Garland está conversando com autores como Wacquant (2014), que se refere a qualquer Estado neoliberal como Estado Penal, com vistas a salientar que a primazia das leis do mercado não é sua única característica. Essa primazia só pode ser sustentada, para ele, a partir de um amplo controle social das classes desprivilegiadas, de forma que as políticas penais se conformam como ferramentas para restrições a grupos urbanos precarizados (e não para a redução de crimes). Dessa maneira, o Estado Penal tem dois pilares centrais, o mercado e a punição, metaforizados pelo autor como “Estado Centauro”: liberal no topo e punitivo na base (Wacquant, 2014).

Penal”, que se refere à estrutura prisional e aos recursos disponíveis para a implementação das políticas, áreas em que o campo ainda não avançou suficientemente na avaliação do autor.

O deslocamento sugerido por Garland (2016) é um movimento similar à virada que outros campos de estudos vivenciaram em décadas anteriores, segundo Skocpol (1985). A partir da constatação de uma mudança no enquadramento teórico dos estudos das áreas das ciências sociais e da política norte-americana desde o fim da década de 1970, a autora indicou que uma nova tendência buscava tratar o Estado como um ator autônomo e capaz de moldar, a partir das suas estruturas institucionais, aspectos da vida social. Assim, mais do que observar as dinâmicas de um governo, alguns trabalhos daquele período teriam passado a olhar para as estruturas legais, administrativas, burocráticas e coercitivas que conformavam as políticas públicas e as relações do Estado com a sociedade civil.

O enquadramento resgata tradições em voga no século XIX nos Estados Unidos, conjuntamente chamadas de institucionalismo, mas que depois perderam espaço no país (Skocpol, 1985). Seu retorno ao centro dos debates acadêmicos ficou depois conhecido como “neoinstitucionalismo” ou “novo institucionalismo”. Reúne-se, nessa corrente, uma variedade de estudos que retomam as instituições como variável independente na análise de políticas públicas (Immergut, 1998). Ao retomar a centralidade das instituições nas análises, porém, o neoinstitucionalismo busca superar um dos pontos mais criticados nos trabalhos inaugurais do institucionalismo: o de que a produção de políticas públicas era considerada unicausal, circunscrita ao âmbito institucional (March; Olsen, 2006).

Assim, uma das principais diferenças entre o neoinstitucionalismo e os estudos iniciais do institucionalismo é o reconhecimento de que a agência dos atores também é relevante nas análises (Immergut, 1998; March; Olsen, 2006). A premissa é de que as instituições são capazes de moldar preferências e ações individuais e coletivas, bem como são moldadas por estas. Ou seja, retomam-se as instituições enquanto variáveis independentes sem retirá-las da posição de variáveis dependentes. As teorias e propostas metodológicas que se desenvolveram a partir dessa premissa, em geral, voltam-se para explicações de nível médio, afastando-se de teorias gerais e favorecendo seu uso para o estudo de casos concretos (Thelen; Steinmo, 2002).

De acordo com Miranda (2017), as bases conceituais do neoinstitucionalismo se concentraram, em grande parte, nas décadas de 1980 e 1990, com alguns acréscimos relevantes na primeira década dos anos 2000. Os anos seguintes tiveram poucos acréscimos conceituais à teoria, com os estudos concentrados em análises empíricas. Os trabalhos conceituam instituições e analisam tanto seu surgimento quanto suas permanências e

mudanças de formas distintas, o que instigou vários autores a buscar classificações para as diferentes abordagens (Miranda, 2017). Segundo a revisão do autor, chegou-se a sugerir até sete diferentes vertentes¹⁸. A classificação mais aceita, porém, é a de Hall e Taylor (2003), que indica a existência de três abordagens: neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico.

Entre as três principais vertentes do neoinstitucionalismo (Hall; Taylor, 2003), a sociológica se mostrou mais adequada a este trabalho. A vertente histórica tende a ser feita a partir da análise de atores envolvidos nas decisões, o que exigiria a lente em um ou poucos estados para se tornar factível; enquanto a vertente da escolha racional dificulta a compreensão de resultados indesejados ou de arranjos irracionais nas decisões, possibilidade que não se quer excluir do campo de análises neste trabalho. Já a vertente sociológica trata das instituições a partir da sua inserção em campos organizacionais específicos (Hall; Taylor, 2003).

Essa última vertente tem como vantagem em relação às demais, para o presente estudo, permitir as análises das políticas penitenciárias a partir do seu campo de inserção. Essa construção teórica será melhor discutida no Capítulo 1, a seguir. Já o Capítulo 2 vai se dedicar a apresentar o campo organizacional no qual se localizam as instituições prisionais, o da segurança pública, com vistas a possibilitar a análise a partir do neoinstitucionalismo sociológico.

¹⁸ A sugestão, feita por Peters (2003 *apud* Miranda, 2017) identifica as seguintes vertentes: o institucionalismo normativo, o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico, o institucionalismo empírico, o institucionalismo sociológico, o institucionalismo de representação de interesses e o institucionalismo internacional.

CAPÍTULO 1: NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO E A TENDÊNCIA À UNIFORMIZAÇÃO

Para as análises propostas por este trabalho, é utilizado o enquadramento teórico do neoinstitucionalismo sociológico. O primeiro passo deste capítulo, então, será caracterizar instituições dentro desta vertente. Em seguida, serão apresentados os debates sobre a tendência à uniformização das instituições (Dobbin, 1994), com destaque para os conceitos de isomorfismos, propostos por DiMaggio e Powell (2005), e de mitos organizacionais, conforme teorizados por Meyer e Rowan (1991). Por fim, será debatida a pertinência dos conceitos discutidos para a instituição prisional.

1.1 Instituições: panorama do debate conceitual

Um dos expoentes do institucionalismo clássico é Max Weber. Em seus trabalhos, ele entende instituições como associações organizadas racionalmente e com capacidade de determinar as ações empreendidas em seu campo de abrangência. Em outras palavras, tem-se que a associação condiciona os comportamentos dos atores (Weber, 2003). As regras são claras e formalmente constituídas, embora tenham validade também para indivíduos não associados, desde que estes tenham características pertencentes à esfera de abrangência da associação.

No âmbito do neoinstitucionalismo, as conceituações da vertente da escolha racional são as que mais se aproximam dessa definição clássica. Para os autores desta escola, as instituições são um conjunto de normas e procedimentos que moldam os interesses e as ações dos atores envolvidos. Há maior espaço do que na visão clássica para a contestação das regras, já que os atores são considerados como indivíduos utilitários. Assim, eles se conformam às instituições apenas à medida que estas reduzem os custos de transação e resolvem alguns problemas de ação coletiva (Hall; Taylor, 2003).

Já os neoinstitucionalistas históricos consideram as instituições para além das organizações e normas formais, conceituando-as como padrões de uma comunidade política ou uma economia política. O conceito proposto por Jepperson e Meyer (1991), por exemplo, é de que instituições são padrões que não precisam da ação dos indivíduos para se repetir. A autorreprodução seria, portanto, a característica fundamental das instituições, e sua vulnerabilidade à ação de indivíduos, a medida do grau de institucionalização de determinado

padrão. As análises destes autores enfatizam o legado histórico das políticas e a movimentação dos atores durante um período.

Por fim, o neoinstitucionalismo sociológico aproxima os conceitos de instituição e de cultura, em especial, ao enfatizar a informalidade e a irracionalidade como também conformadoras das instituições. Estes autores inauguram esta vertente de estudo a partir da crítica à compreensão da racionalidade como instrumento de eficiência moderna (Dobbin, 1994). Para eles, a racionalidade é apenas um símbolo de eficiência, não um instrumento dela. E, como símbolo, junta-se a outros (religião, filosofia etc.) para conformar as instituições.

Três níveis de atores (individuais, organizacionais e o contexto sociopolítico), articulados de maneira que se tornam inseparáveis na prática e no conceito, atuam para conformar as instituições. Estas são provenientes de compreensões compartilhadas da realidade social. A tendência, para estes autores, é de que as instituições se tornem cada vez mais estáveis e rumem a uma uniformização, guiada por busca de eficiência, mas também de validação social – essa última não raramente responsável por um grau de irracionalidade nas decisões (Dobbin, 1994).

A estabilidade, na abordagem do neoinstitucionalismo sociológico, deve ser vista a partir da interrelação entre os níveis macro (instituição) e micro (indivíduos e grupos), de forma que um atua sobre o outro. Assim, a ação repetida dos atores é que conforma padrões estáveis, enquanto a estabilidade destes últimos consolida a compreensão intersubjetiva de que tal ação é objetiva e exterior, ou seja, uma realidade fática. Assim, quanto mais institucionalizado é um padrão, mais ele é transmitido entre os atores, se mantém no tempo e resiste às tentativas de mudá-lo (Zucker, 1991). Ações empreendidas por atores que ocupam determinada posição (cargo, por exemplo) tendem a ser altamente institucionalizadas, já que são vistas como impessoais, repetidas ao longo tempo até chegar no máximo nível de institucionalização, que pode ser assim descrito:

Para atos altamente institucionalizados, basta que uma pessoa simplesmente diga a outra que é assim que algo é feito. Cada indivíduo é motivado a obedecer, caso contrário, suas ações e as de outras pessoas no sistema não podem ser compreendidas. O processo fundamental é aquele em que a moral se torna factual (Zucker, 1991, p. 83, tradução nossa¹⁹).

¹⁹ No original: “For highly institutionalized acts, it is sufficient for one person simply to tell another that this is how things are done. Each individual is motivated to comply because otherwise his actions and those of others in the system cannot be understood; the fundamental process is one in which the moral become factual” (Zucker, 1991, p. 83).

1.2 Permanências, mudanças e uniformização das instituições

A construção de padrões estáveis que conformam as instituições, conforme proposta pelo neoinstitucionalismo sociológico, pode se dar por meio da consolidação de mitos institucionais, o que confere certa irracionalidade a eles (Meyer; Rowan, 1991). Isso significa que atores e organizações adotam, muitas vezes de forma cerimonial (ou seja, com fins de performance pública, não de eficiência ou eficácia), determinados padrões não por eles serem os melhores para os resultados desejados, mas pela legitimidade que conferem aos que os adotam. Essa escolha aumenta a estabilidade das organizações ao mesmo tempo em que reduz os custos de implantação. Dizer que as mudanças guiadas por tais mitos são cerimoniais, porém, não significa que elas não produzem efeitos. Elas podem alterar o equilíbrio de forças dos atores envolvidos de maneira a mudar os padrões como consequência.

Para que os mitos sejam sustentados, há redes de relações que os confirmam (leis, opinião pública, sistemas de educação e/ou de credenciamento etc.) e garantem, assim, a sua reprodução. Entendendo que decisões de atores e organizações também moldam as instituições, tem-se que lideranças podem ativamente atuar para a continuidade dos mitos institucionais, bem como as regras racionais-legais moldam o ambiente para a adoção cerimonial de certos procedimentos ou padrões (Meyer; Rowan, 1991).

A uniformização conformada a partir de tais mitos se dá dentro de um campo organizacional, entendido como “organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares” (DiMaggio; Powell, 2005, p. 76). Ou seja, um campo organizacional reúne tanto organizações que interagem entre si, com atuação coordenada, portanto, quanto organizações com estrutura equivalente, concorrentes entre si.

Análises dos neoinstitucionalistas sociológicos em geral partem destes campos organizacionais para a compreensão das instituições que a ele pertencem (Hall; Taylor, 2003). Autores desta corrente defendem que a tendência, no mundo moderno, é que as instituições sejam cada vez mais homogêneas dentro do seu campo organizacional. Essa tendência já era apontada pelos teóricos do institucionalismo clássico. O processo de burocratização das relações sociais é um dos exemplos de uniformização mais ressaltados nestes trabalhos. Weber (1982) defendia que a racionalização e a competição (entre organizações e entre estados) levavam à seleção das melhores configurações para as instituições (tornando-as mais eficientes), posteriormente copiadas em outros contextos.

Mais recentemente, porém, as proposições indicam que as instituições frequentemente se tornam mais homogêneas sem que isso resulte em melhoras nos resultados nem tenha como fonte a competição econômica (Meyer; Rowan, 1991; DiMaggio; Powell, 2005). É comum, para estes autores, que os padrões reproduzidos sejam subótimos. Isso porque a racionalização e a competição, indicados por Weber (1982), não são as únicas forças a moldar a uniformização. Também estariam em funcionamento pressões ligadas, em especial, às incertezas do ambiente e aos custos de implementação de mudanças inovadoras dentro das instituições.

Para Hawley (*apud* DiMaggio; Powell, 2005, p. 76), essas forças moldam as instituições a partir de isomorfismos, definidos como “um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”. Há, para os autores, dois tipos de isomorfismos: o competitivo e o institucional. O primeiro gera resultados mais próximos do proposto por Weber (1982), ao aumentar as chances de que a homogeneização se dê na direção de formatos com melhor eficiência. A força motriz é, principalmente, a competição no mercado.

Este tipo de isomorfismo, o competitivo, é observado, porém, apenas em ambientes de competição livre e aberta. Ele é mitigado nos campos organizacionais nos quais há um número limitado de organizações. Barreiras legais, fiscais ou econômicas podem manter este número baixo, reduzindo a relevância do isomorfismo competitivo. Toma o seu lugar o isomorfismo institucional, que também é resultado de competição, não por recursos e/ou clientes, mas por força política, aceitação social e adequação econômica (DiMaggio; Powell, 2005).

O isomorfismo institucional ajuda a entender os processos de adoção cerimonial dos mitos como forma de sustentação das instituições. Ele pode se dar por meio de três mecanismos: coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; mimético, resultado de respostas padronizadas às incertezas; e normativo, associado à padronização e profissionalização. Cada um destes mecanismos tem seus próprios antecedentes e resultados (DiMaggio; Powell, 2005).

Os autores indicam que o isomorfismo coercitivo deriva de regras, formais ou informais, que pressionam as organizações a se conformarem. Nas relações dentro de um campo, as organizações se relacionam a partir de rituais de conformidade com as instituições mais importantes. Elas abandonam controles de qualidade dos resultados em prol de referenciais ritualísticos e solidariedade de grupo. Organizações que não se conformam podem ser excluídas do campo. Ou seja, a coerção nem sempre deriva de uma obrigação e

pode acontecer por formas mais sutis de pressão. Este processo tende a ser relevante em especial em organizações com alto grau de dependência de outras.

Outra fonte de uniformização seria o cenário de incerteza, mas este tende a levar a isomorfismos do tipo mimético (DiMaggio; Powell, 2005). Quando não se identificam com clareza causas e soluções para os problemas que se colocam ou não se entende plenamente como funcionam as tecnologias sociais em uso, as organizações buscam se espelhar em outras tidas como modelos. Isso reduz os custos de implantação das atividades e aumenta a aceitação social do formato proposto. Estes modelos podem ser difundidos de forma involuntária (por rotatividade de funcionários, por exemplo) ou explícita (por meio de consultorias, por exemplo).

Por último, tem-se o isomorfismo normativo, derivado, especialmente, da profissionalização (DiMaggio; Powell, 2005). Educação profissional, processos seletivos, organizações de classe e socialização no trabalho acabam por formar profissionais tão similares que podem ser intercambiados entre as organizações. Estes atores, responsáveis por construir tais organizações, as tornam homogêneas. Dessa forma, quanto maior a participação de gestores e trabalhadores em associações de classe, maiores são as chances de o isomorfismo normativo se impor.

Propõe-se, nesta tese, entender a prisão como instituição que funciona apoiada em mitos e cerimônias organizacionais, com tendências isomórficas em relação a outras organizações do campo da segurança pública. Na próxima seção, serão discutidas as características da instituição prisional que autorizam tal enquadramento.

1.3 Instituição prisional com seus mitos e suas cerimônias

Entender a prisão enquanto instituição moderna a partir do conceito proposto implica em identificar os símbolos que sustentam esta organização no mundo ocidental, conferindo a ela estabilidade. Um dos autores que mais debateram a questão foi Álvaro Pires, ao propor a ideia de Racionalidade Penal Moderna (Pires, 1999; 2004). Para ele, há uma rede de sentidos, própria do Direito Penal. A ideia básica da rede de sentidos está na associação teleológica entre comportamento e sanção, de forma que um não pode mais ser separado do outro e que a sanção implica em pena aflictiva.

Segundo o autor, este sistema entende a proteção da sociedade como fruto de normas que devem reforçar os valores sociais “de modo hostil, abstrato, negativo e atomista” (Pires, 1999, p. 43). Sustenta-se, então, a ideia de que um comportamento desviante deve

necessariamente levar à pena em uma díade que não pode ser rompida (Pires, 2004). Nesse sentido, o “princípio da igualdade” na punição seria a medida da justiça que permitiria infligir sofrimento a alguns em nome dos direitos de outros. Aumentar, então, o alcance do Direito Penal, de forma a punir também as classes mais altas quando os indivíduos a elas pertencentes se engajam em condutas criminais, seria a forma de usar a penalidade a favor de todos.

A ideia de punir todos e cada um de maneira formalmente “igual” tornou-se uma obsessão. A tal ponto que a busca do justo e do bom tornou-se secundária ou uma simples consequência da decisão “uniforme”: “se você decide de maneira igual, você faz justiça”, eis o que se tenta fazer crer (Pires, 2004, p. 80).

Com o avanço de ideias democráticas de organização política, teriam sido incorporadas à rede de sentidos as “garantias jurídicas”. Para Pires (2004), procedimentos e regras que visavam controlar certos efeitos negativos da Racionalidade Penal foram agregados. Ele chama essas incorporações de “atributos positivos” do sistema penal, mas aponta o fato de que eles são neutralizados ou até derogados por outras práticas, de forma a produzirem poucos (ou nenhum) efeito real. Apesar disso, estes atributos garantem a legitimidade social da instituição prisional no contexto democrático, o que redundava em sua estabilidade.

Tal legitimação fecha o que o autor chamou de círculo vicioso da Racionalidade Penal Moderna. Nele, tenta-se resolver os problemas criados por uma das dimensões da instituição prisional a partir de outra dimensão do mesmo sistema. Como resultado, uma reforça a outra mutuamente e impede a busca por soluções fora do seu sistema de ideias original (Pires, 2004). Ou seja, busca-se resolver violações de direitos humanos a partir de uma instituição que, por definição, viola direitos humanos. É como tentar resolver o problema do racismo a partir de uma instituição racista. Pires (1999, p. 55) define assim o paradoxo:

Algumas dessas demandas de punição ou de imposição de sofrimento estão sendo formuladas em nome dos direitos humanos (isto é, de princípios como a igualdade perante a lei, a dignidade humana etc.) ou de um tema associado aos direitos humanos (ódio racial, discriminação etc.). Ora, não estamos diante de um paradoxo? Como podemos mobilizar os direitos humanos para pedir menos direitos humanos sem que isso pareça contraditório, chocante ou pelo menos embaraçoso?

Esta repetição, “contraditória, chocante e embaraçosa”, na avaliação do autor, se dá porque a instituição prisional está consolidada enquanto ritual necessário para o reforço de certos valores das sociedades ocidentais. A força da rede de sentidos da Racionalidade Penal Moderna, calcada nos atributos de hostilidade combinados com a garantia de direitos, se

manifesta nos objetivos declarados da pena: a retribuição e a prevenção (Bozza, 2013). A retribuição foca no caráter punitivo (hostil), no direito de impor sofrimento a um indivíduo considerado culpado. A prevenção criminal se daria pela “ressocialização”, o que garantiria que o indivíduo punido não voltaria a cometer crimes (prevenção especial positiva), e pela dissuasão, que faria com que outros sujeitos não cometessem um crime pelo medo da punição (prevenção especial negativa).

A rede de sentidos que sustenta a prisão, porém, tem alto grau de irracionalidade, como alguns autores já têm apontado (Wacquant, 1999; Pires, 2004; Garland, 2008; Misse, 2010; Monteiro; Cardoso, 2013). A começar pela premissa básica de que há uma díade que não pode ser rompida entre conduta considerada criminal e prisão. Uma miríade de trabalhos já tem apontado que a seletividade criminal (Monteiro; Cardoso, 2013) leva à punição não de crimes, mas de indivíduos selecionados a partir de estereótipos criminais (Misse, 2010). O amplo encarceramento de membros de algumas comunidades, por sua vez, faz com que a prisão seja parte quase inevitável da trajetória de vida de certos indivíduos (Cunha, 2002), tornando-a inócua enquanto instrumento de dissuasão. A ressocialização, a seu turno, é meta adotada apenas de forma cerimonial em meio a práticas institucionais que são baseadas no sofrimento que conforma instituições meramente retributivas (Wacquant, 1999; Garland, 2008).

Em outras palavras, podem ser entendidas como mitos a retribuição e a prevenção criminal (Bozza, 2013) propostas pela prisão. Não obstante, é nestes mitos que a prisão se sustenta no mundo ocidental. Um encaixe fácil na descrição de Zucker (1991) sobre o que seria um alto nível de institucionalização: ninguém precisa explicar por que certa conduta leva à prisão; o moral já se tornou factual. Prova disso é que grande parte dos esforços de alguns atores para derrubá-los é focada no convencimento acerca da irracionalidade da prisão e criação de imagens do que seria uma sociedade sem elas (Genelú; Scheerer, 2017). Essas ideias têm pouca repercussão fora dos meios em que são gestadas.

Tais características permitem a compreensão da prisão como uma instituição no sentido proposto pelos neoinstitucionalistas da vertente sociológica – trata-se de uma instituição persistente no tempo, sobre a qual não se questiona, usualmente, a utilidade e a eficiência na solução de problemas de segurança pública e que é altamente resistente a mudanças. Neste enquadramento, para se entender as mudanças na instituição prisional, é necessário compreender o seu campo organizacional, do qual se ocupa o próximo capítulo.

CAPÍTULO 2: CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA E AS FRATURAS DAS POLÍCIAS

O enquadramento teórico proposto, neoinstitucionalismo sociológico, impõe a compreensão das políticas penitenciárias a partir da sua inserção em um campo organizacional. Embora estas possam também ser situadas no campo da Justiça, é na segurança pública que elas têm raízes mais fortes (Pires, 1999; 2004; Melo, 2018). Sendo assim, é ao campo da segurança pública que este capítulo está dedicado. Tal é delimitado neste trabalho a partir do descrito originalmente na Constituição Federal, que, em seu art. 144, listou as instituições dessa área de política pública. Todas estas são corporações policiais, além do Corpo de Bombeiros Militares, voltados para a defesa civil. O foco aqui será, então, nas polícias civil e militar²⁰, já que são estas as que se localizam na esfera dos governos estaduais, assim como os sistemas penitenciários.

Nos debates que levaram à promulgação da Carta constitucional, o art. 144 foi, como os demais temas discutidos na Constituinte, fonte de disputas. Santos (2015) indica que o *lobby* dos membros das corporações policiais e dos militares foi influente no período e conseguiu barrar as propostas mais progressistas apresentadas para a área da segurança. Contribuiu para dificultar a aprovação de tais propostas a baixa articulação dos atores que tentaram avançar com rupturas mais evidentes em relação ao modelo vigente durante o período ditatorial, a exemplo da demanda de desmilitarização das polícias²¹ (Santos, 2015). Por outro lado, estes atores mais progressistas conseguiram criar lacunas a serem preenchidas posteriormente por legislações infraconstitucionais e, conforme defende Santos (2015), foram nestas lacunas que mudanças institucionais incrementais ocorreram nas décadas seguintes.

Longe de pretender esgotar o debate acerca da atuação das corporações policiais com suas continuidades e descontinuidades em relação ao período militar, o que se apresenta nas próximas páginas é um panorama das discussões mais atuais sobre a questão, conforme sumarizadas por Beato Filho e Ribeiro (2016). A falência do modelo predominante das polícias estaduais é tema recorrente de trabalhos na área e foi resumida pelos autores em

²⁰ Além destas, o art. 144 cita, originalmente, a Polícia Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Rodoviária Federal e o Corpo de Bombeiros Militar. Em 2019, foram incluídas neste rol as polícias penais estaduais, distrital e federal.

²¹ Até o início da ditadura cívico-militar, as polícias militares ficavam aquarteladas e atuavam apenas em situações de crise (que hoje ficam a cargo de grupamentos de elite dentro das corporações), de forma que não faziam policiamento ostensivo (Muniz, 1999). É essa presença cotidiana das polícias militares nas ruas que é um dos alvos de críticas na redemocratização.

fraturas horizontal, vertical e de legitimidade. A primeira, fratura horizontal, diz respeito à segmentação das atividades policiais entre duas corporações (no caso, estadual), que tem gerado concorrência e não colaboração entre elas. A segunda, fratura vertical, é falta de continuidade entre os trabalhos policial e judicial, com a segunda tendo de repetir a fase apuratória, dado o caráter inquisitorial das investigações policiais²². Já a fratura de legitimidade tem a ver com a falta de confiança da população nas corporações policiais, muitas vezes vistas mais como autoras dos crimes do que como solução para eles.

Beato Filho e Ribeiro (2016) discutem uma série de possibilidades de reformas para superar tais fraturas, dividindo-as entre aquelas com baixo e alto custos políticos e com baixo, médio e alto impacto. Não faz parte do escopo deste trabalho avançar sobre tais debates acerca das soluções, mas propõe-se partir das fraturas horizontal e de legitimidade para apresentar as principais características da organização das forças policiais estaduais. Não serão tratadas questões da fratura vertical porque não se pretende avançar para considerações que fazem parte de outro campo organizacional, o da Justiça, embora se reconheça a importância da interface deste com o campo da segurança pública.

Para apresentar, então, o panorama proposto, será, primeiramente, discutida a questão da fragmentação das atividades policiais em duas corporações (fratura horizontal). Em seguida, serão tratados dois temas que compõem o quadro de fratura de legitimidade: militarização das forças policiais e autonomia das corporações. Este último ponto envolve discussões acerca da subordinação às autoridades civis eleitas e das possibilidades de controle social das atividades.

2.1 Fratura horizontal: fragmentação da atividade policial

O art. 144 da Constituição Federal lista os órgãos responsáveis pela segurança pública, bem como suas atribuições gerais. No caso das corporações estaduais, o texto listava, originalmente, as polícias civis, incumbidas das “funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (art. 144, § 4º), e as polícias militares, às quais “cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (Brasil, 1988). Isso significa dizer que duas corporações dividem as funções de segurança pública, sendo uma (a civil) responsável pela investigação, e outra (a militar), pela prevenção criminal.

²² Diz-se que a investigação policial tem caráter inquisitorial porque dispensa a ampla defesa. Em oposição, a investigação judicial tem caráter acusatório e conta, entre seus princípios, com o direito à ampla defesa.

Embora não seja exclusividade do Brasil, sendo registrada também em países como Chile e Honduras, a dualidade entre as polícias é mais exceção do que regra no mundo ocidental (Beato Filho; Ribeiro, 2016). Em solo nacional, o arranjo resultou em disputas por recursos e reconhecimento, de forma que as corporações atuam mais em competição do que em colaboração. Iniciativas estaduais com vistas à melhor integração entre elas têm sido tentadas com resultados relativamente satisfatórios, mas com dificuldades de se prolongar no tempo e vencer animosidades persistentes entre policiais civis e militares (Sapori, 2016).

Além disso, as definições funcionais gerais previstas na Constituição Federal deixam brechas para algumas sobreposições de atividades, a depender dos contextos estaduais. Há, por exemplo, discussões sobre os limites dos setores de inteligência das polícias militares, com alguns estudiosos apontando que há uma invasão de competência investigativa das polícias judiciárias (Cavalcante, 2014). Como resultado, há conflitos legais e éticos, além de disputas na resolução das mesmas ocorrências criminais (Cavalcante, 2014). A recentemente sancionada Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares²³ reforça o papel investigativo destas corporações²⁴, consolidando essa sobreposição.

Outro ponto de discórdia é o registro e início dos processos apuratórios, historicamente atividades restritas à Polícia Civil, mas sobre as quais a corporação militar tem avançado. Tribunais superiores já foram levados a julgar, por exemplo, se a Polícia Militar poderia lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Trata-se de documento criado no âmbito da Lei dos Juizados Especiais²⁵ para registrar e apurar crimes considerados de menor poder ofensivo. Segundo a norma, ele deve ser lavrado por “autoridade policial” e encaminhado ao Juízo. A disputa está no fato de que alguns juristas entendem que apenas os delegados civis podem ser considerados “autoridade policial” (Rosa, 2015).

Apesar disso, alguns estados, como Minas Gerais²⁶, já permitem a lavratura do TCO pela Polícia Militar. Sobre a questão, tanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ)²⁷ quanto o

²³ Lei nº 14.751/2023.

²⁴ Art. 5º, inciso XI: “produzir, difundir, planejar, orientar, coordenar, supervisionar e executar ações de inteligência e contrainteligência destinadas à execução e ao acompanhamento de assuntos de segurança pública, da polícia judiciária militar e da preservação da ordem pública, subsidiando ações para prever, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, na esfera de sua competência, observados os direitos e garantias individuais” (Brasil, 1988).

²⁵ Lei nº 9.099/1995.

²⁶ A autorização legal se deu por meio da Lei nº 22.557, de 2016. Até essa norma, apenas delegados da Polícia Civil podiam lavrar o TCO.

²⁷ Decisão proferida em 1998 em julgamento do *Habeas Corpus* 7.199.

STF²⁸ já decidiram favoravelmente aos militares. Disputa parecida se verifica para a lavratura do Auto de Prisão em Flagrante (APF). Representantes da Polícia Militar questionam a necessidade de, por vezes, se deslocarem em rodovias para acessar delegacias civis em cidades vizinhas para o registro do caso e reivindicam o direito de fazê-lo. Há ressentimentos também em alegações de que, por vezes, os delegados civis se recusariam a lavrar o APF, em atuação baseada na desconfiança em relação à atuação da corporação militar (Rosa, 2015).

Com vistas a superar essas disputas, a otimizar o uso dos recursos para as corporações e a melhorar a resposta às demandas de manutenção da ordem e repressão aos crimes, propostas de ciclo completo da polícia são discutidas nos âmbitos acadêmico e político. Segundo Saporì (2016), são três os caminhos em debate. O primeiro seria unificar as polícias estaduais, civil e militar, de forma que a mesma instituição faria tanto a atividade ostensiva quanto a investigativa. O segundo implicaria em manter ambas as corporações e conferir a elas o ciclo completo, ou seja, as duas atividades. Nesse caso, seria necessário distribuir territorialmente as duas corporações, de forma que não atuassem de forma sobreposta em um mesmo local.

O terceiro caminho seria a divisão de competências entre as corporações por tipo de crime, de forma que a Polícia Militar responderia por aqueles de menor potencial ofensivo e a Polícia Civil, pelos crimes mais violentos, como homicídios e latrocínios. Assim, discussões acerca do TCO e do APF, por exemplo, perderiam o objeto, já que se tornariam parte das atribuições da Polícia Militar. Neste último formato, o mais provável seria o ciclo completo para a Polícia Militar apenas, já que não faria sentido a Polícia Civil patrulhar ruas à espera dos crimes de maior gravidade (Saporì, 2016).

Para qualquer destes caminhos, seria necessário emendar a Constituição Federal, e, segundo levantamento de Ribeiro (2016), pelo menos cinco projetos com esse teor tramitam no Congresso Nacional²⁹. Esse debate, porém, é permeado pelas já citadas disputas entre as polícias, que trocam acusações públicas de que agiriam apenas de forma corporativista. Textos do suplemento especial sobre a questão publicado pela **Revista Brasileira de Segurança Pública** em 2016, ano em que o ciclo completo da polícia foi tema de muitos debates no Congresso, podem servir de exemplo de como estas acusações se materializam.

Ao defender a proposta de ciclo completo, Ribeiro (2016, p. 38-39), oriundo das fileiras da Polícia Militar, afirma que há ampla adesão a ela, “à exceção dos delegados que

²⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2.618-PR, de 2004. Também houve arquivamento da ADIN 3954-SC sobre a autorização legislativa para a lavratura de TCO pela Polícia Militar de Santa Catarina.

²⁹ São eles: Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 430/2009, PEC 432/2009, PEC 361/2013 e PEC 89/2015, na Câmara dos Deputados, e PEC 102/2012, no Senado.

são refratários ao ciclo completo pelo histórico esforço de empoderamento absoluto do exercício da autoridade policial e, por consequência, de fazer de todos os demais policiais seus serviçais”.

Por outro lado, os que defendem a manutenção da dualidade indicam que a Polícia Civil serviria como um garantidor da legalidade das apreensões e acusações, de forma a frear abusos da Polícia Militar. Sendo assim, o ciclo completo só seria admissível com a unificação das forças sob o comando civil. Também não faltam, desse lado, acusações à corporação militar. Texto de delegada civil no referido suplemento afirma que

começa a se descortinar a verdadeira pretensão dos oficiais das polícias militares estaduais, pois não estão preocupados com resultados, mas, sim, com a obtenção de poder e um poder perigoso nas mãos de quem é talhado para o uso da força e o combate aos inimigos, eliminando-os tal qual o enfrentamento em guerra (Pinheiro, 2016, p. 46).

Na argumentação da delegada, destacam-se acusações ligadas ao militarismo das forças de policiamento ostensivo, frequentemente relacionadas ao autoritarismo da ditadura cívico-militar brasileira, o que seria incompatível com a democracia. Este ponto merece uma atenção mais detida na seção a seguir, que também vai tratar de questões ligadas à autonomia e ao controle das corporações policiais.

2.2 Fratura de legitimidade: resquícios autoritários?

A fratura de legitimidade das polícias (Beato Filho; Ribeiro, 2016) está ligada à falta de confiança da população nessas corporações. Pesquisa do Congresso em Foco³⁰ realizada em 2023, por exemplo, indicou que mais de 60% dos brasileiros confiam nada ou pouco tanto nas polícias militares quanto nas civis. Estes números indicam, por um lado, a crença de que as corporações são ineficientes na resolução dos crimes, o que se materializa, por exemplo, no baixo índice de resolução de homicídios, com as polícias apontando o indiciamento de responsáveis de apenas um a cada três assassinatos no Brasil (Instituto Sou da Paz, 2023). Paralelamente, há os altos índices de letalidade policial, que acabam por moldar a compreensão de que a polícia é, muitas vezes, responsável pela violência.

Dois pontos comumente discutidos sobre as corporações policiais brasileiras contribuem em especial para esse cenário: a militarização e as disputas por mais autonomia e

³⁰ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/brasileiros-temem-e-confiam-pouco-nas-policias-estaduais-mostra-pesquisa/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

menos controle. Ambos foram temas de debates na Constituinte, de forma que forças mais progressistas buscaram acabar com a militarização policial, subordinar as forças ao controle civil dos governadores e aumentar as instâncias de controle das suas atividades (Santos, 2015). Constitucionalmente, apenas a subordinação aos governadores foi garantida, mas esta e as outras demandas seguem como pontos de tensão na organização policial nos estados, conforme será argumentado a seguir.

2.2.1 Militarização policial

As polícias militares brasileiras ficavam aquarteladas e atuavam apenas em operações especiais até a década de 1960. Elas não se incumbiam de policiamento ostensivo, que ficava a cargo de outras agências, como a Polícia Civil ou as guardas de vigilância (Muniz, 1999). Isso mudou a partir da ditadura cívico-militar, que em 1967 criou, na estrutura do Exército, a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) para fiscalizar estas corporações e, em 1969, conferiu a elas a exclusividade do policiamento ostensivo. Ao longo das duas décadas de ditadura, estas polícias integraram o serviço de informações e contrainformações do Exército (Muniz, 1999).

Embora com a redemocratização o uso das polícias para serviços de informações nos moldes do período autoritário já não mais faça sentido, grande parte da estrutura militar dessas corporações foi mantida. A IGPM segue em funcionamento, e as polícias militares ainda são referidas como forças auxiliares do Exército. Muniz (1999) argumenta que a parcimônia do Exército em utilizar seu poder de ingerência nas corporações ajudou a manter essa ligação estável nas décadas de democracia. Por outro lado, há, paralelamente, uma subordinação civil dessas forças, que devem estar submetidas aos governadores em atendimento constitucional.

De toda forma, essa ligação intrínseca da corporação com a ditadura militar e o rastro dessa organização ainda nos dias atuais causam certo desconforto em alguns atores, como demonstrou Pinheiro (2016). Análises mais pormenorizadas da questão avançam ao demonstrar problemas do que seria um excesso de militarização das polícias militares. O fenômeno não se restringe ao Brasil ou à América Latina e permeia, também, os debates

norte-americanos, por exemplo. Bastante referenciado na literatura brasileira, Kraska (2007, p. 3, tradução nossa³¹) assim caracteriza a militarização:

Militarização, no seu sentido mais básico, é uma ideologia focada nos melhores meios para resolver problemas. É um conjunto de crenças, valores e suposições que enfatizam o uso da força e da ameaça de violência como a forma mais apropriada e eficaz para resolver problemas. Ele enfatiza o exercício do poder militar, seu equipamento, sua organização, suas operações e sua tecnologia como principais ferramentas de resolução de problemas. Militarização é a implementação da ideologia do militarismo. É o processo de montagem, organização, planejamentos, treinamento e ameaça, às vezes implementando conflitos violentos.

Kraska (2007) aponta que algum grau de militarização é inevitável nas polícias, já que seu poder deriva da mesma fonte de poder dos Exércitos: o uso da força legitimado pelo Estado. Sendo assim, o que precisa ser colocado em debate é o grau de militarização dessas polícias. Para tanto, ele sugere um conceito com quatro dimensões: i) material (armamento, equipamento e tecnologia marcial avançada); ii) cultural (linguagem, estilo, crenças e valores marciais); iii) organizacional (esquadrões de elite treinados de forma similar aos esquadrões do Exército, centros de comando e controle etc.); e iv) operacional (padrões de atividades modeladas de acordo com os militares, como áreas de inteligência e preparação para situações de alto risco).

Uma das preocupações do autor é com o aumento da militarização das polícias norte-americanas desde a década de 1970, movimento impulsionado pela “guerra às drogas” e que ganhou força no século XXI com a “guerra ao terrorismo”. Ele avalia, em especial, o aumento do número de esquadrões de elite dentro das corporações e indica que, depois de consolidados tais esquadrões, eles foram aos poucos retirados das operações ditas especiais (como situações com reféns) para trabalhar no cotidiano da atividade policial, como revistas em busca de contrabandos (Kraska, 2007). O autor indica, ainda, questões como o aumento do uso de armamento de guerra para atividades de manutenção da ordem interna.

No debate político e acadêmico, os defensores do processo descrito como militarização indicam a necessidade desta diante do crescimento da criminalidade violenta (Heyer, 2014). Exaltam, também, o suposto treinamento especial dos grupos de elite, que resultariam em operações mais controladas, ou seja, que transcorrem em conformidade com o

³¹ Militarism, in its most basic sense, is an ideology focused on the best means to solve problems. It is a set of beliefs, values, and assumptions that stress the use of force and threat of violence as the most appropriate and efficacious means to solve problems. It emphasizes the exercise of military power, hardware, organization, operations, and technology as its primary problem-solving tools. *Militarization* is the implementation of the ideology, militarism. It is the process of arming, organizing, planning, training for, threatening, and sometimes implementing violent conflict.

planejado (Heyer, 2014). Os críticos, porém, destacam que as evidências não indicam relação entre aumento da violência e difusão do modelo militarizado, que chegou, inclusive, a regiões com baixos índices de violência nos Estados Unidos. Estes críticos ressaltam, ainda, o risco de mais violações de direitos no contato entre policiais militarizados e cidadãos (Kappeler; Kraska, 2015).

No Brasil, discute-se a militarização indicando a adesão das polícias às diferentes dimensões conceituais propostas por Kraska (2007). Muniz (1999), por exemplo, ao estudar a Polícia Militar do Rio de Janeiro, aponta o fardamento, a hierarquia, os grupamentos de elite, os treinamentos e a linguagem de guerra. A autora resalta que a forma de organização militar é útil para operações de guerra nas quais são feitas incursões, em geral rápidas, com muitos homens em ação coordenada. Oficiais do comando, em geral, participam das operações em campo. No caso das polícias, porém, a ação é, na maioria das vezes, feita por um ou dois policiais que precisam lidar com situações das mais diferentes – a maioria delas sem características criminais, sejam brigas de vizinhos ou distúrbios com pessoas bêbadas, por exemplo. Os oficiais, provenientes de carreiras apartadas dos membros que atuam na ponta, raramente vão a campo.

A diferença entre os tipos de atuação faz com que a militarização excessiva seja, para Muniz (1999), inadequada à atuação policial cotidiana. Por um lado, a hierarquia rígida deixaria os policiais da ponta despreparados para tomar as decisões necessárias. Por outro, os códigos militares seriam capazes de moldar condutas disciplinares, necessárias para as grandes ações coordenadas, mas não o contato com os cidadãos, atividade principal do trabalho policial. Como resultado dessas inadequações, o policial em campo acabaria se atendo mais às condutas tipificadas nos códigos, que podem garantir a eles méritos e honrarias na corporação, do que ao atendimento adequado aos cidadãos, o que exigiria grande preparação, discricionariedade e confiança entre os níveis hierárquicos da organização. Como resultado, o contato com os cidadãos é prejudicado, o que pode estar entre as causas do que Beato Filho e Ribeiro (2016) chamaram de fratura de legitimidade das polícias.

Para o caso da Polícia Militar de Minas Gerais, Batitucci (2019) reitera o descompasso entre o militarismo e o desenvolvimento da missão policial e enfatiza que a “lógica do inimigo” faz com que o foco não esteja no crime, e sim no criminoso, caracterizado como “mau” em oposição ao “cidadão de bem”. Daí, decorrem práticas de violações de direitos reiteradas nas “guerras” empreendidas. O autor indica, porém, que mudanças no cenário democrático fizeram com que a corporação se adaptasse ao novo cenário político em busca de maior legitimidade social, nos moldes incrementais propostos por Santos (2015).

Nesse sentido, teriam sido incorporadas práticas de outros campos de atuação, notadamente a administração. Assim, o gerencialismo teria reduzido a hierarquia rígida da polícia (típica da tradição militar) e descentralizado o comando entre oficiais de diferentes patentes. Essa descentralização, porém, seguiu deixando fora das possibilidades de treinamento e atuação discricionária os membros da corporação não pertencentes ao oficialato, ou seja, os policiais da linha de frente. Estes seguiram atrelados aos códigos militares. Ainda, passou-se a tratar os cidadãos como clientes e a oferecer uma “carta de serviços” por vezes desvinculada das necessidades socialmente apresentadas (Batitucci, 2019).

As mudanças reivindicam um *status* de “profissionalização” dos policiais, o que conferiria a eles a aura de especialistas em assuntos de criminalidade, legitimando sua atuação. A reivindicação desse *status* profissional, aliada à dificuldade de submissão das forças a autoridades civis não policiais, leva a outro ponto da discussão aqui proposta: a busca das corporações policiais por autonomia e sua aversão às agências de controle.

2.2.2 Autonomia e controle das polícias

Submeter as forças policiais e/ou militares às autoridades civis é pilar mínimo para a democracia e foi um dos avanços da Constituição Federal de 1988. Há, porém, uma constante demanda das corporações por mais autonomia gerencial. Tal demanda é mais forte no caso das polícias judiciárias, que alegam desempenhar funções essenciais à Justiça, e, portanto, estariam fora do campo de segurança pública, composto por corporações armadas e ostensivas (Pereira, 2015). Assim, os defensores da autonomia gerencial das polícias buscam acabar com a subordinação ao Poder Executivo (seja o estadual, no caso das polícias civis, ou o federal, no caso da Polícia Federal), em especial com alegações de que seria necessária blindagem contra interferências políticas (Pereira, 2015; Souza; Santos, 2020). Para os detratores da ideia, porém, a autonomia seria uma ameaça ao Estado Democrático de Direito por conferir amplos poderes às corporações, retirá-las da gestão de autoridades eleitas e ferir o sistema de pesos e contrapesos (MPF, 2015).

As pressões pelo ganho de autonomia, porém, já lograram alcançar mudanças legislativas nos estados. Estas foram, porém, consideradas inconstitucionais pelo STF a partir da determinação do art. 144 da Constituição Federal de que essas polícias, órgãos de segurança pública, devem ser subordinadas aos governadores. Assim, acabaram revogadas,

por exemplo, emendas constitucionais estaduais de Rondônia³², que davam autonomia financeira e administrativa à Polícia Civil. O mesmo se deu em relação a alguns artigos da Lei Orgânica da Polícia Civil do Distrito Federal³³ que conferiam independência funcional aos delegados e aos integrantes das carreiras de perito criminal, médico-legista e datiloscopista policial.

Apesar de ser mais vocalizada na arena política por representantes das polícias civis, a demanda por autonomia também é almejada por atores da Polícia Militar. A Lei Orgânica Nacional da Polícia Militar, sancionada em 2023, teve uma série de dispositivos vetados pelo presidente Lula (PT). Parte importante destes visavam exatamente aumentar a autonomia da corporação. Estão entre estes artigos a criação do cargo de general da Polícia Militar; a proibição de demissão, pelos governadores, de comandantes da polícia durante a vigência dos mandatos destes últimos; e a subordinação das ouvidorias aos comandantes de polícia.

Em outras palavras, com idas e vindas no sistema político, as propostas que buscam aumentar a autonomia das polícias seguem em debate. Enquanto elas não avançam efetivamente, o arranjo mais comum observado atualmente para ambas as polícias é a nomeação de uma autoridade advinda das fileiras da corporação para sua gestão operacional, que fica a cargo do chefe de polícia (Polícia Civil) ou do comandante de polícia (Polícia Militar). Estas chefias são subordinadas a um secretário civil, nomeado pelo governador para a pasta de segurança pública (ou equivalente). São estas autoridades (secretário e governador) que gerenciam as polícias do ponto de vista orçamentário, funcional e administrativo.

Em ampla análise da literatura internacional sobre o tema, Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009) indicaram que a reivindicação por autonomia gerencial das polícias, muitas vezes, não passa de corporativismo que vai desembocar em usurpação de decisões que pertencem ao governante eleito. Mas, para frear tal usurpação, não se pode perder de vista que há um espaço discricionário de atuação que é essencial à atividade policial, e esta passa pela ideia de profissionalismo – esse espaço deve ser mantido (Proença Júnior; Muniz; Poncioni, 2009). O caminho seria, então, a existência de instâncias autorizativas e mecanismos de controle das atividades policiais em uma rede de governança democrática. Tal rede precisaria submeter as polícias tanto à legalidade (respeito às leis) quanto à legitimidade (relação adequada com os diferentes grupos sociais) (Proença Júnior; Muniz; Poncioni, 2009).

³² Tratam-se das PECs estaduais de Rondônia 97/2015, 118/2016, 129/2018 e 132/2018. Foram consideradas inconstitucionais a partir da ADI nº 5.573.

³³ Foram considerados inconstitucionais, no julgamento da ADI 5.579, os parágrafos 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Distrito Federal.

No caso dos mecanismos de controle, são relevantes pelo menos duas estratégias: a construção de órgãos para esse fim e a transparência de dados. No âmbito do primeiro, dado o recorte proposto por esta tese, vale apontar a proliferação, desde a década de 1990, de ouvidorias de polícias. Análises sobre esses órgãos, entretanto, têm indicado a baixa autonomia da maioria deles, com titulares subordinados aos chefes do Executivo, baixa participação social e, em alguns casos, falta de divulgação de relatórios e prestações de contas sobre as atividades (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Musumeci; Lemgruber; Ribeiro, 2014). Apesar disso, em alguns entes federados, há situações em que as ouvidorias de polícia conseguem pressionar as corporações, e, nesse sentido, São Paulo tem sido a referência.

Primeira ouvidoria policial do país, o instituto paulista foi instaurado como resposta ao Massacre do Carandiru (Melo, 2018) e iniciou seu trabalho antes mesmo da disponibilidade de dados oficiais públicos sobre letalidade policial. Nesse contexto, o órgão utilizava informações da imprensa para produzir relatórios e atuar nas denúncias desse tipo de violência. Duas situações recentes na história dessa ouvidoria, considerando-se o período em que esta tese é finalizada, ajudam a ilustrar, de um lado, a forma de atuação por pressão pública e, de outro, a resistência das corporações ao controle promovido pelas ouvidorias.

A primeira é a atuação da ouvidoria de polícia paulista diante do aumento da letalidade policial³⁴ durante o governo de Tarcísio de Freitas (Republicanos), iniciado em 2023. As mortes resultantes de operações policiais nos anos de 2023 e 2024³⁵ foram evidenciadas pela ouvidoria, que atuou junto a entidades de direitos humanos na publicação de relatório³⁶ sobre a atuação dos policiais e na denúncia dos casos ao Ministério Público. Para tanto, a ouvidoria reforçou os canais de denúncia, foi aos locais das operações para ouvir testemunhas e vítimas e confrontou a narrativa oficial³⁷ ao chamar algumas das mortes de execução sumária.

³⁴ Levantamentos da imprensa indicam que, no primeiro bimestre de 2024, o número de civis mortos em operações da Polícia Militar paulista foi mais do que o dobro do registrado no mesmo período em 2023 e quase o triplo do registrado no primeiro bimestre de 2022: 134 mortes no primeiro bimestre de 2024, 69 no mesmo período em 2023 e 52 em 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/03/04/mortes-cometidas-por-pms-sobem-94percent-no-1o-bimestre-de-2024-2o-ano-do-governo-tarcisio-em-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2024.

³⁵ Em 2023, a Operação Escudo, realizada em julho, levou à morte de 28 pessoas. Já a Operação Verão, em fevereiro de 2024, resultou em 39 vítimas fatais e se tornou a segunda operação mais letal da Polícia Militar paulista, atrás apenas do Massacre do Carandiru, evento no qual 111 pessoas presas foram assassinadas em 1992.

³⁶ Disponível em: <https://comissaoarns.org/documents/116/direitos-humanos-baixada-santista-IMPrensa.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

³⁷ O governador de São Paulo, Tarcísio Freitas (Republicanos), defendeu publicamente as operações como necessárias ao combate à criminalidade. As mortes teriam sido inevitáveis no confronto segundo tal narrativa. O governador chegou a ironizar denúncias das entidades de direitos humanos, dizendo que “a pessoa pode ligar para Liga da Justiça ou o raio que o parta”. Informações disponíveis em <https://www.estadao.com.br/sao->

Essa atuação da ouvidoria só foi possível por causa da autonomia do titular do órgão, garantida em especial pelo mandato de dois anos e pela escolha protagonizada pela sociedade civil³⁸, segundo determina a Lei Complementar nº 826/1997, que criou o órgão. Essas características permitem que o ouvidor assuma uma atuação combativa em relação às autoridades sem o risco de ser destituído a qualquer momento. Não à toa, tais prerrogativas são constantemente atacadas por autoridades e membros da corporação, a exemplo da proposta de subordinação do ouvidor ao comandante de polícia aprovada no Congresso e vetada pelo presidente Lula no âmbito da Lei Orgânica das Polícia Militares.

Com fins exemplificativos das disputas nesse âmbito, pode-se apontar que o ouvidor responsável pela atuação durante as operações letais de 2023 e 2024, Cláudio Aparecido da Silva, teve sua nomeação adiada por um ano, entre novembro de 2021 e dezembro de 2022. No período, movimentos sociais e representantes policiais travaram uma batalha sobre a situação³⁹, os primeiros pressionando pela nomeação e os segundos buscando impedi-la. Em resumo, tem-se que a vanguarda de São Paulo na construção da ouvidoria de polícia possibilitou um arranjo institucional de ouvidoria autônoma. Essa autonomia não foi copiada pelas ouvidorias de polícia criadas nos anos posteriores (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Musumeci; Lemgruber; Ribeiro, 2014), e, em São Paulo, permite uma postura combativa necessária em órgãos de controle. Justamente por isso, tal autonomia é constantemente questionada como os eventos citados ilustram. Os questionamentos fazem parte da aversão das corporações policiais ao controle e da sua busca por autonomia.

Outro tema sensível nesse sentido é a transparência, que é baixa na área de segurança pública em toda a América Latina (Winogron, 2016). Uma das estratégias utilizadas é classificar as informações como “sigilosas” e justificar tal classificação pelos supostos riscos à segurança pública em sua divulgação. Nesse sentido, são negadas, por exemplo, informações orçamentárias, como gastos com instrumentos de repressão (Marques, 2017). O problema tem se aprofundado nos últimos anos, de forma que algumas pesquisas com séries

paulo/tarcisio-ironiza-denuncia-na-onu-por-letalidade-policia-na-baixada-santista-nao-estou-nem-ai-nprm/. Acesso em: 22 abr. 2024.

³⁸ Em São Paulo, o Conselho Estadual de Direitos Humanos (Condepe), formado majoritariamente por membros de movimentos sociais e entidades do terceiro setor, fazem uma eleição que resulta em uma lista tríplice. O governador deve nomear um desses indicados para o cargo de ouvidor de polícia.

³⁹ A ata da reunião do Condepe, de novembro de 2021, na qual foram eleitos os três indicados para a ouvidoria foi publicada com erro, de forma que o texto e a tabela anexa indicavam um número diferente de votos para um dos candidatos, Elizeu Lopes, então titular da ouvidoria. Elizeu foi considerado omissor por entidades de direitos humanos enquanto era o ouvidor. Esse erro foi utilizado por Elizeu e pelos deputados estaduais Coronel Telhada (PP) e Douglas Garcia (Republicanos) para questionar a votação. Na ocasião, o governador de São Paulo, João Dória (PSDB), se recusou a publicar uma errata da ata, reforçando a narrativa de Elizeu Lopes contra a votação. Apenas em julho do ano seguinte, o Condepe realizou nova votação, e só em dezembro de 2022 Cláudio Silva foi nomeado.

históricas passaram a encontrar mais dificuldades para obter informações na década de 2020, como estudo do Instituto Igarapé sobre as políticas de armamento (Instituto Igarapé, 2021).

2.3 Primeiras hipóteses de pesquisa (H1 e H2)

A tendência à uniformização das instituições do mesmo campo organizacional (Dobbin, 1994) e os conceitos de isomorfismos institucionais (DiMaggio; Powell, 2005) já foram utilizados para tratar da tendência de militarização no campo da segurança pública (Costa, 2021). O autor resgata a história das polícias militares no Brasil, de forma a identificar seus modelos originais nos modos de atuação do Exército, com reforço dessa tendência durante o Estado Novo e, posteriormente, a ditadura cívico-militar. Embora Costa (2021) apresente processos de profissionalização das polícias que tendem a diferenciá-las do Exército, em especial a partir de pressões democráticas pelo controle do uso da força, a militarização ainda é, para o autor, característica definidora das instituições do campo da segurança pública.

Nesse sentido, Karam (2013) indica que dizer que apenas a Polícia Militar é militarizada é um erro. A autora estende essa compreensão para a Polícia Civil e até para instituições judiciais.

A militarização das atividades policiais não surge da mera (ainda que aberrante) vinculação das polícias militares ao exército, ou da mera existência de polícias denominadas militares – neste ponto, basta pensar nas semelhanças entre a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), unidade especial da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) da Polícia Militar do mesmo estado, ou, em âmbito internacional, nos *Special Weapons And Tactics Teams* (SWATs) dos departamentos civis de polícia norte-americanos (Karam, 2013, p. 2).

Para a autora, a “guerra às drogas” é o contexto em que as instituições do campo da segurança pública se uniformizaram em direção à militarização no caso norte-americano. Ambos os autores indicam como essa trajetória faz das corporações fontes de violações de direitos e é traduzida, ainda, em falta de transparência. Costa (2021) ressalta, por exemplo, que, na busca por responder a pressões democráticas pelo controle de uso da força, algumas polícias militares criaram procedimentos-padrão para o uso da força, mas muitas as mantêm em sigilo. Impedem, assim, seu escrutínio pela sociedade civil e até o seu uso como parâmetro para avaliar a atuação dos profissionais de segurança pública.

Mais recentemente, o fortalecimento das guardas municipais também tem sido identificado com um processo de militarização dessas forças (Oliveira Junior; Alencar, 2016). Ao se espalharem pelos municípios, elas deveriam ser uma guarda patrimonial, mas sem referências outras que não as polícias já estabelecidas, as corporações se espelharam nas polícias militares. Nesse sentido, oficiais reformados dessas últimas, muitas vezes, foram responsáveis pelos treinamentos e até pelo comando das novas guardas municipais que se formavam, em processos típicos de isomorfismos (Oliveira Junior; Alencar, 2016).

No âmbito das prisões, a tendência à militarização das burocracias de custódia já foi escrutinada por pesquisas da área (Oliveira, 2018), mas a recente aprovação da Emenda Constitucional nº 104, em dezembro de 2019, exige novas avaliações sobre a trajetória. A emenda inclui a Polícia Penal no rol das instituições de segurança pública do art. 144 da Constituição Federal e tem incidido nas legislações estaduais, que buscam se adaptar à mudança com a aprovação de emendas às constituições estaduais e novas leis orgânicas. Já no que tange às ouvidorias, não há qualquer trabalho sobre as ouvidorias penitenciárias, de forma que carece saber se elas também se homogeneizaram plasmando a falta de autonomia da maioria das ouvidorias de polícias.

Tendo tudo isso em vista, propõem-se as primeiras hipóteses deste trabalho:

H1: As burocracias de custódia tendem a assumir atribuições tanto da Polícia Militar quanto da Civil, aproximando-se do ciclo completo de polícia. Aqui, entende-se que forças isomórficas (DiMaggio; Powell, 2005) devem cumprir papel relevante na conformação de tais burocracias: localizadas no campo da segurança pública, estas novas burocracias tendem a se assemelhar a outras instituições do campo. Nesse sentido, a terceira força policial deve aumentar as fraturas horizontais e verticais (Beato Filho; Ribeiro, 2016), dado que tende a repetir a estrutura de funcionamento que gerou tais problemas.

H2: As ouvidorias penitenciárias tendem a ser pouco autônomas e, portanto, com baixo potencial de controle externo. Diante da tendência do campo de segurança pública de ser refratário a agências de controle, espera-se que a adoção de ouvidorias penitenciárias seja meramente cerimonial (Meyer; Rowan, 1991). Ou seja, tais órgãos funcionariam para criar legitimidade democrática para a política, ativando o mito (Meyer; Rowan, 1991) do controle, mas teriam pouca efetividade no seu controle externo.

As descrições das burocracias e das ouvidorias penitenciárias, na segunda parte deste trabalho, vão avaliar essas hipóteses de trabalho. Em seguida, os capítulos vão apresentar outras hipóteses, ligadas à relação das reformas nestas áreas e à instrumentalização de custodiados e/ou seus familiares para a busca por direitos, a serem verificadas na parte III da tese.

II: POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS ESTADUAIS – BUROCRACIAS DE CUSTÓDIA E OUVIDORIAS PENITENCIÁRIAS

Esta parte da tese dedica-se a apresentar descrições e análises sobre as burocracias de custódia, no Capítulo 3, e as ouvidorias penitenciárias, no Capítulo 4. Ambos os capítulos se iniciam com um resgate da literatura sobre estes objetos de pesquisa, partem para um detalhamento metodológico sobre a coleta de dados e, por fim, apresentam os achados de pesquisa. As descrições e análises fazem um panorama dessas políticas desde a redemocratização e ampliam o foco nas mudanças registradas entre 2015 e 2022, de forma a compreender os dois últimos ciclos governamentais completos (2015-2018; 2019-2022). Há, também, uma preocupação de mostrar as diferenças e semelhanças entre os estados.

Alguns dos dados utilizados para a construção desses capítulos são secundários e obtidos de fontes oficiais, via Infopen. Tal banco, porém, apresenta certos silêncios. Um deles é o número de profissionais de custódia em cada unidade prisional. Há informações sobre o número de todos os profissionais (como policiais militares, médicos, professores etc.), exceto de agentes penitenciários (ou similares)⁴⁰. Sobre esse ponto, tentou-se obter os dados desagregados por unidades prisionais com pedidos de informação via Lei de Acesso à Informação (LAI), mas não foi possível obter tal dado. Na maioria dos casos, as respostas foram negativas com alegações de que, por razões de segurança, a informação não poderia ser fornecida.

O mesmo se deu com outros pedidos de informação, como, por exemplo, sobre a distribuição dos coletivos criminais entre as unidades prisionais, questão que tem sido apontada pela literatura como crucial para se entender a organização dos espaços prisionais (Manso; Dias, 2018). Diante da impossibilidade de se acessar tais dados, optou-se por utilizar as informações agregadas em nível estadual no caso da burocracia, estas sim disponíveis nos relatórios do Infopen. Por outro lado, foi necessário abandonar as análises que levassem em conta a distribuição dos coletivos criminais dentro dos estabelecimentos penais.

Ainda no nível estadual, os pedidos de informação, se não frutíferos na busca de informações sobre agentes de custódia e coletivos criminais, foram uma estratégia relevante para a coleta direta de outras informações. Assim, foram obtidos, via LAI, dados sobre a legislação das carreiras das burocracias e das ouvidorias, os concursos para a burocracia, o perfil dos ouvidores, as manifestações recebidas nas ouvidorias e a organização administrativa

⁴⁰ Levantamento do FBSP em 2018 identificou vários nomes utilizados para se referir aos profissionais de custódia nos estados (FBSP, 2018). Há variações entre os entes federados, como Agente de Execução Penal (DF), Inspetor Penitenciário (ES) e Guarda de Presídio (AP). Também há variações dentro dos estados, ora referentes a níveis diferentes dentro das carreiras (Agente Penitenciário de 1º ou 2º classe no Maranhão, por exemplo), ora a carreiras diferentes, como Agente de Segurança Penitenciária e Agente de Escolta e Vigilância, em São Paulo. Neste trabalho, será utilizado o nome genérico “Agente Penitenciário” para se referir a estes profissionais antes da transformação em Polícia Penal.

dos estados. Dadas as indicações dos governos de que cada pedido de informação deve solicitar um único dado, foram enviados, para se obter tais dados, seis ofícios para cada ente federado, ou seja, 162 pedidos de informações⁴¹. Na maioria dos casos, foram necessários outros ofícios para recorrer de negativas ou pedir complementação das informações, de maneira do que, no total, mais de 300 ofícios foram enviados.

Além disso, foram enviados ofícios para os ouvidores e associações/sindicatos dos profissionais de custódia de cada Estado com vistas a solicitar entrevistas. Conseguiu-se, ao final, realizar 34 entrevistas conforme será melhor detalhado nos capítulos destinados a essas políticas. Agora, cabe indicar que todas as entrevistas foram virtuais, realizadas via plataforma Jitsi Meet, e, com o consentimento dos interlocutores, as conversas foram gravadas. Eles também consentiram em serem nomeados ao longo do trabalho, já que, ocupantes de posições públicas chave em seus estados, poderiam ter suas identidades deduzidas pelas informações prestadas, o que impossibilitaria o sigilo da fonte⁴².

Se, por um lado, a interação virtual limita os achados, na medida em que não permite ao pesquisador conhecer o ambiente em que se insere o entrevistado, por outro, permite avanços em relação a técnicas mediadas apenas por instrumentos escritos. Assim, embora os questionários semiestruturados⁴³ tenham sido formatados a partir de uma maioria de perguntas de múltipla escolha, de forma a garantir a comparabilidade entre os estados, optou-se por criar um momento de interação entre pesquisador e informantes de pesquisa. Dessa maneira, tornou-se possível obter mais detalhes sobre cada resposta oferecida pelos entrevistados e os dados já coletados nas outras fontes. Mais detalhes sobre as escolhas metodológicas estão disponibilizadas nos dois capítulos que se seguem.

⁴¹ O modelo utilizado para pedido de informações está disponível no Apêndice 1.

⁴² Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética da UFMG (CAAE: 93992218.1.0000.5149).

⁴³ Disponíveis no Apêndice 2.

CAPÍTULO 3: BUROCRACIA DE CUSTÓDIA – DE CARCEREIROS A POLICIAIS

A criação da Polícia Penal, a partir da Emenda Constitucional nº 104, de 2019, foi o ápice de uma demanda histórica dos trabalhadores dos sistemas penitenciários estaduais. Com a inclusão destes profissionais no rol de forças de segurança pública listadas⁴⁴ no art. 144 da Constituição Federal, os governos estaduais, aos quais está ligada a maioria⁴⁵ desses profissionais, passaram a regulamentar essas carreiras. Falar da burocracia de custódia penitenciária atualmente implica em tratar das mudanças que levaram a essa alteração constitucional e das que vieram a partir dela.

Defende-se, neste capítulo, que tais mudanças se deram por meio de processos isomórficos (DiMaggio; Powell, 2005) que levam a burocracia de custódia a se assemelhar cada vez mais às polícias civil e militar. A literatura disponível já trata de um processo de militarização dessa burocracia há algumas décadas (Oliveira, 2018), mas aqui se defende que a homogeneização com as corporações policiais vai além deste processo. Primeiro porque a mimetização não se restringe à Polícia Militar, mas também abarca espelhamentos com a Polícia Civil. Como resultado, tem-se uma nova polícia a aprofundar os problemas relacionados às fraturas horizontais (Beato Filho; Ribeiro, 2016) das corporações, ou seja, à competição entre as forças de segurança.

Em segundo lugar, repetem-se, na nova corporação, demandas por autonomia que desafiam a implantação de uma governança democrática da segurança pública (Proença Júnior; Muniz; Poncioni, 2009). A tendência, assim, é aprofundar problemas já existentes no campo da segurança pública, notadamente o que Beato Filho e Ribeiro (2016) chamaram de fratura de legitimidade. Como será demonstrado, todo esse processo começa no interior das prisões, avança para os seus perímetros externos e, com o advento da Polícia Penal, sai dos territórios fisicamente anexos às unidades prisionais para se firmar do lado de fora dos muros, acirrando ainda mais as fraturas da segurança pública.

Embora os estados estejam em fases diferentes desse processo, todos parecem caminhar na mesma direção. Ao longo do capítulo, serão, então, descritas as mudanças

⁴⁴ Até então, estavam listadas: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

⁴⁵ A Emenda Constitucional fala de polícias penais estaduais, distrital e federal, mas esta última reúne poucos profissionais, uma vez que, atualmente, o país conta com apenas cinco penitenciárias federais, localizadas em Catanduvas (PR), Campo Grande (MS), Mossoró (RN), Porto Velho (RO) e Brasília (DF).

isomórficas da burocracia de custódia sem deixar de apontar essas diferenças entre os entes federados. Para tanto, inicialmente, serão discutidos os principais pontos da literatura sobre burocracia, como forma de guiar as análises empreendidas. Em seguida, serão apresentadas algumas notas metodológicas com vistas a explicitar, em especial, as fontes de informações utilizadas para as análises.

Nas seções seguintes, serão tratadas as mudanças constatadas nas burocracias de custódia, que se consolidaram a partir de uma mescla dos três tipos de isomorfismos institucionais descritos por DiMaggio e Powell (2005). Todos eles se deram de forma simultânea, reforçando-se mutuamente, mas é possível identificar maior influência de um ou de outro em cada fase das mudanças analiticamente separadas a seguir. A apresentação desses argumentos vai começar por discussões sobre a construção da profissão de custódia como carreiras públicas, que engloba debates sobre privatizações e terceirizações, bem como sobre estrutura dos sistemas penitenciários estaduais. A força mais importante a impulsionar tais mudanças foi a do isomorfismo normativo, em especial pela via das associações de classe.

Depois, a abordagem vai focar em questões ligadas à valorização profissional que vão desembocar na demanda por autonomia, o que se deu, também, pela via do isomorfismo normativo. Em seguida, será tratado o avanço dessa burocracia sobre funções originalmente atribuídas às polícias civis e militares, o que aproxima a Polícia Penal de uma corporação de ciclo completo dentro dos limites territoriais das penitenciárias. Este avanço se deu, em especial, por processos de isomorfismo mimético. Por fim, serão tratadas as alterações legais mais recentes que fazem a nova força policial extrapolar os muros prisionais e tendem a aprofundar a competição entre as corporações. Aqui, o isomorfismo coercitivo ganhou proeminência.

3.1 Burocracia na literatura: conceitos e principais debates

A referência mais clássica nos estudos de burocracia está em Weber (1982), que apontou que é a burocracia profissional que garante racionalidade ao Estado a partir da previsibilidade e da continuidade dos serviços públicos. Burocracia, em seu tipo ideal, seria um corpo técnico impessoal que atua a partir de normas escritas, acessa e ascende na carreira por mérito e é marcada por seu insulamento burocrático (Weber, 1982). Ao acentuar os traços do “tipo ideal” da burocracia, que seria parte constitutiva de um Estado racional moderno, o autor busca diferenciar seu funcionamento das estruturas de modelos de estados patrimoniais, nos quais as funções administrativas são distribuídas pelo arbítrio do(s) líder(es).

Nessa estratégia metodológica de diferenciar ambos, Weber (1982) indica, então, que, no Estado racional moderno, as atuações políticas e administrativas seriam desempenhadas por grupos distintos, ficando estas últimas a cargo da burocracia. Embora essa separação, resumida no termo “insulamento burocrático”, já tenha sido alvo de contestações teóricas, autores mais contemporâneos (Loureiro; Olivieri; Martes, 2010), em análises da obra integral de Weber, indicam que ele já entendia a burocracia como um grupo com poder político estratégico. Trata-se, portanto, de um grupo voltado para a administração, mas que, em constante relação (por vezes conflituosa) com o mundo da política, também acaba por, na prática, atuar nele (Loureiro; Olivieri; Martes, 2010). Apesar das dificuldades práticas de transposição do conceito de burocracia como tipo ideal weberiano para trabalhos empíricos, esta definição segue sendo amplamente utilizada na literatura.

Evans e Rauch (1999), por exemplo, elaboraram uma “escala de weberianismo”⁴⁶ para comparar as burocracias de 35 países em desenvolvimento e seus efeitos no crescimento econômico das nações. A partir de dez perguntas, o índice avalia, em especial, o caráter meritocrático da seleção dos funcionários, o tempo e os critérios utilizados para a ascensão das carreiras e as formas de preenchimento dos cargos mais altos. Ao levar em conta tanto a seleção dos funcionários quanto a chegada a postos mais altos da carreira, a escala também indica outra nuance dos estudos que tratam da burocracia: ora o foco está nos altos escalões, ora nos níveis mais operacionais.

No caso dos níveis operacionais, uma vertente de estudos foi a que se desenvolveu a partir do conceito de “burocracia de nível de rua”, ou seja, “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho” (Lipsky, 2019, p. 37). Esses burocratas atuam, segundo o autor, em condições de escassez crônica de recursos, demandas crescentes, objetivos organizacionais ambíguos ou conflitantes e clientes não voluntários. A partir de tais condições e da discricionariedade inerente às suas funções, eles, em geral entendidos como funcionários de baixo escalão, acabam por produzir políticas públicas durante a sua implementação.

O trabalho seminal de Lipsky (2019) resultou em um amplo conjunto de estudos sobre a burocracia de nível de rua, e a discricionariedade destes atores na concretização das políticas públicas assumiu o centro do debate. Como argumenta Dubois (2019), esta discricionariedade não é boa ou ruim em essência, podendo significar tanto a flexibilidade necessária para a

⁴⁶ No original: Weberianess Scale.

implementação das políticas na realidade objetiva quanto risco de arbitrariedades burocráticas que impedem ou dificultam o tratamento igualitário dos cidadãos. De uma forma ou de outra, essa característica significa que esses funcionários de baixo escalão também produzem, e não apenas implementam, políticas públicas.

Correntes de estudos mais recentes têm tensionado o debate ao demonstrar como características estruturais do Estado, e não apenas características das trajetórias individuais dos trabalhadores, moldam, também, tal discricionariedade. Dubois (2019) resume essa compreensão dizendo que se trata de um “truque de implementação” (*implementation trick*), no lugar de um “déficit de implementação” (*implementation gap*). Para ele, as práticas administrativas realizadas na “margem de manobra” dos burocratas possibilitada pela legislação são formas de concretizar políticas que não podem ser assumidas oficialmente e são empurradas para a responsabilidade dos funcionários “do guichê”.

Para que essa política “extraoficial” se concretize burocraticamente, expedientes como mudanças na seleção dos funcionários são encaminhados. O recrutamento passa a buscar indivíduos com escolaridade e habilidades que os tornam propensos a trabalhar da forma como se espera na prática, mas não necessariamente do modo que se escreve nos códigos (Dubois, 2019). Além disso, indicadores de desempenho e avaliações individuais completam o ciclo de construção de uma discricionariedade direcionada pelas decisões estatais de cunho mais amplo a partir da tensão entre autonomia individual e tentativa de controle pelo Estado.

Essa perspectiva é complementada por outra, que busca demonstrar como a discricionariedade dos burocratas está moldada por estruturas sociais de desigualdade (Pires; Lotta, 2019). Esses trabalhadores, muitas vezes, não produzem desigualdades ao manejarem regras de elegibilidade para os programas, por exemplo; eles as reproduzem. Assim, normas sociais e valores dominantes enquadram as classificações produzidas pelos trabalhadores, aproximando a ideia de discricionariedade da noção de discriminação (Pires; Lotta, 2019). Tendo isso em vista, a dita discricionariedade molda a produção de políticas públicas, mas isso se dá dentro de características da política que definem um grupo como seu alvo, este com maior ou menor valor social, o que vai ter efeitos na relação destes com os burocratas.

3.1.1 Burocracia no Brasil: profissionalização via concursos públicos

O Brasil é indicado no estudo transnacional de Evans e Rauch (1999), citado anteriormente, como um dos países com a burocracia mais profissionalizada da América Latina, ao lado de Colômbia e Costa Rica. Alguns autores, como Pacheco (2010), têm

criticado a abordagem, indicando a insuficiência dos parâmetros weberianos para a avaliação da burocracia. Para o caso brasileiro, a autora aponta para a “politização” da burocracia, a partir da admissão de indicações políticas para cargos diretivos, e para o “corporativismo” burocrático, facilitado pelo tamanho e pela pressão política exercida pelos servidores, como obstáculos para a profissionalização, a despeito da boa classificação na “escala de weberianismo”.

Parece ainda mais anacrônico defender a exclusividade do paradigma clássico da burocracia como sinônimo de profissionalização do setor público. A pressão social por melhores resultados da ação governamental tem levado a atualizar o sentido da profissionalização, que passa a abranger aspectos relativos a competências, compromisso com resultados, desempenho, e coloca em cena novos perfis profissionais requeridos, como gerentes e dirigentes públicos (Pacheco, 2010, p. 302).

Essa visão, em grande medida, corrobora com os ideais de um modelo que tem sido chamado de “gerencial”, em contraposição ao “burocrático”, plasmado nas propostas publicadas pelo governo federal em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Estado. Azevedo e Loureiro (2003), porém, ao estudarem o documento, defendem que as melhorias que, segundo o Plano, seriam alcançadas pela substituição do modelo burocrático pelo gerencial só poderiam ser, de fato, atingidas com a “flexibilização” do primeiro, que não poderia ser suprimido. Segundo os autores, o modelo burocrático não seria incompatível com as ideias de “gestão por resultado”. Além disso, o modelo burocrático seria o mais compatível com a ordem democrática, dada a existência de características como a da impessoalidade.

Seja via substituição do modelo burocrático, seja via mudanças nele, há certo consenso na literatura de que o aparato administrativo do Estado brasileiro ainda enfrenta, desde a sua constituição, obstáculos para alcançar efetiva profissionalização. Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010), o problema está no fato de que as reformas administrativas levadas a cabo a partir da década de 1930⁴⁷ buscaram criar burocracias insuladas, de forma a possibilitar avanços nas políticas prioritárias dos governantes em cada momento, sem mexer nas estruturas de todo o corpo de funcionários. Como resultado, criava-se uma burocracia mais “weberiana”, selecionada por concurso público, que passaria a conviver com grupos de funcionários em carreiras pouco afeitas aos critérios de mérito e impessoalidade, selecionados por livre nomeação das autoridades. O Estado brasileiro seria, então, um misto do modelo racional burocrático com o patrimonialista e clientelista.

⁴⁷ Os autores tratam, em especial, da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), no período Vargas, do Decreto-Lei nº 200/1967, do período da ditadura militar, e da Reforma Bresser, no pós-redemocratização.

Nessa duplicidade, a utilização de concursos públicos, embora legalmente tornada regra para ingresso nas carreiras públicas desde a década de 1990, ainda pode ser entendida como indicador da profissionalização de uma carreira e da relevância que o Poder Público confere a determinada área de política pública. Como aponta Souza (2017), a forma de seleção para a construção de um aparato de pessoal não é uniforme entre as diversas frentes da atuação do Estado. Segundo a autora, quanto mais importante uma política é tida por um governo, mais a institucionalização das carreiras via concurso público se verifica.

Mais recentemente, o conceito de “burocracia de nível de rua” passou a ser mais frequente nos trabalhos brasileiros, com proeminência da pesquisa de Lotta (2010). Ao estudar a atuação de Agentes Comunitários de Saúde, a autora aponta dois movimentos. O primeiro é que as práticas destes burocratas podem ser relativamente homogeneizadas a partir de instrumentos de sanções e premiações desenvolvidos institucionalmente por municípios e unidades de saúde, a exemplo do indicado por Dubois (2019) na literatura internacional. O segundo é que há um amplo leque de discricionariedade nos estilos de atuação, ou seja, no “como” tais práticas são levadas a cabo.

Outro trabalho sobre “burocracia de nível de rua” no Brasil, neste caso a educação, demonstra como o perfil socioeconômico do grupo atendido incide nas classificações que os trabalhadores fazem dos alunos e, portanto, nos encaminhamentos aos problemas por eles colocados (Lotta; Kirschbaum, 2022). Assim, estudantes considerados mais vulneráveis são destacados para acionamento de redes de assistência e saúde na resolução de problemas educacionais, gerando efeitos em termos de estigmas sociais. Por sua vez, aqueles considerados mais estáveis, em especial financeiramente, têm suas dificuldades resolvidas dentro do ambiente escolar.

Todas estas questões – seleção meritocrática, discricionariedade, relações com o público atendido – podem ser também discutidas no que tange à burocracia de custódia, grupo profissional de interesse deste capítulo. A seguir, são apresentados alguns apontamentos da literatura sobre esta burocracia para introduzir as análises sobre ela conforme propostas por este trabalho.

3.1.2 Burocracia de custódia: dilemas de uma nova carreira

Dentro das discussões acadêmicas descritas no tópico anterior é que se situa o objeto de estudo deste capítulo: a burocracia de custódia do sistema penitenciário. Atualmente, busca-se a criação de uma identidade nacional para esses profissionais a partir da

constitucionalização da carreira como Polícia Penal (Nascimento, 2022). O desafio está na variedade de nomenclaturas, formatos de carreiras e atuação que esses profissionais vivenciam nos estados (FBSP, 2018). Esta variedade é resultado de sistemas penitenciários estaduais criados não de forma planejada, mas como consequência, por vezes imprevista, da estruturação de outras políticas de segurança pública (Melo; Daufemback, 2018).

Até a redemocratização, o Brasil contava com algumas poucas penitenciárias que funcionavam de forma relativamente atomizada, de maneira que não seria acurado falar em “sistemas” penitenciários (Cruz, 2010). Tais instituições tinham características de “formato aberto”, ou seja, ofereciam trabalhos em ambientes externos como forma de ressocialização e, em geral, configuravam-se como “colônias agrícolas”. Os profissionais voltados para a custódia nesse contexto atuavam, por um lado, na manutenção da ordem e da disciplina dos espaços. Por outro lado, incentivavam o trabalho dos reclusos, pilar ressocializador do modelo, ao participarem da economia interna da prisão, por exemplo, comprando produtos cultivados pelos internos ou oferecendo insumos para novas produções (Paixão, 1987). O modelo não era livre de críticas, em especial no que tange ao grande poder conferido aos profissionais, que decidiam, administrativamente, sobre a distribuição de bens, serviços e benefícios aos internos (Paixão, 1987; Teixeira, 2009).

Paralelamente, cadeias e delegacias, comandadas pelas polícias civis, abrigavam um número cada vez maior de presos e operavam em lógicas próprias, distintas das penitenciárias. Sem espaço para oferta de serviços públicos, como Saúde e Educação, ou para atividades laborais, funcionavam como “depósitos de presos” (Martino, 2019). A lógica era baseada apenas na detenção. A LEP, de 1984, colocou pressão sobre essa dualidade à medida que estabeleceu parâmetros de funcionamento para os espaços de privação de liberdade, em grande medida próximos ao que se verificava em algumas penitenciárias ditas modelo⁴⁸ e distantes da realidade das cadeias e delegacias.

A partir daí, verificam-se, em diversos estados, alguns investimentos para criação de vagas em penitenciárias e diminuição de presos nos outros espaços (Cruz; Ramos; Coelho, 2020). Nesse processo, inicia-se a formação de “dispositivos penitenciários” a partir de disputas entre ordenamento (ou força) de segurança e ordenamento (ou força) de justiça (Melo, 2018; Melo; Daufemback, 2018). O primeiro seria marcado pela violação de direitos, enquanto o segundo seria caracterizado pela produção do direito. É da tensão entre esses

⁴⁸ Algumas penitenciárias funcionavam, desde a década de 1930, com regimes de progressão de pena e oferta de trabalho para os presos, por exemplo. Nelas, o acesso a estes “benefícios” (ainda não garantidos em lei) eram administrados pelos diretores das prisões. A LEP incorporou tal sistema e conferiu aos magistrados a função de executá-lo (Teixeira, 2009).

ordenamentos (ou forças) que se formaram os “dispositivos penitenciários”, para os quais precisava-se de uma nova burocracia.

A Polícia Civil, até então com grandes contingentes de policiais cuidando da guarda de presos, reivindicava a liberação para a tarefa que considerava precipuamente sua, a investigação (Martino, 2021). Já a Polícia Militar, envolvida com as penitenciárias, em especial na guarda externa dos muros e em atividades de escolta, também demandava sua liberação para aumentar o efetivo no patrulhamento ostensivo. Começa-se, então, a se formar uma nova burocracia para ocupar o espaço desses policiais – primeiro assumindo o papel de guarda interna, tipicamente realizado pela Polícia Civil, e, anos mais tarde, avançando para as atividades nos perímetros externos das unidades até então exercidas pela Polícia Militar.

As demandas da sociedade civil eram no sentido de construir uma burocracia com características similares às das unidades até então tidas como modelos (Martino, 2021). Ou seja, esperava-se uma burocracia capaz de manter a ordem e atuar na ressocialização e no cuidado com os internos, gerando o que a literatura aponta como dualidade na missão dos agentes penitenciários (Oliveira, 2018; Melo; Daufemback, 2018; Araujo; Ribeiro, 2023). Já na década de 1980, porém, a impossibilidade de expansão dos modelos das colônias agrícolas já era apontada, uma vez que, àquela altura, o formato já apresentava sinais de exaustão (Paixão, 1987). A falência se verificava, em especial, por mudanças no padrão de criminalidade, que deixava de ser rural para ser mais urbana, acompanhando a própria dinâmica populacional brasileira. Nas décadas seguintes, esse movimento se intensificou com o aumento das taxas de encarceramento.

Nesse contexto, verificou-se que o corpo profissional que se formou a partir de pretensões de uma política dual, focada na ordem e na repressão, mas também no cuidado e na assistência, tendia para o reforço da primeira característica e detrimento da segunda (Oliveira, 2018; Melo; Daufemback, 2018; Araujo; Ribeiro, 2023). Os dados analisados neste trabalho indicam que, em anos mais recentes, esse caminho se consolidou de tal forma que a dualidade verificada nos estudos foi encerrada e a burocracia se tornou apenas repressiva. Como agravante, esses profissionais, com o advento da Polícia Penal, buscam se afastar dos muros prisionais, aprofundando as fraturas (Beato Filho; Ribeiro, 2016) da segurança pública. Antes de apresentar as análises que permitem tais conclusões, serão expostas algumas notas metodológicas.

3.2 Notas metodológicas: a coleta de dados sobre as burocracias

Para a compreensão das realidades estaduais no que tange à burocracia de custódia, buscaram-se informações, obtidas por meio de pedidos aos entes federados, de fontes documentais, bancos de dados oficiais e entrevistas. Inicialmente, foram enviados ofícios com pedidos de informação via LAI para todos os estados e o Distrito Federal. Nestes, foram solicitados os anos do primeiro e do último concursos para a burocracia de custódia, bem como os números das leis orgânicas da categoria – a atual e a anterior (quando existirem). Foram consideradas leis orgânicas as normas que possuíam, no mínimo, as atribuições, os direitos e os deveres dos profissionais.

Esse levantamento inicial indicou que 12 dos 27 estados federados tinham aprovado, até 2022, leis orgânicas para a Polícia Penal na esteira da promulgação da Emenda Constitucional em âmbito federal. Estas estão marcadas em cinza no Quadro 1, que lista todas as normas analisadas por este trabalho. Pode-se observar nessa listagem, ainda, que oito estados têm vigentes leis orgânicas que foram as primeiras das categorias (ou seja, não têm leis anteriores para fins de comparação). Entre estes, há desde casos como o do Maranhão, que aprovou a primeira lei nesse sentido já no contexto da Polícia Penal, em 2020, até como o da Bahia, que tem a mesma Lei Orgânica desde 1997.

Quadro 1: Lista de legislações sobre as carreiras de custódia nos estados utilizadas para as análises

Região	UF	Lei Orgânica atual	Lei Orgânica anterior
Norte	RO	Lei Complementar nº 1.102, de 2021	Lei Complementar nº 728, de 2013
	AC	Lei Complementar nº 392, de 2021	Lei nº 2.180, de 2009
	AM	Lei nº 3.510, de 2010	NA
	RR	Lei Complementar nº 259, de 2017	NA
	PA	Não possui Lei Orgânica para a categoria	NA
	AP	Lei nº 2.542, de 2021	Lei nº 609, de 2001
	TO	Lei nº 3.879, de 2022	Lei nº 2.808, de 2013
Nordeste	MA	Lei nº 11.342, de 2020	NA
	PI	Lei nº 5.377, de 2004	NA
	CE	Lei nº 14.582/2009	Lei nº 9.826, de 1974
	RN	Lei Complementar nº 664, de 2020	Lei Complementar nº 566, de 2016
	PB	Lei nº 11.359, de 2019	Lei nº 4.268/1981
	PE	Lei Complementar nº 422, de 2019	Lei Complementar nº 150, de 2009
	AL	Lei nº 7.993, de 2018	NA
	SE	Lei Complementar nº 366, de 2022	Lei Complementar nº 72, de 2002
	BA	Lei nº 7.209, de 1997	NA
Sudeste	MG	Lei nº 14.695, de 2003	NA
	ES	Lei Complementar nº 743, de 2013	Lei Complementar nº 445, de 2008
	RJ	Lei Complementar nº 206, de 2022	Lei nº 4.583, de 2005
	SP	Leis Complementares (LC) nº 898, de 2001 (Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária); e nº 959, de 2004 (Agência de Segurança Penitenciária)	Lei Complementar nº 498, de 1986
Sul	PR	Lei nº 245, de 2022	Lei nº 13.666, de 2002
	SC	Lei Complementar nº 774, de 2021	Lei Complementar nº 675, de 2016
	RS	Lei Complementar nº 13.259, de 2009	Lei nº 9.228, de 1991
Centro-Oeste	MS	Lei nº 5.846, de 2022	Lei nº 4.490, de 2014
	MT	Lei Complementar nº 585, de 2017	Lei Complementar nº 389, de 2010
	GO	Lei nº 17.090, de 2010	Lei nº 14.237, de 2002
	DF	Lei nº 5.783, de 2016	Lei nº 3.669, de 2005

Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de informações obtidas via LAI.

Vale ressaltar, também, a situação de São Paulo, que tem, atualmente, duas leis em vigor, uma para Agente de Segurança Penitenciária e outra para Agente de Vigilância e Escolta Penitenciária. O Estado é o único que apresentou essa duplicidade de cargos para atividades que nos demais entes federados ou são desenvolvidos por uma mesma burocracia ou são divididos com outras corporações policiais, conforme será detalhado adiante. Nas análises empreendidas para a burocracia paulista, ambos os cargos foram considerados como burocracia de custódia.

O último destaque da listagem do Quadro 1 é em relação ao Pará, ente que não tinha, em 2022, nenhuma Lei Orgânica para a categoria, embora tenha criado a carreira de Polícia

Penal por meio da Lei nº 9.325, de 2021. Esta muda o nome da burocracia, de agente penitenciário para Polícia Penal, mas não traz qualquer informação acerca de direitos, deveres ou atribuições da categoria. Essas informações também não estão nas demais leis citadas pelo governo estadual, diante do pedido de informação, como disciplinadoras de tal burocracia de forma que foi considerado que o Estado não possui Lei Orgânica.

A partir dessa listagem, partiu-se para a análise das leis, consultadas na íntegra nos sites oficiais dos órgãos responsáveis ou das assembleias legislativas estaduais. Procedeu-se à leitura do material e à organização de informações de interesse com o uso de um formulário do *Google Forms*. Ou seja, foi realizada uma leitura estruturada de todas as normas. Buscou-se entender as diferenças entre as normas em vigor e as anteriores com vistas a compreender a direção para a qual a burocracia está caminhando. Assim, foram organizadas informações em especial sobre as atribuições listadas para as categorias e a chefia da burocracia.

Ainda, números disponíveis sobre o quantitativo de profissionais de cada Estado, bem como o vínculo deles com o Estado (estatutários, celetistas ou terceirizados), foram consultados no Infopen. Dados secundários, produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), também foram utilizados nas análises, em especial a respeito das remunerações desses profissionais. Por fim, procedeu-se à produção de dados a partir das entrevistas com os profissionais de custódia dos estados com vistas a entender as questões que permeiam as discussões em todo o território nacional e aquelas que dizem respeito às peculiaridades locais.

Compreendendo-se a impossibilidade prática de se ouvir muitos representantes de todos os entes federados, optou-se por convidar representantes sindicais das categorias. Essa escolha permite que os interlocutores possam se manifestar sobre questões relativas às carreiras estaduais com um viés menos institucional do que seria possível, por exemplo, para atores com cargos de gestão nos estados. Foi feito, então, um rastreamento na internet dessas entidades representativas⁴⁹ e foram enviados convites para os e-mails institucionais, solicitando-se a entrevista com o presidente/diretor ou alguém por este indicado.

Alguns sindicatos responderam com celeridade, e as entrevistas começaram a ser marcadas e realizadas imediatamente, em março de 2022, enquanto em outros casos foram necessários novos contatos, seja por e-mail ou telefone, com os sindicatos e/ou associações. Em algumas das interlocuções, os entrevistados mencionaram a proximidade com representantes da categoria em outros estados e, aproveitando-se da oportunidade, a

⁴⁹ A lista com as entidades contatadas está disponível no Apêndice 3.

pesquisadora pediu ajuda para contatá-los, vislumbrando a possibilidade de se contornar dificuldades nos contatos institucionais originalmente realizados. A estratégia funcionou em certos casos, mas, em algumas situações, os indicados não eram mais presidentes/diretores das entidades, embora tivessem ocupado o cargo até um momento recente. Dados os objetivos da pesquisa, esse não foi considerado um problema.

Dessa forma, foram entrevistados representantes ou ex-representantes das categorias em 12 estados (Quadro 2). As entrevistas abordaram três temas principais: i) história da carreira no Estado; ii) transformação em Polícia Penal; e iii) rotina prisional. Sobre a história das carreiras, buscou-se entender questões relacionadas às primeiras leis orgânicas e aos concursos, bem como aos processos de formação e profissionalização dos trabalhadores ao longo dos anos. No que diz respeito à Polícia Penal, tratou-se tanto das negociações e dos avanços para a transformação legal das carreiras nos estados quanto das expectativas em relação à valorização profissional e, principalmente, às mudanças na atuação. As perguntas sobre a rotina prisional tratavam da estrutura do sistema carcerário (superlotação, separação de presos, privatização de unidades) e sobre os efeitos desta estrutura no trabalho cotidiano na percepção dos interlocutores.

Quadro 2: Representantes das burocracias de custódia nos estados entrevistados pela pesquisa e características das entrevistas

Estado	Entrevistado(a)	Tempo como agente/policial	Tempo entre o convite e a entrevista	Duração da entrevista
Norte				
Amapá	Jenifer Francelino Holanda, secretária-geral do Sindicato dos Policiais Penais do AP	10 anos	18 dias	1h40
Nordeste				
Piauí	Jacinto Teles, presidente da Associação dos Policiais Penais do Brasil	28 anos	47 dias	2h32
Ceará	Augusto Cesar Coutinho, ex-presidente do Sindicato dos Policiais Penais do CE	27 anos	105 dias	1h16
Sergipe	Wesley Alves de Souza, presidente do Sindicato dos Policiais Penais de SE	15 anos	15 dias	34 min
Paraíba	Wagner José Monteiro Falcão, presidente da Associação dos Policiais Penais da PB	15 anos	40 dias	59 min
Bahia	Reivon Pimentel, presidente do Sindicato dos Servidores Penitenciários da BA	20 anos	1 dia	1h46
Centro-Oeste				
Goiás	Maxwel Miranda das Neves, presidente do Sindicato dos Servidores do Sistema de Execuções Penais de GO	13 anos	5 dias	40 min

Sudeste				
São Paulo	Gilson Pimentel Barreto, presidente do Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista (regional Bauru)	31 anos	47 dias	1h27
Espírito Santo	Denys Santos Mascarenhas, vice-presidente da Associação dos Servidores da Segurança Pública	35 anos	92 dias	1h32
Sul				
Rio Grande do Sul	Saulo Felipe Basso dos Santos, presidente da Associação dos Monitores e Agentes Penitenciários do RS	9 anos	134 dias	1h08
Santa Catarina	Ferdinando Gregório da Silva, presidente do Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária	16 anos	6 dias	1h38
Paraná	Ricardo de Carvalho, presidente do Sindicato dos Policiais Penais do PR	14 anos	12 dias	57 min

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Como se observa no Quadro 2, todos os interlocutores possuem longo histórico de atuação como agente penitenciário/policial penal, de forma que testemunharam mudanças nessas carreiras ao longo dos anos e puderam falar delas. O representante do Rio Grande do Sul é o que menos tempo tinha dedicado à profissão, 9 anos, enquanto o do Espírito Santo, o mais antigo, é agente penitenciário há 35 anos. Este último entrou na carreira quando não se exigia concurso público e permaneceu na posição ao ser aprovado no primeiro pleito para a categoria, situação vivida também por outros entrevistados, sendo que, no momento da entrevista, todos mantinham vínculo efetivo com o Estado.

Considerando-se a distribuição geográfica dos estados com profissionais entrevistados, embora a pesquisa tenha encontrado interlocutores em todas as regiões do país, é baixa a

representação da região Norte. Apenas no Amapá foi possível conversar com uma agente penitenciária (Quadro 2). Dentre os entes federados que formam essa região, estão o Pará, único Estado em que a categoria não tem nenhuma Lei Orgânica na sua história (Quadro 1), e o Amazonas, que possui a menor proporção de trabalhadores com vínculo efetivo com o Estado, como será visto adiante. É possível, portanto, que estados com a burocracia menos profissionalizada estejam fora do conjunto de entrevistas realizadas, deixando algumas lacunas nos achados no que tange, por exemplo, aos efeitos da aprovação da Emenda Constitucional da Polícia Penal, em 2019, nesses contextos.

Apesar disso, os 12 entes federados representados nas entrevistas abarcam uma parte substantiva dos sistemas penitenciários brasileiros, tanto em número de custodiados quanto em número de profissionais de custódia (Quadro 3). Tem-se que 58% dos custodiados e 61% dos profissionais no Brasil estão nestes estados, de forma que as interlocuções apresentaram um quadro importante do cenário nacional, ainda que possivelmente enviesado com a ausência de estados com burocracias menos profissionais. Além disso, há relativa uniformidade nos discursos dos interlocutores da pesquisa. As diferenças locais, por sua vez, puderam, em grande medida, ser verificadas nas fontes documentais, preenchendo, assim, parte das lacunas que não foram apuradas pela via das entrevistas.

Quadro 3: Tamanho das populações prisionais e das burocracias de custódia nos estados com e sem representantes dos profissionais entrevistados (2022)

UF	População prisional	Profissionais de custódia
Estados COM representantes entrevistados		
AP	2.977	520
PI	5.878	661
CE	37.255	3.192
PB	12.824	1.342
SE	6.773	730
BA	17.117	2.319
ES	23.179	2.501
SP	196.074	28.163
PR	87.068	4.127
SC	27.004	3.657
RS	42.209	4.227
GO	26.789	2.332
TOTAL	485.147 (58%)	53.771 (61%)
Estados SEM representantes entrevistados		
RO	14.736	1.799
AC	6.016	900
AM	13.271	1.200
RR	4.587	419
PA	19.757	2.699
TO	4.114	956
MA	12.651	3.259
RN	12.067	1.044
PE	50.075	999
AL	12.049	554
MG	70.030	14.042
RJ	58.104	1.358
MS	21.884	1.258
MT	19.925	2.158
DF	27.380	1.241
TOTAL	346.646 (42%)	33.886 (39%)

Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do Infopen (Brasil, 2022).

Em conjunto, os dados obtidos por meio da interlocução com os atores e da análise documental formaram um panorama amplo das carreiras nos estados, conforme começa a ser explicitado na seção seguinte.

3.3 Dos primeiros concursos à luta por se tornar atividade indelegável do Estado

Considerando-se o concurso público como indicador de acesso meritocrático às carreiras (Souza, 2017), característica essencial às burocracias (Weber, 1982), tem-se que as burocracias de custódia começam a se formar, efetivamente, a partir dos anos 2000. Dos 24 estados para os quais se obteve a informação sobre o primeiro e o último concursos realizados, apenas sete fizeram pleitos antes da virada do século (Amazonas, Rio Grande do Sul, São Paulo, Ceará, Maranhão, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul). Por outro lado, 13 indicaram a primeira década do século como momento inicial desse tipo de contratação para tais profissionais, marcando, então, o início da carreira pública efetivamente (Figura 1). Outros quatro tiveram seus primeiros concursos depois de 2010.

Nota-se, ainda, que, embora entre os primeiros a recrutar profissionais de custódia com concurso público, o Amazonas é também o único Estado que não realizou nenhum concurso neste século, com o último pleito registrado em 1996. Além do Amazonas, chamam a atenção o Tocantins e a Paraíba, que apontaram ter feito apenas um processo seletivo por concurso para agentes penitenciários (ou similares) em sua história. Não foi possível obter a informação dos anos dos concursos para os estados do Acre, do Amapá e de Pernambuco.

Figura 1: Linha do tempo com anos de realização do primeiro e do último concursos para profissionais de custódia nos estados

	1990	2000	2010	2020
Primeiros concursos	RS (1969); CE (1972); AM (1982); MA (1988); MS (1987); MT (1989).	SP (1997)	RN (2001); SE (2001); GO (2002); PI (2002); SC (2002); RJ (2003); MG (2004); RO (2004); PR (2004); AL (2006); ES (2006); DF (2008); PB (2008);	BA (2010); RR (2011); TO (2014); PA (2017).
Últimos concursos		AM (1996)	PB (2008).	RO (2010); RJ (2012); ES (2012); PR (2013); TO (2014); BA (2014); MA (2016); MT (2016); MS (2017); PI (2016); CE (2017); SP (2017); RN (2017); RS (2017); SC (2019); SE (2018)

Fonte: Produzida pela pesquisa a partir de dados obtidos nos estados via LAI.

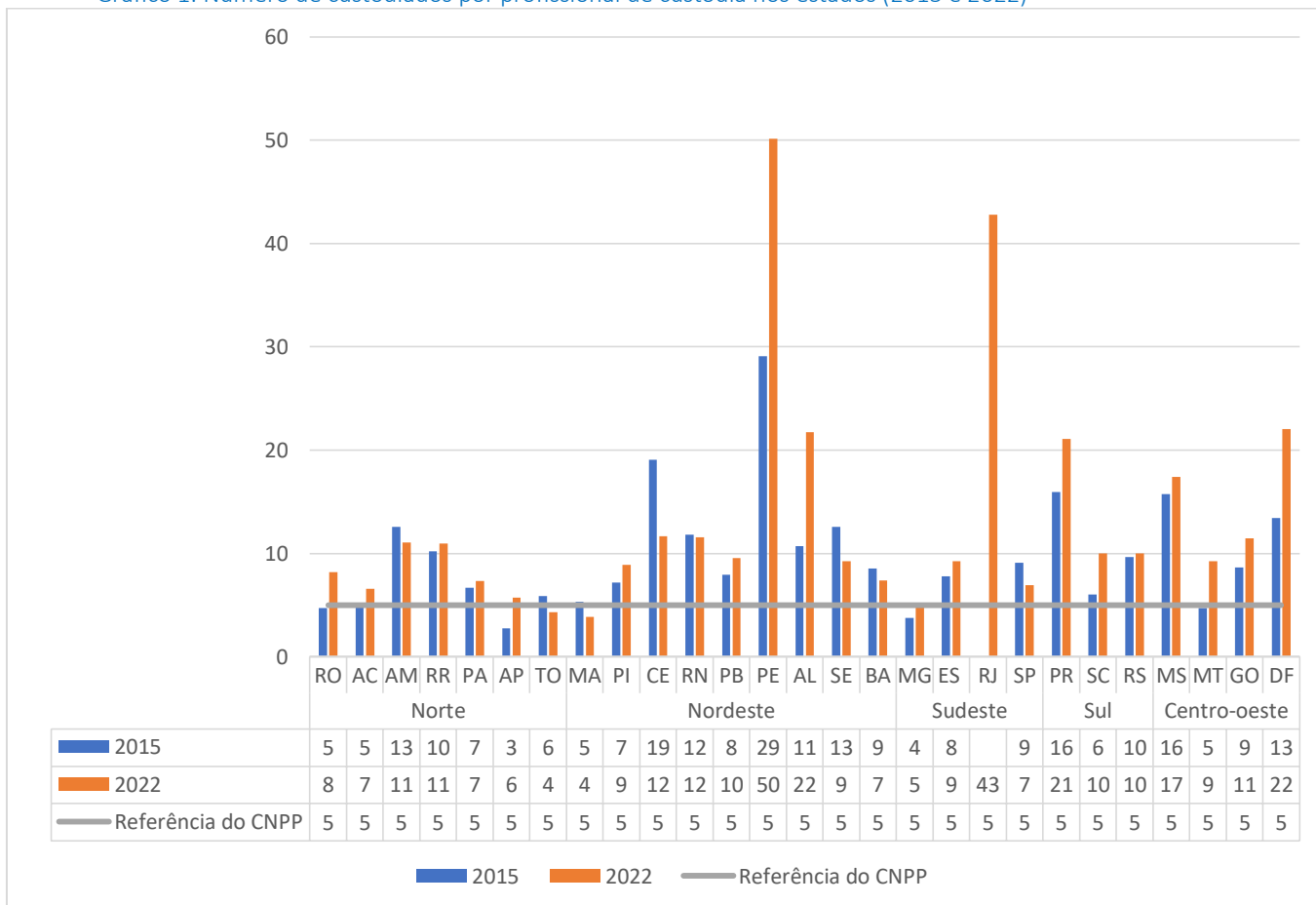
Apesar de a realização de concursos ter se intensificado neste século, foi comum a todas as entrevistas produzidas para esta pesquisa a reclamação de baixo efetivo. Para além da percepção desses profissionais, porém, é difícil avaliar objetivamente a adequação da quantidade de profissionais à demanda de trabalho, até porque cada tipo de estabelecimento penal – sejam aqueles voltados a gestantes e lactantes, ou indicados como de segurança máxima ou média, ou voltados para medidas de segurança, ou destinados a presos facionados – tem funcionamento diferente e, por isso, pode precisar de efetivos maiores ou menores.

Do ponto de vista oficial, tem-se um documento legal no Brasil que traz uma referência sobre o número ideal de profissionais nos estabelecimentos penais. Segundo a Resolução nº 9, de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), seria necessário um profissional de custódia para, no máximo, cinco pessoas presas. Esse indicativo sofre algumas críticas, em especial por ser vago, já que não leva em consideração, por exemplo, o regime de plantões. Para Carranza (2012), se é necessário um profissional para cada cinco presos, o número de trabalhadores contratados deveria ser quatro

para cada cinco presos de uma unidade, de forma que eles se revezariam nos turnos de trabalho.

Apesar das críticas, a Resolução do CNPCP segue como única referência sobre a questão no Brasil e, portanto, pode servir de norte para as análises. Assim, tem-se que, entre 2015 e 2022, o número de profissionais de custódia aumentou em 12,6%, chegando a pouco mais de 88 mil trabalhadores no país. Por outro lado, o número de custodiados em 2022 superou a marca de 830 mil pessoas, o que representa um aumento de 19% em relação a 2015. O cenário, portanto, é de que o efetivo geral é, de fato, insuficiente, considerando-se os parâmetros do CNPCP, e isso tem piorado ao longo dos anos: em 2015, eram 8,8 custodiados por profissional e, em 2022, 9,4. A realidade nos estados traz nuances a essa discussão (Gráfico 1)

Gráfico 1: Número de custodiados por profissional de custódia nos estados (2015 e 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos relatórios analíticos do Infopen.

Enquanto Maranhão e Minas Gerais chegaram a 2022 com um número adequado de profissionais em relação ao número de custodiados, os outros estados estão todos com efetivo aquém do considerado ideal (segundo os parâmetros do CNPCP). Alguns entes, porém, têm

situações muito piores do que os demais, com destaque para Pernambuco, que conta com um trabalhador de custódia para cada 50 pessoas presas. O Rio de Janeiro não conta com dados de 2015 porque, segundo o Infopen, o Estado possuía apenas 55 profissionais de custódia nesse ano (bem como em 2014 e em 2016), o que é pouco plausível.

Além disso, desconsiderando o Rio de Janeiro, cujos dados dos anos iniciais não são confiáveis, apenas em sete estados a proporção de custodiados por profissional foi reduzida (AM, TO, MA, CE, SE, BA e SP). Pode-se indicar, portanto, que, na maioria dos estados, o crescimento da burocracia de custódia entre 2015 e 2022 não acompanhou o aumento da população presa em tempos de hiperencarceramento⁵⁰, o que fortalece a demanda da classe por aumento da quantidade de servidores ativos. Ainda que insuficiente, se considerarmos a proporção proposta pelo CNPCP, trata-se de um contingente significativo de trabalhadores.

Nem todos, porém, formam uma burocracia pública em seus sentidos clássicos (Weber, 1982), já que parte desse contingente de trabalhadores presta serviços terceirizados para os governos estaduais. Há, ainda, aqueles que celebram contratos mais precários de trabalho, em geral por tempo determinado. O tipo de vínculo desses trabalhadores com os estados é outra característica importante de ser compreendida nos entes federados, o que será abordado no tópico seguinte.

3.3.1 Demanda por poder de polícia contra as privatizações e terceirizações

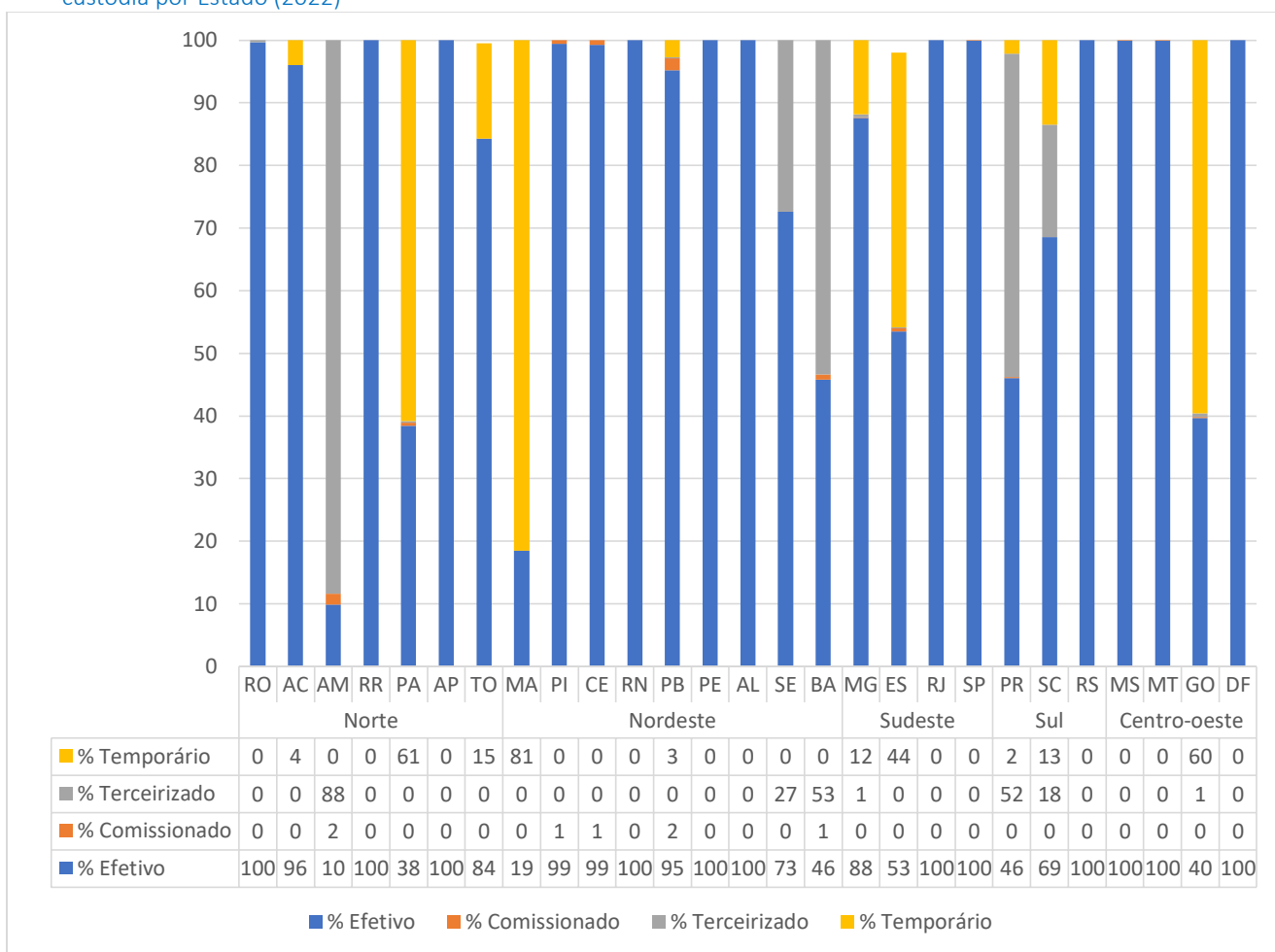
Em situações nas quais concursos não são realizados para preenchimento total das vagas disponíveis, algumas das estratégias utilizadas pelos governos são: i) os contratos temporários de trabalho, que visam a contratações para resolver problemas urgentes enquanto se organiza um concurso para preenchimento definitivo das vagas; e ii) a terceirização ou privatização dos serviços. Estas últimas, terceirização e privatização, se diferenciam uma da outra porque a primeira é voltada para contratações de serviços ou profissionais específicos, em geral ligados a atividades-meio de determinada política, enquanto a privatização atinge a atividade-fim e se caracteriza pela cessão do serviço público para a iniciativa privada (Harding, 2017).

Todas essas estratégias são usadas nos sistemas penitenciários do Brasil, como se pode observar no Gráfico 2. O Estado do Amazonas é o que tem menor proporção de trabalhadores

⁵⁰ Neste trabalho, “hiperencarceramento” será utilizado no lugar do termo mais corrente, “encarceramento em massa”, em alinhamento com as observações de Wacquant (2009), segundo o qual falar em “encarceramento em massa” omite uma das principais características da ampla utilização da prisão como estratégia punitiva: sua seletividade.

efetivos, ou seja, contratados por concurso público, cenário condizente com o fato de que o Estado não realiza concurso para a categoria desde 1996 (Figura 1). Ainda, Pará, Goiás, Espírito Santo e Paraná também tinham menos de 60% de efetivos no corpo de profissionais em 2022. O Maranhão também merece destaque, já que não apenas é, depois do Amazonas, o Estado com menor proporção de efetivos, mas é, também, um dos únicos, ao lado da Bahia, do Paraná e de Santa Catarina, em que tal proporção de trabalhadores diminuiu entre 2015 e 2022.

Gráfico 2: Proporção (em %) de vínculos (efetivo, temporário, terceirizado e comissionado) entre a burocracia de custódia por Estado (2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos relatórios analíticos do Infopen.

A maioria destes estados utiliza contratos temporários para completar o quadro de pessoal. Nestes, acabar com esse tipo de vínculo empregatício é uma das lutas da categoria.

Eu sou o representante de todos, de todos [efetivos e temporários], eu tento tratar todos com igualdade, respeitar o direito de todos. [...] Mas é muito desigual, o salário dessas pessoas deveria ser um salário mais digno, né, receber o salário condizente com a função que é... e também tem concurso público, tivemos um concurso público agora em 2019, que o sindicato lutou

por esse concurso público, e eu sempre falo pra eles [trabalhadores temporários], “o melhor presente e direito que o sindicato pode apresentar pra vocês é lutar para o concurso público, para que você tenha a oportunidade de prestar concurso público e tornarem efetivos” (Maxwel Miranda das Neves, profissional de custódia de Goiás, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Na narrativa dos interlocutores, o vínculo temporário de emprego reduz o compromisso dos trabalhadores com a política e deixa os profissionais mais vulneráveis diante das pessoas privadas de liberdade. Como resultado, tem-se, segundo os entrevistados, mais riscos à segurança das unidades.

Que a gente acha que deveria ser tudo efetivo, porque você não pode botar uma pessoa de fora pra tomar conta do seu cofre. Você vai tá colocando em risco toda uma segurança interna, porque todas essas pessoas, como toda investigação policial falha, nem todo mundo você sabe quem é, e ele pode tá sendo ali recrutado pelo crime organizado e passando informações, facilitando fuga, levando drogas, entendeu? Então, a gente acha, e tem convicção, que deveriam ser todos efetivos. Alguns policiais ou alguns DTS, Designação Temporária, os contratos temporários, eles são ameaçados. O cara chega lá, “eu sei onde você mora, você é filho de dona Maria, né? E a sua esposa Joana, seu filho é o Zezinho. Ó, se você não fizer o que eu quero, vou mandar o pessoal passar lá e matar sua família inteira”. Aí o cara passa a ser refém daquele malandro, por causa da nossa geografia. Então, por isso que, às vezes, é importante que tenha concurso público, porque o Estado protege um pouco mais o servidor dele. Já o servidor temporário, ele é demitido e ele fica aí sem um suporte de arma, sem nada, fica pela rua aí. Aí você acha que um servidor desse vai querer ser rigoroso e cumprir a Lei de Execuções Penais de uma cadeia? Nunca, entendeu? (Denys Santos Mascarenhas, profissional de custódia do Espírito Santo, em entrevista à pesquisa, 2022).

Esta mesma narrativa é utilizada nos casos de trabalhadores terceirizados, em geral ligados a processos de privatizações das unidades prisionais. Como pode ser observado no Gráfico 2, Amazonas, Paraná e Bahia são os estados que mais utilizam esse formato, mas também Sergipe, Santa Catarina e Alagoas têm uma proporção significativa desse tipo de contrato. As alegações de que os vínculos de emprego são mais frágeis e os profissionais menos preparados nas unidades privatizadas em relação às públicas é corroborado pela literatura sobre as privatizações do sistema penitenciário no Brasil (Braga *et al.*, 2018).

Os estudos sobre as privatizações também exploram os riscos de violações de direitos para as pessoas presas. A ideia de que direitos individuais não devem ser submetidos a empresas privadas está na raiz das resistências contra as privatizações de unidades prisionais, tanto em âmbito internacional (Harding, 2017) quanto nacional (Zackseski; Ramos, 2018). Embora com menor frequência, este ponto também foi indicado nas entrevistas:

A gente defende que o serviço dentro da penitenciária, que é um serviço que mexe com o direito fundamental, que é a liberdade da pessoa, ele tem que ser prestado única e exclusivamente pelo Estado, e não ser um objeto de lucro para o empresário, que sabe... não criticando o empresário, porque a gente não vai criticar a atividade que ele exerce ali, né, mas a execução penal não pode ser um serviço que vise lucro. Nós não podemos submeter a liberdade das pessoas... você privar a pessoa de liberdade e jogar ela na mão de um empresário que vai gerar lucro (Ricardo de Carvalho, profissional de custódia do Paraná, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Mais comum nas entrevistas, porém, foram os apontamentos de que o “poder de polícia” não pode ser delegado a funcionários terceirizados ou a empresas privadas, devendo ser exercido diretamente pelo Estado. Assim, mesmo antes da instituição da Polícia Penal, esses profissionais já alegavam que, na prática, a atividade por eles desenvolvida envolvia o uso legítimo da força numa perspectiva policial (Coutinho, 2014). Por isso, suas funções estariam no rol de atividades indelegáveis do Estado, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 11.079/2004. O argumento reverbera na Justiça e levou, por exemplo, ao fechamento de unidades privatizadas do Ceará a partir de decisão da Justiça Federal que apontou os altos custos da iniciativa e decidiu que o aprisionamento é, constitucionalmente, uma atividade típica do Estado (Zackseski; Ramos, 2018),

Nessa disputa, os defensores das contratações e privatizações argumentam que as atividades de segurança continuam nas mãos do Estado, enquanto os contratados ou a concessionária atuam em atividades subsidiárias, como hotelaria. Os interlocutores da pesquisa, porém, jogam dúvidas sobre tais alegações:

Eles dizem que... quer dizer, eles dizem não... o Estado diz que eles não estão usurpando a nossa função, que a função dele dentro da unidade prisional gerida em cogestão não tem nada a ver com a segurança. Mas aí me diga, nós temos uma unidade com 500 apenados, lá nós temos três agentes públicos e, às vezes, não são nem policiais. Quem é que faz a segurança, se não são eles? Quem é que faz as assistências? (Reivon Pimentel, profissional de custódia da Bahia, em entrevista para a pesquisa, 2022).

A narrativa de que os trabalhadores de custódia faziam atividade de polícia já havia algumas décadas e que isso seria uma atividade indelegável permeou todas as entrevistas, demonstrando o discurso alinhado nesse ponto entre representantes de diferentes partes do país. Embora as conversas tenham revelado disputas políticas entre alguns desses atores, não houve dissonância na narrativa a respeito das funções policiais dessa burocracia, e os relatos dão conta de dois caminhos para a busca de reconhecimento nesse sentido, o político e o jurídico.

No âmbito político, os interlocutores citaram parlamentares alinhados às suas demandas e conversas diretas com estes na busca por avanços em direção ao reconhecimento legal da profissão como parte da segurança pública. A maioria deles exaltou um caminho supostamente mais aberto para esse reconhecimento durante o governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022), enquanto um dos entrevistados citou o programa de privatizações de tal gestão como uma ameaça para a categoria. Apesar dessa discordância, os interlocutores salientaram sua presença, como representantes da categoria, nos espaços político-eleitorais de Brasília, como forma de pressionar para a confirmação oficial do poder de polícia dessa burocracia.

A reivindicação é antiga, de forma que o interlocutor do Piauí chegou a mostrar, durante a entrevista, um recorte de jornal da década de 1990 no qual ele posava para uma foto com o então ministro da Justiça (1992-1994) Maurício Corrêa. O recorte não possibilitava identificar o nome e a data exata do periódico, mas, abaixo da imagem, se lia que a reivindicação por criação de um “polícia prisional” havia sido entregue à autoridade. Mais de duas décadas depois, conseguiu-se a aprovação, em 2019, da Emenda Constitucional que criou a Polícia Penal nacionalmente, o que deslocou parte da disputa sobre a questão para o âmbito judicial.

Um exemplo dos debates no Judiciário após a Emenda Constitucional nº 104 é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.414, protocolada em 2023 pela Associação de Policiais Penais do Brasil (Ageppen) no STF. A ADI questiona, sob o argumento do poder de polícia como atividade indelegável, a Lei nº 21.325/2022, do Paraná, que permite a contratação de “monitores de ressocialização”, de forma temporária, para as unidades do Estado. Outro exemplo é a ADI nº 7.069, de 2022, que trata do Decreto Estadual de Goiás nº 9.812/21, autorizando a renovação de contratos de mais de 2 mil trabalhadores para funções que a associação considerou serem de policiais penais.

A escolha pela disputa desse enquadramento, como policiais, também no âmbito jurídico, foi uma estratégia construída, a exemplo do que se verificou no âmbito político, com cuidado nos últimos anos, como explicou o interlocutor do Piauí, que, no momento da entrevista, era o presidente da Ageppen Brasil. A entidade nacional foi constituída com o objetivo de arguir ADIs no STF. Para tanto, ela foi forjada juridicamente no formato de “entidade de classe de âmbito nacional”, conforme determinado pelo art. 103, inciso IX, da Constituição Federal. Ou seja, a representação tinha como missão primordial a busca por reconhecimento judicial das suas demandas, em especial da sua atuação enquanto policiais e, portanto, da indelegabilidade das suas funções.

O alinhamento dos discursos dos representantes entrevistados, bem como o planejamento e a atuação estratégica política e juridicamente para acessar o reconhecimento enquanto policiais, demonstra a importância das associações de classe na construção das carreiras de custódia. Considerando-se, inclusive, o peso numérico alcançado por essa burocracia, formada, em 2022, por quase 90 mil profissionais no país (característica importante do ponto de vista político-eleitoral e, portanto, para atividade de *lobby* político), os esforços ressoaram politicamente e, agora, reverberam na Justiça para fazer valer a conquista legal.

Essa trajetória evidencia como o processo de transformação da burocracia de custódia no sentido de se tornarem uma corporação policial se moldou pela via do isomorfismo normativo (DiMaggio; Powell, 2005). Ou seja, a organização dos trabalhadores em entidades de classe com alto grau de intercâmbio entre os estados sedimentou uma compreensão da profissão como essencialmente policial, o que está indissociado da busca por consolidação das carreiras no serviço público, afastando tentativas de suprimir essa função em prol de estratégias de privatização e terceirização.

3.4 Da valorização profissional à busca de autonomia

Na percepção dos profissionais de custódia entrevistados sobre a sua atividade, destacam-se tanto a ideia de que se trata de uma profissão de alto risco quanto a de que não há reconhecimento social adequado, percepções consoantes com a literatura da área (Lourenço, 2013; Moraes, 2013; Oliveira; Ribeiro, Bastos, 2015; Nascimento, 2022). Nesse contexto, a instituição da Polícia Penal torna-se um remédio para ambos os problemas: para os riscos, ganha-se o poder de polícia que ajudaria a melhor manejá-los; para o baixo reconhecimento, busca-se a equiparação ao *status* social das outras corporações policiais.

No que tange a melhorar o reconhecimento, espera-se que a complexidade do trabalho desenvolvido seja reconhecida, bem como suas contribuições para a segurança pública. Para tanto, alguns pontos foram considerados relevantes pelos interlocutores, e aqui serão destacados três deles: a formação exigida dos profissionais, a remuneração oferecida e a direção do corpo profissional. As três funcionarão como uma forma de demarcar o trabalho como atividade de alta complexidade e acabariam por desembocar em reivindicações por maior autonomia para o corpo de profissionais.

3.4.1 Mais do que “bater cadeado”: qualificação profissional

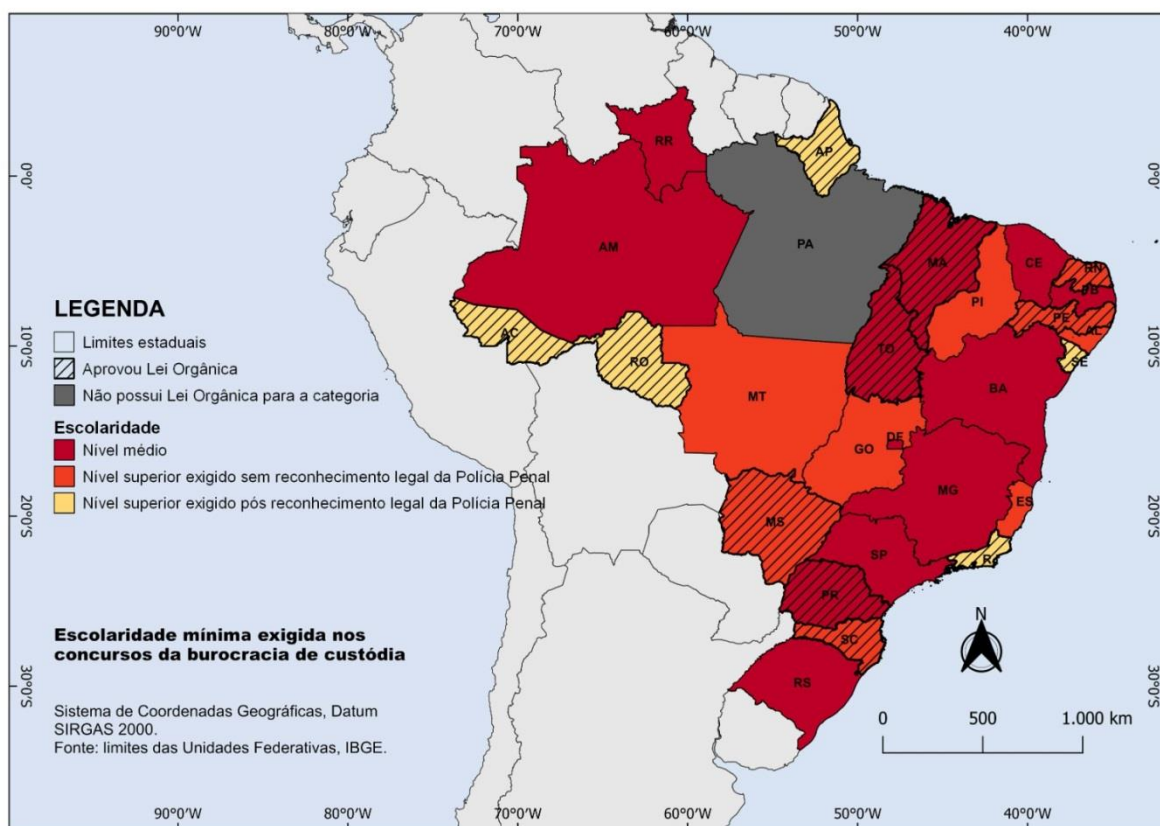
A transformação em Polícia Penal por si só tem, para alguns dos interlocutores, o efeito de melhorar o reconhecimento social da profissão por legitimar o lugar desses trabalhadores no Sistema de Segurança Pública e evidenciar suas atribuições para além daquelas mais cotidianas dentro das unidades prisionais⁵¹. Nessa argumentação, ao salientarem o que consideram complexo em suas atividades, estes interlocutores, muitas vezes, destacaram a importância de se garantir uma formação mínima para o ingresso das carreiras:

Como se diz, um romano que trabalhava nos calabouços, não é isso. É outra visão de polícia, é isso que a gente espera dos governantes, que eles [políticos e sociedade] comecem a enxergar isso. Para isso, a pessoa tem que ter qualificação, para isso ela tem que ter nível superior, tem que ser o assistente social, um sociólogo, um cara que entenda do perigo, que entenda da lei [...] As pessoas têm que ser qualificadas para estar ali, afinal de contas ali é um local de crises, constantes crises (Wagner José Monteiro Falcão, profissional de custódia da Paraíba, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Na mesma tônica, o interlocutor do Paraná afirmou que, originalmente, o profissional de custódia “era simplesmente o cara que batia cadeado” (Ricardo de Carvalho, profissional de custódia do Paraná, em entrevista para a pesquisa, 2022), e, por isso, não se considerava a necessidade de formação educacional maior do que o ensino médio. A tendência, então, na profissionalização das carreiras de custódia penitenciária, foi a de aumentar a escolaridade mínima exigida nos concursos, saindo do ensino fundamental ao superior em anos mais recentes. Essa exigência de nível superior não se tornou realidade apenas com a Polícia Penal, mas esta consolida a trajetória nesse sentido iniciada, em especial, a partir de 2010, como pode ser observado no Mapa 1.

Mapa 1: Escolaridade mínima exigida pelas leis orgânicas para ingresso nas carreiras de custódia

⁵¹ Pesquisa de Salata (2016) já indicou que “trabalhadores dos serviços de proteção e segurança”, entre os quais poderiam ser enquadrados os profissionais de custódia, têm menor prestígio social do que policiais e bombeiros. Os primeiros estariam em 26ª posição na Hierarquia do *Status* proposta pelo autor, enquanto os segundos, em 9ª (Salata, 2016).



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas das categorias. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Considerando-se as legislações analisadas, tem-se que as primeiras, até o fim da década de 1990, exigiam dos candidatos a conclusão do ensino médio, com uma delas, a Lei de 1986 de São Paulo, exigindo apenas o ensino fundamental⁵². Já entre os 15 estados que editaram legislações sobre a categoria na primeira década deste século, dois deles (Piauí e Pernambuco) passaram a exigir diploma de nível superior, os demais exigindo ensino médio. Na década seguinte, o nível mais alto de escolaridade começou a se tornar mais comum e passou a ser requisito mínimo em metade (7) das leis editadas até 2019 (14). Enfim, entre aqueles estados (12) que publicaram normas já sob a égide da Polícia Penal, a obrigatoriedade de nível superior de escolaridade foi a escolha da maioria (8).

Em um país com tradições bacharelescas, o diploma de nível superior como exigência mínima já tende a aumentar o *status* social de uma profissão. No campo organizacional da segurança pública, há um maior reconhecimento profissional das categorias com essa exigência (oficiais *versus* praças da Polícia Militar⁵³), com o acréscimo de valor para aqueles

⁵² LC nº 498, de 1986, art. 3º, Parágrafo único: “Além do atendimento dos requisitos a serem estabelecidos nas instruções especiais que regerão o concurso, **poderá** ser exigido do candidato o certificado de 2º grau ou equivalente, observada a **exigência mínima do curso de 1º grau completo** equivalente” (grifo nosso).

⁵³ As polícias militares realizam concursos separados para praças e oficiais. Segundo a Lei Orgânica nacional da categoria, para os primeiros, são necessários ensino médio e formação oferecida pela própria corporação (art. 15,

com formação em Direito (oficiais do Estado-Maior da Polícia Militar e delegados da Polícia Civil⁵⁴), consolidando o que Batitucci (2019) chamou de “visão bacharelesca e positivista da realidade”. Se ainda não plasmada nas leis da Polícia Penal a prevalência do Direito como formação, é emblemático que dos seis entrevistados que citaram sua formação acadêmica⁵⁵ cinco eram bacharéis em Direito.

Além desta exigência para o ingresso, os entrevistados destacaram a importância de formações profissionais dentro da corporação. Defende-se que as atividades realizadas são de tal maneira específicas que nenhuma instituição de ensino, fora do contexto da corporação policial, é capaz de oferecer uma formação completa e adequada para o trabalho. Assim, os interlocutores exaltaram a criação de escolas penitenciárias em seus estados e citaram a excelência em capacitações constantes, em especial dos membros de grupamentos especiais em técnicas de armamentos e defesa pessoal. Perguntados sobre a formação inicial dos novos integrantes da carreira, porém, todos falaram da falta de padronização do curso inaugural.

Eu vou te dizer assim, aí vem a “querência” política, certo? O meu curso durou seis meses, porque estava um embate se ia nomear logo a turma ou não, certo? Aí se estendeu por seis meses. Mas teve um curso agora que foram de 60 dias, porque a administração estava precisando dos servidores, aí os meninos terminaram o curso e no outro dia já estavam sendo empossados (Jenifer Holanda, profissional de custódia do Amapá, em entrevista para a pesquisa, 2022).

As escolas penitenciárias, embora ainda incipientes, tendem a plasmar as formações das polícias militares no conteúdo, que são incorporadas como parte da carreira dos profissionais, sendo exigência mínima para início da atuação e promoções posteriores⁵⁶. Em geral, tais formações militares são padronizadas, com tempo e disciplinas previamente descritas nos códigos, passo ainda não dado pelas escolas penitenciárias, mas demandado pela categoria, conforme se observou nas entrevistas. Não só o conteúdo dessas formações se baseia, em grande medida, no que se tem nas corporações militares, mas os próprios instrutores, não raramente, vêm das fileiras das polícias militares (Oliveira, 2018). Outra demanda recorrente foi a valorização profissional pela via remuneratória.

V); para os oficiais, é exigida graduação (art. 15, I e II), sendo a formação em Direito obrigatória para os oficiais do Estado-Maior (art. 15, I).

⁵⁴ De acordo com a Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil, todos os cargos da corporação exigem nível superior (art. 20), sendo que, para o de delegado, é exigida a formação em Direito (art. 20, § 3º).

⁵⁵ O roteiro de entrevista continha pergunta sobre a trajetória do interlocutor para se tornar policial penal. Seis deles citaram sua formação acadêmica, enquanto os demais só trataram dos concursos que prestaram e da trajetória depois da entrada na corporação.

⁵⁶ Ver Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares, arts. 15 e 16.

3.4.2 Remunerações em perspectiva comparada

Identificar valorização salarial em uma perspectiva comparada entre os estados não é tarefa simples. Uma primeira dificuldade é com casos em que tais melhorias se dão não nos vencimentos dos trabalhadores, mas sim em suas gratificações. Na Bahia, por exemplo, o interlocutor da pesquisa indicou que ascensões de classes, para as quais basta comprovar tempo de serviço, implicam em aumentos de 5% nos salários. Já ascensões de nível, para as quais é preciso ter vagas, há um incremento de 28%, mas não no salário, e sim nas gratificações.

Em geral, esse tipo de estratégia é utilizado por alguns governos para se conceder aumentos remuneratórios para as categorias, mas mantendo o salário-base baixo, o que vai incidir, por exemplo, em cálculos de férias, abonos natalinos e, principalmente, aposentadorias. É como explicou o interlocutor do Espírito Santo:

Então, eu acho que uma dessas coisas que a gente bate muito na tecla, que eu acho que todo mundo é unânime, é na questão salarial. A questão de equipamento, de viaturas, a gente tá bem no cenário brasileiro, entendeu? O mesmo armamento que a Polícia Penal Federal tem, a gente também tem aqui. O mesmo treinamento que eles têm, a gente tem acesso também. Mas a questão salarial é aberração. Um exemplo: o cara trabalha 30 anos, se ele for aposentar hoje, ele vai sair 4 mil, 5 mil reais por mês, porque ele perde os benefícios que vem (Denys Santos Mascarenhas, profissional de custódia do Espírito Santo, em entrevista para a pesquisa, 2022).

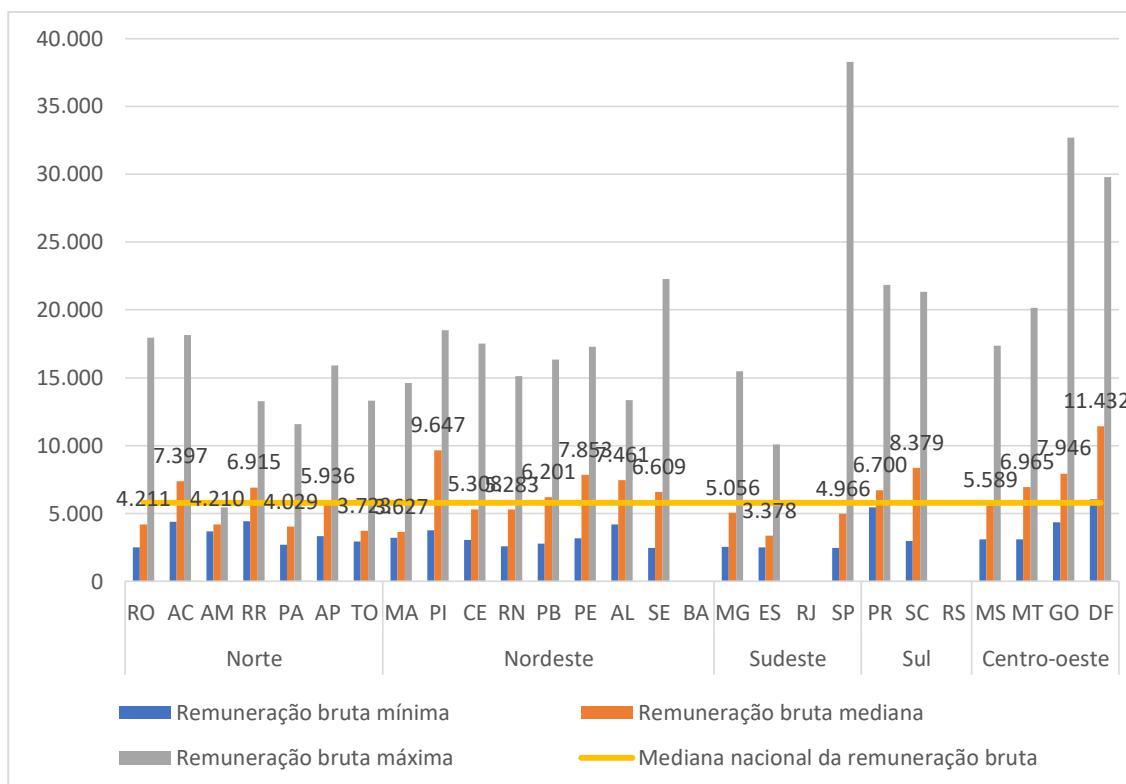
Há, portanto, demandas sindicais para incorporação nos subsídios dos valores das gratificações. Apesar disso, há de se considerar que, ainda que no formato de gratificações, esses incrementos salariais são incentivos para os profissionais. Sendo assim, eles precisam ser considerados na análise aqui proposta, o que inviabiliza o uso de tabelas de subsídios disponíveis nas legislações estaduais.

Além disso, essas tabelas tipicamente trazem apenas as remunerações inicial e final propostas para a categoria. A inicial pode ser importante para se compreender os incentivos para o ingresso na profissão, mas há casos em que gratificações vultosas são recebidas desde o início, de forma que os trabalhadores não recebem apenas o valor descrito em nenhum momento da carreira. Já a final pode ser relevante para se entender os incentivos para permanência na carreira, mas, em situações em que a ascensão é lenta e depende de vagas, a remuneração final pode ser uma abstração recebida por nenhum ou poucos dos servidores.

Nesse sentido, o ideal é utilizar medidas de resumo que levem em consideração a remuneração realmente recebida pelos trabalhadores, não apenas as prescritas em lei. Propõe-

se, aqui, a utilização das medianas remuneratórias conforme apuradas pelo FBSP em 2021. Em seu **Anuário da Segurança Pública**, 2021 foi o primeiro ano em que se tratou das remunerações desses servidores, com dados sobre os valores mínimos e máximos percebidos pelas categorias nos estados, bem como as medianas. Já no ano seguinte, 2022, o Fórum publicou apenas as médias dos valores. Como as informações são mais completas em 2021 e a tendência é que tais valores tenham flutuações pequenas entre um ano e outro, optou-se por utilizar os dados de 2021 (Gráfico 3).

Não há dados sobre a Bahia, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul. Para os demais, nota-se uma grande discrepância entre os estados, com os policiais penais do Distrito Federal recebendo três vezes o valor mediano pago no Espírito Santo. Ainda, em alguns estados, há grande discrepância entre os valores mínimo e máximo: São Paulo, por exemplo, tem o maior valor da remuneração máxima no país, mas o segundo menor valor para a remuneração mínima. Essa variação dentro dos estados indica carreiras longas, nas quais os profissionais demoram em alcançar patamares mais altos da categoria, ou subsídios e gratificações, o que resulta em grandes distorções nas remunerações dos profissionais.



Mediana Brasil: R\$ 5.788.

Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do FBSP (2021).

A expectativa apresentada pelos entrevistados, de forma geral, é de que o advento da Polícia Penal deve ser acompanhado de valorização salarial nos próximos anos. O caminho percorrido pelos profissionais em busca de prestígio social, a ser plasmado em aumento das exigências de escolaridade, oferta de capacitações constantes e ganhos remuneratórios, decorre, também, das forças de isomorfismo normativo (DiMaggio; Powell, 2005), com grande influência das associações de classe.

Os passos dados até agora colocaram a categoria em posição de reivindicar maior autonomia, a partir, em especial, da ideia de que seu trabalho é altamente especializado e, portanto, não pode estar sob o comando de pessoas que não o realizam. O próximo tópico vai tratar da questão.

3.4.3 Autonomia institucional: exclusividade na direção

Se no caso das polícias civil e militar há uma disputa para se autonomizar em relação às autoridades políticas (conforme discutido no Capítulo 2), no caso da Polícia Penal, corporação constituída apenas recentemente, a caminhada em busca de autonomia tem algumas peculiaridades. Por um lado, em alguns casos, tal burocracia está alguns passos atrás

das outras corporações e reivindica que o comando operacional seja concedido a um servidor de carreira. Por outro, há casos em que essa burocracia faz parte de uma autarquia, sendo, portanto, mais autônoma em relação ao governador. Com a ausência de uma Lei Orgânica nacional, a exemplo das polícias civis e militares, os arranjos nesse ponto são múltiplos nos estados.

A começar pela demanda para que a chefia operacional da Polícia Penal seja exclusiva de um profissional efetivo da carreira. A justificativa colocada é a equiparação às outras corporações policiais: “Agora, hoje, como o diretor-geral da Polícia Civil, que comanda a Polícia Civil, tem o diretor-geral da Polícia Penal, que promove a Polícia Penal, e tem o comandante-geral da Polícia Militar, que comanda a Polícia Militar” (Maxwel Miranda das Neves, profissional de custódia de Goiás, em entrevista para a pesquisa, 2022). Em alguns casos, essa demanda está ligada a disputas de espaço com a Polícia Militar:

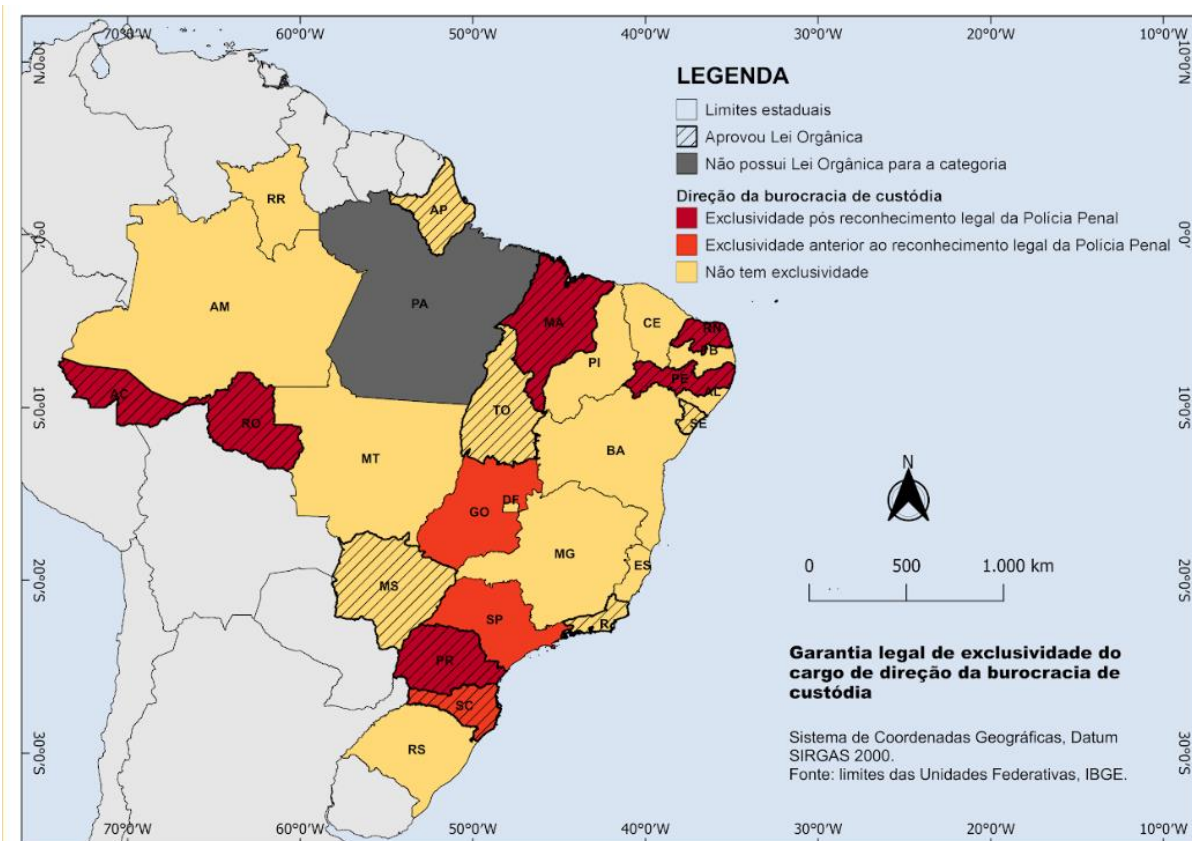
A nossa Secretaria de Justiça é uma secretaria, na verdade, de injustiça, né. A gente sofreu muito esse período todo, porque a Secretaria nossa, assim... sempre foi um cabide de emprego de coronéis. Aqui era o seguinte, o coronel, ele passava a ser comandante-geral da Polícia Militar e reformava, automaticamente ele tinha uma vaga garantida para ser secretário de Justiça. Então, a gente viveu muito isso, e até hoje a gente vive esse problema aqui, entendeu? Porque hoje, na nova lei, na lei do policial penal, não poderemos mais ser comandados por ninguém de fora da nossa categoria (Denys Mascarenhas, profissional de custódia do Espírito Santo, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Como no caso mencionado pelo interlocutor do Espírito Santo, vários outros estados incluíram, em suas novas legislações da Polícia Penal, dispositivos para garantir a exclusividade de comando da categoria para um servidor de carreira desta força de segurança pública. O interlocutor de Goiás afirmou que o comando da Polícia Penal só foi conferido efetivamente a um membro da força em 2022, mas o Estado foi o primeiro a registrar em lei tal exclusividade (Mapa 2): “As funções de chefia, superintendência, direções de unidades prisionais, coordenações, supervisões, gerências e quadros técnicos, dentro da carreira de Agente Prisional serão privativas de servidores efetivos da Superintendência do Sistema de Execução Penal”⁵⁷.

Como se pode observar no Mapa 2, na maioria dos estados, a exclusividade da direção para servidores de carreira faz parte de um movimento recente.

[Mapa 2: Garantia legal de exclusividade do cargo de direção da burocracia de custódia](#)

⁵⁷ Goiás, Lei nº 1.790, de 2010, art. 9º.



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas da categoria. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Até 2010, nenhum Estado tinha esta previsão, quando Goiás trouxe tal garantia. Depois, em 2014, uma alteração na legislação de São Paulo incluiu esta exclusividade na norma então em vigor, e, em 2016, Santa Catarina aprovou lei com esta previsão. Com o início da aprovação de leis já depois da Polícia Penal, a garantia se espalhou por mais sete estados em dois anos.

As mudanças aumentam a autonomia da força policial em caminho similar ao percorrido pelas duas outras forças estaduais de segurança pública. Há estados, porém, em que a constituição de autarquias para a gestão do Sistema Prisional as coloca em situação de maior autonomia do que qualquer outra força policial dos estados. Isso porque tal formato administrativo diminui a responsabilidade desta gestão em relação às autoridades eleitas, notadamente o governador. É o caso do Mato Grosso do Sul, com autarquia para tal fim constituída em 2000; do Amapá, que criou sua autarquia em 2001; e do Acre, cuja autarquia é de 2007 – a primeira batizada de Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (Agepen) e as duas últimas, de Instituto de Administração Penitenciária (Iapen).

Como dispõe a lei de criação da entidade no Acre, ela tem “autonomia administrativa, financeira e patrimonial”⁵⁸.

Criadas quando as burocracias de custódia ainda não eram oficialmente consideradas corporações policiais, as autarquias autonomizam essa burocracia em modelos que têm sido barrados judicialmente quando tentados pelas polícias civil e militar⁵⁹. Agora, com esses profissionais de custódia reconhecidos como policiais, tem-se a primeira corporação armada com esse grau de autonomia no país, o que desafia ainda mais a constituição de uma governança democrática (Proença Júnior; Muniz; Poncioni, 2009) para a segurança pública, aprofundando a fratura de legitimidade das polícias (Beato Filho; Ribeiro, 2016).

Essa busca por autonomia, seja no comando operacional ou no gerencial, reflete a atuação de forças isomórficas miméticas (DiMaggio; Powell, 2005), de forma que as polícias penais buscam, por imitação, refletir as características das outras corporações, que têm maior reconhecimento no campo. A mimetização com as polícias civil e militar ocorrida ao longo do período democrático pode ser percebida também nas atribuições que foram assumidas ao longo das décadas e traz outros desafios, em especial para a fratura horizontal (Beato Filho; Ribeiro, 2016), conforme será discutido a seguir.

3.5 Acúmulo de atribuições: nasce uma polícia de ciclo completo?

A dualidade profissional da burocracia de custódia, que teria tanto missão ressocializadora quanto repressora (Oliveira, 2018; Melo; Daufemback, 2018; Araujo; Ribeiro, 2023), em geral, não é reconhecida pelos profissionais. A argumentação mais comum é a de que outros profissionais do sistema penitenciário (como professores e psicólogos) teriam funções ressocializadoras, enquanto à burocracia de custódia caberia a segurança. No discurso desses profissionais, evidencia-se a leitura de que as relações com as pessoas privadas de liberdade são inevitavelmente conflituosas, o que tornaria inviável o trabalho cotidiano sem um poder repressor consolidado.

A ressocialização vem com a parte da educação, do psicólogo, do assistente social. Até porque, na hora que você faz o concurso, não te pede [*sic*] que você tenha perfil de educador. Mas aí, assim, na época da faculdade, eu lembro de ter estudado alguma coisa que falava que a nossa atividade era híbrida, de ressocializador e de segurança. Mas eu acho muito difícil acontecer isso... porque... você já entrevistou outros colegas, não sei como

⁵⁸ Lei Estadual do Acre nº 1.908, de 2007, art. 2º.

⁵⁹ Ver decisões das ADIs nº 5.573 e 5.579, julgadas pelo STF, conforme discutido no capítulo 2 desta tese.

que você chegou em um ponto de um exemplo que eu vou te falar, mas, se você tem que entrar lá no barraco e os caras falam para você: “Olha, ô chefe, aqui você não vai entrar, porque senão o bagulho vai ficar louco, está todo mundo lá armado”. Você sabe? Se você não se impor, você perde o respeito ali. Não é tipo filmezinho que assiste na televisão aí com Rodrigo não sei o que⁶⁰. Ali que o cara fala: “Ah, aqui é paulada”. E já entra lá no meio das facas, lá só na conversa. Não é muito assim não! (Gilson Pimentel Barreto, profissional de custódia de São Paulo, em entrevista para a pesquisa, 2022).

O trecho de entrevista acima busca demarcar a posição dos policiais penais como mantenedores da ordem e da vigilância apenas, o que está mais próximo do que era realizado pela Polícia Civil nas antigas carceragens. Este movimento já foi notado pela literatura, que tem apontado para um corpo de profissionais cada vez mais repressivo (Oliveira, 2018; Melo; Daufemback, 2018; Araujo; Ribeiro, 2023). Aqui, se argumenta que, se a atuação pendia cada vez mais para esse lado da dualidade, a instituição da Polícia Penal sela este caminho e elimina resquícios da missão ressocializadora dessas carreiras. Enquanto não se conquista uma Lei Orgânica nacional para a categoria, conforme faz parte da pauta de reivindicações (Carvalho; Vieira, 2020), e a exemplo do recentemente conquistado pelas polícias civil e militar⁶¹, é nas leis orgânicas estaduais que podem ser encontradas evidências dessa trajetória.

O que se pode observar nestas normas é que, legalmente, até o início do século, ainda se buscou impor aos profissionais uma atuação dual como agentes repressores e assistenciais. Há as leis que tratam da questão de forma genérica, imbricando as duplas funções, como “exercer as atividades de atendimento, custódia, guarda, assistência e orientação aos internos das unidades penitenciárias do Estado”⁶². Em outros casos, a enumeração de atividades é mais extensa, sempre abarcando a dualidade funcional:

- Exercer atividade de nível médio, envolvendo a supervisão, coordenação, orientação e execução de atividades relacionadas à **manutenção da ordem, segurança, disciplina e vigilância dos estabelecimentos penais;**
- Dirigir veículos automotores terrestres oficiais, escoltar presos e internos, zelar pela segurança de pessoas ou bem, **participar ativamente de programas de reabilitação social, tratamento e assistência aos presos e internos.**⁶³

Se até o começo dos anos 2000 há certo equilíbrio entre a repressão e a assistência nas descrições legais das atribuições funcionais dos agentes penitenciários (ou similares), o cenário se altera em seguida. Em alguns estados, há o movimento de retirar dos profissionais

⁶⁰ Referência ao ator Rodrigo Lombardi, que interpreta um agente penitenciário na série **Carcereiros**, dirigida por José Eduardo Belmonte e originalmente exibida na Rede Globo.

⁶¹ As categorias tiveram suas leis orgânicas nacionais sancionadas em 2023: Lei nº 14.735 para a Polícia Civil e Lei nº 14.751 para a Polícia Militar.

⁶² Espírito Santo, Lei nº 455, de 2008, Anexo I.

⁶³ Rio de Janeiro, Lei nº 4.583, de 2005, Anexo II, grifo nosso.

de custódia a responsabilidade direta sobre ações de assistência, colocando-os como facilitadores desta assistência, a ser feita por outros profissionais. Em outros, retira-se totalmente a menção a qualquer atividade assistencial. Para fins de comparação, vale expor as novas leis dos dois estados citados anteriormente, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

No primeiro, a lei citada, de 2008, que falava em “**exercer** atividades de atendimento [...]”⁶⁴, foi substituída por outra em 2013, segundo a qual é atribuição desses servidores “**colaborar** com as equipes de profissionais envolvidos com as atividades de tratamento penal nos estabelecimentos penais”⁶⁵. Já no Rio de Janeiro, a nova Lei Orgânica (Lei Complementar nº 206, de 2022), sob a égide da Polícia Penal, não traz, entre as 17 funções listadas no art. 3º, nenhuma atribuição assistencial, nem mesmo qualquer função de colaboração para essas atividades.

Em outros estados, que publicaram novas leis orgânicas para as categorias após a aprovação da Emenda Federal da Polícia Penal, as funções ligadas à assistência registradas em normas anteriores se mantiveram, mas aquelas de caráter mais repressivo foram de tal forma ampliadas que ofuscam as primeiras. Trata-se de uma ampliação quantitativa e qualitativa que inicialmente abarca atividades tradicionalmente prescritas para a Polícia Civil e, depois, avança sobre atividades da Polícia Militar. Assim, a burocracia foi aos poucos se aproximando de um formato de polícia de ciclo completo com delimitação de atuação territorial, dentro das unidades prisionais e em seu entorno.

As duas seções seguintes vão demonstrar tais caminhos e apontar a influência de mecanismos do isomorfismo mimético (DiMaggio; Powell, 2005) nessa trajetória. Em seguida, outra seção vai apontar como as leis mais recentes da Polícia Penal buscam romper a delimitação territorial e levar a Polícia Penal para as ruas. Tenta-se avançar para a disputa com as polícias civil e militar na atuação extramuros, com riscos de aprofundamento da fratura horizontal (Beato Filho; Ribeiro, 2016) da segurança pública.

3.5.1 Primeiro mimetismo: avanço sobre atividades da polícia judiciária

Ao ocuparem a posição dos policiais civis na guarda dos estabelecimentos penais, os profissionais de custódia assumiram funções destes na vigilância e na manutenção da ordem interna destes espaços. A semelhança com os guardas das antigas penitenciárias, porém, abriu espaço para atuações que vão além de uma vigilância rotineira. A LEP, ao se espelhar

⁶⁴ Espírito Santo, Lei nº 455, de 2008, Anexo I.

⁶⁵ Espírito Santo, Lei Complementar nº 743, de 2013, Anexo I, grifo nosso.

naquelas unidades-modelo, estabeleceu a oferta de serviços públicos, atividades laborais e benefícios judiciais ligados ao bom comportamento. Antes da legislação, tudo isso era controlado administrativamente pelos trabalhadores das unidades, e, após a legislação, grande parte desse poder foi transferido para o Judiciário (Teixeira, 2009). Com o tempo, porém, as possibilidades de controlar tais ofertas foram, em parte, retornadas ao poder administrativo (Teixeira, 2009), agora nas mãos da burocracia de custódia.

Assim, no processo de vigilância cotidiana, os trabalhadores distribuem faltas disciplinares. Embora exista um simulacro de julgamento na distribuição de tais faltas, com o custodiado sendo, inclusive, defendido frente às autoridades administrativas por seu defensor legal, a acusação é feita pelos trabalhadores, encarregados de apresentar a argumentação e as provas em uma atividade de cunho investigativo. Em outras palavras, a atuação intramuros inclui algum poder de investigação, que deveria estar circunscrito à Polícia Civil no modelo vigente de segurança pública.

Pode-se argumentar que tal poder está restrito ao âmbito administrativo e a Polícia Civil atua no âmbito penal. Há de se salientar, porém, que esses “incidentes” administrativos registrados em uma instituição penitenciária não raramente têm efeitos sobre a pena, o que permite questionar se são, de fato, restritos ao âmbito administrativo. Tais efeitos podem ser sentidos tanto com o aumento do peso da punição a partir de sanções internas (perda de posto laboral e/ou dias em celas solitárias, por exemplo) quanto a partir de anotações que vão influenciar decisões judiciais futuras (como concessão de progressões de regime).

Com o desenvolvimento das carreiras dessa burocracia, tal poder foi ampliado por meio da construção dos setores de inteligência. Estes têm sido fortalecidos, em especial com a justificativa de se fazer frente às dinâmicas dos coletivos criminais, que se tornaram proeminentes nos debates contemporâneos, notadamente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). Formados dentro das unidades prisionais, estes extravasaram os muros em um funcionamento que rompe a separação entre o dentro e o fora, o que tem sido a justificativa pública de muitos dos passos em direção a políticas de segurança pública de cunho mais repressivo (Dias, 2011; Feltran, 2018).

Sendo assim, o entrevistado de Santa Catarina, por exemplo, afirmou que “todo mundo é monitorado” pelo setor de inteligência ao falar da presença do PCC e do Primeiro Grupo Catarinense (PGC), coletivo criminal local, nas unidades prisionais. Já o interlocutor de São Paulo exaltou que o setor de inteligência da burocracia de custódia é “até mais forte do que polícia civil ou militar” (Gilson Pimentel Barreto, profissional de custódia de São Paulo, em

entrevista para a pesquisa, 2022), já salientando o avanço sobre funções tradicionalmente exercidas por outras forças.

A questão que se coloca aqui é que, a exemplo dos setores de inteligência das polícias militares (Cavalcante, 2014), há um embaçamento do que seria investigação criminal, em tese exclusiva das polícias civis, e do que seria uma linha de apoio para outras atividades policiais, passíveis de serem realizadas por outras forças. Não à toa, o Piauí, por exemplo, segundo o entrevistado deste Estado, tinha, na diretoria do setor de inteligência da burocracia de custódia, um policial civil – o que já estava em questionamento pelas entidades representativas dos policiais penais no momento da entrevista. De forma geral, a narrativa é que as informações colhidas pela inteligência penitenciária alimentam ou vão alimentar outras corporações e fortalecer o sistema de Justiça Criminal:

Essa é a grande deixa do trabalho, sem falar que o sistema prisional é o maior centro de informação para as outras polícias. Ali está [*sic*] mentes... muitas mentes ali que não vão mudar e vão cuidar, ainda de dentro do presídio, com alguma outra criminalidade externa. Ali, se você tiver um bom trabalho de inteligência, você tem como municiar as polícias, preventivas ou judiciárias, para que ela esteja um passo à frente com as informações colhidas pelos policiais penais (Wagner José Monteiro Falcão, profissional de custódia da Paraíba, em entrevista à pesquisa, 2022).

A cooperação, porém, não tem sido a tônica da relação entre as polícias civis e militares, cuja relação tem mais comumente sido de competição (Sapori, 2016), com prejuízo das atividades de garantia de segurança pública. Nas análises sobre a fratura horizontal (Beato Filho; Ribeiro, 2016) entre as polícias, porém, as burocracias de custódia não têm sido consideradas. Com atividades investigativas alegadamente restritas aos espaços prisionais, estes setores de inteligência se legitimaram em uma corporação cuja definição, antes marcada pela dualidade funcional, tornou-se, com o tempo, marcada pela especialização em assuntos intramuros – na prática, porém, suas atividades já transbordavam dos muros, uma vez que já é consenso na literatura brasileira que os vasos comunicantes das prisões (Godoi, 2015) impedem sua caracterização como instituição fechada.

A partir dessa convivência oficial, com a realização de atividades que se aproximam daquelas típicas das polícias civis, a instituição da Polícia Penal abre caminho para outra demanda: a de que tais profissionais sejam autorizados a lavrar os TCOs. Em pauta nas narrativas dos representantes da categoria nos estados, esta função começa a permear as atribuições legais dos profissionais a partir do reconhecimento da Polícia Penal. A justificativa utilizada para subsidiar a demanda é idêntica àquela mobilizada pelas polícias militares para realizarem a mesma função. Trata-se da ideia de que é contraprodutivo ir até as

delegacias para o registro do TCO, que, por vezes, demanda longos deslocamentos (Rosa, 2015). Tal argumentação foi assim exposta por um dos entrevistados:

Na prática, continua sendo o mesmo procedimento: a gente leva o apenado, o privado de liberdade, até a delegacia da área e faz o registro mediante a presença do delegado ou autoridade que estiver lá representando a Polícia Civil. Mas, dentro da discussão, já há essa discussão de se fazer o próprio registro. Até umas decisões de tribunal superior já vêm com essa discussão, porque é uma coisa até de ordem prática você ter que deslocar o apenado para uma delegacia, sendo que ali mesmo você pode fazer o registro. Porque não há diferença entre você levar um apenado para a área administrativa da unidade e ali fazer o registro da ocorrência ou você levar para uma delegacia, não há nenhuma diferença do ponto de vista processual e procedimental. É porque quem vai analisar aquela ocorrência será o Judiciário. O que diferencia é que, fazendo esse registro na própria unidade prisional, na área administrativa destinada a esse fim, você não vai ter que despender todo um trabalho de escolta para levar o preso até a delegacia (Augusto Cesar Coutinho, profissional de custódia do Ceará, em entrevista à pesquisa, 2022).

A entrada dessa atribuição no rol de atividades da Polícia Penal, entretanto, ainda é tímida. Das 12 leis orgânicas da Polícia Penal aprovadas nos estados até 2022, apenas três incluíram esta atribuição na normativa (Sergipe, Santa Catarina e Acre). Mesmo ainda não tendo alcançado grande abrangência entre os entes federados, tal função deve ser observada cuidadosamente, já que é potencialmente intensificadora de conflitos, em especial com os familiares de pessoas presas.

Durante as revistas destes familiares para o ingresso em visitas nas unidades penitenciárias, não raramente, acusações de que estes estariam incorrendo em atos ilícitos geram conflitos, levam à realização de revistas vexatórias e desembocam em acusações criminais⁶⁶. A possibilidade de se registrar tais fatos, dando início a um inquérito penal de forma direta via TCO, pode conferir ainda mais poder aos profissionais de custódia nesse contexto e intensificar a vulnerabilidade das famílias. Nesse sentido, as leis orgânicas que incluíram essa atribuição entre as funções dos policiais penais buscam resguardar alguma neutralidade nas investigações à medida que permitem o registro da ocorrência pela Polícia Penal, mas afastam desta a investigação, reiterando essa como função da Polícia Civil. Segue o exemplo da lei do Acre, que, ao descrever as atribuições dos profissionais, diz: “Lavar termo circunstanciado de ocorrência no âmbito de atuação da Polícia Penal e nas hipóteses previstas em lei, **encaminhando-o à autoridade competente**”⁶⁷.

⁶⁶ Sobre os conflitos com os familiares durante as revistas, ver, por exemplo, o relatório **Revistas vexatórias: prática constante** (2021), produzido pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD). Disponível em: <https://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-revista-vexatoria-ultima-versao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁶⁷ Acre, Lei Complementar nº 392, de 2021, art. 4º, inciso V, grifo nosso.

De toda forma, sendo o registro uma atribuição recente em alguns poucos estados, é preciso observar, na prática, como esta dinâmica vai se concretizar. Em um contexto no qual prisões provisórias são mantidas e condenações judiciais são confirmadas cotidianamente a partir da palavra apenas dos policiais que fizeram os flagrantes (Jesus *et al.*, 2011; Valois, 2021), a ideia de que o termo de ocorrência serviria só de registro para posterior investigação parece pouco tranquilizadora. Assim, o TCO de que um familiar carrega drogas consigo no dia de visitação, por exemplo, pode ser a única prova de um processo de tráfico de drogas. Sem que tal registro passe sequer pelo crivo de outros profissionais da segurança pública, o familiar pode ficar à mercê de policiais com os quais já pode ter estabelecido relações tensas. Além disso, este registro nas mãos dos policiais penais, no mínimo, dá a estes maior controle do espaço penitenciário, ajudando a impedir a entrada, inclusive, de outros profissionais da segurança pública, como os policiais civis.

3.5.2 Segundo mimetismo: a militarização da burocracia

A militarização da burocracia de custódia tem sido apontada por diversas pesquisas da área (Oliveira, 2018; Melo; Daufemback, 2018; Araujo; Ribeiro, 2023). Estes trabalhos, a partir de estudos de casos, já verificaram tal militarização em todas as dimensões conceituais propostas por Kraska (2007): material, com uso cada vez mais ostensivo de armamento avançado; cultural, com a linguagem da guerra recorrente entre os trabalhadores; organizacional, com a criação de grupamentos de elite entre as forças; e operacional, com atividades modeladas no estilo militar, em especial para as chamadas intervenções especiais, em situações de motins e rebeliões.

Aqui, se argumenta que essa trajetória se consolida com a criação da Polícia Penal. Tal consolidação pode ser observada na evolução das legislações das carreiras. Originalmente, os agentes penitenciários (ou similares) assumiram as funções exercidas pela Polícia Civil, conforme argumentado na seção anterior, mas a Polícia Militar foi mantida no dia a dia penitenciário. A corporação militar desempenhava dois tipos de atividades. O primeiro fazia a ligação dos ambientes interno e externo, notadamente escoltas e vigilância dos muros. Por serem atividades que exigiam treinamento armado e se caracterizavam como policiamento ostensivo, não eram consideradas funções da burocracia de custódia.

O mesmo se diz do segundo grupo de atividades, a intervenção em situações de crises (motins e rebeliões). Era a única situação em que se permitia a entrada dos policiais militares

nos estabelecimentos, já que estes, treinados para o confronto, não eram moldados para uma atuação em ambiente voltado, em tese, para a ressocialização. Os agentes penitenciários, por sua vez, não eram destinados ao confronto e, por isso, não tinham treinamento suficiente para conterem, por si só, tais crises. Daí, a entrada da Polícia Militar.

Esse quadro começou a mudar já no início do século XXI. Em 2001, o Estado de São Paulo inova na tentativa de retirar a Polícia Militar das unidades prisionais e cria outra carreira para trabalhar lado a lado com os agentes penitenciários. Trata-se da carreira de Agentes de Vigilância e Escolta⁶⁸. Em grande medida, a ação foi uma resposta ainda ao Massacre do Carandiru (1992), no qual a atuação de policiais militares, que deveriam conter uma rebelião, resultou em 111 mortes. Esta solução não chegou a ser copiada em outros estados. Como explicou o entrevistado paulista, atualmente, o baixo efetivo desta segunda burocracia faz com que ela tenha atuação limitada, de forma que os agentes penitenciários assumiram a escolta e a vigilância em muitas localidades. A expectativa é que a regulamentação da Polícia Penal no Estado, ainda não materializada até 2022, acabe com essa divisão de funções.

Os demais estados seguiram outro caminho, o de conferir diretamente à burocracia de custódia as prerrogativas para realização das atividades até então promovidas pela Polícia Militar. Típico de situações de incerteza sobre as soluções para os problemas complexos que se colocam, o isomorfismo mimético entra em ação a partir de convites para policiais militares moldarem os treinamentos e dirigirem as forças de custódia (Oliveira, 2018). Já que não se sabe o que fazer, a saída é copiar as formas feitas por outra instituição, legitimada socialmente – no caso, a Polícia Militar.

O caminho é trilhado aos poucos. Dessa forma, já na primeira década do século, a realização de escoltas se tornou comum entre as atribuições legais desses profissionais, enquanto a vigilância externa e a intervenção em crises começaram a se expandir na década seguinte. Como resultado, 22 das normas anteriores a 2020 já haviam incorporado a escolta entre as atribuições dessa burocracia (Mapa 3).

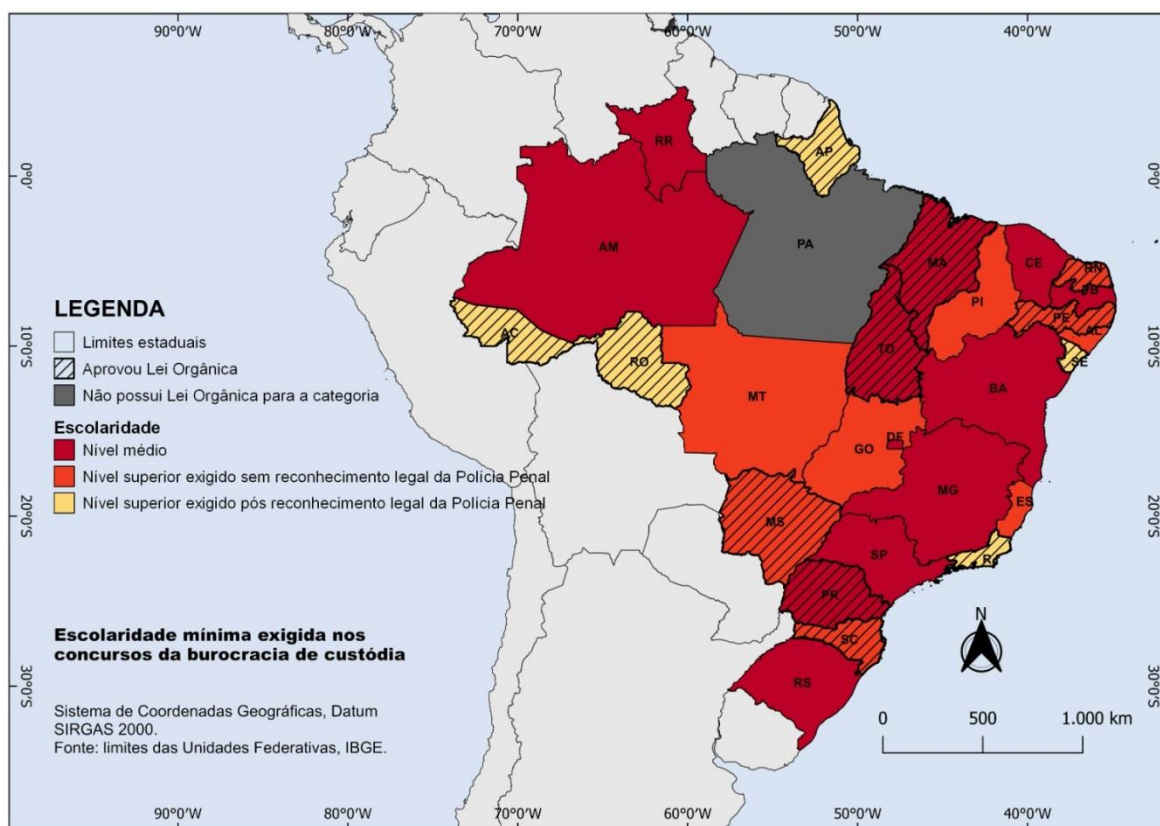
As outras funções eram menos comuns nas leis anteriores a 2020: nove delas citavam diretamente a vigilância externa das unidades e três tratavam da atuação em crises. Por outro lado, nas leis que já tratam da Polícia Penal, a escolta está entre as funções de todas as novas forças, o que representou uma mudança em quatro estados que não tratavam da questão anteriormente (Acre, Sergipe, Mato Grosso do Sul e Paraná). A vigilância externa, por sua

⁶⁸ Carreira criada pela Lei Complementar nº 898, de 2001.

vez, é a que menos atenção explícita recebeu das novas normativas, sendo citada em menos da metade delas (5). Possivelmente essa função, vigilância externa, já foi, em alguns casos, entendida como parte intrínseca da indicação mais geral de funções sobre vigilância dos presos, sem especificar se interna ou externamente.

Nota-se que Amazonas e Bahia não listaram nenhuma das funções citadas entre as atribuições das suas burocracias de custódia. No caso do primeiro, a situação parece ser um reflexo da sua burocracia enfraquecida, dado o baixo número de profissionais efetivos do Estado, como já destacado (Gráfico 2). No segundo, há também um enfraquecimento, que o interlocutor do Estado atribui a sucessivos governos que não teriam dado atenção suficiente à segurança pública. O Estado é, ainda, aquele em que a legislação em vigor é a mais antiga, datando de 1997 (Quadro 1). O Mapa 3 resume essas informações.

Mapa 3: Atribuições, em 2022, das burocracias de custódia no mimetismo com a Polícia Militar (funções de escolta, vigilância externa e intervenção em crises)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas da categoria. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Nos estados em que as burocracias de custódia não realizam as atividades de escolta, vigilância externa e/ou intervenção em crises, a Polícia Militar assume tais funções, como resquício do modelo original já superado em outros entes federados. No Amazonas, por exemplo, situações de crises são resolvidas por um grupamento formado por policiais militares chamado Grupo de Intervenção Penitenciária (GIP)⁶⁹. Já na Bahia, a entrada da corporação militar se dá também em outras funções. A Lei Orgânica da burocracia de custódia no Estado já indica as prerrogativas dos policiais militares. O texto diz que é atribuição do agente penitenciário conduzir e acompanhar os presos externamente, “com o auxílio da Polícia Militar para melhor segurança do trabalho”⁷⁰. O interlocutor do Estado explicou a situação ao expressar as expectativas sobre a questão com o debate da Polícia Penal.

Hoje, a responsabilidade pela segurança, como é que eu falo... compete à Polícia Militar... acho que implantar... coordenar todas as atividades de segurança no sistema prisional, bem como escolta e custódia de preso. Ou seja, hoje, as guaritas, as muralhas, escoltas judiciais são feitas por policiais militares. A gente questiona a constitucionalidade dessa lei, porque eu acho

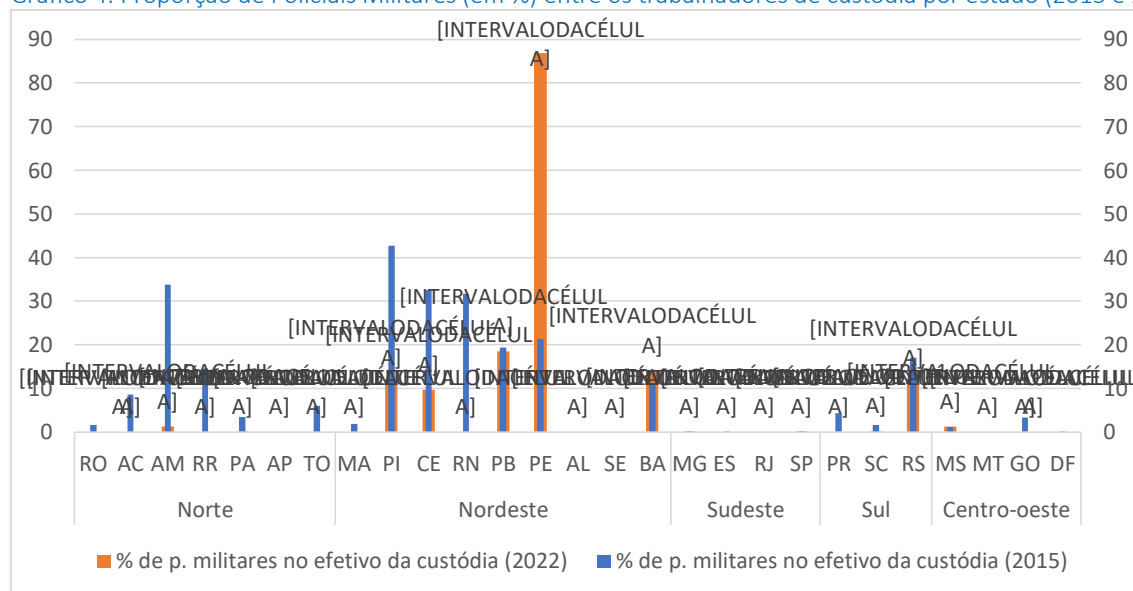
⁶⁹ Informação obtida via LAI.

⁷⁰ Bahia Lei nº 7.209, de 1997, Anexo I.

que extrapola a competência da polícia, que é... a Polícia Militar é policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, mas eles tomaram de assalto o sistema prisional baiano. [...] Quando vier esse reconhecimento constitucional [da Polícia Penal na Bahia], a Polícia Militar, que, para o governo, é indispensável ao sistema prisional, ela já passa a ser totalmente dispensável. Então, nós temos cerca de 900 policiais militares que trabalham no sistema prisional, então, nós... com a criação, com a implementação da Polícia Penal, esses 900 policiais iriam pra rua, cumprir o mistério constitucional [sic] deles, e nós assumiremos todas as funções dentro do sistema prisional (Reivon Pimentel, profissional de custódia da Bahia, em entrevista à pesquisa, 2022).

O que se tem, então, é que, se em um primeiro momento, entre as décadas de 1980 e 2010, a Polícia Civil, que era responsável pelas cadeias e delegacias onde estava a maior parte das pessoas presas do país, saiu da guarda prisional, agora, busca-se, também, retirar a Polícia Militar. Os dados do Infopen ajudam a entender esse cenário. Com exceção de um ou no máximo dois policiais civis atuando em alguns dos sistemas penitenciários estaduais em 2022, estes atores já não são comuns no âmbito dessa política pelo menos desde 2015. Já a Polícia Militar chega a ocupar mais de 10% dos postos em cinco estados (Gráfico 4), quatro deles no Nordeste (Piauí, Paraíba, Pernambuco e Bahia) e um no Sul (Rio Grande do Sul).

Gráfico 4: Proporção de Policiais Militares (em %) entre os trabalhadores de custódia por estado (2015 e 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos relatórios analíticos do Infopen.

É necessário, ainda, notar que o Estado de Pernambuco apresenta não apenas uma alta proporção de policiais militares em atividade no Sistema Penitenciário (86,8%) em 2022, como também foi a única alta significativa entre 2015 e 2022 (65%). Com essa exceção, todos os demais estados viram a proporção de militares ser reduzida no Sistema Prisional, o que diminuiu de 4% do total dos trabalhadores de custódia no Brasil em 2015 para 2% em 2022 a

participação destes atores. É um sinal de que o avanço das burocracias de custódia nessas atividades é anterior, inclusive, à Polícia Penal, com tendência de que esta ajude a consolidar esse caminho, em especial nos estados em que a Polícia Militar ainda ocupa muito espaço.

Enquanto o ciclo de exclusão dos policiais militares dos estabelecimentos penais não se encerra, a presença destes se dá ou nas atividades de escolta, como citado pelo entrevistado da Bahia em trecho transcrito anteriormente, ou nas intervenções em crises, como na situação do Amazonas, ou na vigilância externa. No Rio Grande do Sul, a presença dos militares é mais comum nesta vigilância, embora o maior estabelecimento penal do Estado, a Penitenciária Central de Porto Alegre, esteja integralmente aos cuidados da Polícia Militar (Schabbach; Passos, 2020). O interlocutor do Estado assim explica a situação:

Então, numa central [Presídio Central de Porto Alegre] e na PEJ [Penitenciária Estadual do Jacuí], quem tem a responsabilidade de cuidar desses estabelecimentos prisionais é a Brigada Militar, a Polícia Militar. Nos outros estabelecimentos todos, casas prisionais, estabelecimentos prisionais, é a Susep [Superintendência de Serviços Penitenciários]. Bom, nessas casas, nessas outras 151 casas, digamos assim, em várias delas, quem cuida das guaritas é a Brigada. Guarita ou guaritas, às vezes, é uma cadeia muito pequena, e só tem uma guarita... é a Brigada. Então, nós fazemos toda a movimentação, nós fazemos a direção e, às vezes, tem alguns guardiantes [*sic*] que estão nas guaritas (Saulo Felipe Basso dos Santos, profissional de custódia do Rio Grande do Sul, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Com o advento da Polícia Penal, o entrevistado gaúcho afirma que já está acertada com o comando da Polícia Militar a retirada do efetivo desta corporação da Penitenciária Central, que será assumida pela nova força, bem como das atividades realizadas nas outras unidades prisionais. Embora ele relate um acordo cooperativo entre as duas corporações, o estudo de Schabbach e Passos (2020) indica que os policiais não desejam abandonar tal função, em especial devido às gratificações envolvidas. Vale lembrar que o estudo é anterior à instituição da Polícia Penal, mas pode ser visto como um indicativo de que, na prática, a saída da Polícia Militar pode ser mais complexa do que o sugerido pelo entrevistado.

Outros interlocutores deram pistas de que a substituição de uma força pela outra nas funções ligadas às unidades prisionais é marcada por disputas entre as corporações. O interlocutor da Bahia, por exemplo, afirma que a Polícia Militar avança sobre as funções tanto da Polícia Civil quanto da Penal e se utiliza de uma metáfora, primeiro expressa por Silva (2011), sobre a Polícia Militar fluminense, para explicitar seu descontentamento: “A Polícia Militar na Bahia é igual pato. Pato anda, voa e nada. Anda mal, nada mal e voa mal” (Reivon Pimentel, profissional de custódia da Bahia, em entrevista à pesquisa, 2022). Em alguns casos, os policiais se utilizam de tal conflito para alcançar reconhecimento das suas pautas:

Sendo bem claro com você: não há um acordo entre a Polícia Penal e a Polícia Militar para desempenho dessas atividades. Tanto é que, como nós não temos pessoal pra fazer esse tipo de... essa escolta mesmo, tem que ficar lá no hospital, vai um policial penal [como motorista], e a Polícia Militar quer que a gente vá pra dentro dos hospitais, fique no lugar deles. Nós até passamos orientação para o nosso pessoal não fazer, até, inclusive, teve gente nossa que se recusou a fazer, foram abertas sindicâncias em cima do nosso pessoal que se recusou a fazer, por falta de efetivo. Até tem um parecer do próprio sindicato, com os nossos advogados, assinado por todo nosso corpo jurídico, para não fazer as escoltas (Ricardo de Carvalho, profissional de custódia do Paraná, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Na situação mencionada pelo entrevistado do Paraná, há divergências sobre como a transferência de funções será feita (exigindo-se o aumento de efetivo da Polícia Penal), mas, segundo ele, há concordância entre as corporações de que o ideal é que a Polícia Penal assuma as atividades. Este padrão foi o mais comum na narrativa das entrevistas. A despeito dessas disputas corporativas, porém, tem sido legitimado, no campo da segurança pública, o avanço dos agentes penitenciários sobre as atividades originalmente desempenhadas pelas polícias militares nas penitenciárias e no seu entorno. Prova disso é o quanto este cenário já está consolidado na maioria dos estados.

O que se tem, portanto, é uma admissão silenciosa de que tal burocracia mimetize ora funções da Polícia Civil, ora da Polícia Militar. Como resultado, a Polícia Penal parece nascer já mais próxima do ciclo completo do que as suas inspirações originais. É como se, nesse caso, se efetivasse a proposta segundo a qual cada corporação policial teria o ciclo completo e se circunscreveria a um determinado território, evitando sobreposições entre elas. Ou seja, a Polícia Penal realizaria atividades das forças civil e militar no âmbito das penitenciárias. O problema é que, ao nascer, em 2019, a Polícia Penal busca romper tal delimitação territorial, conforme será tratado a seguir.

3.6 Para além dos muros: sobreposição de funções com outras corporações?

Para além das atividades já desenvolvidas na maioria dos estados pela burocracia de custódia, os interlocutores da pesquisa reivindicaram atribuições que só com o advento da Polícia Penal começaram a ser traduzidas nas leis orgânicas. Ou seja, ao contrário das atribuições tratadas até aqui, que em grande medida já eram cumpridas pelos profissionais de custódia em alguns estados e aumentaram sua abrangência territorial nos anos mais recentes, as leis da Polícia Penal buscam ampliar o rol de funções destes servidores. As novas

atribuições, além da já citada lavratura do TCO, são: recaptura de foragidos e evadidos, patrulhamento das ruas e fiscalização de penas alternativas.

Sobre essas novas funções, o que salta aos olhos é que se tratam de atividades a serem realizadas fora dos muros prisionais. Se as funções tratadas até aqui, mesmo quando do lado de fora dos espaços prisionais, eram diretamente ligadas ao espaço físico dos estabelecimentos penais (como vigilância dos muros), as novas atribuições rompem essa delimitação territorial. Os profissionais reivindicam as prerrogativas das atividades quando forem necessárias para manter o controle sobre as pessoas acusadas ou condenadas pela Justiça Penal. A justificativa da sua inserção em tais atividades seria não mais territorial, mas sim ligada ao sistema penal. Seria uma tentativa de responder aos extravasamentos das prisões, via vasos comunicantes (Godoi, 2015), fazendo, entre outras coisas, com que o crime organizado atue em um *continuum* entre o dentro e o fora, o que a Polícia Penal tentaria acompanhar.

Para reivindicar tais funções, os entrevistados destacam que o convívio cotidiano com as pessoas presas coloca os profissionais de custódia no lugar privilegiado de: i) ter informações de inteligência sobre organizações criminosas que atuam a partir das penitenciárias; e ii) conhecer, tanto do ponto de vista físico quanto psicológico, as pessoas presas, de forma a facilitar sua identificação e a previsão sobre suas atuações criminosas quando estas voltarem às ruas. Isso deveria, segundo os entrevistados, ser aproveitado pelo Sistema de Segurança Pública:

A gente espera que a gente tenha uma abrangência maior, a gente espera que a gente possa trabalhar na captura de presos, que seja só nosso definitivamente... que preso, a partir do momento que ele seja [*sic*] condenado, passa a ser responsabilidade única e exclusiva nossa, não mais a Polícia Militar ou a Polícia Civil ter direito a essas capturas e essas coisas todas. Por quê? Quem é excelência nesse trabalho somos nós, e não a Polícia Militar e Civil. [...] Então, hoje, nós estamos com essas informações na mão [de inteligência penitenciária]. A gente espera que a gente tenha esse poder de polícia fora dos muros, para estar combatendo [*sic*] esse crime que ocorre dentro e fora dos presídios (Denys Santos Mascarenhas, profissional de custódia do Espírito Santo, em entrevista à pesquisa, 2022).

Essa demanda, de ter poder de polícia fora dos muros, tem sido reconhecida nas mudanças legislativas registradas a partir do reconhecimento desses servidores como policiais. A legislação do Rio Grande do Norte é emblemática nesse sentido. Uma Lei Orgânica relativamente recente da categoria, de 2016, listava, entre as atribuições dos

profissionais de custódia, “**auxiliar** a polícia na recaptura de presos”⁷¹. Substituída por nova Lei Orgânica, já sob a égide da Polícia Penal, em 2020, a atribuição listada passou a ser “**realizar** a recaptura de presos foragidos”⁷².

As legislações editadas antes da Polícia Penal, as do Paraná (Lei nº 13.666, de 2002) e do Distrito Federal (Lei nº 3.369, de 2005), já substituídas por novas leis orgânicas no âmbito da Polícia Penal, tratavam de recaptura direta de foragidos e evadidos, mas estas são exceções para as normas anteriores a 2020 (Mapa 4). No Rio Grande do Sul, por exemplo, onde ainda não havia sido editada nova Lei Orgânica da Polícia Penal até 2022, as duas normas que tratam da burocracia de custódia, a atual e a anterior, também indicam que a atuação em recapturas não deve ser direta: “Usar da responsabilidade inerente ao cargo solicitando, se possível, ajuda policial na captura de presos evadidos, desde que tenha conhecimento da evasão e saiba o lugar em que se encontra o evadido, ou venha a se deparar com ele”⁷³.

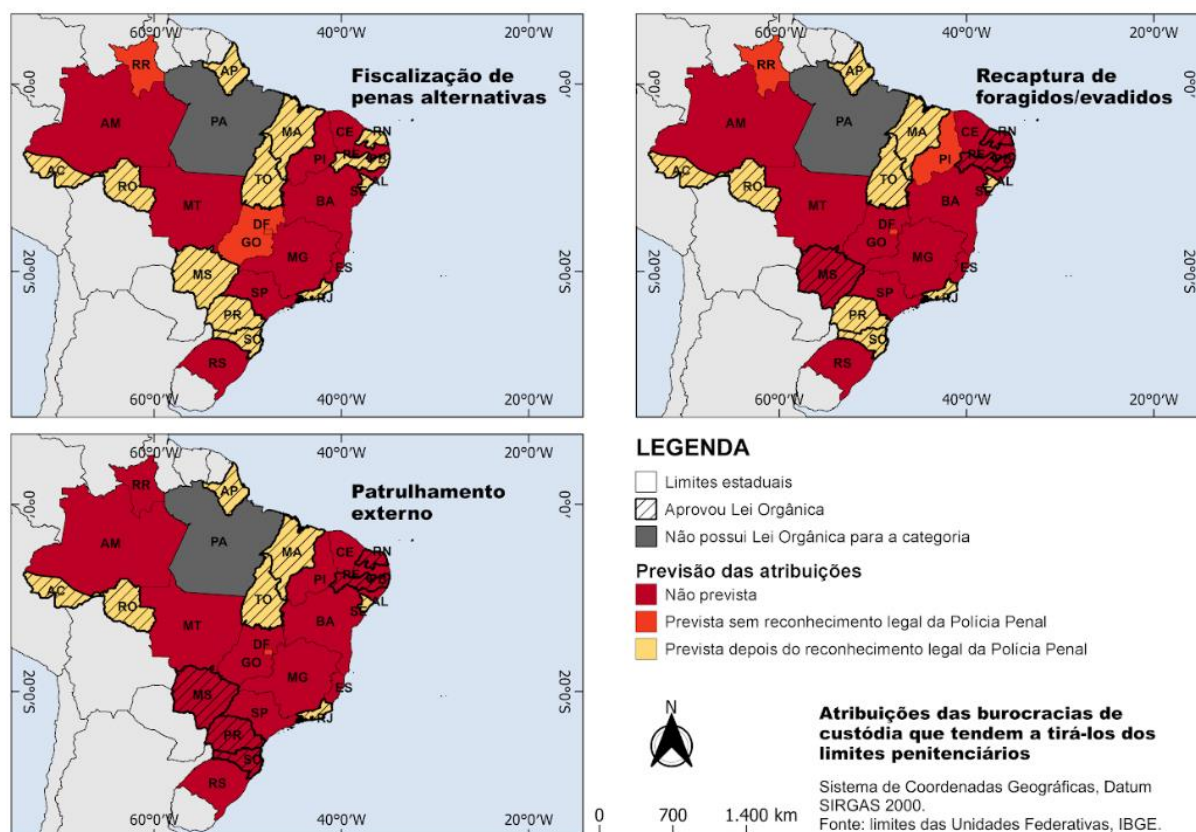
Além da demanda de atuar em recapturas, foram citadas, por vários interlocutores, as atuações em patrulhamento do lado de fora das unidades prisionais. O que se pode observar na legislação é que, antes da instituição da Polícia Penal, em dezembro de 2019, esta não era considerada função legal dos profissionais em nenhum Estado. Já a partir de 2020, apenas as normas do Rio Grande do Norte e do Mato Grosso não citam nem a recaptura de foragidos nem o patrulhamento do entorno das unidades.

⁷¹ Rio Grande do Norte, LC nº 566, de 2016, Anexo I, grifo nosso.

⁷² Rio Grande do Norte, LC nº 664, de 2020, Anexo I, grifo nosso.

⁷³ Rio Grande do Sul, Lei nº 9.228, de 1991; e LC nº 13.259, de 2009.

Mapa 4: Atribuições, em 2022, das burocracias de custódia que tendem a tirá-las dos limites penitenciários (recaptação de foragidos/evadidos, patrulhamento externo e acompanhamento de penas alternativas)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas da categoria. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Embora o patrulhamento da área externa ainda não esteja registrado de forma abrangente em todas as novas leis, vale notar que, nos estados onde esta atividade foi listada entre as atribuições dos policiais penais, há uma tendência de se conferir a estes servidores poderes amplos fora das unidades prisionais. A autorização para tal patrulhamento não é restringida pelo espaço físico dos estabelecimentos penais, delimitando o entorno destes estabelecimentos como área de atuação da Polícia Penal, por exemplo. A autorização das leis abrange uma área mais abstrata, e potencialmente mais ampla, marcada pelos lugares onde pessoas sob vigilância penal podem circular. A lei sergipana, por exemplo, dispõe que é atribuição do policial penal “realizar a proteção do perímetro de todas as dependências prisionais, ou em locais públicos ou privados, no interesse público, onde haja custodiado de forma transitória ou permanente, sob égide da Polícia Penal, podendo ainda revistar pessoas ou vistoriar veículos”⁷⁴.

A possibilidade de revistar pessoas e veículos não é exclusividade da norma de Sergipe e também acompanha outros dos dispositivos que tratam do patrulhamento, trazendo

⁷⁴ Sergipe, Lei Complementar nº 366, de 2022, art. 19, inciso VIII.

a ideia de abordagem de “suspeitos”. A legislação de Rondônia, por exemplo, traz a seguinte redação: “Realizar, na forma do regulamento específico, o policiamento ostensivo em todo o perímetro externo dos estabelecimentos prisionais, através de rondas periódicas e abordagem de suspeitos”⁷⁵.

No caso das alternativas penais⁷⁶, estas foram criadas no Brasil a partir do entrelaçamento de discursos aparentemente antagônicos. Alguns atores as defendiam com vistas a reduzir o encarceramento; outros como meio de se minimizar os custos da execução penal sem deixar de punir os indivíduos considerados culpados por atos criminalizados (Souza; Azevedo, 2015). Especialistas argumentam que tais penas acabaram por ampliar o braço punitivo do Estado (Carvalho, 2016), uma vez que não retiraram da prisão os sujeitos que já eram enviados para ela, mas passaram a punir por outros meios outros indivíduos a partir, por exemplo, da criminalização de novos atos⁷⁷ ou do bloqueio de descriminalização de outros⁷⁸.

A mesma crítica se faz ao monitoramento eletrônico. Reservado em geral para pessoas em regime aberto de cumprimento de pena, ele acaba por ampliar o conjunto de indivíduos sob controle estatal (Zackseski, 2021). Este aumento do controle penal, seja via alternativas penais ou por monitoramento eletrônico, nem sempre esteve sob o controle da burocracia de custódia. Os dados do Infopen não incorporam informações sobre alternativas penais, de forma que não se tem a dimensão da participação de policiais militares e profissionais de custódia nestas atividades. De toda forma, pode-se indicar que, ao reivindicar a atribuição de fiscalizar tais penas, a Polícia Penal tende a ocupar um espaço que, em alguns estados, é hoje também ocupado pela Polícia Militar, como explica um dos interlocutores:

Em Santa Catarina, quem fazia isso antes era a Polícia Militar. Então, a partir do momento que a Polícia Penal foi criada, foi regulamentada, ela passou a fazer fiscalização das penas alternativas. A única coisa que a gente fazia antes era a fiscalização da tornozeleira eletrônica, que era aquele preso que sai no regime aberto ou em algum tipo de condicionante do processo, que era a tornozeleira eletrônica. Então, a gente faz o acompanhamento da tornozeleira eletrônica, há alguns anos, em Santa Catarina (Ferdinando

⁷⁵ Rondônia, Lei Complementar nº 1.102, de 2021, art. 19, inciso XX.

⁷⁶ As penas alternativas foram incluídas no Código Penal brasileiro pela a Lei nº 7.209, de 1984, que previa a prestação de serviços à comunidade, a restrição de direitos e a limitação de fins de semana. Posteriormente, a Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995) criou as figuras da transação penal e da suspensão condicional de processos. Em seguida, a Lei nº 9.714/ 1998 incluiu neste rol a perda de bens e valores e a prestação pecuniária.

⁷⁷ Por exemplo, a Lei nº 9.605/1998, sobre crimes ambientais, criou a possibilidade de prisão domiciliar para certas condutas.

⁷⁸ A Lei nº 11.343/2006, popularmente conhecida como Lei de Drogas, por exemplo, foi debatida sob a expectativa de setores mais progressistas a respeito da descriminalização do uso de drogas. O que aconteceu, porém, foi a manutenção do crime de uso de drogas, mas com indicação de pena não privativa de liberdade.

Gregório da Silva, profissional de custódia de Santa Catarina, em entrevista à pesquisa, 2022).

Há de se dizer que a saída dos novos policiais para uma atuação extramuros, mimetizando outras atuações da Polícia Militar, pode aprofundar problemas como perfilamentos raciais na abordagem de “suspeitos”, crítica comum às atuações das polícias militares que desembocam na seletividade criminal (Gomes; Gonçalves, 2022). Nesse sentido, seria aprofundada não apenas a seletividade, que aumenta a chance de pessoas negras e pobres serem encarceradas, mas, também, reduzida a chance de que as pessoas, uma vez selecionadas pelo sistema penal, saiam deste sistema.

O mecanismo para dificultar esta saída pode ser definido com a imagem que Wacquant (2008; 2009; 2014) utiliza para tratar do sistema penal norte-americano: uma “porta giratória”, por meio da qual a saída desemboca em uma reentrada quase imediata. Para o autor, o sistema penal aumenta a vigilância sobre indivíduos que são processados, submetendo-os a controles periódicos (como visitas domiciliares e testagens para uso de entorpecentes) a partir dos quais eles acabam sendo mais facilmente enquadrados em novos tipos penais e retornando às prisões.

No caso brasileiro, pode-se apontar que a alegação de que os policiais penais, conhecendo as pessoas presas, podem mais facilmente identificar tais indivíduos na rua, associada a atribuições de “abordagem de suspeitos”, abre o caminho para se ampliar a vigilância sobre tais indivíduos. Isso se dá tanto entre aqueles que já saíram das prisões quanto entre os que inicialmente receberam penas alternativas e passarão a ser vigiados pelos mesmos policiais penais que atuam nos estabelecimentos penitenciários.

No campo da segurança pública, tem-se, ainda, o risco de se aprofundar as fraturas horizontais (Beato Filho; Ribeiro, 2016) do sistema, ao introduzir na competição entre as polícias civil e militar uma nova corporação. Dadas as disputas que os entrevistados mencionaram na tentativa de se finalizar a retirada dos militares das unidades penitenciárias, bem como as dinâmicas de baixa cooperação e muita fricção entre as polícias civis e militares (Beato Filho; Ribeiro, 2016; Saporì, 2016), nada indica que a entrada da nova corporação vai introduzir melhorias na integração das forças.

A despeito dos problemas potenciais deste caminho e das evidências de que pouco se ganhará em resultados efetivos na redução dos eventos criminais (já que é fonte potencial de aprofundamento de problemas já colocados), esta saída dos policiais penais dos espaços carcerários tem sido conduzida pela via do isomorfismo coercitivo (DiMaggio; Powell, 2005).

Na tentativa de se firmar no campo da segurança pública, a Polícia Penal precisa se adequar a rituais que forjam a própria identidade do campo e conferem prestígio às instituições.

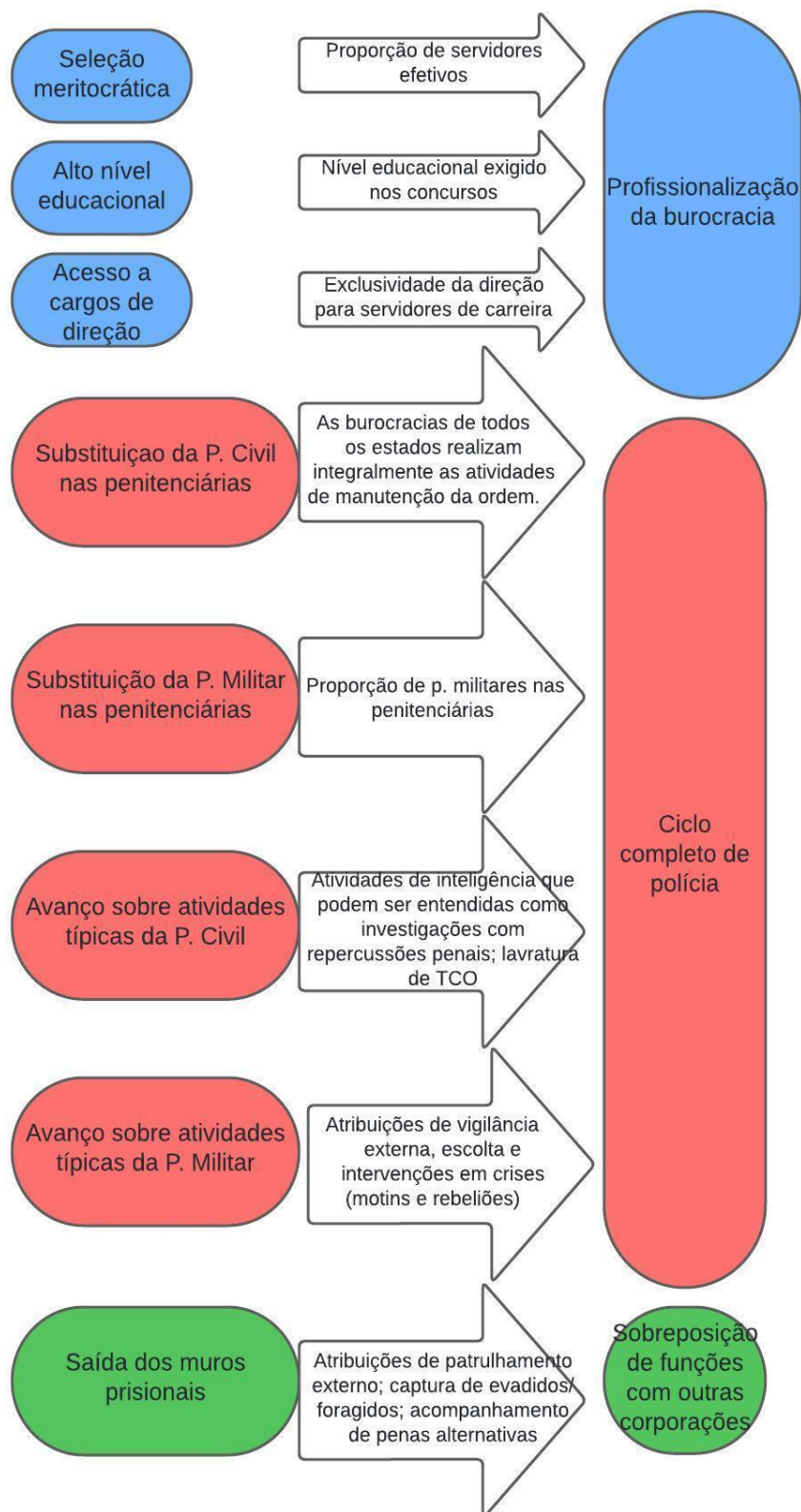
Atuar fora das prisões significa, então, se afastar do que Nascimento (2022, p. 900) chamou de “imagem de subalternidade no espaço que lhe é fundamento [dos profissionais] de existência, a prisão”. Neste caso, o combate aos coletivos criminais é uma das alegações de maior destaque na busca de prestígio no campo. Não à toa, reivindicar conhecimento do funcionamento de tais coletivos para participar da “guerra” a seus membros do lado de fora parece ser a estratégia destes profissionais para se firmarem diante das outras corporações.

3.7 Diferenças estaduais: uma direção, várias velocidades

Com fins de síntese, pode-se dizer que a burocracia de custódia nasceu na redemocratização na tentativa de se harmonizar, nos espaços prisionais, a repressão e a assistência às pessoas presas. Esta missão dual, porém, foi aos poucos superada em favor de uma atuação apenas repressiva. Nessa trajetória, tem-se a consolidação das atividades como funções, uma burocracia típica que caminha em direção à profissionalização. Ao mesmo tempo, aumentou-se o domínio dos ambientes prisionais com o avanço sobre funções típicas das Polícias Civil e Militar, o que aproxima a nova corporação de uma polícia de ciclo completo. Mais recentemente, tenta-se sair dos ambientes prisionais e ampliar o território de atuação.

A Figura 2 resume os elementos para, de acordo com a argumentação ao longo deste capítulo, as burocracias de custódia dos estados serem consideradas mais profissionalizadas, mais próximas do ciclo completo e em condições de competição externa com as outras duas corporações policiais.

Figura 2: Condições necessárias e variáveis utilizadas para evidenciar a profissionalização, a proximidade com o ciclo completo de polícia e a conquista de espaço de atuação fora dos muros prisionais



Fonte: Produzida pela pesquisa (2024).

Utilizando-se estes elementos do lado esquerdo da Figura 2 e as *proxys* que permitem mensurá-las, resumidas nas setas da Figura 2, propõe-se uma média da situação dos estados nos anos de 2015 e 2022. O objetivo não é classificar os entes federados, mas sim visualizar as diferenças entre eles, bem como as diferenças nos mesmos estados ao longo do corte temporal, a partir do que foi discutido até aqui. Para tanto, propõe-se um sistema simples de atribuição de valores 0 e 1 para todas as variáveis, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4: Mensuração das variáveis sobre as burocracias para fins de resumo comparativo

Conceito	Variável	Medidas
Profissionalização	Proporção de servidores efetivos	0= menos de 50% 1= mais de 50%
	Nível educacional exigido nos concursos	0= Médio 1= Superior
	Exclusividade da direção operacional para servidores de carreira	0= Não 1= Sim
Substituição de policiais militares nas atividades das penitenciárias	Proporção de policiais militares nas atividades de custódia	0= mais de 20% 1= menos de 20%
Avanço sobre atividades típicas da Polícia Civil	Lavratura de TCO	0= Não 1= Sim
Avanço sobre atividades típicas da Polícia Militar	Vigilância externa	0= Não 1= Sim
	Escolta	0= Não 1= Sim
	Intervenção em crises	0= Não 1= Sim
Saída dos muros prisionais	Patrulhamento externo	0= Não 1= Sim
	Recaptura de evadidos/foragidos	0= Não 1= Sim
	Acompanhamento de penas alternativas	0= Não 1= Sim

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

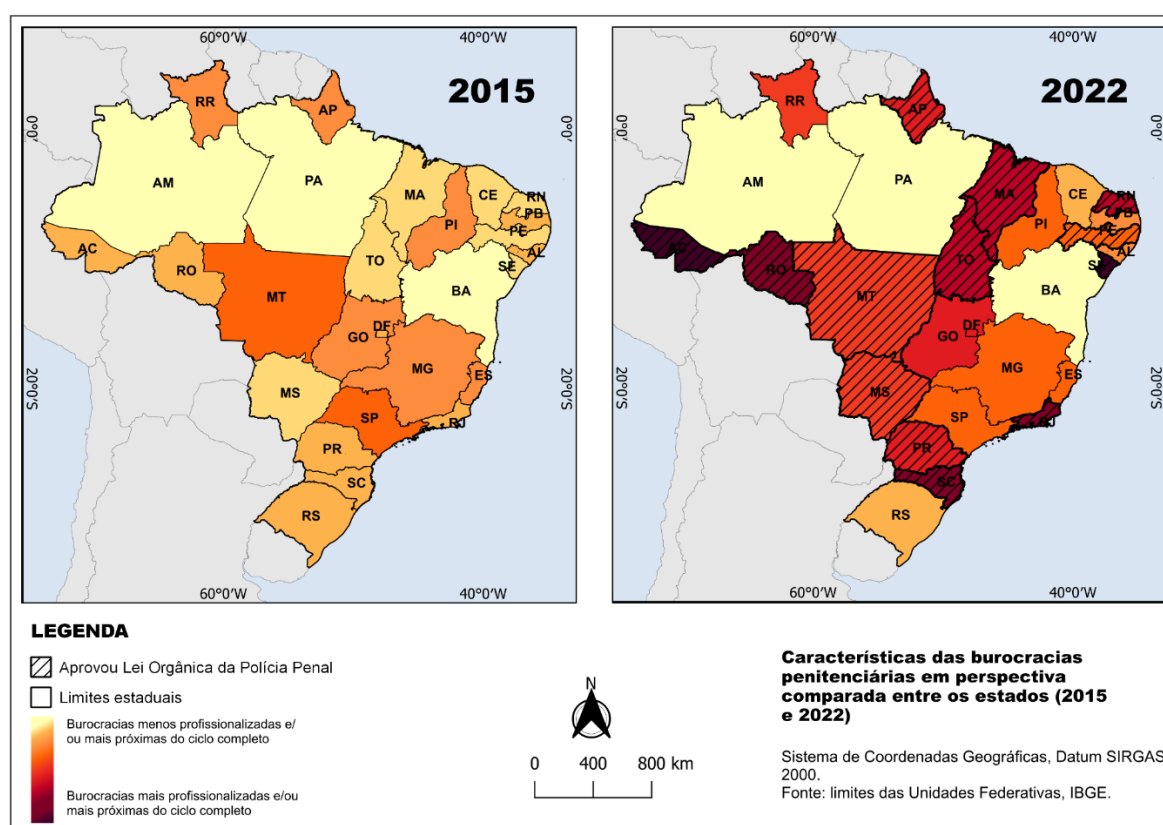
Além destas variáveis, explicitadas na Figura 2, foi incorporada a referência de número de custodiados por profissional. Ela é importante para se compreender o tamanho e o poder de pressão das categorias nos estados, bem como as condições de trabalho oferecidas a elas. Assim, estados com mais de cinco custodiados por profissional (marco estabelecido pela CNPCP) receberam a pontuação 1, e os demais, a pontuação 0.

Tendo em vista tais parâmetros, observou-se que, entre 2015 e 2022, os estados cujas burocracias mais caminharam em direção à profissionalização foram Rondônia, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Acre. Em todos estes casos, já havia uma burocracia forte com ampla presença de trabalhadores com vínculos efetivos, mas, ao longo do corte temporal, estes entes aumentaram a escolaridade exigida para ingresso na carreira, que passou de ensino médio para ensino superior, e determinaram a exclusividade da direção para servidores

efetivos, com mudanças, portanto, na base e no topo da carreira. O Acre também esteve entre os estados que mais caminharam para o ciclo completo de polícia, ao lado de Sergipe e Rio de Janeiro. Os três aprovaram leis orgânicas da Polícia Penal no período e saíram de um cenário no qual nenhuma das atribuições estudadas neste capítulo era prevista (com exceção da escolta, prevista no caso do Rio de Janeiro) para um patamar em que todas as atividades passaram a fazer parte do aparato legal.

Todos os pontos foram somados (de profissionalização e de ciclo completo) e, em uma escala de 0 a 12, formaram o cenário que pode ser observado no Mapa 5.

Mapa 5: Características das burocracias penitenciárias em perspectiva comparada entre os estados (2015 e 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa (2024). / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Nenhum Estado alcançou a pontuação máxima (12) da escala proposta, sendo que Acre e Sergipe, em 2022, foram os que chegaram mais perto disso, alcançando 10 pontos. Em ambos os casos, os entes deixaram de ganhar um ponto relativo ao tamanho do efetivo (de forma que há mais de cinco custodiados por trabalhador). Além disso, o Acre não fez a previsão legal da atribuição de vigilância externa das unidades, enquanto Sergipe tem a previsão de todas as funções citadas ao longo do capítulo, mas não garante exclusividade de direção da categoria por servidor de carreira.

Pode-se observar, no mapa, que todos os estados com pontuação mais alta – além de Sergipe e Acre (10 pontos), têm-se Rondônia, Sergipe, Rio de Janeiro e Santa Catarina (9 pontos) – aprovaram leis orgânicas no âmbito da Polícia Penal. Em geral, estes avançaram especialmente na previsão legal de novas atribuições e na exclusividade da direção da categoria para servidores de carreira, conforme já argumentado. Não há prevalência deste perfil de Estado em nenhuma região, de forma que não parece haver tendências regionais nessas trajetórias.

Na outra ponta, têm-se Bahia, Pará, São Paulo e Rio Grande do Sul, que não avançaram nenhum ponto na escala, o que reflete a falta de reformas nas carreiras destas burocracias entre 2015 e 2022. São estados com leis orgânicas mais antigas, e a situação é mais acentuada na Bahia, no Pará e no Amazonas. Nestes, não há previsão legal de qualquer das atribuições discutidas neste trabalho. No caso da Bahia, a situação é reflexo da antiguidade da Lei Orgânica em vigor, de 1997. No caso do Pará, sequer há uma Lei Orgânica. Já no Amazonas, há uma Lei Orgânica de 2010, mas a categoria tem baixa proporção de profissionais efetivos e alta de terceirizados, indicando estratégias de privatização avançadas, o que enfraquece o poder de pressão da categoria.

É necessário pensar, a partir deste panorama, nos significados em termos de resultados das políticas penitenciárias que as reformas nestas burocracias podem produzir. Para tanto, são apresentadas, a seguir, duas hipóteses de trabalho.

3.8 Novas hipóteses (H3, H4, H5 e H6)

Ao longo deste capítulo, pôde-se confirmar a H1. Ou seja, conforme previsão da hipótese, as burocracias de custódia foram reformadas ao longo das últimas décadas de forma a se assemelharem cada vez mais com as polícias civil e militar. Isso se deu por meio de processos isomórficos (DiMaggio; Powell, 2005), e, embora a trajetória esteja em momentos diferentes nos estados, há indícios de que todos caminham na mesma direção. A aprovação da emenda da Polícia Penal nacionalmente deve funcionar como acelerador deste movimento, por meio de isomorfismo coercitivo (nesse caso, relacionado ao cenário legal/formal), em especial nos estados que estão mais atrasados nas reformas identificadas.

Se o tipo de cidadão com o qual a burocracia se relaciona é essencial para se entender como a discricionariedade é manejada no cotidiano (Lotta; Kirschbaum, 2022), é necessário

indicar que a “clientela”⁷⁹ atendida por esses trabalhadores de custódia é formada por grupos vulnerabilizados em função, especialmente, de classe social e raça. A população carcerária, portanto, tem baixo *status* social, e há uma compreensão difundida de que o tratamento a ser conferido a ela não deve se pautar pelo respeito aos direitos (Karam, 1996; Caldeira, 1991; 2011).

O cenário favorece o que Dubois (2019) chamou de “truque de implementação” da política pública: mantém-se a função dual da pena (punir e ressocializar), mas retira-se dos principais burocratas de nível de rua que atuam nas penitenciárias a função de ressocialização. A ressocialização é, portanto, inviabilizada sem ser retirada oficialmente dos objetivos da política. Creditam-se as violações de direitos à discricionariedade destes atores, por fim, mas sem alterar a trajetória de fortalecimento repressivo da burocracia. Como resultado não planejado, tem-se o nascimento de uma força policial com grande efetivo que não quer mais se manter restrita aos muros prisionais.

A trajetória é uma confirmação do ciclo vicioso da Racionalidade Penal, conforme proposto por Pires (2004). Assim, a burocracia nasceu dual, com uma missão voltada ora para os “atributos negativos” (punição), ora para os “atributos positivos” (garantia de direitos) da penalidade. Conforme previsto por Pires (2004), porém, os segundos (atributos positivos) foram aos poucos neutralizados, até o ponto de serem suprimidos pelos primeiros (atributos negativos). Em outras palavras, cria-se uma nova burocracia de custódia com fins de superar problemas causados pela presença de policiais nas penitenciárias. Ao localizar esta nova burocracia no “sistema de ideias” (Pires, 2004) da segurança pública, porém, ela se espelha nas polícias até se tornar uma delas. Esta trajetória neutraliza o projeto de superação de violações de direitos via criação de uma nova burocracia.

As três hipóteses apresentadas a seguir, a serem testadas no Título III desta tese, ajudam a verificar essa neutralização.

H3: Os custodiados que estão mais bem instrumentalizados para a busca do direito à liberdade devem estar em estados com as burocracias mais profissionalizadas. Tem-se que burocracias mais profissionalizadas geram registros administrativos mais consistentes, e a hipótese deriva da ideia de registros administrativos como ferramentas promotoras de direitos, a ser mais bem explicitado no Capítulo 6.

⁷⁹ O termo “cliente” é utilizado no trabalho seminal de Lipsky (2019) para se referir aos cidadãos com os quais a burocracia de nível de rua interage.

H4: As menores proporções de óbitos registrados como por “causa desconhecida”, o que dificulta o acesso ao direito ao esclarecimento das mortes, devem estar em estados com as burocracias mais profissionalizadas. Espera-se que burocracias mais profissionais tenham fluxos de apuração das mortes, com comunicação com outros órgãos (como Polícia Civil e unidades de saúde), mais estabelecidos e fluidos. Como resultado, devem gerar menos registros de mortes por razões desconhecidas.

H5: Os custodiados que estão mais bem instrumentalizados para a busca do direito à liberdade devem estar em estados com burocracias de custódia mais próximas do ciclo completo. Essas burocracias entendem como sua maior responsabilidade a manutenção da ordem e da segurança nos espaços prisionais. Os registros administrativos que podem melhor instrumentalizar os custodiados para a busca de tal direito podem ser, também, facilitadores da ordem prisional. Isso porque ajuda a separar os custodiados pelos crimes e tempo de pena, por exemplo, ou ainda planejar fluxos de entrada e saída.

H6: As maiores proporções de óbitos registrados como por “causa desconhecida”, o que dificulta o acesso ao direito ao esclarecimento das mortes, devem estar em estados com burocracias de custódia mais próximas do ciclo completo. Estas burocracias tendem a dominar os ambientes internos das penitenciárias, o que pode redundar em blindagem para a atuação de outras forças de segurança pública e de profissionais de outras áreas, como a saúde. Assim, investigações criminais de mortes, que deveriam ser feitas pela Polícia Civil, podem ser dificultadas (por alteração do cenário do crime ou impedimento de entrada dos policiais civis, por exemplo). Ainda, o trabalho de médicos-legistas pode ser dificultado (pela não conservação adequada dos corpos, por exemplo).

Tais hipóteses não são excludentes entre si e demonstram que a profissionalização pode resultar em melhorias na instrumentalização dos custodiados para a busca de direitos. As reformas na direção do ciclo completo, porém, só o fazem se isso for um resultado não esperado de estratégias para aumento de controle sobre os custodiados (H4). Quando não é este o caso, a tendência é que estados com a burocracia mais próxima do ciclo completo abriguem custodiados com menos ferramentas administrativas para buscar seus direitos (H5).

Ainda, o movimento recente de saída dos estabelecimentos penais tende a aprofundar as fraturas da segurança pública (Beato Filho; Ribeiro, 2016), em especial, por três razões: i) mais uma corporação entra na competição por recursos e reconhecimento; ii) esta nova

corporação é possivelmente a que já mais se aproxima do ciclo completo de polícia; e iii) a nova força também busca autonomia (e, em alguns casos, já a tem) e desafia a governança democrática (Proença Júnior; Muniz; Poncioni, 2009) da segurança. Esta saída das penitenciárias não será escrutinada por esta tese e segue como agenda futura de pesquisa.

CAPÍTULO 4: OUVIDORIAS PENITENCIÁRIAS – QUEM GUARDA OS GUARDAS?

Dada a relevância, no contexto da democracia, da transparência e da responsividade de órgãos públicos às demandas dos cidadãos, o que pode ser resumido na ideia de *accountability*, a adoção de órgãos de controle torna-se quase mandatória. Ou seja, trata-se de uma estratégia que se repete nas diferentes políticas públicas, constituindo-se como um mito institucional (Meyer; Rowan, 1991). Como tal, é reproduzido de forma semiautomatizada, sem as devidas avaliações dos resultados da sua implantação, o que pode desembocar em certa irracionalidade nos institutos construídos com esse fim (Meyer; Rowan, 1991).

O foco deste capítulo é nas ouvidorias penitenciárias, criadas com o objetivo de se constituir como um órgão de controle externo da política do ponto de vista do mito institucional citado. Estas ouvidorias existem para diferentes políticas públicas no Brasil, incluindo as corporações policiais que conformam o campo da segurança pública. Nesse campo, espera-se que a estratégia ajude a superar alguns dos problemas que levam à fratura de legitimidade (Beato Filho; Ribeiro, 2016). Há de se considerar, porém, que estratégias de *accountability* são conflitantes com a busca por autonomia das corporações policiais, que implica em menor responsividade a atores externos na maioria dos estados, gerando problemas de governança democrática (Proença; Muniz; Poncioni, 2009).

Argumenta-se, aqui, então, que a adoção das ouvidorias penitenciárias tem sido meramente cerimonial (Meyer; Rowan, 1991). Ou seja, como institui a H2, na maioria das vezes, as ouvidorias penitenciárias não foram construídas com vistas ao efetivo aumento do controle externo dessa política, mas sim apenas como busca de alguma legitimação no contexto democrático. Afinal, falta aos institutos características básicas das ouvidorias públicas, em especial eleição e mandato fixo para seus titulares (Lyra, 2011b; 2016).

É essa adoção cerimonial que faz com o que a estratégia de *accountability* seja apenas um mito, no sentido de que não busca desenhos institucionais com resultados efetivos do ponto de vista do controle. A construção dessas ouvidorias penitenciárias se dá a partir de isomorfismo coercitivo (Meyer; Rowan, 1991). Nesse sentido, trata-se de uma espécie de ritual de conformidade, que permite a existência de sistemas penitenciários, com todos os seus atributos negativos (Pires, 2004), em um contexto democrático. Há de se dizer, porém, que, conforme argumentado por Meyer e Rowan (1991), mesmo a adoção cerimonial de certos mitos institucionais é capaz de produzir efeitos. Ainda que cerimonial, se submeter a estes

mitos pode trazer novos atores para a construção da instituição ou alterar o equilíbrio de forças, gerando resultados significativos.

Sendo assim, ainda que “ouvidorias cerimoniais”, é necessário entender tais institutos, identificar suas diferenças nos estados e observar sua relação com os resultados das políticas. Tendo isso em vista, a análise das ouvidorias penitenciárias que aqui se propõe é, em grande medida, inaugural, já que pouco se sabe sobre esses institutos no âmbito das políticas penitenciárias brasileiras, sem nenhum trabalho publicado a respeito até o momento (maio de 2024)⁸⁰. Apesar da lacuna, há uma robusta literatura sobre *accountability* e ouvidorias, que será apresentada na primeira seção deste capítulo.

Em seguida, serão feitas algumas notas metodológicas. Por fim, serão apresentadas as análises sobre as ouvidorias penitenciárias, começando pela demonstração da expansão das ouvidorias penitenciárias pelo país e seguindo, então, para análises sobre a autonomia, a missão das ouvidorias e a organicidade destes institutos nos estados.

4.1 Transparência, responsabilização e voz: as dimensões do *accountability*

A democracia impõe a construção de formas de se limitar o poder e de se garantir certo grau de responsividade da Administração Pública para os cidadãos, o que tem sido endereçado na literatura a partir da ideia de *accountability*. Os elementos centrais do *accountability* seriam, segundo Schedler (1999), dois: *answerability* e *enforcement*. O primeiro poderia ser subdividido na necessidade de se prestar informações e de se justificar publicamente as decisões político-administrativas. Por falta de palavra melhor, será traduzido neste trabalho como “transparência”. O segundo estaria centrado na possibilidade de se determinar sanções aos considerados malfeitos, o que pode se dar tanto por destituição do cargo quanto por impactos reputacionais, por exemplo. Aqui, será chamado de “responsabilização”. Estas duas dimensões centrais são dissociáveis:

É possível, em princípio, encontrar instâncias em que a ideia de *accountability* esteja dissociada de uma de suas dimensões centrais – seja ela transparência ou responsabilização – sem necessariamente criar como resultado “subtipos reduzidos” de *accountability*. Concluo, portanto, que a *accountability* não representa um conceito “clássico” apresentando um núcleo duro de características invariáveis básicas. Em vez disso, deve ser

⁸⁰ Busca feita no Portal de Periódicos da Capes no dia 9 de novembro de 2022 com o uso dos termos “ouvidoria” e “penitenciária” retornou cinco resultados. Destes, quatro levaram ao mesmo trabalho, sobre a controladoria da Polícia Militar do Ceará. O último trabalho que a plataforma retornou à busca é intitulado “Violação de direitos humanos no sistema penitenciário”, com autoria, e, embora cite as ouvidorias, não endereça diretamente questões sobre o seu funcionamento.

considerado como um conceito “radial” cujos “subtipos” ou expressões “secundárias” não compartilham um núcleo comum, mas carecem de um ou mais elementos que caracterizam a categoria “primária” prototípica (Schedler, 1999, p. 18, tradução nossa⁸¹).

Embora estas dimensões e estes princípios gerais sejam bem aceitos na literatura, há uma série de divergências conceituais que ainda não foram resolvidas. Mainwaring (2003) organiza cinco das principais discordâncias nos estudos: i) que tipos de pedidos de informação/justificação podem ser enquadrados no conceito; ii) se as respostas demandadas deveriam ser apenas no que tange a questões legais ou poderiam abranger as materiais; iii) se a capacidade de sanção deve ser necessariamente direta por parte do órgão de controle; iv) se o conceito só abarca relações *principal-agent*⁸²; e v) quais atores podem ser considerados nos mecanismos de *accountability*.

Consciente de tais inconsistências, Mainwaring (2003) sugere, então, sua conceituação. Para ele, *accountability* é uma relação formal de controle e/ou sanção na qual oficiais ou burocratas públicos são demandados por transparência ou sancionados por atos considerados ilegais ou ilegítimos. Segundo o autor, nem todo pedido de informação/justificação é considerado; apenas aqueles realizados no âmbito de relações formais entre instituições, mas não apenas as restritas pelo binômio *principal-agent*. O controle abrange tanto aspectos legais quanto materiais da atuação, e o órgão não necessariamente precisa ter poder de sancionar diretamente a autoridade pública.

Sobre quais atores podem ser considerados como mecanismos de *accountability*, Mainwaring (2003) cita exemplos como agências de controle e o Judiciário. A diversidade de atores que a literatura tem abarcado, porém, é mais ampla e acaba clamando por esforços classificatórios. A categorização mais clássica nesse âmbito é a proposta por O'Donnell (1994) entre *accountability* vertical e horizontal. A primeira pressupõe desigualdade de poder entre os atores e seria representada por relações de controle entre sociedade civil e Estado,

⁸¹ No original: “It is possible, in principle, to find instances where the idea of accountability is dissociated from one of its core dimensions – be it enforcement or answerability – without necessarily creating ‘diminished subtypes’ of accountability as a result. I conclude accordingly that accountability does not represent a ‘classical’ concept displaying a hard core of invariable basic characteristics. Instead, it must be regarded as a ‘radial’ concept whose ‘subtypes’ or ‘secondary’ expressions do not share a common core but lack one or more elements that characterize the prototypical ‘primary’ category”.

⁸² As relações *principal-agent* são aquelas definidas, no âmbito da Teoria da Agência, como as relações de delegação de funções a partir de assimetrias que se constituem entre quem delega, chamado de *principal*, e o delegatário, o *agent*, notadamente assimetrias informacionais em favor do último. A Teoria da Agência foi criada na década de 1970 no campo da Economia, mas tem sido amplamente utilizada na Ciência Política no estudo de uma série de relações, seja entre eleitos e eleitores em democracias, seja entre governos centrais e regionais em federações ou entre atores eleitos e burocracias no funcionamento administrativo do Estado (Shapiro, 2005).

tendo as eleições como exemplo clássico. Já a segunda seria a relação entre iguais, de forma que se trataria de controle entre poderes estatais autônomos.

Muitos autores se debruçaram sobre a proposta classificatória de O'Donnell (1994), e algumas críticas se tornaram proeminentes. Uma delas questiona a hierarquização dos atores, apontando que, se um pode sancionar o outro, há necessariamente um desnível de poder, de forma que não se pode chamar de horizontais os mecanismos de *accountability* entre os Poderes do Estado (Moreno; Crisp; Shugart, 2003). Assim, as relações entre Executivo e Legislativo, por exemplo, não seriam de *accountability*, mas sim de “trocas horizontais”⁸³, no sentido de que ambos são braços equivalentes de poder que, em relação, produzem políticas públicas. Além disso, eles apontam que nem sempre relações intragoverno se dão entre entes de poder equivalente, como pressupõe a ideia da horizontalidade.

Moreno, Crisp e Shugart (2003), por exemplo, entendem o poder sancionatório como imprescindível ao *accountability*. Essa diferença faz com que algumas instituições, como o Ministério Público e o *ombudsman*, também não sejam considerados pelos autores como mecanismos de *accountability*. Eles chamam tais dispositivos de “superintendências de relações horizontais”⁸⁴, que, se suficientemente independentes (ou seja, se não puderem ter seus titulares afastados do cargo pelas autoridades do Poder Executivo ou pelas maiorias legislativas simples), preenchem a dimensão de transparência do *accountability*. Isso pode ser crucial, segundo os autores, para controlar abusos, já que as informações e justificativas tornadas públicas por essas superintendências podem desembocar em sanções, a serem levadas a cabo por outros órgãos.

Pode-se dizer, então, que, em síntese, o *accountability* pressupõe duas dimensões: a transparência e a responsabilização, que podem ser dissociadas para alguns autores, mas não podem para outros. Mecanismos como o *ombudsman*, por isso, podem ser considerados como de *accountability* para alguns (quando só a transparência é aceita como dimensão suficiente), mas não para outros. Para estes últimos, apesar de não serem mecanismos de *accountability*, estes órgãos podem, ainda, ser essenciais para se impedir abusos de poder e, portanto, se limitar o Estado. Seja como for, ambas as dimensões, transparência e responsabilização, precisam se realizar por meio de relações institucionais formais.

Na busca da conceituação de *accountability*, os autores até aqui citados acabam por também destacar as características das instituições que poderiam efetivamente contribuir para se impedir abusos dos agentes do Estado. Pensando em órgãos que visam à transparência, e

⁸³ No original: Horizontal Exchange.

⁸⁴ No original: Horizontal Relationships Superintendence.

não a sanção, Moreno, Crisp e Shugart (2003) falam na necessidade de independência em relação a outros poderes. Mainwaring (2003), por sua vez, ressalta a formalização das relações entre controlador e ente a ser controlado como indispensáveis. Já Schedler (1999) indica que a *accountability* precisa ser feita publicamente se busca limitar o poder. Para ele, tentar utilizar este instrumento “a portas fechadas” tende a transformá-lo em “caricatura”.

Espera-se que as instituições com as características descritas exerçam atividades que ajudem na limitação do poder do Estado. O controle a ser exercido por elas pode recair tanto sobre agentes eleitos quanto sobre ocupantes de cargos de alto escalão ou a burocracia de modo mais amplo. Em cada caso, alguns desafios se colocam. O'Donnell (1994) já apontou, por exemplo, as dificuldades de se controlar horizontalmente agentes eleitos, em especial do Poder Executivo, nas “novas democracias”⁸⁵, as quais ele denominou de Democracias Delegativas, em razão destes desafios.

Tais desafios têm levado à construção de novos mecanismos de *accountability*, muitos dos quais têm sido classificados como *social accountability*, que se diferenciam de outros modelos pela participação direta dos cidadãos e expandem a ideia do controle vertical para além das eleições. Apesar de o termo ter amplo uso, Malena, Forster e Singh (2004, p. 10, tradução nossa⁸⁶) consideram que ele “é, em certo sentido, um equívoco, uma vez que não se refere a um tipo específico de responsabilidade, mas sim a uma abordagem específica (ou conjunto de mecanismos) para se exigir responsabilidade”. Assim, qualquer iniciativa com vistas a garantir a responsabilização de atores estatais a partir do engajamento da sociedade civil caberia no conceito, de jornalismo investigativo a conselhos consultivos ou deliberativos.

Classificados como controle externo, tais mecanismos contribuiriam para melhorar a governança pública e desenvolver a entrega de serviços públicos de melhor qualidade (Malena; Forster; Singh, 2004). Trata-se, portanto, de um controle voltado essencialmente para a burocracia que está em contato direto com a população, ou seja, a burocracia de nível de rua (Lipsky, 2019). Para tanto, um fator crítico de sucesso estaria na institucionalização das iniciativas no âmbito do Estado: dentre todas as iniciativas possíveis, teriam mais sucesso aquelas que conseguem se relacionar de forma institucional e formal com estruturas de governança internas já existentes do aparato estatal (Malena; Forster; Singh, 2004).

Em diálogo com a literatura sobre *accountability* já discutida, Camargo e Jacobs (2013) adicionam às dimensões de transparência (*answerability*) e responsabilização

⁸⁵ Democracias fundadas a partir da década de 1970.

⁸⁶ No original: “The term social accountability is, in a sense, a misnomer since it is not meant to refer to a specific type of accountability, but rather to a particular approach (or set of mechanisms) for exacting accountability”.

(*enforcement*) propostas por Schedler (1999) a dimensão da voz (*voice*) para definir a *social accountability*. Esta “voz” configura-se como os instrumentos para que as pessoas expressem suas preferências, opiniões e visões enquanto fazem demandas ao Estado. Mais do que uma miríade de opiniões individuais, os mecanismos de *social accountability* precisam agregar e articular tais vozes, gerando com elas informações úteis e demandas práticas. Ainda, seria necessário um canal eficiente e contínuo para a transmissão dessas informações e demandas para atores com poder decisório (Camargo; Jacobs, 2013).

As principais potencialidades destes mecanismos estão associadas com a provisão de serviços públicos em níveis locais, na ponta da implementação das políticas (Camargo; Jacobs, 2013). Por um lado, este é um *locus* onde o controle estatal direto tende a ser mais falho, enquanto, por outro, é o espaço onde os cidadãos cotidianamente se relacionam com as políticas estatais, tornando o monitoramento direto uma ferramenta útil ao Estado e possível aos cidadãos. É nesse sentido que as “vozes” são consideradas ferramentas úteis de *accountability* quando agregadas, articuladas e encaminhadas às autoridades responsáveis – ciclo que exige alguma institucionalização destes mecanismos.

Uma das políticas públicas que têm sido envoltas nesse tipo de *social accountability* em diversos países é a da segurança pública, notadamente a atuação policial. Por meio de iniciativas que ficaram conhecidas nos países anglo-saxões como *civilian oversight*, busca-se a construção de modelos de investigações conduzidas por civis sobre a atuação policial. O principal pilar destas iniciativas é o aumento da confiança da população nestes processos investigativos, já que se tira da polícia o poder de investigar a própria polícia e aproxima os cidadãos das práticas e normas de policiamento (Prenzler; Ronken, 2001).

Estes mecanismos, porém, ainda enfrentam alguns obstáculos, a começar pelo seu efetivo caráter “civil” (não militar), já que, como demonstra Savage (2013), muitos dos membros dos conselhos de *civilian oversight* são provenientes das carreiras policiais. A *expertise* destes é valorizada tanto no que diz respeito a técnicas investigativas e procedimentos policiais, que ajudariam a avaliar eventuais denúncias de má conduta, quanto de cultura policial, que ajudaria a entender a escolha dos oficiais em serviço. Por outro lado, eles são vistos com desconfiança porque estariam menos abertos à construção de novos procedimentos e culturas policiais e estariam afastados das reais demandas dos cidadãos quanto a tais procedimentos, minando a legitimidade dos conselhos (Savage, 2013).

4.1.1 Accountability no Brasil: rede de controle

O *accountability*, em suas múltiplas dimensões (transparência, responsabilização e voz), é realizado, no Brasil, a partir de uma rede de órgãos e entidades que atuam paralela e conjuntamente. Desde a Constituição Federal de 1988, dois órgãos são fundamentais nesse sentido: o Ministério Público e a Defensoria Pública. Ambos atuam como “fiscais da lei” ou “guardiães dos vulneráveis” (Kiame, 2023). Nesse sentido, fiscalizam a atuação do Poder Público em diversas frentes e atuam, por exemplo, na garantia de acesso à saúde universal⁸⁷ e na reparação de danos causados por ações governamentais e/ou de empresas privadas⁸⁸.

É no âmbito do Ministério Público que, primeiramente, surgiram as ouvidorias, com vistas a receber as demandas dos cidadãos. Já na década de 1990, estas ouvidorias passaram a ser reproduzidas nos Poderes executivos, nacional e estaduais. Da maneira como se estabeleceram nas secretarias, nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo, podem ser considerados, de acordo com a literatura internacional, como mecanismo de *accountability* (Mainwaring, 2003) ou como superintendência de relações horizontais (Moreno; Crisp; Shugart, 2003). Seja como for, trata-se de um mecanismo com ênfase em especial na característica de transparência, conforme definida por Schedler (1999).

Esta ênfase se dá pela adaptação do formato dos *ombudsmen*, típico dos países escandinavos e que inspiraram as ouvidorias (Lyra, 2011b). Os órgãos escandinavos caracterizam-se por serem instâncias unipessoais, ou seja, comandadas por um titular que tem toda a autoridade sobre o seu funcionamento. Estes titulares são, em geral, eleitos pelos parlamentos com mandatos fixos e têm algumas prerrogativas jurídicas que lhes garantem certo poder coercitivo frente aos agentes estatais. No modelo que acabou prosperando no

⁸⁷ Uma atuação frequente dos órgãos na área da saúde é na demanda judicial por medicamentos autorizados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), mas ainda não incluídos no rol do SUS. Em 2018, o STJ decidiu sobre a legitimidade do Ministério Público em propor ações judiciais dessa natureza. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-05-03_06-58_Ministerio-Publico-tem-legitimidade-para-pleitear-remedios-e-tratamentos-para-beneficiarios-individualizados.aspx. Acesso em: 18 jun. 2024. Já em 2023, o STJ decidiu sobre a legitimidade e competência das defensorias públicas da União e dos estados nessas atuações. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/28042023-Primeira-Secao-fixa-teses-sobre-legitimidade-e-competencia-em-aco-es-com-pedido-de-medicamento.aspx>. Acesso em: 18 jun. 2024.

⁸⁸ Exemplo recente é a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Sul na atuação de estabelecimentos que aumentaram abusivamente os preços diante das enchentes que assolaram o Estado no primeiro semestre de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/18/ministerio-publico-do-rs-recebeu-mais-de-600-denuncias-de-estabelecimentos-com-precos-abusivos.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2024. Outro exemplo é a atuação do Ministério Público e da Defensoria de Minas Gerais no levantamento de danos a serem indenizados depois de rompimento da barragem da mineradora Vale. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/porta/menu/comunicacao/noticias/mpmg-apresenta-relacao-de-danos-a-serem-considerados-em-processo-que-trata-da-indenizacao-dos-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-da-vale-em-brumadinho.shtml>. Acesso em: 18 jun. 2024.

Brasil, porém, o que se viu foi o *ombudsman* ter suas características divididas com outras instituições, notadamente o Ministério Público, de forma que as ouvidorias perderam suas prerrogativas jurídicas e, portanto, sancionatórias (Lyra, 2011b).

Assim, busca-se controlar os agentes públicos solicitando (e publicizando) informações e justificativas para as decisões tomadas. Com o advento da LAI, em 2011, esses institutos se tornaram, em muitos estados, os responsáveis por organizar as informações do Poder Executivo com vistas a responder às demandas dos cidadãos, ampliando a transparência das ações governamentais. Mantida a característica de unipessoalidade dos órgãos, a coerção foi limitada ao que se convencionou chamar de “magistratura de persuasão”. Ou seja, o ouvidor deveria, por meio da sua legitimidade pessoal e de ferramentas de pressão política e administrativa, convencer as autoridades a agirem em determinada direção (Lyra, 2011b).

Em suma, estes órgãos, implantados pelo Estado, deveriam receber manifestações dos cidadãos sobre a atuação dos agentes públicos, a maioria burocratas de nível de rua com os quais esses cidadãos se relacionam. A partir destas, espera-se que busquem informação/justificação (transparência) para o relatado, bem como outras providências cabíveis no âmbito da “magistratura de persuasão”. Conformar-se-iam, portanto, como um órgão de *social accountability*, trazendo para si a dimensão da voz conforme descrita por Camargo e Jacobs (2003). Nesse sentido, os órgãos poderiam potencializar a capacidade de controle das ações na linha de frente dos serviços públicos, mais difíceis de serem fiscalizadas pelo poder central e mais conhecidas dos cidadãos (Camargos; Jacobs, 2003).

Argumenta-se que, para se garantir os direitos dos cidadãos, objetivo primordial das ouvidorias em órgãos públicos, é preciso que estas “vozes” sejam agregadas de forma a subsidiar uma atuação com vistas a controlar os agentes estatais (Lyra, 2011b). Este controle só pode ser feito se o instituto tiver autonomia, plasmando a necessidade de “independência” ressaltada por Moreno, Crisp e Shugart (2003) no que tange a este tipo de mecanismo. Se nas ouvidorias privadas restrições ou impedimentos à autonomia podem ser aceitas, no âmbito público, esse formato acaba por conformar “ouvidorias obedientes” (Lyra, 2004). Essa desejada autonomia tem um núcleo central que está na autonomia política, conformada pela garantia de um mandato para o titular e de uma escolha independente das autoridades a serem controladas.

O mandato busca garantir que o ouvidor não possa ser desligado do cargo se sua atuação criar incômodos para a autoridade. Já no que tange à escolha do titular, tem-se que este ouvidor não deveria ser escolhido pela autoridade a ser controlada, mas sim por colegiados de atores mais representativos da população atendida pela política. No formato

escandinavo, em geral, coloca-se a escolha para os parlamentos (Lyra, 2016), mas, na sua adaptação brasileira, espera-se maior envolvimento da sociedade civil, transformando este órgão em também um instituto participativo (Comparato, 2016).

Como argumenta Comparato (2016), a compreensão das ouvidorias como institutos participativos tem relevância para além da autonomia em relação à autoridade. Com a ampliação da participação (por meio de eleições de titulares provenientes da sociedade civil, por exemplo), pode-se trazer os cidadãos para participar da implementação e avaliação das políticas. Complementa-se, assim, o potencial democrático de outros institutos participativos, como os orçamentos e as audiências públicas, já que estes últimos tendem a incidir nos momentos iniciais dos ciclos de políticas públicas, enquanto as ouvidorias incidiriam sobre os momentos finais. Essa maior participação social em mecanismos de *accountability* tem sido defendida como forma de aumentar a legitimidade da democracia brasileira frente à chamada “crise de representatividade” no modelo meramente eleitoral (Filgueiras, 2011).

Estas características desejáveis às ouvidorias públicas, porém, acabaram negadas a muitos dos institutos criados no Estado brasileiro. De acordo com Lyra (2011b), viu-se, na década de 1990, quando as ideias neoliberais eram dominantes, a expansão das ouvidorias por órgãos estatais e empresas privadas. Mas esta expansão se deu em um modelo que, se pode ser favorável para as últimas, voltadas à missão mais modesta de proteger as relações comerciais, não o seria para os primeiros em seu papel de garantidor de direitos. Importante lembrar que, ao contrário do que se dá nas relações comerciais, as relações entre a burocracia de nível de rua e os cidadãos são involuntárias, ou seja, os ditos “clientes” não podem escolher estar ou não nestas relações (Lipsky, 2019).

Isso acabou por reduzir a relevância e o potencial de *accountability* das ouvidorias, que passaram a funcionar mais como canal de comunicação (ponte entre autoridade e cidadão em uma tentativa de “dupla representação”) ou instrumento de gestão (assessoramento da autoridade na busca de eficiência), com poucas funcionando como “institutos de participação”, conforme classificação proposta por Quintão (2018). Este perfil é comum nas ouvidorias do campo da segurança pública sobre as quais a literatura já produziu algum conhecimento, como será indicado a seguir.

4.1.2 Ouvidorias na segurança pública: panorama

Limitar e controlar o uso da força do Estado é essencial para se garantir a legitimidade estatal, inclusive sobre tal prerrogativa (o uso legítimo da força). Alguns trabalhos já endereçaram como o uso exacerbado, e fora dos limites legais, dessa força estatal, que recai sobre algumas populações, localiza o Brasil em uma certa “incompletude” democrática, posto que nega a alguns cidadãos a defesa efetiva contra o despotismo do Estado (Méndez; O’Donnell; Pinheiro, 2000; Lima, 2019). É no âmbito das polícias que os (des)controles sobre este poder coercitivo estatal têm sido primordialmente estudados no Brasil.

Assim, trabalhos inaugurais sobre as ouvidorias de polícia, que começaram a ser fundadas no fim da década de 1990, apontam para a grande desconfiança da população em relação a estes órgãos, que, muitas vezes, são administrados por policiais de carreira e, portanto, não são vistos como externos às corporações (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003), prerrogativa essencial dos mecanismos de *social accountability*. Além disso, dificuldades com a falta de recursos humanos e financeiros fazem, muitas vezes, com que, de fato, as investigações fiquem a cargo das próprias corporações denunciadas, não raramente dos batalhões/delegacias de onde vieram as violências, minando a ideia de *civilian oversight*. Também os policiais veem com desconfiança essas ouvidorias, que são entendidas como instância utilizada para prejudicar as corporações e seus membros (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003).

Os problemas foram constatados em outros estados (Comparato, 2005), que apontam, ainda, as dificuldades políticas de órgãos que, muitas vezes, não têm autonomia administrativa e orçamentária. O mais comum é que tais ouvidorias sejam vistas como “inimigas”, uma vez que sua função é exatamente registrar as falhas do Estado, de forma que alguns governadores buscam sufocar, em geral com restrições orçamentárias, seu trabalho e, por vezes, proibir a publicação de dados, por exemplo. Dessa forma, minam características fundamentais de qualquer instituto com pretensões de realizar *accountability*, como independência (Moreno; Crisp; Shugart, 2003) e transparência (Schedler, 1999). São exemplos do que pode ser chamado de “ouvidorias obedientes” (Lyra, 2004).

A questão da falta de autonomia é especialmente preocupante no campo da segurança pública, já que os órgãos com prerrogativas jurídicas na defesa dos direitos individuais não têm conseguido atuar satisfatoriamente no controle do uso da força pelo Estado. No caso do Ministério Público, o órgão é imbuído de funções por vezes contraditórias entre si, como proteger os direitos dos indivíduos acusados ou condenados por crimes e ser o seu advogado

acusatório. Nesse contexto, os membros desse Poder têm, em regra, se esquivado de atuar como efetivo controle externo de forças de segurança (Ribeiro, 2017), deixando a missão de garantia contra os abusos para a esfera administrativa das ouvidorias. As defensorias públicas, por sua vez, assumem esse papel em alguns estados (Kiame, 2023), mas o problema aqui reside na falta de estrutura destes órgãos⁸⁹. Levantamento de 2013 identificou que apenas 28% das comarcas do país contavam com Defensoria Pública (IPEA, 2013).

Este cenário acaba por repousar nas ouvidorias maior responsabilidade no controle do uso da força pelo Estado. Embora com foco nitidamente voltado às atuações policiais, algumas destas ouvidorias foram historicamente apresentadas como de segurança pública, de maneira que recebiam, também, denúncias acerca dos sistemas prisionais. E é deste embrião que, mais tarde, as ouvidorias específicas do sistema penitenciário começaram a ser fundadas (Scarpone Pinto, 2011), o que faz com que possivelmente os problemas das ouvidorias de polícia tendam a se repetir no formato das ouvidorias penitenciárias. O objeto que deveria ser foco do seu controle, a rotina penitenciária, porém, apresenta desafios adicionais a estas ouvidorias.

Ao se propor entender “quem guarda os guardas”, a inspiração no trabalho clássico sobre as ouvidorias de polícia de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), intitulado **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil, fica óbvia. Algumas das diferenças entre os objetos de pesquisa podem, porém, ser apreendidas por este título. Se, segundo o **Dicionário Michaelis**⁹⁰, “vigias” e “guardas” podem ser sinônimos, à palavra “guarda” são acrescentados outros significados, que se distanciam daqueles atribuídos aos “vigias”. Além de “vigiar”, os guardas devem, de acordo com o dicionário, proporcionar “amparo, abrigo, acolhimento, cuidado, proteção”.

A dualidade nos significados da palavra “guarda”, de certa forma, resume um cenário institucional de objetivos múltiplos, que transitam entre a tutela e a vigilância dos custodiados (Oliveira, 2018). Esses profissionais enfrentam um ambiente prisional em que se pretende uma reprodução da vida externa aos muros, na qual atividades de educação, saúde, lazer e interações de todo tipo (afetivas, trabalhistas, familiares, religiosas, etc.) acontecem sob a sua supervisão – o que amplia os desafios cotidianos e impede qualquer tipo de normatização exaustiva o suficiente. Na discricionariedade do seu trabalho, ainda, as decisões são tomadas,

⁸⁹ As defensorias públicas foram criadas pela Constituição Federal de 1988 e, a partir daí, passaram a ser construídas pelos entes federados. Já o Ministério Público é anterior à Constituição, e, portanto, já contava com estrutura de orçamento e pessoal. Este último ganhou maior autonomia com a Constituição.

⁹⁰ Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>. Acesso: em 01 out. 2022.

por vezes, sob pressões extremas, como riscos de agressões físicas ou rebeliões, que tornam difíceis as avaliações posteriores dos caminhos escolhidos.

Em outras palavras, se o *accountability* é o elo entre a democracia e a burocracia (Lipsky, 2019) e se o controle do poder coercitivo é essencial para a completude democrática (Lima, 2019), os desafios para que se realize a democracia no âmbito das políticas penitenciárias são particularmente grandes. Tem-se que os espaços penitenciários, em grande parte sob a administração cotidiana das burocracias de custódia, são de difícil controle. Por outro lado, as ouvidorias penitenciárias, criadas para tentar realizar este controle, tendem a ter baixa autonomia, o que dificulta a sua atuação, como será demonstrado nas análises que se seguem.

4.2 Notas metodológicas: a coleta de dados sobre as ouvidorias

Para a construção das análises sobre as ouvidorias penitenciárias estaduais, foi realizada uma pesquisa prévia, nos sites governamentais, de forma a se mapear os estados que possuíam ouvidorias penitenciárias. Identificou-se que 23 entes federados possuíam este órgão de controle setorial em funcionamento. As exceções são Pará⁹¹, Sergipe, Tocantins e Goiás. Tocantins não tem ouvidoria para a área⁹², enquanto os outros quatro direcionam as demandas a ouvidorias mais amplas, destinadas para um conjunto de políticas públicas, inclusive (mas não somente) as penitenciárias. Ainda, no Rio Grande do Sul, a ouvidoria penitenciária existe oficialmente, porém está inativa desde 2017⁹³.

Para os passos seguintes, optou-se por uma metodologia de trabalho que partiu de fontes orais e documentais, com posterior triangulação das informações. No caso das fontes orais, buscou-se entrevistar os ouvidores que recebem manifestações sobre o Sistema Prisional, seja pelas ouvidorias penitenciárias em si, seja pelas ouvidorias de segurança pública ou de direitos humanos que recebem, também, denúncias sobre questões penitenciárias. A decisão de se entrevistar também os ouvidores de institutos mais amplos,

⁹¹ Dentre esses estados, o Pará foi o único com o qual não se conseguiu contato direto para se confirmar que a ouvidoria penitenciária não existe. A afirmação de que o Pará não conta com o instituto se dá a partir da listagem de ouvidorias do Estado, disponível no link <https://www.pa.gov.br/pagina/2493>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁹² Tocantins não tem ouvidoria instituída, “apenas um serviço de interlocução vinculado à Controladoria Geral do Estado do Tocantins”, conforme informado pela pasta em contato feito pela pesquisa.

⁹³ Os relatórios da Ouvidoria-Geral do Estado, disponíveis a partir de 2017, já relatam a inatividade da ouvidoria penitenciária. Em resposta à demanda enviada via LAI, o Estado informou este ano, 2017, como aquele em que o órgão foi desativado.

não apenas voltados às manifestações penitenciárias, visou ter algumas pistas: se e como as ouvidorias especializadas podem representar avanços para a política penitenciária.

Um ofício com explicações sobre a pesquisa foi enviado a todos os estados (com exceção do Pará, com o qual não se conseguiu qualquer contato). Os retornos aconteceram em tempos e de maneiras diferentes, sendo que, em alguns casos, foi preciso reforçar os convites por telefone algumas vezes e em outros foi necessário enviar de antemão o roteiro de entrevista. Depois das negociações com cada ouvidor, conseguiu-se entrevistar os representantes de 22 ouvidorias, sendo 20 entrevistas com representantes de ouvidorias penitenciárias e duas com representantes de ouvidorias com escopo mais amplo (Quadro 5). Dentre os interlocutores dos órgãos especializados em políticas penitenciárias, apenas em um caso o interlocutor não foi o titular: no Amazonas, o ouvidor não compareceu a duas entrevistas marcadas e, na segunda, enviou seu assessor, que foi o entrevistado.

Quadro 5: Existência de ouvidorias e cargo dos entrevistados por Estado

UF	SITUAÇÃO DA OUVIDORIA PENITENCIÁRIA	CARGO DO(A) ENTREVISTADO(A)
Tiveram representantes da ouvidoria entrevistados		
PI	Formalizada	Ouvidor penitenciário
CE	Formalizada	Ouvidor penitenciário
PB	Formalizada	Ouvidor penitenciário
BA	Formalizada	Ouvidor penitenciário
ES	Formalizada	Ouvidor penitenciário
SP	Formalizada	Ouvidor penitenciário
SC	Formalizada	Ouvidor penitenciário
AC	Formalizada	Ouvidor penitenciário
MA	Formalizada	Ouvidor penitenciário
RN	Formalizada	Ouvidor penitenciário
PE	Formalizada	Ouvidor penitenciário
AL	Formalizada	Ouvidor penitenciário
MG	Formalizada	Ouvidor penitenciário
RJ	Formalizada	Ouvidor penitenciário
MS	Formalizada	Ouvidor penitenciário
DF	Formalizada	Ouvidor penitenciário
AM	Formalizada	Assessor do ouvidor
PR	Não formalizada	Ouvidor penitenciário
RR	Não formalizada	Ouvidor penitenciário
RO	Não formalizada	Ouvidor penitenciário
RS	Existe legalmente, mas não está ativa	Ouvidor-geral
GO	Não possui	Ouvidor de segurança pública
Não tiveram representantes da ouvidoria entrevistados		
AP	Formalizada	
MT	Formalizada	
SE	Não possui	
PA	Não possui	
TO	Não possui	

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Tem-se, então, que apenas dois estados que possuem ouvidorias penitenciárias formalizadas não tiveram representantes deste órgão entrevistados (AP e MT). Em ambos os casos, foi mantida uma conversa por e-mail (e por telefone, no caso do Mato Grosso), mas, a partir de determinado momento, os responsáveis pararam de responder aos contatos. No caso do Mato Grosso, chegou-se, inclusive, a marcar a entrevista, mas a ouvidora não compareceu. Nos casos de Paraná, Roraima e Rondônia, as ouvidorias penitenciárias não foram criadas legalmente, mas já estão em funcionamento, de forma que as pessoas que respondem pelas atividades do órgão foram entrevistadas.

Pode-se dizer, então, que o grupo entrevistado é representativo, já que 20 das 22 ouvidorias penitenciárias estão representadas. Vale ressaltar que a representante de Pernambuco, depois de negociações por e-mail, pediu que fosse enviado o roteiro da entrevista para que ela o conhecesse antes da conversa. Isso foi feito e, na sequência, ela enviou as respostas do roteiro por escrito, recusando-se a participar da interação virtual. Ainda, dois estados que não possuem a ouvidoria setorial tiveram representantes das ouvidorias (geral e de segurança pública) representadas no grupo entrevistado. O Quadro 6 traz a detalhes sobre as entrevistas.

Quadro 6: Lista de interlocutores das ouvidorias e características das entrevistas

Estado	Entrevistado(a)	Tempo no cargo	Tempo entre o convite e a entrevista	Duração da entrevista
Norte				
Amazonas	Herbert de Almeida Teles	2 anos	32 dias	37 min
Roraima	Dayana Almeida Kozlowski	6 meses	33 dias	48 min
Rondônia	Renata Ferreira Campos	3 anos	10 dias	47 min
Acre	Macleine Paula de Melo	1,5 ano	19 dias	1h52*
Nordeste				
Maranhão	Jéssica Alves da Silva	6 anos	11 dias	1h11
Piauí	Carlos Alberto Amorim	1 ano	8 dias	1h03
Ceará	Débora Rebelo	5 anos	73 dias	47 min
Rio Grande do Norte	Anna Nunes	6 meses	38 dias	53 min
Paraíba	Gabriela Freitas de Siqueira	7 anos	17 dias	54 min
Pernambuco	Daiana Ferreira	7 anos	51 dias	e-mail
Alagoas	Glauber Melo	1 ano	20 dias	1h13
Bahia	Rafael Sampaio Ribeiro	5,4 anos	15 dias	1h18
Centro-Oeste				
Mato Grosso do Sul	Tamy Ingrid Rezende	6 meses	18 dias	1h07
Goiás	Italuzy Toledo Nascimento	11 anos	32 dias	1h15
Distrito Federal	Rívia Lourenço Coimbra	1 mês	43 dias	51 min
Sudeste				
Minas Gerais	Rodrigo Xavier	5 anos	16 dias	2h11*
São Paulo	Ana Paula Bento da Silva	6 anos	34 dias	59 min
Rio de Janeiro	Adriano Neiva	6 meses	49 dias	58 min

Espírito Santo	Kenia Fazolo	1 mês	31 dias	55 min
Sul				
Rio Grande do Sul	Lucas Fuhr	1 mês	19 dias	46 min
Santa Catarina	Cláudio Pinheiro	6 meses	6 dias	31 min
Paraná	Andrea Krawutsche Iera	2,4 anos	7 dias	50 min

* Entrevistas que, por problemas técnicos, não foram integralmente gravadas. O tempo mencionado foi mensurado a partir de relatório logo após as entrevistas.

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Além das informações obtidas nas entrevistas, foram usados, para a análise de dados, as normas de criação das ouvidorias e os relatórios por elas produzidos. As normas de criação foram obtidas a partir de respostas a pedidos de informação via LAI, o que foi respondido por 11 dos 22 estados que contam com ouvidorias penitenciárias. Para os demais, foi possível encontrar a informação em sites ou documentos oficiais, com exceção do Estado da Bahia, de forma que estes documentos foram posteriormente escrutinados. O Quadro 7 traz os números de tais normas.

Quadro 7: Leis que criam as ouvidorias penitenciárias nos estados

Estado	Ano de criação	Norma de criação	Tema geral da norma
São Paulo	2001	Decreto Estadual nº 46.623/2001	Estrutura a secretaria
Rio de Janeiro	2003	Decreto nº 33.164/2003	Estrutura a secretaria
Minas Gerais	2004	Lei nº 15.298/2004	Cria a ouvidoria-geral
Alagoas	2007	Lei Delegada nº 43/2007	Estrutura a secretaria
Piauí	2009	Lei Complementar nº 141/2009	Cria a ouvidoria penitenciária
Espírito Santo	2009	Decreto nº 2.289/2009	Cria a ouvidoria-geral
Acre	2009	Portaria Iapen nº 328/2009	Cria a ouvidoria penitenciária
Paraíba	2011	Lei nº 9.521/2011	Cria a ouvidoria-geral
Santa Catarina	2011	Lei Complementar nº 741/2011	Trata da estrutura da secretaria
Goiás	2013	Lei nº 18.056/2013	Estrutura a secretaria
	2018	Lei nº 19.962/2018	Estrutura a secretaria
Rio Grande do Sul	2014*	Lei nº 14.485/2014	Cria a ouvidoria-geral
Mato Grosso	2015	Decreto nº 157, de 2015	Estrutura a secretaria
Maranhão	2015	Lei nº 10.211/2015	Estrutura a secretaria
Bahia	2015***		
Amazonas	2015	Lei nº 4.163/2015	Trata da estrutura da secretaria
Pernambuco	2016	Decreto nº 42.633/2016	Trata da estrutura da secretaria
Ceará	2017	Decreto nº 32.192/2017	Trata da estrutura da secretaria
Mato Grosso do Sul	2017	Decreto nº 14.879/2017	Cria a ouvidoria-geral**
Rio Grande do Norte	2019	Decreto nº 29.084/2019	Trata da estrutura da secretaria
Amapá	2019	Portaria Iapen nº 02/2019	Cria a ouvidoria penitenciária
Distrito Federal	2020	Decreto nº 40.833/2020	Trata da estrutura da secretaria
Paraná	Ouidorias funcionam, mas ainda não foram formalizadas legalmente.		
Rondônia			
Roraima			
Pará	Estados não contam com ouvidorias penitenciárias.		
Sergipe			
Tocantins			

* A ouvidoria penitenciária do Rio Grande do Sul, embora ainda exista formalmente, está desativada desde 2017.

** Criada no âmbito do Controle Interno do Poder Executivo.

*** Não foi encontrado o número da lei de criação do órgão. O ano indicado foi informado pelo ouvidor em entrevista concedida à pesquisa (2022).

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Já sobre os relatórios, é necessário indicar que dez dos 22 estados que possuem ouvidorias penitenciárias não publicaram relatórios no corte temporal da pesquisa (2016 a 2022). Entre aqueles que os publicam, muitos não o fizeram em anos concomitantes. Apenas dois estados (Minas Gerais e Paraíba) divulgaram esta prestação de contas anualmente no corte temporal proposto e, ainda, pode-se indicar que o ano de 2019 é o que tem maior número de relatórios publicados. Para viabilizar comparações entre os casos (estados), procedeu-se, então, ao envio de novos pedidos de informação (via LAI) a todos os entes analisados de forma a se complementar os dados de anos e estados em que não há relatórios.

Buscou-se, nestes pedidos, reunir dados consolidados do período em análise sobre a quantidade de manifestações recebidas e o seu tipo, conforme classificação nativa⁹⁴, que são as informações básicas dos relatórios encontrados. Três dos estados que não publicaram nenhum relatório no período responderam: Rio de Janeiro, Bahia e Mato Grosso do Sul – este último com informações a partir de 2018. Dentre os demais, São Paulo e Ceará forneceram dados dos anos em que não divulgaram relatórios; Amazonas e Maranhão completaram os dados a partir de 2017.

Também foram solicitadas, via LAI, informações acerca dos ouvidores penitenciários no corte temporal. Além dos nomes, pediu-se os minicurrículos destes, de forma a se entender o perfil básico destes atores. O índice de respostas, nesse caso, foi maior, com todos os estados enviando alguma informação. Em alguns casos, porém, foi necessário buscar informações sobre os minicurrículos nos sites governamentais, já que só foram fornecidos os nomes dos titulares nos períodos. O Quadro 8 resume as formas de coleta dos dados conforme relatadas.

⁹⁴ Tipicamente, as ouvidorias classificam as manifestações em: denúncias, informações, reclamações, sugestões e elogios.

Quadro 8: Lista de documentos consultados e de informações coletadas nestes

Documento consultado	Informações verificadas
Lei de criação das ouvidorias	Data da criação, missão das ouvidorias, subordinação
Relatórios das ouvidorias	Quantidade de manifestações, tipos de manifestações
LAI	Quantidade de manifestações, tipos de manifestações
	Nomes e minicurrículos dos ouvidores entre 2015 e 2022
	Secretarias responsáveis pelas políticas penais entre 2015 e 2022

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Estes documentos foram lidos de forma estruturada a partir do preenchimento de um formulário do *Google Forms*. As informações assim obtidas, trianguladas com as entrevistas, resultaram nas análises que se seguem.

4.3 Duas décadas de expansão das ouvidorias penitenciárias

As ouvidorias penitenciárias foram criadas pelo país nas duas últimas décadas, de forma que, em 2022, 22 dos 27 entes federados contavam com o instituto. A Figura 3 mostra a linha do tempo de inauguração destes órgãos, considerando-se as datas das normativas que as criaram. Só não foi possível encontrar a lei de criação do órgão no caso da Bahia. Neste Estado, o ano de inauguração foi informado pelo ouvidor entrevistado, mas ele não soube indicar a respectiva norma.

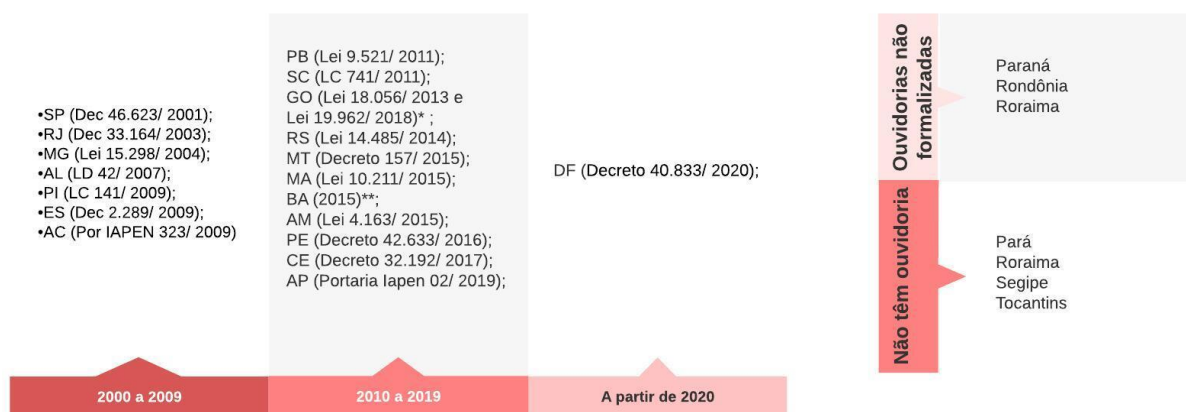
Note-se que Goiás, apesar de não ter, em 2022, uma ouvidoria penitenciária, contou com este instituto duas vezes ao longo do corte temporal da pesquisa. Ainda, Paraná, Roraima e Rondônia possuem ouvidorias penitenciárias em funcionamento e tiveram suas titulares entrevistadas, mas os institutos ainda não foram legalmente constituídos. Rio Grande do Sul, por sua vez, tem uma ouvidoria instituída legalmente, mas ela não estava ativa em 2022.

Dentre as ouvidorias ainda em funcionamento, São Paulo foi o primeiro Estado a criar o instituto, em 2001. A ouvidora do Estado, entrevistada pela pesquisa, indicou data anterior, 1996, mas, como informado via LAI, entre 1996 e 2001, esse funcionamento foi informal – ou seja, a ouvidoria prestava serviços, mas não existia na estrutura legal e formal do Estado. Essa inovação foi, em grande medida, uma resposta ao Massacre do Carandiru, em 1992, que gerou pressões sobre o governo paulista e levou à construção, por decreto, da Ouvidoria de Polícia no Estado em 1995. Em 1997, esta foi formalizada em lei.

Em outras palavras, um evento extremo de violação de direitos dos custodiados, incompatível com o momento democrático recém-inaugurado no país, fez com que o Estado lançasse mão de um mito institucional (Meyer; Rowan, 1991) da democracia, o de que órgãos

de controle e participação podem elevar a transparência e a responsividade da política, de forma a impedir novas violações de direitos no contato entre burocracia e cidadãos. Busca-se, assim, legitimar a política penitenciária no contexto democrático. No caso da ouvidoria de polícia paulista, conforme demonstrado no Capítulo 2, construiu-se um órgão autônomo que tem atuado de forma combativa no controle externo das corporações, mas o mesmo não se verifica integralmente no caso da ouvidoria penitenciária do Estado, como será visto ao longo deste capítulo.

Figura 3: Linha do tempo com anos e normas de criação das ouvidorias penitenciárias estaduais



* A ouvidoria penitenciária de Goiás foi criada em 2013, extinta em 2014, recriada em 2018 e novamente extinta em 2019.

** Ano informado pelo ouvidor em entrevista.

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

A partir de 2003, outros estados seguiram este caminho inaugurado por São Paulo e criaram ouvidorias setoriais próprias para a área, com a intensificação deste movimento a partir de 2010. Pode-se apontar pelo menos três condições que ajudam a explicar esta rápida expansão e a consolidação do mito institucional (Meyer; Rowan, 1991) do controle da política penitenciária via ouvidorias no país: pressão da sociedade civil e de organizações internacionais, dinâmicas político-administrativas estaduais e estratégias de indução nacional de política. Em cada Estado, estas três condições interagiram entre si, de maneiras peculiares, com cada uma delas ganhando ou não proeminência em cada caso.

No que tange à pressão internacional, representantes de dois estados, Maranhão e Rondônia, indicaram nas entrevistas que este pode ser o fator mais relevante. Ambas citaram que as ouvidorias penitenciárias foram resultado de recomendações feitas pela Comissão e pela Corte Interamericanas de Direitos Humanos, demonstrando a confiança destes organismos no mito (Meyer; Rowan, 1991) do controle dos espaços penitenciários. As

recomendações foram resultado de rebeliões em unidades estaduais – Pedrinhas (Maranhão)⁹⁵ e Urso Branco (Rondônia)⁹⁶ – que terminaram com dezenas de mortos.

Já no que tange às características político-administrativas dos estados e ao seu papel na expansão das ouvidorias, pode-se, também, avaliar se reformas administrativas que levam à criação de secretarias voltadas à administração penitenciária (Mapa 6), atomizadas em relação a outras pastas, redundam na criação de ouvidorias penitenciárias. Como se pode observar, em sete dos 17 estados houve coincidência da separação da pasta prisional de outras secretarias com a criação imediata das ouvidorias. Em geral, pastas dedicadas a políticas de segurança pública como um todo ou a políticas de direitos humanos (nas penitenciárias, mas também em outras políticas, como as voltadas para a infância)⁹⁷ foram transformadas em Secretarias de Administração Penitenciária.

Apenas Minas Gerais fez a mudança contrária paralelamente à criação das ouvidorias penitenciárias: a secretaria antes atomizada tornou-se uma pasta que integrava todas as corporações de segurança pública, sob o nome de Secretaria de Defesa Social. Nos demais casos, há uma variedade de arranjos administrativos no momento de criação das ouvidorias. Há situações em que não foram registradas mudanças nas pastas, de forma que as políticas penitenciárias foram mantidas tanto em secretarias já atomizadas (SP, MA, BA e RN) quanto em pastas que tratam conjuntamente de outras políticas (PI, ES, AC, MT, PE, MS, AP e RR). Houve, também, estados que alteraram suas estruturas administrativas no período, mas as mudanças não significaram separação das políticas penitenciárias de outras (SC e GO)⁹⁸.

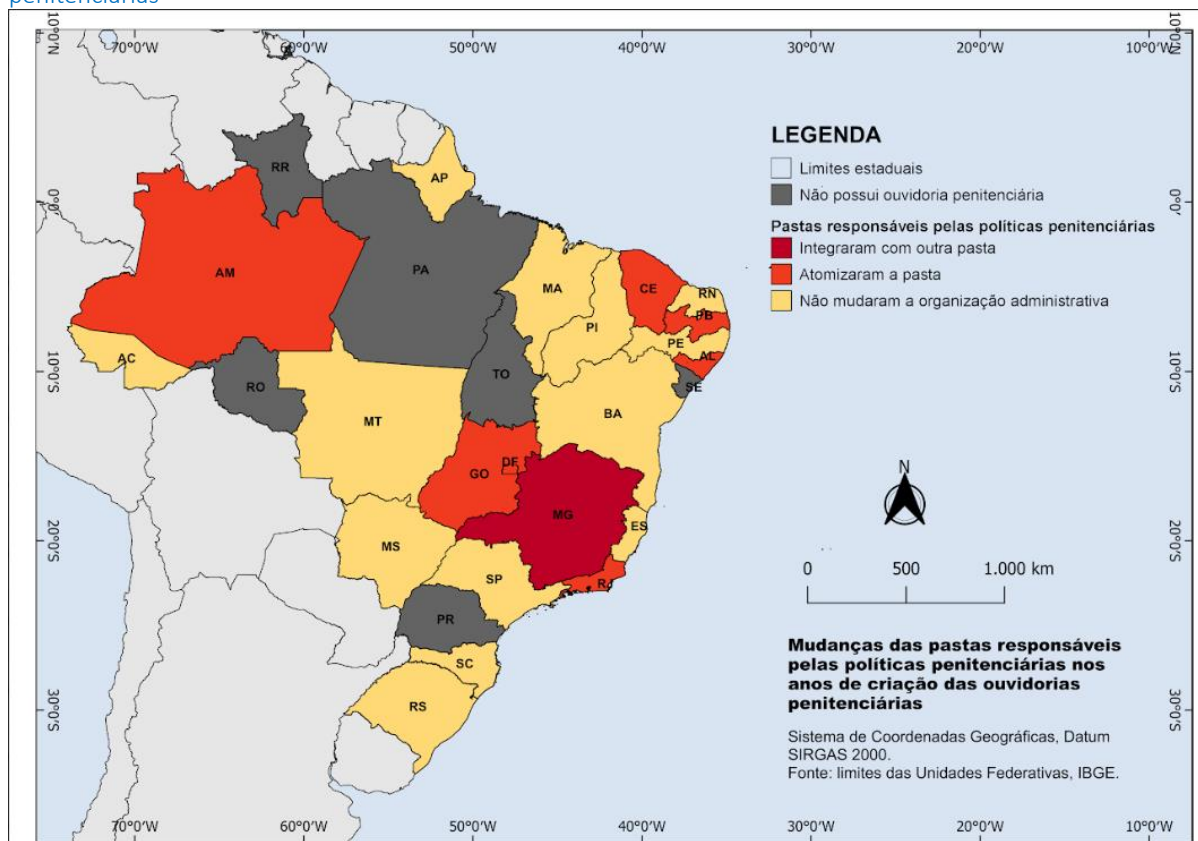
⁹⁵ Entre outubro de 2013 e janeiro de 2014, uma série de rebeliões resultou em 63 custodiados mortos, alguns decapitados na unidade de Pedrinhas, localizada no Maranhão. O histórico das rebeliões nesta unidade pode ser conferido aqui: <https://www.conectas.org/noticias/violacao-continuada-dois-anos-da-crise-em-pedrinhas/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁹⁶ A rebelião em 2002 na Casa de Detenção José Mário Alves, conhecida como Urso Branco, resultou em 27 mortos. Aqui, pode-se conferir a tramitação do caso na Comissão e na Corte Interamericanas de Direitos Humanos: <http://cidh.oas.org/annualrep/2006port/brasil.394.02port.htm>. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁹⁷ Estas pastas recebiam nomes distintos em cada Estado: Secretaria da Justiça (RJ), da Defesa Social (AL), da Cidadania e Administração Penitenciária (PB), de Segurança Pública e Administração Penitenciária (AM), de Justiça e Cidadania (CE) e da Justiça e Paz Social (DF).

⁹⁸ Em Santa Catarina, a Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão foi transformada em Secretaria de Justiça e Cidadania. Em Goiás, na segunda vez que o Estado criou a ouvidoria penitenciária, paralelamente, a Secretaria de Segurança Pública e Penitenciária foi transformada em Secretaria de Segurança Pública.

Mapa 6: Mudanças das pastas responsáveis pelas políticas penitenciárias nos anos de criação das ouvidorias penitenciárias



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de dados obtidos via LAI. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Para além da atomização das ouvidorias, que pode resultar em construção das ouvidorias setoriais, como parece ser o caso em sete dos estados (Mapa 6), as reformas administrativas podem levar a esta construção por mais pelo menos dois caminhos. O primeiro é a criação de diretorias ou autarquias autônomas para a condução das políticas penitenciárias. E o segundo é pela via da construção de ouvidorias-gerais.

Cinco casos – Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Amazonas, além de Goiás na segunda criação da ouvidoria – são exemplos deste primeiro caminho, que passa pela criação de órgãos autônomos para a condução das políticas penitenciárias. Em Goiás, por exemplo, foi registrada a criação, em 2018, da Diretoria de Administração Penitenciária. Em outros casos, este caminho pode ter sido também determinante, apesar de a criação das ouvidorias não ter sido concomitante com a reforma administrativa, como explicou a interlocutora do Acre:

Foi em 2008, 2007, que foi criado, aqui no Acre, o Instituto de Administração Penitenciária. Antes era um departamento, né? [Departamento] Penitenciário ligado à Secretaria de Segurança Pública. Mas, na época que foi criado o Instituto, ele passou a ser ligado a uma supersecretaria, que era a Secretaria de Assistência Social e

Desenvolvimento da Cidadania, era alguma coisa assim. [...] **A gente tava nesse caminho de desenvolver essa política de uma forma mais democrática, cidadã**, e, aí, a gente teve esse momento, era um outro momento do governo, e, em 2010 [sic]⁹⁹, se cria formalmente a ouvidoria penitenciária, através de uma portaria do Iapen (Macleine Paula de Melo, ouvidora penitenciária do Acre, em entrevista à pesquisa, 2022, grifo nosso).

As colocações da interlocutora do Acre demonstram como a criação das ouvidorias penitenciárias, ligada à atomização da política da área, pode estar atrelada ao mito (Meyer; Rowan, 1991) do controle, importante para a legitimação da política em ambiente democrático. Como colocado por ela, há uma necessidade de se “desenvolver essa política de uma forma mais democrática, cidadã”. Não apenas a política penitenciária precisa ser legitimada no ambiente democrático, mas todas as ações estatais, de forma que o mito (Meyer; Rowan, 1991) do controle permeia toda a estrutura governamental. Não à toa, outro caminho em que as reformas administrativas podem resultar na criação dos órgãos é com a inauguração das ouvidorias-gerais.

A Paraíba é um dos casos em que a criação da ouvidoria penitenciária se deu paralelamente à criação da ouvidoria-geral. Isso pode se dar sem necessariamente a separação da secretaria em paralelo (o que aconteceu com a Paraíba). Minas Gerais, por exemplo, passou por uma reforma em 2003, quando as secretarias de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos, a primeira até então responsável pelas carceregens policiais, e a segunda, pelas penitenciárias, foram unidas na Secretaria de Defesa Social. No âmbito desta reforma, porém, foi criada a Ouvidoria-Geral, com *status* de secretaria e a partir da qual foram construídas as ouvidorias setoriais, inclusive a penitenciária.

Atualmente, todos os estados analisados contam com ouvidorias-gerais. Na maioria dos demais casos (além de Minas Gerais e Paraíba), porém, as ouvidorias-gerais são anteriores às ouvidorias penitenciárias, indicando que a inauguração das primeiras, embora possa ser um fator explicativo a ser considerado em alguns casos, não é fator suficiente para explicar a expansão das ouvidorias penitenciárias. Há, ainda, dois estados que tiveram suas ouvidorias-gerais criadas em momentos posteriores às ouvidorias penitenciárias: Rio de Janeiro e Ceará. Portanto, estas não são também necessárias para a constituição das ouvidorias penitenciárias se outros fatores favorecerem esta constituição.

Outra explicação possível para a expansão das ouvidorias penitenciárias no período é a possibilidade de que ações do governo federal tenham visado à indução da política de implantação destes institutos nos estados, já que, em especial no período entre 2008 e 2018, o

⁹⁹ Mais adiante na entrevista, a ouvidora se corrigiu: a data de criação do órgão foi 2009, por meio do Decreto nº 328/2009.

governo federal tentou ampliar sua incidência nas políticas penitenciárias (Ferreira, 2021). Alguns dos entrevistados indicaram o apoio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) como importante, se não para a criação do instituto nos estados, para a sua estruturação, com a destinação de verbas para a compra de equipamentos especificamente para as ouvidorias penitenciárias:

A Agepen¹⁰⁰ é uma autarquia, não gera recursos, e se as coisas... por exemplo, nós recebemos agora uma, receberemos, aliás, uma provável verba do Depen pra montar, pra estruturar a ouvidoria, tá? Mas, [hoje], não existe uma sala por enquanto. A nossa sede aqui também não tem um local disponível, exclusivo, no momento não tem, pra que possa ser estruturada, criada uma sala específica para ouvidoria, ainda não (Tamy Rezende, ouvidora penitenciária do Mato Grosso do Sul, em entrevista à pesquisa, 2022).

Há, portanto, uma confiança também do governo federal no caminho da legitimação da política penitenciária via expansão das ouvidorias. A falta de estrutura desses órgãos nos estados, conforme citada pela interlocutora, porém, foi repetida por outros entrevistados, de forma que a institucionalização da política parece ser, via de regra, demorada. Nesse sentido, é importante citar os casos do Paraná, de Roraima e de Rondônia, que se diferem dos demais estados, dado que as ouvidorias penitenciárias estavam ainda em um momento pré-formalização no momento da realização das entrevistas. Assim, o instituto é anunciado nos canais oficiais de governo, tem uma titular, mas ainda não existe oficialmente. Aqui, de novo, é citada a importância da indução nacional da política, via Depen:

Então, no papel, a gente não existe, aí a gente vem aí... está com uma direção que está dando esse apoio maior aí, a gente está trabalhando também com o Depen nacional para fazer essa criação legal, por questão de legislação. A legislação voltada para nós não existe, mas a gente vem trabalhando aí, com o sistema, desde 2011, mas que as pessoas estão conhecendo [a ouvidoria] faz aí uns 3 anos (Andrea Krawutsche Iera, ouvidora penitenciária do Paraná, em entrevista à pesquisa, 2022).

Para além destes casos, outros ouvidores indicaram que os institutos que representam começaram a funcionar “de facto” antes de serem criados formalmente. Todos os que citaram o início das atividades antes da formalização do instituto, porém, apontaram a precariedade deste tipo de arranjo e a importância da formalização:

A ouvidoria, ela existe desde 2011, quando foi feito o desmembramento da Secretaria de Administração Penitenciária e da Secretaria de Segurança Pública. Porém, ela existia de maneira informal, né, ela existia “de fato”,

¹⁰⁰ Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário.

mas não existia “de direito”. A criação mesmo na estrutura do órgão da SEAP só foi mesmo em 2015. [...] [Entre 2011 e 2015] Existia um ouvidor, a equipe era bem limitada e até mesmo pelo fato dela não existir no organograma, ela era um setor que funcionava mais na invisibilidade, era um setor que funcionava de forma improvisada e muito precária. Inclusive, funcionava em um espaço, é... como que eu posso te dizer... improvisado na nossa Casa de Albergado, ficava até um pouco afastado da sede administrativa. [...] A partir do momento que é um serviço que tem funcionalidade, a secretaria, ela tem que manter o setor para que funcione de forma eficiente, dar mecanismo para que a instituição funcione de forma efetiva, dando mais legitimidade para chegar nos espaços e se impor como serviço de ouvidoria (Jéssica Alves, ouvidora penitenciária do Maranhão, em entrevista à pesquisa, 2022).

A literatura reforça a importância da informalidade da atuação dos ouvidores (Comparato, 2016; Lyra, 2016), em especial no contato com os cidadãos, desburocratizando o acesso ao instituto. Esta informalidade também pode ser relevante ao garantir maior flexibilidade para a atuação dos ouvidores, que ora trabalham com pressões políticas, ora com ferramentas administrativas. Por outro lado, como o trecho da entrevista acima indica, a institucionalização da ouvidoria na estrutura governamental é importante para garantir recursos para o trabalho – o que traz a formalização como característica imprescindível para órgãos de *accountability*, conforme caracterizados por Mainwaring (2003).

No caso do Paraná, por exemplo, a não formalização do órgão faz com que não exista na estrutura governamental sequer o cargo de ouvidor, de forma que a entrevistada é lotada como chefe de gabinete do secretário e acumula as funções da ouvidoria. No caso do Maranhão, havia limitações de espaço, orçamento e pessoal, sem a previsão legal deste direito ao ouvidor. Em outros casos, foi citada, também, a relevância desta formalização para garantir prerrogativas como a livre entrada em unidades prisionais para fins de vistorias. Ou seja, se a relação com os cidadãos deve ser informal (Comparato, 2016; Lyra, 2016), com o Estado deve ser formal.

Dois casos, porém, valem ser destacados no que tange à institucionalização por demonstrar que ela, apesar de importante, não garante a estabilidade dos institutos. São eles: os do Rio Grande do Sul e de Goiás, posto que as ouvidorias penitenciárias foram criadas formalmente e não estão mais em funcionamento. No Rio Grande do Sul, a ouvidoria, criada em 2014, ainda existe legalmente, mas está desativada desde 2017. Segundo o ouvidor-geral do Estado, entrevistado pela pesquisa, “o governo avalia, em primeiro lugar, que as demandas estão sendo acolhidas e recebendo respostas do Estado” (Lucas Fuhr, ouvidor-geral do Rio Grande do Sul, em entrevista à pesquisa, 2022). Ele indica que, embora se estude a reativação da ouvidoria penitenciária, não há pressa, já que as manifestações sobre estas políticas

estariam sendo encaminhadas ora pela ouvidoria de direitos humanos, ora pela de segurança pública.

A dificuldade do interlocutor em explicar quando as demandas são direcionadas a uma ou outra ouvidoria, porém, acabam por revelar que o arranjo resulta na perda de uma característica fundamental do instituto da ouvidoria: a unipessoalidade, que presume uma identificação entre cidadãos interessados na política e o ouvidor, atores entre os quais a relação de conhecimento e confiança é fundamental para o sucesso do instituto (Lyra, 2011b; Comparato, 2016). Assim, segundo a narrativa do entrevistado, as manifestações recebidas são devidamente encaminhadas, mas os relatos são de uma estrutura governamental, dando prosseguimento burocrático a requerimentos de cidadãos, não de um órgão de controle ou de participação social. De acordo com o interlocutor, o mais comum do sistema penitenciário são demandas por remédios ou atendimentos médicos para custodiados, o que é mediado pela ouvidoria com o setor responsável pela secretaria.

Assim, para os objetivos deste trabalho, o Rio Grande do Sul será considerado um Estado que teve ouvidoria penitenciária até 2016 e, a partir de 2017, não contou mais com o órgão. O mesmo tratamento será dado a Goiás, onde a ouvidoria foi criada formalmente em 2013, extinta em 2014¹⁰¹ e recriada em 2018, sendo novamente extinta no ano seguinte¹⁰². Nos períodos em que o instituto não existiu, suas competências foram absorvidas pela ouvidoria de segurança pública. O titular desta ouvidoria, também entrevistado para a pesquisa, chegou a ser, em 2013, o primeiro ouvidor penitenciário do Estado. Ele avalia que, dadas a complexidade e as peculiaridades da pauta penitenciária, esta deveria ter uma ouvidoria separada e indica que já escreveu alguns pareceres nesse sentido para o governo estadual. Apesar disso, ele aponta que a decisão é política, e, no momento, as competências estão agregadas.

Neste cenário em que as ouvidorias penitenciárias se expandiram, mas ainda passam, em alguns casos, por dificuldades na institucionalização das suas funções, cabe avançar nas descrições desses institutos estaduais. No próximo tópico, serão tratadas as características ligadas à autonomia das ouvidorias, aspecto que tem sido apontado como o mais relevante para a formação de ouvidorias cidadãs (Lyra, 2011a; 2011b).

¹⁰¹ Lei nº 18.687/2014, que extinguiu a Secretaria de Administração Penitenciária e a respectiva ouvidoria.

¹⁰² Lei nº 20.491/2019, que criou a ouvidoria de segurança pública e transferiu para ela as competências da ouvidoria penitenciária.

4.4 Autonomias *versus* subordinações nas ouvidorias penitenciárias

A ideia de independência (Moreno; Crisp; Shugart, 2003) tem sido traduzida na literatura sobre ouvidorias públicas como autonomia (Lyra, 2011b; 2016). Aponta-se para a necessidade de que os ouvidores sejam autônomos o suficiente das autoridades e burocracias às quais devem controlar. Essa almejada autonomia abarca, idealmente, pelo menos três dimensões: política, orçamentária e de pessoal. A primeira protege o titular de possíveis intimidações no cumprimento dessas missões. As duas últimas, por sua vez, garantem uma independência material para a realização das ações necessárias para o cumprimento das missões do instituto.

Estudos nacionais, sobre ouvidorias de polícias e de outras políticas públicas, porém, indicam que os órgãos criados no país não têm alcançado essa independência de forma ampla (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Quintão, 2018), aproximando-se de formatos de ouvidorias privadas (Lyra, 2011b). O resultado desse tipo de instituto implantado em órgãos públicos seria o que Lyra (2004) chamou de “ouvidorias obedientes”. Tais seriam institutos que adotam o mito (Meyer; Rowan, 1991) do controle externo de forma cerimonial, ou seja, sem construí-lo nos moldes adequados para os fins oficiais, quais sejam melhorar a transparência, a responsividade (Schedler, 1999) e a participação social (Malena; Forster; Singh, 2004; Comparato, 2016) na política.

Os dados das ouvidorias penitenciárias também apontam para baixa autonomia de forma, embora alguma diferenciação seja possível entre os órgãos estaduais, conforme será exposto a seguir.

4.4.1 *Autonomia política*

No que tange à autonomia política, dois são os pontos usualmente avaliados: a forma de escolha do ouvidor e o mandato. Do ponto de vista da escolha do titular, quanto menos discricionariedade a autoridade a ser controlada tiver, mais autônomo será o instituto. Pensando também no perfil participativo desejável às ouvidorias nos moldes brasileiros (Comparato, 2016), uma maior participação da sociedade civil nesta escolha torna-se também importante. O mandato cumpre a função de proteger o ouvidor, que não poderá ser retirado do cargo pelas autoridades nos momentos em que, no exercício das suas funções, expor ou pressionar tais autoridades.

Nesse ponto, tem-se que a maioria dos estados conta com ouvidor penitenciário escolhido pelo secretário da pasta penitenciária, com total discricionariedade. Nas entrevistas, alguns interlocutores mencionaram que o ato formal de nomeação é feito pelo governador, mas este o faz a partir da escolha do secretário. De forma geral, os ouvidores alegaram não sofrer pressões por essa razão e apenas o entrevistado da Bahia destoou dessa narrativa.

Eu confesso que tenho uma insegurança, né? Por ser um cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, a gente tem essa instabilidade, então durante todo o período que eu permaneci aqui, sinto que a gente fica com essa situação, né? Mas nunca houve aqui nada nesse sentido [coações] (Rafael Ribeiro, ouvidor penitenciário da Bahia, em entrevista à pesquisa, 2022).

Como contraponto, foram encontradas duas exceções para essa discricionariedade do secretário nas escolhas: Piauí e Minas Gerais. No Piauí, há um Conselho de Ouvidores, formado por indicados do Conselho Regional de Psicologia (CRP), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Defensoria Pública e da Secretaria de Justiça. Esses conselheiros elaboram uma lista tríplice, a partir da qual o governador escolhe o ouvidor da Secretaria de Justiça.

Já em Minas Gerais, originalmente, era aberto um edital público, e os interessados se inscreviam para o cargo. Dentre os candidatos, eram escolhidos três pelo Conselho Penitenciário Estadual, e o governador selecionava um dos nomes, que, em seguida, era sabatinado pela Assembleia Legislativa. Esse formato, porém, sofreu mudanças em 2016¹⁰³, e, desde então, a escolha do ouvidor tornou-se uma prerrogativa do governador, que pode escolher um nome a seu critério. O modelo mineiro, portanto, fez um deslocamento em direção à redução de autonomia.

Somando-se às discussões sobre a escolha do ouvidor, ao se falar de autonomia política, é preciso tratar dos mandatos dos ouvidores. Este instrumento visa garantir que o ouvidor não possa ser afastado do cargo (ou ameaçado com o afastamento) em casos em que a sua atuação desagradar autoridades ou burocratas que devem ser controlados por eles, como comentou o ouvidor de Minas Gerais:

Eu cheguei a exercer o cargo de ouvidor de polícia, nessa... sobre o gozo dessa legislação, sobre a égide dessa legislação [que garantia o mandato e uma escolha mais participativa do ouvidor], melhor dizendo, e isso era fundamental. Nós tínhamos uma autonomia, ainda que relativa, mas uma

¹⁰³ Originalmente, a ouvidoria mineira contava com a participação social na escolha dos ouvidores, bem como esses contavam com mandatos, conforme Lei Estadual 15298, de 2004. Em 2016, porém, esses formatos foram abolidos pela Lei Estadual nº 22.257.

autonomia. O ouvidor não podia ser afastado do cargo, a legislação trazia as situações que o ouvidor poderia ser afastado do cargo no curso do mandato, e eram situações extremas, como cometimento de crime, crimes contra a administração pública, enfim, situações muito extremadas, né. Tirando essas situações, o ouvidor não poderia ser afastado do cargo, e isso conferia ao ouvidor autonomia, independência de poder atuar, liberdade frente às situações que o ouvidor de polícia ou do sistema penitenciário ou de qualquer outra temática enfrenta no dia a dia (Rodrigo Xavier, ouvidor penitenciário de Minas Gerais, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Apesar da importância do mandato, ele também não é comum entre as ouvidorias penitenciárias. Dentre os 22 estados com ouvidorias penitenciárias, quatro contam (ou contaram) com mandato fixo: Piauí, Paraíba, São Paulo e Minas Gerais – este último só até 2016. Os demais são de livre exoneração do governador/secretário. No âmbito da autonomia política, portanto, embora seja observada uma tendência de subordinação das ouvidorias penitenciárias às autoridades a serem controladas, alguns estados têm maior espaço de atuação dos ouvidores.

4.4.2 Autonomias orçamentária e de pessoal

A tendência de baixa autonomia se repete nos âmbitos orçamentário e de pessoal. Levando-se em consideração as entrevistas realizadas, no que tange ao orçamento, apenas Minas Gerais e Pernambuco apontaram ter orçamentos próprios. No caso mineiro, a ouvidoria penitenciária está subordinada a uma ouvidoria-geral que tem *status* de secretaria. Como tal, anualmente, a pasta tem recursos discutidos nas leis orçamentárias e direcionados diretamente. No segundo caso, como a ouvidora apenas preencheu o formulário, sem participar da interação com a pesquisadora, não foi possível entender como este recurso próprio se materializa.

Em todos os demais estados, as verbas são destinadas pelas secretarias responsáveis pela administração penitenciária, com total discricionariedade dos titulares das pastas. Embora todos possuam ouvidorias-gerais, estas estão subordinadas a outras pastas, como a Casa Civil, e os interlocutores da pesquisa não indicaram nem subordinação aos ouvidores gerais nem destinação direta de recursos por estes. Segundo os entrevistados, a ouvidoria-geral é uma espécie de apoio técnico, que fornece, por exemplo, as ferramentas eletrônicas para os formulários de denúncias. Triangulando as informações das entrevistas com os organogramas dos estados, tem-se que, em alguns deles, as ouvidorias penitenciárias estão descritas no âmbito de pastas como a Governadoria (Rondônia) ou a Secretaria de Comunicação Social (Bahia). Mesmo nestes casos, porém, os entrevistados sequer citaram

tais pastas, afirmando, ao longo de toda a conversa, a hierarquia em relação ao responsável pela pasta penitenciária.

Já no que diz respeito aos recursos humanos, de novo Minas Gerais é uma exceção, com servidores concursados diretamente para o instituto. Nos demais estados, os trabalhadores são terceirizados, comissionados ou estagiários, todos lotados na secretaria que cuida da administração penitenciária. Ainda, em nenhum dos 20¹⁰⁴ estados cujos ouvidores penitenciários foram entrevistados (incluindo Minas Gerais), o número de trabalhadores ultrapassa cinco. Mato Grosso do Sul é um caso extremo e não conta com nenhum funcionário além das ouvidoras, enquanto o Paraná tem apenas uma estagiária além do titular.

De forma geral, os entrevistados minimizaram a questão ao indicar que podem usar a estrutura da secretaria que administra o sistema penitenciário ou algum funcionário ligado à ouvidoria-geral. Assim, alguns ouvidores informaram que não precisam, por exemplo, de advogados, porque podem consultar a equipe jurídica da secretaria; de equipe de Assistência Social, porque todas as unidades penitenciárias contam com tal equipe; ou de estatísticos, porque a ouvidoria-geral cuida dos dados, produz os gráficos e faz os relatórios.

Para além dos problemas em termos de autonomia deste formato, já que as ouvidorias ficam à mercê de recursos (financeiros e humanos) da secretaria onde estão as autoridades e a burocracia a ser controlada, outros problemas podem ser apontados. Levando-se em consideração os esforços empreendidos pela pesquisa para a coleta de dados para este trabalho, por exemplo, tem-se que, ao se pedir dados estatísticos de várias das ouvidorias, recebeu-se a resposta de que não se produzem dados novos para pedidos de informação e questões simples, como unidades de onde vêm a maior parte das manifestações, ficaram sem resposta.

Em outras palavras, não necessariamente a existência de estatísticos na secretaria levará esses profissionais a atenderem às demandas das ouvidorias – lembrando que, para além da Lei de Transparência que recai sobre toda a Administração Pública, as ouvidorias têm (ou deveriam ter) na transparência uma das dimensões do *accountability* (Schedle, 1999), uma missão fundamental. O problema tende a ser mais grave nas outras áreas: com a Assistência Social vinculada às unidades penitenciárias, dificulta-se o apoio desses profissionais na escuta isenta de denúncias, por exemplo, quando estas chegam às ouvidorias.

Estas características ligadas à autonomia das ouvidorias vão impactar diretamente no desenvolvimento das atividades desses institutos, conforme ficará claro no próximo tópico.

¹⁰⁴ Do universo de 22 entrevistados, foram excetuados aqui os entrevistados de Goiás (ouvidor de segurança pública) e do Rio Grande do Sul (ouvidor-geral), já que estes órgãos não são ouvidorias penitenciárias.

4.5 Missão: defesa dos cidadãos ou defesa das organizações

Quando se busca entender a missão da ouvidoria, tem-se que ela pode estar entre duas extremidades (Cardoso, 2011). Em uma ponta, estão aquelas voltadas para a defesa do cidadão e que tendem a atuar mais estruturalmente na política. Na outra extremidade, esta missão pode ser a defesa da instituição, conformando-se com atuações mais pontuais de forma a se reduzir críticas à política. Na concepção de Lyra (2011b), seria, no primeiro caso, a conformação de uma ouvidoria pública e, no segundo, de uma ouvidoria privada.

Retoricamente, os ouvidores entrevistados, de forma geral, se alinharam com a segunda perspectiva funcional (defesa do interesse da instituição), indicando que os órgãos são uma “ferramenta tremenda” de gestão e “os olhos do secretário na ponta” (Adriano Neiva, ouvidor penitenciário do Rio de Janeiro, em entrevista à pesquisa, 2022). Na mesma medida, ao citarem as atividades mais importantes que desenvolvem, falaram em prestar auxílios pontuais aos demandantes, como mediar a oferta de um atendimento de saúde a um custodiado diante da demanda dos seus familiares ou auxiliar estes familiares a se cadastrarem para a visitação.

Em alguns casos, os interlocutores colocaram a missão da ouvidoria em um lugar intermediário, indicando uma dupla representação: os ouvidores seriam os representantes dos cidadãos diante do secretário e os representantes do secretário diante dos cidadãos. Nessa linha, usaram palavras como “ponte” ou “canal”, mas, de forma geral, a subordinação à autoridade que deveria ser controlada pelo órgão pode impedir o cumprimento da missão de garantir os direitos dos cidadãos (Lyra, 2011b), algo que fica explícito, como nesse trecho de entrevista:

Ah, eu acho que não existe nenhum problema em relação a isso [ser subordinada ao secretário], porque o meu trabalho é fazer o **canal de comunicação** entre a população e a secretaria, então, na minha opinião, quanto mais próxima eu tiver do secretário para propor melhorias, melhor (Rívia Lourenço, ouvidora penitenciária do Distrito Federal, em entrevista à pesquisa, 2022, grifo nosso).

A contraposição mais direta a essas visões foi feita apenas pelo ouvidor de Minas Gerais, que chamou de “desprestígio à função aí de fiscalização, de órgão de controle social externo” a subordinação a outras secretarias, que não específicas da ouvidoria, e a responsabilidade por atividades como “fale conosco” das pastas (Rodrigo Xavier, ouvidor penitenciário de Minas Gerais, em entrevista à pesquisa, 2022). Ele também destoou dos demais interlocutores ao apontar como responsabilidades da ouvidoria ações menos pontuais e

individuais (direcionadas a um custodiado específico) e que ultrapassam, inclusive, o Poder Executivo. Como exemplo, o interlocutor citou ingerências junto à Defensoria Pública para garantir a lotação de defensores em determinados municípios onde foram identificados gargalos no atendimento jurídico das unidades.

Essas diferentes compreensões sobre qual seria a missão das ouvidorias também se materializam nas legislações que criam os órgãos nos estados. Assim, há aquelas, como a do Mato Grosso do Sul¹⁰⁵, que institui o órgão no âmbito do sistema de controle interno da secretaria, ou seja, afasta definitivamente qualquer intenção de uso para controle externo e participação social. No caso do Amapá¹⁰⁶, é plasmada a ideia de ouvidoria como “ponte” já no art. 1º, que estabelece que a missão do órgão é “servir como canal de comunicação direta entre os cidadãos em geral, prioritariamente, com o Diretor do Instituto Penitenciário, colimando transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades”. No caso da Paraíba¹⁰⁷, tem-se uma aproximação mais direta com a ideia de garantia de direitos, já que, no art. 1º, a lei estabelece como objetivos ouvir reclamações, receber denúncias e apurar os fatos. O art. 2º diz, ainda, que cabe à ouvidoria adotar as medidas cabíveis, “visando a responsabilidade civil, criminal e administrativa” em casos de violações de direitos.

Nem todas as normas de criação das ouvidorias (elencadas no Quadro 7), porém, trazem definições acerca das missões e/ou objetivos das ouvidorias. Aquelas que criam o órgão em normas que estruturam as secretarias apenas citam o instituto e o localizam no novo organograma. Para além das retóricas dos entrevistados e de definições legais, escolheram-se, neste trabalho, três atributos para se compreender em que ponto da escala de missão (interesse do cidadão *versus* interesse da organização) cada ouvidoria tende a estar: o perfil dos ouvidores, a publicização de relatórios e as facilidades de acesso dos cidadãos às ouvidorias.

4.5.1 Perfil dos ouvidores

Além das questões já discutidas sobre a autonomia, o próprio perfil dos ouvidores pode influenciar na condução do órgão. Na literatura internacional sobre órgãos voltados ao *civilian oversight*, tem sido endereçada em especial a participação de policiais nesses institutos (Savage, 2013). Embora seu conhecimento sobre a atividade policial seja considerada útil para as atividades de controle, há perda de confiança da população com a sua

¹⁰⁵ Lei Estadual do Mato Grosso do Sul nº 14.879/2017.

¹⁰⁶ Portaria do Iapen do Amapá nº 002/2019.

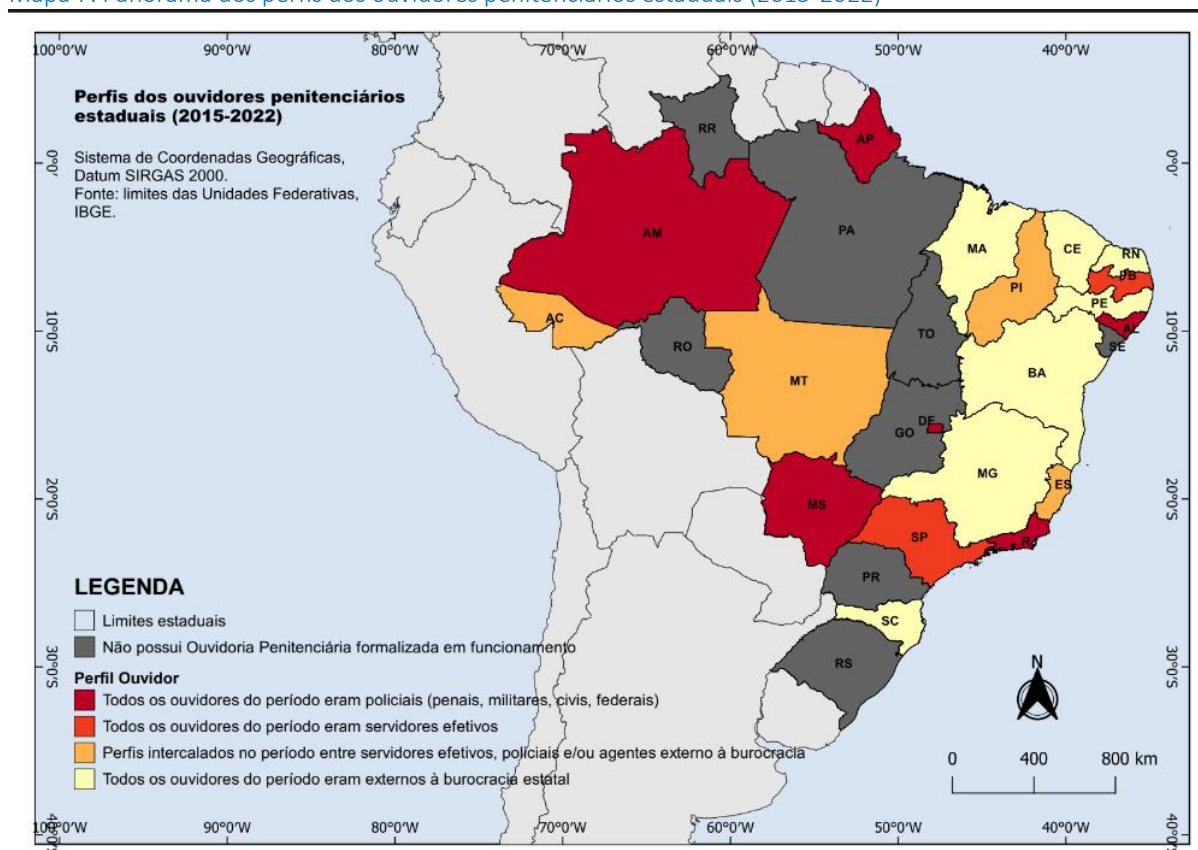
¹⁰⁷ Lei Estadual da Paraíba nº 9.521/2011.

presença (Savage, 2013). Nesse sentido, tem sido indicado que o ideal é que os policiais que venham a atuar no órgão já não estejam em atividade nas corporações policiais (estejam aposentados, por exemplo) nem sejam colocados nos cargos de chefia (Savage, 2013).

Nacionalmente, trabalhos sobre ouvidorias de polícia (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Musumeci; Lemgruber; Ribeiro, 2014) também indicam que ter como titulares membros das corporações policiais pode dificultar o estabelecimento de vínculos de confiança com a população. Titulares provenientes da sociedade civil, com menos vínculos formais com o Estado, por outro lado, seriam mais adequados na representação dos interesses dos cidadãos frente às autoridades a serem controladas. Importando a compreensão estabelecida na literatura internacional (Savage, 2013), pode-se entender que a presença de policiais nas ouvidorias, se fora verificada, idealmente não deve ser na pessoa do ouvidor, chefiando o órgão, nem deve ser de membros na ativa das corporações.

De forma geral, a maioria dos entrevistados tem trajetórias profissionais ligadas à burocracia do Estado. Constatou-se que sete eram policiais penais, uma era psicóloga do Sistema Prisional e, entre os demais, há ainda servidores administrativos da pasta prisional e trabalhadores comissionados desta e de outras secretarias do Estado. Com vistas a se entender melhor a questão, buscou-se conhecer o perfil dos ouvidores ao longo dos anos do recorte temporal da pesquisa a partir de informações prestadas via LAI pelos estados. O Mapa 7 resume tais informações.

Mapa 7: Panorama dos perfis dos ouvidores penitenciários estaduais (2015-2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de informações obtidas via LAI. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Cabe esclarecer que, para fins classificatórios, ouvidores que não registraram trabalhar nos últimos cinco anos diretamente no Estado foram categorizados como trabalhadores sem ligação com a burocracia. Sete estados tiveram apenas ouvidores com este perfil à sua frente ao longo do período, enquanto em um, Piauí, este perfil foi intercalado com o de servidores. É de se esperar que o formato da escolha dos ouvidores, conforme discutido no tópico anterior, tenha efeitos nestes perfis, e o cenário piauiense reflete o arranjo de escolha dos ouvidores conforme relatado pelo entrevistado: a cada eleição, o Conselho de Ouvidores privilegia pessoas vindas de um dos órgãos representados no próprio Conselho, que conta, além de representante da secretaria, com representantes da OAB e do CRP.

Ainda, em nove dos 22 estados com ouvidorias penitenciárias, todos os titulares dos órgãos entre 2015 e 2022 eram provenientes da burocracia estatal. Em sete destes casos, todos os ouvidores eram policiais – de forma geral, policiais penais (ou equivalente, já que nos anos iniciais a nomenclatura ainda não era utilizada). No Rio de Janeiro, nos anos de 2015 e 2016, o titular era policial militar e, no Distrito Federal, entre 2020 e 2022, policial civil. No Amazonas, em 2015, foi também um policial militar que comandou a ouvidoria penitenciária. Em todos estes casos, tratavam-se de membros ativos da corporação, sendo que a atuação

como ouvidores é considerada parte da carreira e espera-se retornar às atividades policiais quando não se estiver mais na condição de titulares desses órgãos.

O ponto mais polêmico em torno destes perfis é, sem dúvida, esta presença de policiais entre os titulares dos órgãos. Embora a literatura aponte limites para tal presença (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Savage, 2013; Musumeci; Lemgruber; Ribeiro, 2014), os titulares dos órgãos com este perfil entrevistados defenderam este arranjo:

É o conhecimento da realidade nos presídios, do comportamento, dos internos, enfim, dos procedimentos implantados pela SEJUS, pelas diretrizes também, pela missão que a SEJUS executa, então é uma experiência que contribui muito para o olhar de controle. [...] Contribui para a gente poder mensurar... assim, falando de corregedoria ou ouvidoria, do juízo de admissibilidade, pra gente mensurar responsabilidade dos nossos pares, né? Então, é uma experiência que só atividade-fim do sistema penitenciário pode proporcionar. Então, só experimentando mesmo (Kenia Fazolo, ouvidora penitenciária do Espírito Santo, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Na narrativa dos ouvidores que são provenientes dos cargos de policiais penais, portanto, a especificidade do seu trabalho como burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019), que não é dado a conhecer integralmente por atores de fora desta realidade, legitimam suas posições no instituto de controle. Mesmo dentro das estruturas governamentais, porém, este posicionamento não é unanimidade. De acordo com a entrevistada de Roraima, policial penal, o órgão ainda não foi formalmente constituído no Estado exatamente porque se demanda a titularidade por um policial penal, mas há uma compreensão da Ouvidoria-Geral de que tal titularidade deveria ser vedada.

Se estes perfis profissionais são um bom indicativo para a missão perseguida pelas ouvidorias, tem-se, então, uma maioria de órgãos que tende a ser mais alinhada com os interesses da instituição do que dos cidadãos, já que proveniente das carreiras burocráticas, notadamente a de policiais. Pode-se somar a isso a publicação de relatórios, que está relacionada tanto à transparência quanto à capacidade de pressão das ouvidorias no que diz respeito ao diálogo com os cidadãos.

4.5.2 Publicação de relatórios

Para Schedler (1999), a *accountability* precisa ser feita publicamente, e órgãos que atuam “a portas fechadas” são, no máximo, uma “caricatura” de institutos de *accountability*. Estudos brasileiros sobre ouvidorias de outras áreas de política pública têm, por sua vez, indicado como os relatórios de atuação são essenciais para se manter a comunicação com a

população e, a depender do seu conteúdo, servir de pressão sobre as autoridades estatais (Comparato, 2005), concretizando, portanto, o lugar de “magistratura de persuasão” das ouvidorias (Lyra, 2011b).

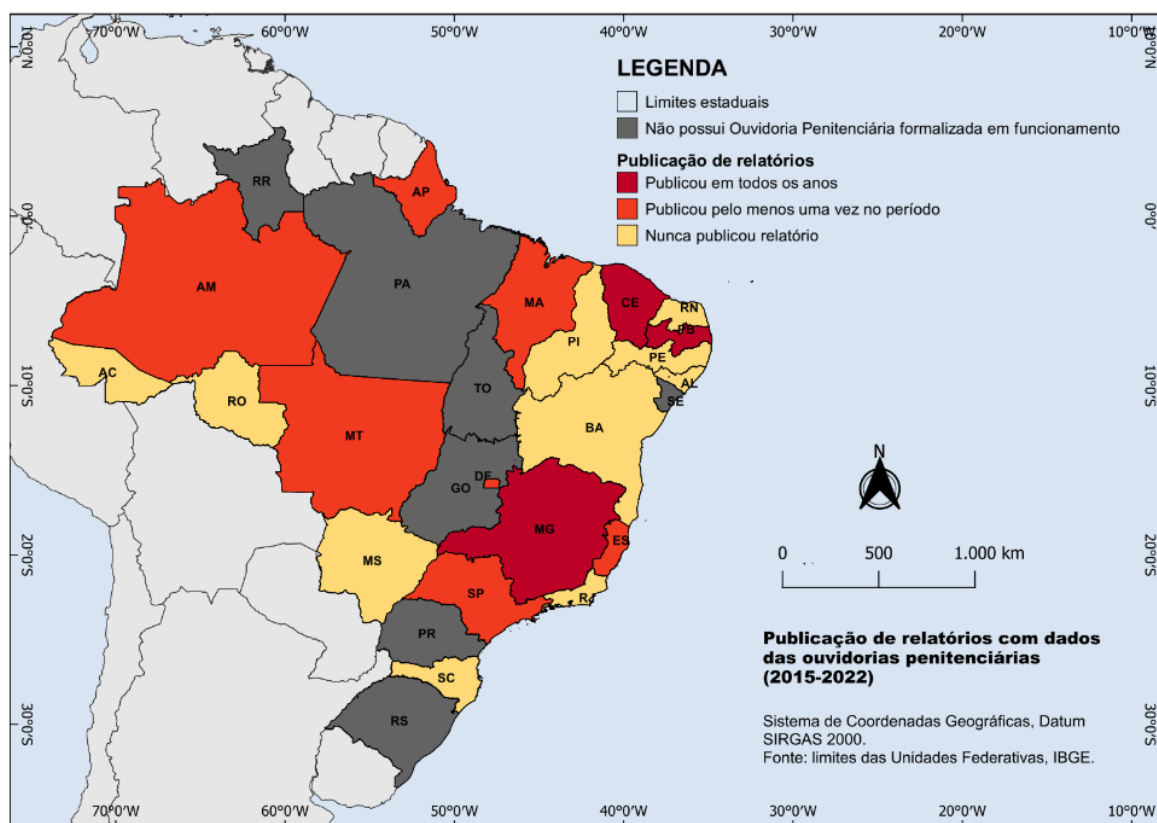
Apesar disso, dentre as ouvidorias analisadas, oito não publicaram qualquer informação no período (Mapa 8). Em alguns casos, embora não publiquem relatórios específicos, os estados divulgam relatórios das ouvidorias-gerais, nos quais é possível encontrar dados de cada ouvidoria setorial, inclusive a penitenciária. Considerando-se estes como casos em que há publicação de relatórios, tem-se que sete publicaram pelo menos um relatório entre 2015 e 2022, mas não em todos os anos deste corte temporal. Destes, três casos (SP, ES e AM) passaram a publicar o documento a partir de 2017 ou 2018 e, desde então, mantiveram sua divulgação anual. Os demais publicaram sem periodicidade as informações. Apenas quatro estados (Minas Gerais, Ceará, Santa Catarina e Paraíba) publicaram relatórios em todos os anos em que existiram dentro deste corte temporal.

No caso do Paraná, o portal do governo anuncia os relatórios, mas os *links* não funcionam. Questionada sobre isso, a ouvidora do Estado disse que o problema seria resolvido, mas, passados mais de seis meses da entrevista¹⁰⁸, o problema persistia, de forma que será considerado que os documentos não são divulgados. Ainda, o ouvidor do Rio de Janeiro falou sobre planos para divulgar os relatórios em breve, mas tais planos ainda estavam, nas palavras dele, “no forno” (Adriano Neiva, ouvidor penitenciário do Rio de Janeiro, em entrevista para a pesquisa, 2022). De novo, meses depois, os relatórios ainda não estavam disponíveis¹⁰⁹. Já no Rio Grande do Norte, a entrevistada afirmou que o relatório é divulgado, mas não soube dizer onde, e o documento não foi encontrado. Estes casos foram considerados como estados que não publicam os relatórios.

¹⁰⁸ Última checagem foi feita no dia 21 de outubro de 2021.

¹⁰⁹ As últimas tentativas para se acessar esses documentos se deram em novembro de 2022.

Mapa 8: Publicação de relatórios com dados das ouvidorias penitenciárias (2015-2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de informações obtidas via LAI. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Entrevistados de estados que disseram não divulgar os relatórios e não ter planos para tal alegaram que os dados são “sensíveis” à segurança pública, razão recorrente da negativa de órgãos de segurança quanto a demandas por aumento de transparência. O trecho de entrevista abaixo exemplifica essa compreensão:

A cada mês, eu faço um relatório das atividades da ouvidoria, mas propriamente eu não encaminho de imediato. Às vezes, eu estou juntando para dados estatísticos e, semestralmente ou anualmente, eu encaminho um relatório completo para o secretário com cada atividade de um dia. [...] [Esse relatório] é de circulação interna. Porém o secretário pode dar publicidade, mas aí é discricionário dele... É porque, assim, o relatório, ele tem partes que talvez tenham algum tipo de restrição. Mas, de forma geral, sim [o relatório poderia ser enviado para a pesquisadora], porque, no caso, são atendimentos, evolução, aí a gente pode colocar o histórico de denúncias e tal. Mas vão vir muitas partes, eu acredito, que vão vir muitas partes tachadas, entendeu? O que você é... eu acho que é até mais fácil, é utilizar o *e-sic* para especificamente solicitar algum tipo de informação, porque aí a gente pode responder com muito mais tranquilidade para vocês, entendeu? (Glauber Melo, ouvidor penitenciário de Alagoas, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Como continuou a ser tratado na conversa com o interlocutor de Alagoas, embora não divulgado regularmente, o relatório poderia ser fornecido sob demanda a interessados pelo

secretário, com as ressalvas que este considerar necessárias, ou os dados poderiam ser fornecidos a partir de contato via *e-sic*. Buscou-se, então, acessá-lo – além de e-mails para o chefe de gabinete do secretário, conforme orientado pelo ouvidor, foi feita a demanda via LAI, mas em nenhum dos casos obteve-se o relatório; apenas alguns dados estatísticos gerais.

Há de se admitir, porém, que, nos relatórios que são publicados por outras ouvidorias, as informações não vão muito além dos dados obtidos em Alagoas. Merece destaque a prestação de contas do Espírito Santo, que é feita desde 2018 no formato de painel, de forma que é possível fazer vários recortes, a depender do interesse do usuário, aumentando, assim, a transparência da prestação de contas. Ainda, os relatórios de Minas Gerais contêm alguma análise dos dados, buscando agregar as vozes conforme discutido por Camargo e Jacobs (2013) ao tratar de *social accountability*. Nesse sentido, são indicadas unidades penitenciárias com mais denúncias e tipos de denúncias mais comuns, por exemplo, o que pode ser uma ferramenta para pressão da sociedade civil.

Nos demais casos, a publicação de relatórios é cerimonial (Meyer; Rowan, 1991), no sentido que os dados não são capazes de informar a sociedade civil, de forma a permiti-la para realizar pressões políticas. Não se pode obter, destes documentos, dados sobre penitenciárias/municípios mais denunciados, nem se consegue avaliar se as respostas da ouvidoria às demandas são adequadas. Os documentos são pobres e trazem apenas o tempo médio de resposta e o número de manifestações respondidas e não respondidas, sem explicitar o tipo de resposta e encaminhamento dado às questões mais prementes. Para fins de exemplificação de como tal classificação pode ser falaciosa, indica-se que, para este trabalho, utilizaram-se os serviços das ouvidorias para pedir informações sobre as políticas nos estados. Em vários casos, respondeu-se que não seria prestada a informação e deu-se a manifestação como respondida/resolvida.

Estes documentos também não informam quais são as manifestações mais comuns, o que ajudaria a identificar os gargalos da política. De forma geral, os relatórios indicam apenas o número de manifestações em determinado período e as classificam em sugestões, elogios, reclamações, solicitações e informações. Estas categorias e o que cada uma abarca, porém, não são claras. O relatório de 2019 do Ceará¹¹⁰ traz algum indicativo sobre os significados de cada rubrica. É surpreendente, porém, que há várias superposições, ou seja, observa-se que o mesmo tipo de manifestação pode estar sob o nome de solicitação e de reclamação, que

¹¹⁰ Pode ser conferido na página 8 do relatório disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/17/2020/03/Relat%C3%B3rio-de-Ouvidoria-2019-1.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

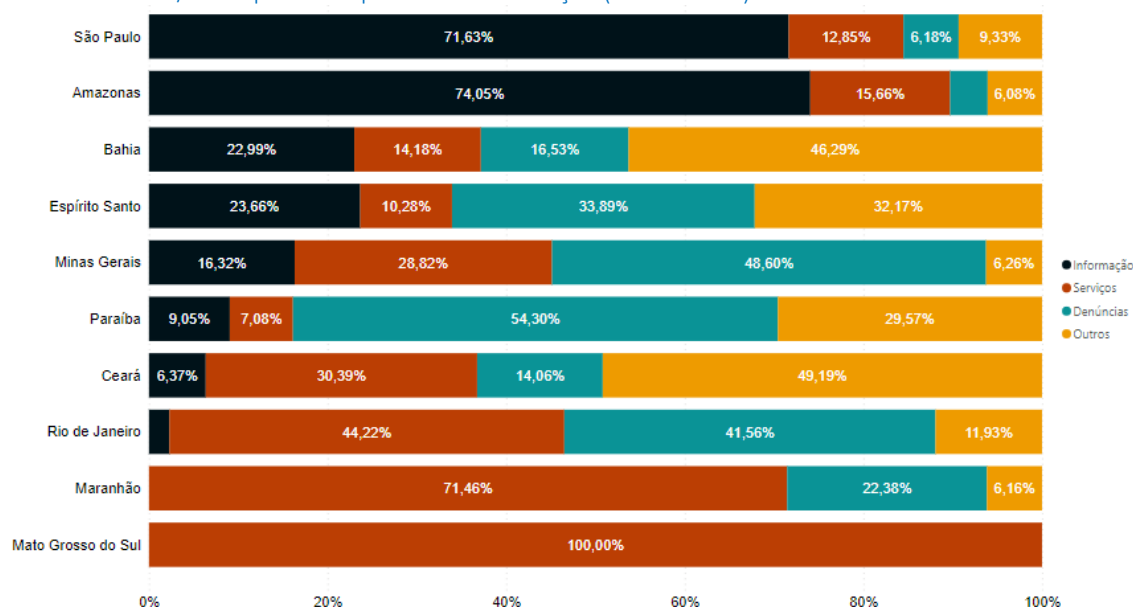
abrange categorias genéricas como “efetivo de presos no sistema penitenciário” e “funcionamento de unidades prisionais e cadeias públicas”.

As rubricas mais claras parecem ser “denúncias” e “informações”. As primeiras referem-se a atuações fora dos parâmetros legais de agentes do Estado. São casos de corrupções ou violências, por exemplo. As últimas, embora não estejam presentes no relatório mencionado do Ceará, tendem a se referir a pedidos de informações via LAI, conforme se constatou nos sites oficiais de vários dos estados. Para se conseguir analisar as ouvidorias a partir das poucas informações disponíveis, optou-se por se separar, então, “denúncias”, “informações”, “serviços” e “outros”. A categoria “serviços” inclui “solicitações” e “reclamações”, referindo-se, em geral, a questões que tratam de reivindicações individuais (feitas por custodiados ou seus familiares em situações específicas) acerca de serviços de saúde, educação e defesa jurídica, como as conversas com os entrevistados indicaram ser o mais comum.

Com fins comparativos, buscaram-se informações sobre as manifestações recebidas pelos órgãos também nos estados que não publicam relatórios, conforme relatado na seção metodológica. Observou-se, então, que, em relação ao total de manifestações enviadas, os estados que proporcionalmente receberam mais “Denúncias” foram a Paraíba, somando 54,30%, seguida de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, com 48,60%, 41,56% e 33,89%, respectivamente (Gráfico 5). Do outro lado da escala, localizam-se os estados que foram mais demandados a respeito de pedidos de “Informação” e “Serviços”. Nessa perspectiva, encontram-se São Paulo e Amazonas, que receberam pedidos de “Informação” em mais de 70% das solicitações recebidas, ao passo que o Mato Grosso do Sul angariou 100% de atendimentos apenas do tipo “Serviços”, como também o Maranhão, que concentrou 71,46% de manifestações desta categoria.

Alguns estados, ainda, obtiveram a maior proporção de demandas classificadas dentro da categoria “Outros”, sendo estes os casos de Ceará e Bahia (49,19% e 46,29%). Este quadro pode decorrer da dificuldade de se identificar a tipologia em que se enquadra o atendimento, vistos os vazios e/ou as contradições nos significados de cada um dos tipos. Este sintoma revela um quadro preocupante sobre a atuação dessas ouvidorias, pois o não enquadramento do tipo da demanda prejudica o direcionamento de suas ações, a elaboração dos relatórios e a apreciação da situação geral em que se encontra o sistema penitenciário para a proposição de melhorias.

Gráfico 5: Proporção dos tipos de manifestações (informações, serviços, denúncias, outros) por Estado que publicou relatório e/ou respondeu a pedido de informação (2015 a 2022)



Fonte: Produzido pela autora a partir de informações obtidas em relatórios das ouvidorias e/ou via LAI.

Embora limitados, já que não abrangem todos os estados, esses dados indicam que as ouvidorias de alguns entes federados podem atuar mais enquanto “balcão de serviços”, de forma a serem procuradas para a solução imediata de algum problema individual. Não funcionam, portanto, como órgãos de controle e participação social capazes de melhorar efetivamente a política – embora seja a perspectiva de atuação com esse perfil que ajuda na legitimação da política. Por isso, defende-se que, na política penitenciária, a construção das ouvidorias como órgão de controle é um mito por vezes adotado de forma cerimonial (Meyer; Rowan, 1991).

O funcionamento como “balcão de serviços” é confirmado pelos titulares dos órgãos que, de forma geral, apontaram que as manifestações são, em sua maior parte, quanto à falta de algum atendimento (médico, jurídico, assistencial) aos custodiados, a dificuldades de familiares para se registrarem para visitação nas unidades prisionais e outras dificuldades afins do cotidiano prisional. O trecho de entrevista a seguir exemplifica essa atuação:

A gente recebe solicitação com relação ao cadastro de visita, a carteirinha, às vezes alguma solicitação de atendimento, porque a gente cumpre a LEP. Então, nas unidades, existem as equipes multidisciplinares que prestam todos esses atendimentos psicossociais, jurídico. Às vezes, o familiar ele vem procurar a ouvidoria solicitando um serviço, seja ele qual for, de médico, de dentista, psicologia e, aí, a ouvidoria faz essa mediação.

Pesquisadora: E faz essa mediação diretamente com a unidade ou dentro da secretaria?

Com as áreas, com a gestão, dependendo do teor da demanda (Débora Rebelo, ouvidora penitenciário do Ceará, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Em muitos estados, a principal atuação das ouvidorias penitenciárias está, então, na mediação das relações entre custodiados (e seus familiares) e os diversos setores da secretaria que administra a pasta prisional. Nesse sentido, pode-se apontar um baixo aproveitamento da proximidade com os cidadãos, o que seria uma vantagem dos mecanismos de *social accountability*, já que as “vozes” que são trazidas para dentro do Estado (Camargo; Jacobs, 2013) não chegam a ser agregadas e articuladas para serem transformadas em demandas estruturais. Ainda, nota-se que, sendo o quadro de violações de direitos generalizado nos estados conforme indicam relatórios da sociedade civil¹¹¹, o baixo número de denúncias pode indicar pouca confiança dos interessados neste canal para resolução de questões que envolvem, por exemplo, torturas e maus-tratos.

Neste formato de “balcão de serviços”, ofusca-se a missão de garantia de direitos das ouvidorias públicas (Lyra, 2011b), mas isso não significa que não há efeitos positivos na atuação destes órgãos. Caso seja acessado efetivamente pelos cidadãos, ele pode funcionar como uma ponte que concretiza direitos pela via da negociação caso a caso com os diferentes setores da secretaria. Os ganhos, individuais e restritos, ficam aquém das possibilidades prometidas pelo mito (Meyer; Rowan, 1991) dos órgãos de controle, mas não podem ser desprezados. Ainda, os novos atores que se organizam pela via da ouvidoria, seja o titular do órgão, que pode ganhar proeminência em algum momento, sejam os grupos que passam a usar com frequência os canais da ouvidoria como estratégia de pressão, podem acabar interferindo no andamento a médio e longo prazos na política (Meyer; Rowan, 1991).

Apesar desses possíveis ganhos, estes tendem a ter menos efeitos sistêmicos na política penitenciária, limitando-se à resolução de conflitos pontuais. Ao explicar as razões que legitimam, para ele, a instalação da ouvidoria penitenciária dentro do Complexo Penitenciário de Alagoas, o entrevistado deste estado acaba dando um exemplo de como este deslocamento em direção a um formato de ouvidoria como “balcão de serviços” altera o próprio funcionamento da ouvidoria e limita a possibilidade de ganhos para a política com o instituto:

É, deixa eu te explicar. É porque, assim, as boas práticas dizem que deve ser um lugar [a sede da ouvidoria] neutro, que a pessoa se sinta à vontade. Só que, fatidicamente, a gente chegou à conclusão... e, assim, foram anos de

¹¹¹ Ver relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, disponíveis em <https://mnpctbrasil.wordpress.com/relatorios/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

observação... que elas se sentem mais à vontade aqui. Porque, tipo, aqui, ela [familiar de pessoa presa] vai levar uma feira de alimento [para o custodiado], ela vai fazer uma visita, ela já está por aqui. Quando você coloca um lugar lá, ela vai gastar mais transporte. Às vezes, até é um lugar distante da casa dela, ela não se sente à vontade de ir no lugar que ela não sabe se está falando com alguém que vai resolver o problema. Então, assim, quando a gente trouxe aqui para o sistema prisional, a gente identificou... tipo, a gente subiu 400% dos nossos atendimentos (Glauber Melo, ouvidor penitenciário de Alagoas em entrevista à pesquisa, 2022).

Este aumento dos atendimentos relatados pelo interlocutor, como fica claro no decorrer da conversa, advém, por exemplo, de problemas na entrega de “feira” para os custodiados, nos quais a ouvidoria é chamada para intervir no conflito entre o familiar e a administração da unidade prisional enquanto ele acontece. Esta entrega, porém, deveria ter regras claras o suficiente para não ser fonte de tantos problemas. E, se acontecem com frequência, estes problemas precisam ser resolvidos estruturalmente para não se repetirem cotidianamente.

O Rio Grande do Sul levou este modelo de “balcão de serviços” ao extremo, já que, segundo o ouvidor-geral entrevistado, denúncias contra servidores públicos foram retiradas da alçada deste órgão e transferidas para a “subchefia de ética”, o que gerou, nas palavras do entrevistado, um “esvaziamento” da ouvidoria (Lucas Fuhr, ouvidor-geral do Rio Grande do Sul, em entrevista à pesquisa, 2022). Esta ficou responsável por outras demandas, como as já citadas informações sobre visitas e pedidos de atenção médica, por exemplo. Neste esvaziamento das ouvidorias, também é relevante entender a atuação dos institutos para além das respostas às manifestações recebidas, ou seja, em que grau elas atuam de forma orgânica para responder às diferentes manifestações recebidas.

4.6 Organicidade na atuação

Para Cardoso (2011), uma ouvidoria mais inclinada à defesa do cidadão é mais “orgânica”, ou seja, mais informal no contato com os cidadãos, flexível na atuação e mais rápida para chegar aos centros decisórios. Já aquelas que têm o perfil mais privado, por sua vez, seriam mais mecanicistas, com atuações mais engessadas e lentas. Além disso, as primeiras seriam mais proativas e atuariam preventivamente apresentando sugestões de mudanças estruturais na política. Aquelas que têm o perfil mais privado de atuação, por sua vez, trabalhariam apenas de forma reativa, respondendo às demandas dos cidadãos. Para

avaliar estes pontos, propõe-se observar o fluxo de atuação dos ouvidores e a realização de vistorias *in loco* nas unidades prisionais.

4.6.1 Flexibilidade: fluxo de atuação diante de denúncias

Questão fundamental para a compreensão das ouvidorias é saber como as manifestações recebidas dos cidadãos são encaminhadas. De forma geral, nas ouvidorias aqui em estudo, todos os interlocutores indicaram fluxos semelhantes no encaminhamento das manifestações, que passam por articulações com áreas específicas da secretaria (como saúde ou assessoria jurídica). As diferenças nos fluxos são significativas, porém, em um tipo específico de demandas: as de denúncias de torturas físicas.

Todos os interlocutores afirmaram não ser função da ouvidoria investigar os casos, mas alguns deles citaram realizar algum expediente apuratório¹¹² (chamado por eles de “apuração preliminar”, “verificação prévia”, “análise inicial” ou “juízo de plausibilidade”). Um exemplo é a ouvidora de Rondônia, que relatou que, em casos de denúncias de torturas físicas ou maus-tratos, ela demanda expedientes como exame de corpo de delito. Se verificada procedência da denúncia, o caso é relatado oficialmente tanto para a corregedoria da pasta quanto para a delegacia especializada em crimes em unidades penitenciárias. Já na Paraíba, são feitas entrevistas com os denunciantes, por exemplo.

Também há de se ressaltar que alguns dos entrevistados relataram que, nestes casos, são envolvidos órgãos externos ao Poder Executivo. Assim, as denúncias seriam encaminhadas não apenas para a corregedoria, como é a regra na maioria dos estados, mas também para o Ministério Público (Minas Gerais), o Mecanismo de Prevenção à Tortura (Paraíba) e a delegacia da Polícia Civil (Rondônia). Pode-se entender que as ouvidorias que realizam tais expedientes (apurações prévias e interlocuções com outros órgãos) possuem maior potencial para evidenciar falhas da política prisional – alinham-se, portanto, mais aos direitos dos cidadãos do que aos interesses da instituição.

Denúncias de torturas, porém, nem sempre chegam às ouvidorias ou a qualquer outro órgão. Em primeiro lugar, porque as vítimas, presas, têm dificuldades em acessar órgãos externos à unidade prisional, dada a limitação de comunicação com o mundo exterior, além da

¹¹² Aqui, foram consideradas ações que vão além das análises de admissibilidade. Esta significa verificar se a denúncia pode ser apurada (tem informações suficientes sobre o ocorrido, como local e horário, que permitem a investigação?). Se sim, ela é encaminhada a outro órgão para que o faça. Os expedientes apuratórios aqui considerados dão um passo além ao iniciarem a investigação, com entrevistas de vítimas, suspeitos ou testemunhas, por exemplo.

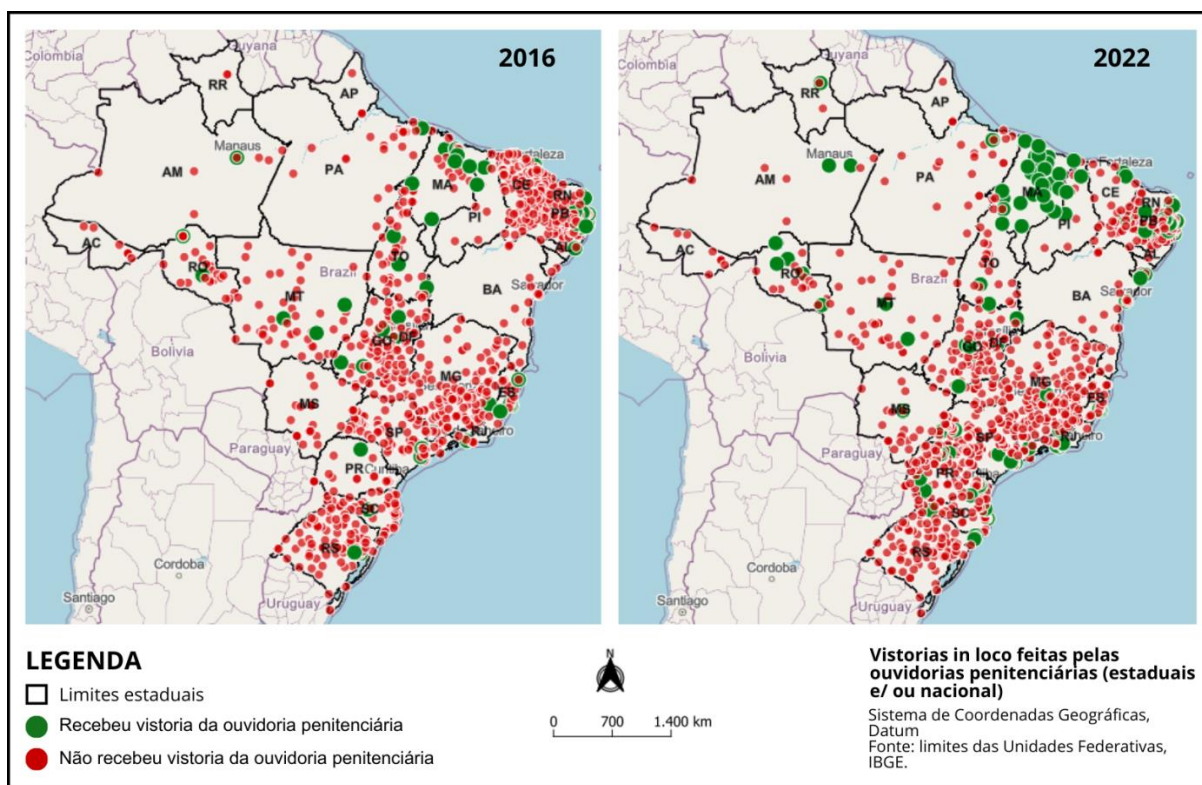
vigilância sobre tal comunicação com, por exemplo, a leitura das cartas feitas nos setores de censura das unidades prisionais. Além disso, denunciar torturas dentro de estabelecimentos de privação de liberdade implica em continuar à mercê dos algozes, o que aumenta o risco de represálias. Por isso, se não apenas em casos de torturas, pode-se dizer que, em especial nestes casos, é necessária uma postura mais proativa dos órgãos de controle, o que, em geral, é feito por meio de inspeções *in loco*.

4.6.2 Proatividade: inspeções nas penitenciárias

Embora alguns interlocutores tenham indicado realizar vistorias *in loco* com frequência e em todas as unidades dos seus estados, esta informação não é compatível com o retratado pelo Infopen, que indica quando cada unidade recebeu uma vistoria das ouvidorias. O número de unidades que recebem vistorias é bastante reduzido, variando, na maioria dos casos, entre 0 e 30% dos estabelecimentos penais anualmente. O ano de 2020 teve redução significativa nestas proporções em quase todos os estados, consequência das medidas sanitárias durante a pandemia de Covid-19, conforme relatado pelos entrevistados. Os interlocutores indicaram suspensão das vistorias no período, com exceção de situações motivadas por denúncias.

O Maranhão é uma exceção tanto na baixa abrangência das vistorias quanto na redução deste expediente fiscalizatório durante a pandemia, mantendo o índice de abrangência próximo de 80% a partir de 2019 (antes disso, o índice esteve próximo de 30%). O Mapa 9 ajuda a visualizar melhor a baixa abrangência das vistorias e a exceção maranhense. Ele mostra as fiscalizações realizadas em 2015 e 2022, ano com maior número de vistorias registradas na maioria dos estados.

Mapa 9: Distribuição das unidades prisionais inspecionadas pelas ouvidorias (2016 e 2022)



Estados sem ouvidorias penitenciárias podem ter registros de visitas destes órgãos porque o campo do Infopen voltado ao registro de vistorias feitas pelas ouvidorias é destinado aos institutos estaduais e federal.
Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do Infopen.

É possível notar que a maior parte das fiscalizações foi realizada nos estabelecimentos penais próximos das capitais. Retomando as entrevistas, pode-se indicar a possibilidade de que, mesmo quando as unidades afastadas do centro administrativo estadual recebem as visitas de representantes da ouvidoria, estas podem se dar de formas mais precárias, com vistorias mais rápidas, consequência direta da baixa autonomia orçamentária e de pessoal:

A gente ia [antes da pandemia de Covid-19] e fazia as vistorias, porque aqui na Paraíba é muito grande o nosso Estado. Então, nós temos, eu acho, que 122 cadeias, e aqui na capital nós temos seis... ou são oito... Então, a gente fazia mais nessa parte da capital e ia pro interior quando tinha alguma demanda, aproveitava e fazia tudo. Por exemplo, a gente ia no interior, em Cajazeiras, e a gente saía parando no caminho onde tinham presídios para aproveitar a viagem e ir fazendo vistorias (Gabriela Freitas, ouvidora penitenciária da Paraíba, em entrevista à pesquisa, 2022).

Há de se manter em mente, ainda, que essas vistorias são bastante diferentes, segundo os relatos dos interlocutores da pesquisa, em cada ente federado. Por exemplo, o ouvidor do Piauí descreve assim as ações de fiscalização do instituto:

Então, a gente fiscaliza os espaços, entra em todos os ambientes lá da unidade, conversa e dialoga com as gerências das unidades perguntando se

eles têm alguma sugestão ou reclamação a fazer [...] A gente escolhe uma das celas, um dos pavilhões, e a gente faz sempre o contato com um ou dois para saber como é que eles estão ou como é que tá a distribuição do espaço (Carlos Alberto, ouvidor penitenciário do Piauí, entrevistado pela pesquisa, 2022).

Outros ouvidores relataram, como se pode entrever no relato do representante do Piauí, que, nas vistorias, são feitas visitas a todos os espaços e entrevistas tanto com custodiados e seus familiares (alguns disseram marcar fiscalizações em dias de visita dos familiares para ampliar este diálogo) quanto com trabalhadores das unidades. Alguns reforçaram expedientes como abrir as marmitas de alimentação para conferir as condições da comida e testar torneiras de água, por exemplo. Houve, entre os interlocutores, porém, aqueles que disseram não realizar vistorias ou fazê-las apenas diante de denúncias recebidas, limitando, assim, o escopo desta atuação. Segue um exemplo:

Sim, [fazemos vistorias] quando a gente recebe algumas denúncias de forma reiterada. Aí a gente faz essa fiscalização *in loco* juntamente com a corregedoria. [...] Não é uma regra, entendeu? Não é assim, “vai com a corregedoria”. Algumas vezes que eu fui tive a oportunidade de ir com a equipe da corregedoria, e também já fui sozinho, mas é... as visitas, normalmente, a gente faz justamente quando tem uma frequência, quando a gente vê demandas reiteradas daquela situação, mandou uma hoje e, aí, demorou um pouco e volta de novo a acontecer a mesma situação, entendeu? Aí sim, vai sim fazer essa fiscalização.

Pesquisadora: Aí, tem algum roteiro dessa fiscalização. Vocês vão para apurar aquela denúncia especificamente ou vocês visitam toda a unidade? Como que é?

A gente conversa com o diretor da unidade. Lógico que, dependendo do assunto que se trata, a gente não vai conversar... por exemplo, se for uma demanda envolvendo diretor, a gente não vai conversar com diretor, nós vamos lá fazer uma visita e observar com aquele olhar crítico o que realmente tá acontecendo, mas essa parte de visita, de fiscalização, de apuração, quem faz com frequência que te garanto, que eu vejo aqui, é a corregedoria.

Pesquisadora: E vocês, quando vão, vocês vão nos pavilhões também? Vão em outros lugares também, ou é mais uma visita para conversar com os servidores. Como que é?

Das vezes que eu fui, foi uma visita para conversar com os servidores, não cheguei a ir diretamente no pavilhão não (Rafael Sampaio, ouvidor penitenciário da Bahia, entrevistado para a pesquisa, 2022).

No decorrer da conversa, o interlocutor da Bahia disse que nunca entrou nos pavilhões durante uma inspeção e reforçou que este papel é da corregedoria¹¹³, compreensão que destoa, por exemplo, do relatado pelo representante do Piauí transcrita anteriormente e de outros estados, como Minas Gerais e Paraíba. Mas o ouvidor da Bahia não está sozinho, e outros entrevistados, como os do Mato Grosso do Sul e do Espírito Santo, relataram ser esta função fiscalizatória mais afeita às corregedorias. Ou seja, para além das diferenças na presença da ouvidoria a partir das distâncias entre unidades e capitais, há diferenças nos significados e nas formas de atuação destes institutos nas fiscalizações *in loco*.

Em alguns casos, com visitas nas quais apenas se conversa com a gestão e/ou os servidores das unidades prisionais, pode-se dizer que as vistorias são cerimoniais (Meyer; Rowan, 1991). Embora aconteçam e sejam registradas no Infopen, elas são feitas em um formato que dificulta (ou até impede) que sejam encontradas irregularidades ou identificadas situações que precisam de intervenção para serem resolvidas. Na terminologia utilizada pela literatura da área, tem-se que algumas vistorias, por serem feitas de maneira cerimonial, não são capazes de fazer com que as ouvidorias se aproximem do paradigma público (Lyra, 2011b; 2016).

4.7 Ouvidorias cerimoniais, com poucas exceções nos estados

As discussões empreendidas ao longo deste capítulo apontam para a expansão das ouvidorias penitenciárias pelo país. Na maioria dos estados, porém, estes institutos foram construídos com baixa autonomia e atuação engessada e reativa. Aproximam-se, pelas suas características, de modelos mais privados de ouvidoria e, portanto, têm baixo potencial de incidir de forma estrutural na política e garantir bons resultados na melhoria de acesso a direitos pela população atendida (Lyra, 2011b; 2016). Nesses casos, embora não se possa negar a importância de se atuar para garantir acesso a bens e serviços públicos aos custodiados, há uma limitação da atuação como uma espécie de “balcão de serviços” – tal atuação é relevante, mas insuficiente frente às potencialidades das ouvidorias.

Segundo a literatura (Lyra, 2011b; 2016; Comparato, 2016), a falta de autonomia é a distorção mais grave destes institutos. Nesse sentido, embora não seja definidora pela falta de abrangência, é simbólica a Lei Orgânica da Polícia Penal do Amapá, que lista, entre as

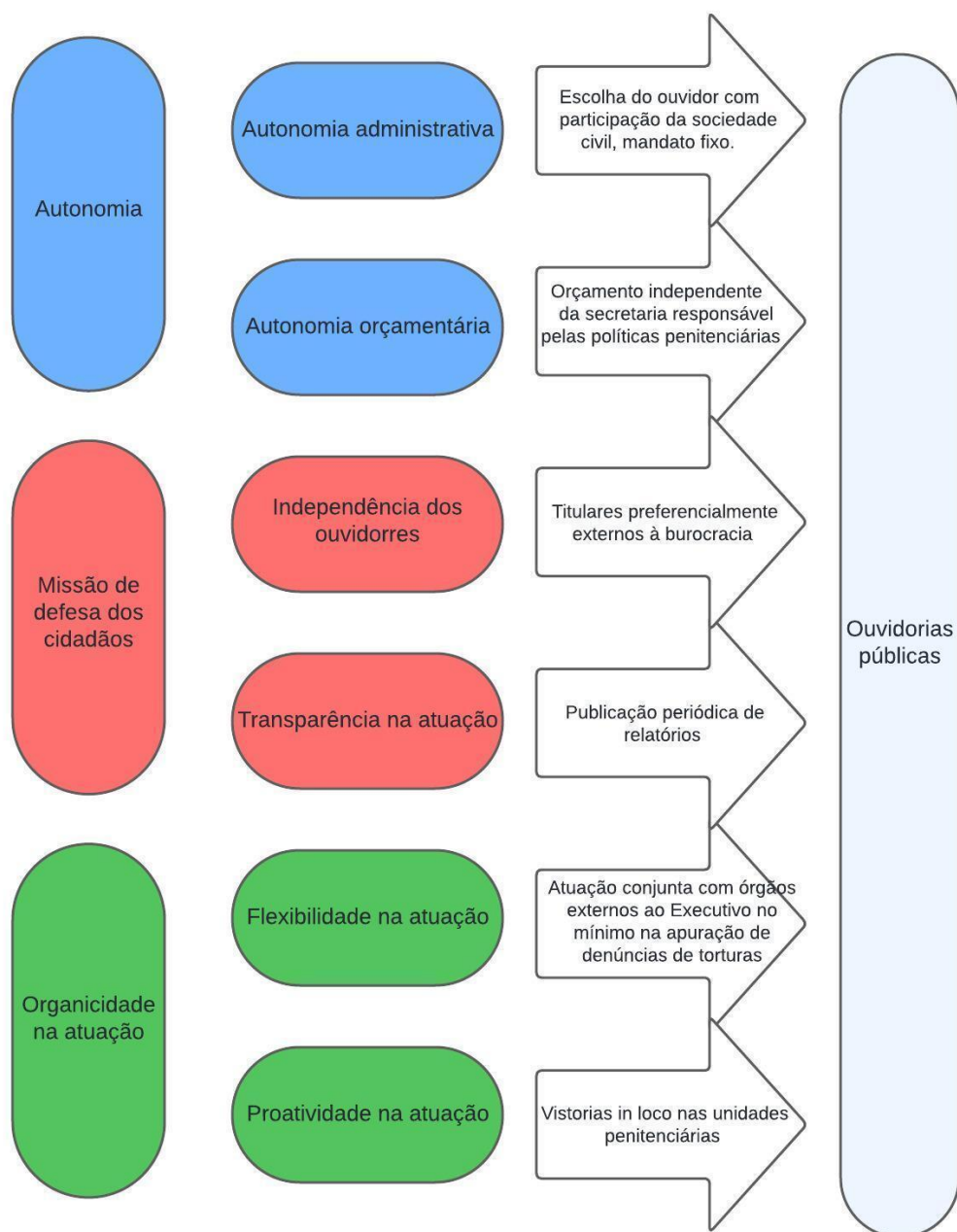
¹¹³ No Infopen, não há informações sobre vistorias realizadas pelas corregedorias para checagem desta informação. No referido banco de dados, são registradas vistorias do CNPCP, do Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária/Conselho Penitenciário, do Conselho da Comunidade, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Judiciário (além das ouvidorias).

atribuições da categoria, “planejar, coordenar e executar atividades de corregedoria, ensino, inteligência, **ouvidoria** e operações penitenciárias especiais”¹¹⁴. Restringir a gestão e execução das ouvidorias aos profissionais provenientes da carreira que deveria ser submetida ao controle do órgão é subverter os princípios básicos das ouvidorias públicas e reduzir suas possibilidades de atuação – e plasma tentativas similares no campo de segurança pública, como o dispositivo aprovado no Congresso (e posteriormente vetado pelo presidente), na Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares, que buscava subordinar os ouvidores aos comandantes das corporações.

Há, porém, algumas exceções, com certos estados garantindo mandatos aos seus ouvidores. Diferenças significativas também podem ser visualizadas no âmbito da missão perseguida pelas ouvidorias e da sua organicidade de atuação. Assim, enquanto algumas têm perfis de ouvidores mais ligados à sociedade civil, outras são dominadas por policiais. Enquanto alguns publicam relatórios periódicos, outros nunca o fizeram. Enquanto alguns têm atuação flexível e proativa, outros são mais mecanicistas e reativos. A Figura 4 resume os elementos para a construção de ouvidorias mais públicas a partir das discussões empreendidas ao longo do capítulo.

¹¹⁴ Lei Estadual do Amapá nº 2.542/2021, art. 3º, XXV, grifo nosso.

Figura 4: Elementos e variáveis utilizadas para evidenciar a aproximação de modelos públicos de ouvidorias



Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Considerando-se os elementos resumidos na Figura 4, têm-se desenhos institucionais variados nas ouvidorias penitenciárias brasileiras, de forma que alguns as aproximam e outras as afastam do modelo público. Como forma de resumir essas diferenças, o Mapa 10 foi construído a partir da avaliação das variáveis listadas, mensuradas conforme sintetizado no Quadro 9.

Quadro 9: Mensuração das variáveis sobre as ouvidorias penitenciárias para fins de resumo comparativo

Conceito	Variável	Medidas
Autonomia	Escolha do ouvidor	0= escolha discricionária do secretário e/ou governadores 1= escolha com participação da sociedade civil
	Mandato fixo	0= Não 1= Sim
	Orçamento	0= Não 1= Sim
Missão	Perfil do ouvidor	0= com vínculo com o Estado 1= sem vínculo com o Estado
	Publicação de relatórios	0= não publicou 1= publicou pelo menos um no período
Organicidade	Vistorias <i>in loco</i>	0= menos de 20% das unidades 1= mais de 20%

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

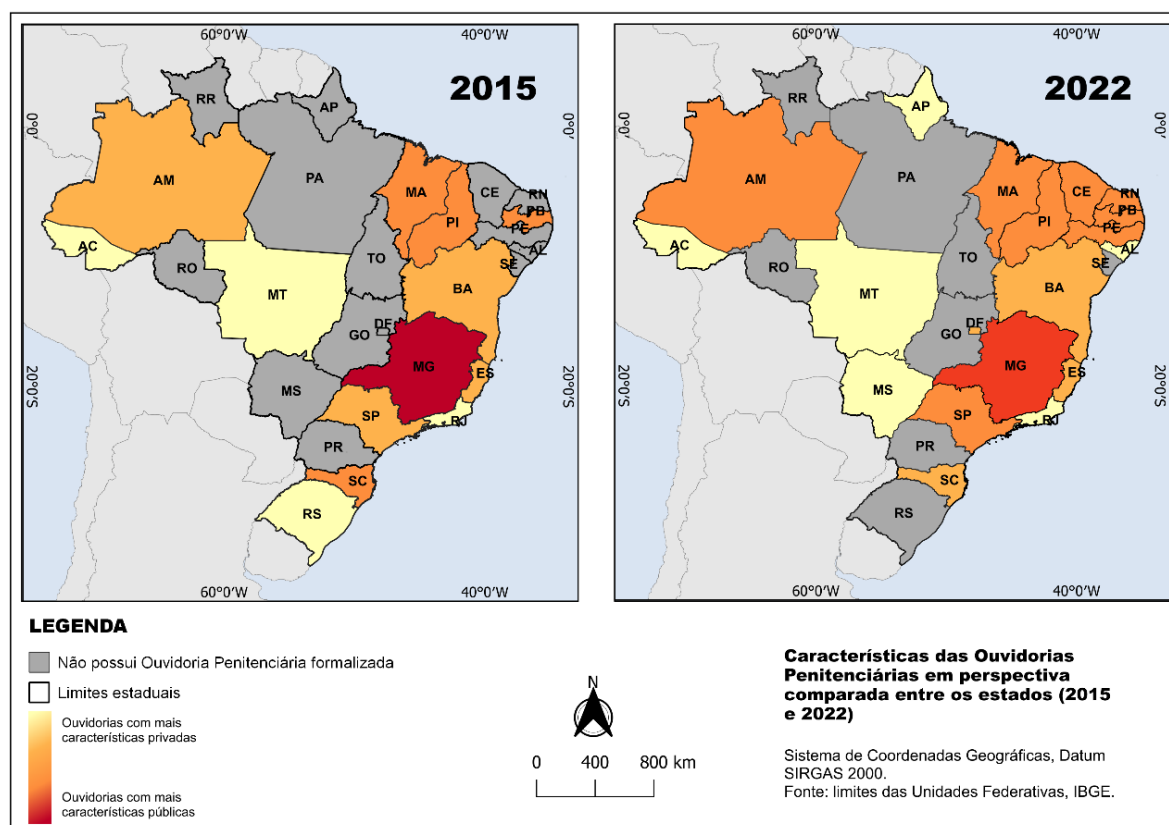
As variáveis ligadas à flexibilidade na atuação são as únicas que fazem parte dos elementos (Figura 4) para a construção de ouvidorias públicas que não foram consideradas no resumo do panorama dos estados. A flexibilidade, conforme entendida por este trabalho, tem duas características: relacionamento com órgãos fora do Poder Executivo e fluxo de atuação para casos de torturas físicas. Estas são altamente dependentes dos titulares das pastas. Ou seja, como não institucionalizados, podem ser realizados pelo ouvidor entrevistado em 2022 pela pesquisa, mas não registrado por ouvidores anteriores. Assim, optou-se por não incluir este ponto no desenho do panorama dos estados.

Com esses parâmetros, tem-se que Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco foram os estados que criaram ouvidorias no período e, ao fazê-lo, construíram órgãos com mais parâmetros desejáveis de ouvidorias públicas, sendo que todos os titulares em 2022 eram externos à burocracias, além de pelo menos mais um atributo importante nesse sentido (Pernambuco tem orçamento próprio; Rio Grande do Norte realiza vistorias em um número relativamente grande de estabelecimentos penais; e Ceará publica relatórios periódicos).

Na outra ponta, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tiveram mudanças em suas ouvidorias que as aproximaram mais do perfil privado. Em um panorama no qual a pontuação possível varia de 0 a 7, tem-se Minas Gerais, em 2015, com a maior pontuação, 5. Como aprovou legislação que muda o formato de escolha do ouvidor e acaba com o mandato em 2016, o Estado fez um movimento de afastamento do perfil mais público em 2022. Também Santa Catarina fez esse movimento, já que o perfil do ouvidor mudou de externo à burocracia estatal em 2015 para parte do quadro de servidores do Estado em 2022. Pernambuco fez o caminho inverso no perfil dos ouvidores e se aproximou, assim, de

modelos mais públicos de ouvidoria. No caso do Amazonas, tal aproximação se deu pelo aumento de abrangência das vistorias realizadas, enquanto em São Paulo o Estado passou a publicar relatórios.

Mapa 10: Características das ouvidorias penitenciárias em perspectiva comparada entre os estados (2015 e 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

A despeito destas movimentações de alguns estados entre os anos de 2016 e 2022, porém, o mais comum foi a estabilidade dos desenhos institucionais. A movimentação dos estados na escala proposta deveu-se, na maioria dos casos, ou à criação das ouvidorias no período ou a mudanças pontuais, como alteração do perfil do ouvidor em um ente ou a publicação de relatório em outro. Além de estáveis, estes desenhos institucionais foram, na maioria dos casos, mais próximos do que se espera de ouvidorias de perfil privado (Lyra, 2016).

O que se observa, então, é que um instituto criado com vistas a fortalecer a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade – ou seja, fortalecer os “atributos positivos” do sistema penal (Pires, 2004) – tende a ser neutralizado em eficácia. Isso porque seu desenho

institucional é prejudicado diante de características que compõem o campo organizacional, notadamente a busca por maior autonomia e menor controle das burocracias.

Nesse sentido, sua adoção pode ser entendida como cerimonial (Meyer; Rowan, 1991). Cria-se o instituto para, a partir do mito institucional do controle, combater a fratura de legitimidade (Beato Filho; Ribeiro, 2016) típica da segurança pública. Espera-se que tal adoção, ainda que sem observar preceitos básicos para se obter resultados satisfatórios na transparência, na responsividade (Schedler, 1999) e na agregação de vozes (Camargo; Jacobs, 2013), possa criar uma legitimidade democrática para a política penitenciária.

4.8 Últimas hipóteses de pesquisa (H6 e H7)

Na rede de órgãos que, conjuntamente, são responsáveis pelo *accountability* das ações do Poder Executivo, foram retiradas das ouvidorias as funções sancionatórias. Por outro lado, espera-se destes institutos maior proximidade com os cidadãos na ponta da política, o que pode facilitar o recebimento de informações sobre a entrega efetiva dos serviços públicos (Lyra, 2011b; Comparato, 2016). Esta proximidade é construída, em especial, a partir da legitimidade do titular do órgão, preferencialmente advindo da sociedade civil e com relações estabelecidas com os cidadãos que mais estão em contato com estes serviços públicos, conformando-se, então, como *social accountability*.

Autonomia, flexibilidade e proatividade são essenciais para o cumprimento da missão de garantia de direitos no formato proposto às ouvidorias. Conforme demonstrado, porém, estas características não estão presentes na maioria das ouvidorias penitenciárias, conforme proposto pela H2. A hipótese previa baixo potencial de controle de tais órgãos, dada a falta de transparência que caracteriza o campo da segurança pública. Nesse sentido, trata-se de órgãos cerimoniais (Meyer; Rowan, 1991), implantados de forma ritualística para dar a impressão de controle e, assim, legitimar a política penitenciária no cenário democrático.

Apesar da característica cerimonial da implantação da maioria das ouvidorias penitenciárias, porém, é possível que elas tenham efeitos na política ao alterar a dinâmica entre os atores envolvidos (Meyer; Rowan, 1991). Tendo isso em vista, propõem-se as hipóteses H6 e H7, a seguir.

H6: Os custodiados que estão mais bem instrumentalizados para a busca do direito à liberdade devem estar em estados que possuem ouvidorias penitenciárias. Tendo em vista que a ênfase das atividades das ouvidorias é na transparência e na gestão de informações,

espera-se que estes órgãos pressionem os governos para a construção de registros administrativos mais abrangentes e confiáveis. Estes, entendidos como ferramentas promotoras de direitos, podem melhor instrumentalizar os custodiados.

H7: As menores proporções de óbitos registrados como por “causa desconhecida”, o que dificulta o acesso ao direito ao esclarecimento das mortes, devem estar em estados que possuem ouvidorias penitenciárias. Há de se considerar que a missão fundamental das ouvidorias em órgãos públicos é garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. Ainda, tem-se que todas as mortes sob custódia são, em alguma medida, responsabilidade do Estado. Partindo destas premissas, espera-se que as ouvidorias, no mínimo, pressionem para o esclarecimento das mortes. Este esclarecimento é necessário para atuação no sentido de se evitar outras mortes.

As hipóteses não levam em consideração os diferentes desenhos de ouvidorias. Isso porque, embora tenham sido identificadas diferenças entre os estados, em sua maior parte, elas tratam de apenas um ou dois dos elementos analisados. Assim, tem-se um ouvidor advindo da sociedade civil, mas sem autonomia política; ou há orçamento, porém não há pessoal; ou ainda são feitas vistorias, mas estas são superficiais. Mesmo no aspecto mais relevante, autonomia política, o que se observou é que apenas um caso (Piauí) a tem por completo, considerando-se eleição e mandato. Por isso, considerou-se que tais elementos separados, sem o devido reforço das demais características, tendem a não ser suficientes para mudarem os resultados da implantação das ouvidorias.

Tendo isso em vista, propõe-se a H5 para avaliar se, ainda que cerimoniais, as ouvidorias podem estar relacionadas com a melhor instrumentalização dos custodiados na busca por seus direitos. Na avaliação da hipótese, que será procedida no Capítulo 6, serão separadas as ouvidorias mais antigas (anteriores a 2015) e mais recentes (entre 2016 e 2022). Considerando-se que tais órgãos não possuem poderes sancionatórios, a construção de melhorias a partir da magistratura de persuasão pode ser lenta. Assim, separar esses estados visa reduzir o possível viés relacionado ao pouco tempo de atuação de algumas ouvidorias.

III: AS REFORMAS E SUAS REPERCUSSÕES NO ACESSO A DIREITOS
PELOS CUSTODIADOS E/OU SEUS FAMILIARES

Ao longo da segunda parte deste trabalho, dados sobre as burocracias de custódia e as ouvidorias penitenciárias estaduais foram analisados sob a luz do neoinstitucionalismo sociológico. Buscou-se responder à primeira pergunta proposta por este trabalho (como se estruturam as burocracias de custódia e as ouvidorias penitenciárias estaduais?). A partir de agora, será endereçada a segunda pergunta de pesquisa: **Como as dinâmicas destas políticas estaduais (burocracias e ouvidorias) se relacionam com a busca dos custodiados e dos seus familiares pelos direitos à liberdade e ao esclarecimento das mortes sob custódia?** A pergunta é parte de uma agenda de pesquisa que busca endereçar as repercussões das políticas penitenciárias no acesso a direitos pelos custodiados.

Considerando-se que dados abrangentes e confiáveis são essenciais para a mensuração do acesso a direitos pelos custodiados (Colômbia, 2017), um primeiro passo é avaliar a qualidade dos dados disponíveis. Aqui, o foco será no Infopen. Criado em 2004, o Infopen é o primeiro banco de dados público sobre as políticas penitenciárias produzido no âmbito do Poder Executivo. Organizado pelo Ministério da Justiça¹¹⁵, ele contém informações sobre os sistemas penitenciários de todos os entes federados. O formulário é enviado para os estados e o Distrito Federal e, destes, para as unidades prisionais que o preenchem e o retornam pelo mesmo caminho. Mudanças empreendidas pelo governo federal em 2014 aumentaram a periodicidade de publicização dos dados, que passou de anual para semestral, e o formato da sua apresentação, que saiu de relatórios para banco de dados aberto (Moura, 2018).

Apesar de ambas as mudanças serem positivas para que as informações possam ser apropriadas pela sociedade civil, dificuldades de duas naturezas dificultam seu uso para a mensuração do acesso a direitos. O primeiro tipo de dificuldade diz respeito à organização das informações pelo governo federal, o que inviabiliza algumas análises. Nesse âmbito, tem sido alvo de críticas (Moura, 2018) a disponibilização dos dados a partir das unidades prisionais e não dos indivíduos. A segunda dificuldade é a qualidade duvidosa dos dados apresentados pelos estados. Há problemas na ponta da política no preenchimento dos formulários, e, embora o governo federal tenha investido na qualificação deste preenchimento (Ferreira, 2021), ainda há grande desconfiança sobre este processo, que, na maioria das vezes, não passa por qualquer saneamento no governo estadual antes de ser repassado para a União (FBSP, 2016).

A seguir, no Capítulo 5, serão apresentados os gargalos que tais problemas causam na aferição especificamente dos direitos à saúde e à vida. O primeiro foi escolhido para esta

¹¹⁵ Atualmente, Ministério de Justiça e Segurança Pública.

exposição dada a estrutura do SUS, que propõe atendimento universal à saúde. A política tem arranjos interfederativos, normativos e infraestruturais robustos para lidar com esta demanda. Nesse sentido, tem, por exemplo, um amplo programa de vacinação que deveria atender também aos custodiados. Já o direito à vida foi escolhido, na medida em que este é o direito mais básico, ao mesmo tempo que mais essencial. Depois do escrutínio do Infopen, segue-se para o Capítulo 6, no qual se busca, efetivamente, responder à pergunta de pesquisa proposta.

Para tanto, serão apresentadas, no Capítulo 6, discussões sobre como o Infopen, apesar das suas limitações conforme delineadas no Capítulo 5, ainda pode ser utilizado como evidência científica. Ainda, será proposta a ideia de que registros administrativos podem ser entendidos como ferramentas de promoção de direitos, notadamente em dinâmicas que passam pelo Poder Judiciário. Por fim, serão apresentadas as análises com vistas a responder à pergunta de pesquisa e a avaliar as hipóteses H3, H4, H5 e H6, apresentadas no Título II da tese.

Toda esta última parte da tese foi construída a partir dos dados do Infopen entre 2016 e 2022, utilizando-se sempre os bancos de dados publicados em dezembro. Embora o corte temporal da pesquisa seja de 2015 a 2022, correspondendo a dois períodos governamentais, em 2016, o questionário do Infopen sofreu algumas modificações. Por isso, para fins de comparação entre os anos, foi necessário retirar 2015 da análise. Uma vez que as reformas empreendidas, analisadas a partir de 2015, tendem a surtir efeitos depois de um tempo de implementação, esta redução no corte de análise dos dados não deve interferir nos resultados. Com os bancos referentes a todos os anos reunidos, chegou-se a um universo de 10.574 casos.

Cabe indicar, ainda, que todos os bancos de dados utilizados estão disponíveis eletronicamente¹¹⁶, com informações sobre pessoas privadas de liberdade em todos os regimes de cumprimento de pena (fechado, semiaberto ou aberto). Optou-se por manter todos os casos no banco, já que, como o Infopen é organizado por unidade penitenciária e não por indivíduo, não seria possível retirar apenas aqueles em cumprimento de regime aberto, por exemplo. De toda forma, dada a movimentação da burocracia de custódia para ser cada vez mais responsável pelos indivíduos condenados, mesmo que estes estejam fora dos muros prisionais, conforme discutido no Capítulo 3, é pertinente avaliar como as reformas se relacionam com resultados das políticas relativos aos três regimes de cumprimento de pena.

¹¹⁶ Disponíveis em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 23 jun. 2024.

CAPÍTULO 5: INSUFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES PARA AFERIR ACESSO A DIREITOS – FORMATO E QUALIDADE DOS DADOS

Várias abordagens metodológicas são possíveis para mensurar o acesso a direitos pelos custodiados. Em pesquisas com amplo escopo geográfico e/ou temporal, porém, o uso de técnicas qualitativas tende a ser preterido em favor de técnicas quantitativas. Para estas últimas, é essencial ter um banco de dados confiável com a abrangência desejada – geográfica e/ou temporalmente. É possível produzir tais dados diretamente, mas a empreitada demanda amplos investimentos de recursos (financeiros, materiais e humanos). No caso das políticas penitenciárias, ainda, demanda negociações com os governos estaduais que permitam o acesso às penitenciárias. Por isso, a produção e a publicização estatal destes dados torna-se importante para a avaliação do acesso a direitos tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade civil (Colômbia, 2017).

No caso das políticas penitenciárias no Brasil, o Infopen é o banco de dados mais completo nacionalmente. Ao longo deste capítulo, serão demonstradas, porém, as dificuldades de se trabalhar com seus dados para mensuração de acesso a direitos, com o recorte dos direitos à saúde e à vida. Para tanto, primeiramente, serão discutidos os direitos à saúde e à vida, conceituando-os. Em seguida, serão apresentadas algumas notas metodológicas que vão destacar, em especial, as variáveis do Infopen a serem utilizadas ao longo do capítulo. Por fim, serão apresentadas as limitações do banco de dados para aferição destes direitos. Esta última seção vai, primeiramente, tratar de questões relacionadas com o formato do banco de dados e, em seguida, apresentar gargalos ligados à qualidade das informações publicizadas.

5.1 Direitos à saúde e à vida: conceitos

A condenação criminal implica, necessariamente, na limitação de alguns direitos de cidadania. A legislação estabelece, porém, que nenhum direito não alcançado pela pena deve ser negado. É neste âmbito que os direitos à saúde e à vida serão discutidos, nesta ordem.

5.1.1 Direito à saúde: acesso a serviços médicos e política de saúde nas prisões

Compreende-se por saúde a condição humana resultante da organização social na qual os indivíduos se inserem, de forma que esta abrange, entre outros aspectos, as condições de

habitação, alimentação, educação, renda e acesso a serviços de saúde. O direito à saúde, por sua vez,

significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade.¹¹⁷

Estas conceituações, retiradas do Relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986), foram acordadas no momento de construção das propostas que viriam a ser o SUS brasileiro. A universalidade como princípio do SUS é considerada uma das maiores conquistas da Carta Constitucional promulgada dois anos depois do evento. No mesmo documento, é estabelecido que o Estado precisa assumir, explicitamente, uma política de saúde integrada às demais políticas estatais para materializar o direito em questão.

Para este trabalho, interessa, em especial, a integração da política penal com a de saúde. Neste âmbito, a LEP já dispõe sobre a saúde da pessoa presa, que deve ter caráter preventivo e curativo, compreendendo atendimento médico, farmacêutico e odontológico¹¹⁸. A definição do direito à saúde a ser oferecida aos custodiados, segundo a LEP, é, portanto, de escopo mais restrito daquele que carrega o SUS: no primeiro, a definição está ligada a serviços médicos; no segundo, a todas as condições socioeconômicas e ambientais que podem ter efeitos sobre a saúde, sem excluir os devidos serviços médicos. De toda forma, sendo o SUS universal, o caráter restritivo das definições da LEP não implica (ou não deveria implicar) em restrição dos direitos dos custodiados neste âmbito.

Para fins de avaliação estatística do acesso à saúde, porém, mostra-se pouco factível a avaliação de condições gerais de encarceramento. Para tanto, é necessária a verificação qualitativa dos espaços prisionais, de forma a se conhecer, em primeiro lugar, o tipo de áreas disponíveis (para o sono, para o estudo, para a convivência familiar etc.), para além do tipo de espaço voltado a atendimentos de saúde, conforme listados no Infopen¹¹⁹. Mais do que existência de tais espaços, é preciso avaliá-los quanto a dimensões menos quantificáveis, como o cheiro das dependências, sua iluminação e sua ventilação, por exemplo. Ainda, condições da alimentação entregue aos custodiados, qualidade dos uniformes e sua adequação

¹¹⁷ Relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde, 1986, p. 12.

¹¹⁸ LEP, título II, capítulo II, art. 14.

¹¹⁹ No conjunto de perguntas numeradas como 2.4, o Infopen traz informações sobre o “módulo de saúde” das unidades prisionais, questionando, por exemplo, se há consultório médico ou espaço para coleta de material para exames laboratoriais.

ao clima e informações afins seriam necessárias para mensurar o direito à saúde na concepção proposta pela 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986).

Há possibilidades, porém, de obter informações especificamente sobre o acesso a serviços de saúde, em dimensões preventivas e curativas, conforme determinado pela LEP. Nesse sentido, o Infopen disponibiliza informações no âmbito de sete tipos de atendimentos: vacinas, consultas realizadas internamente nas unidades, consultas realizadas externamente às unidades, cirurgias, realização de exames, consultas psicológicas e realização de suturas. A princípio, portanto, são informações relevantes relacionadas à prevenção de doenças (vacinas), inclusive mentais (psicólogos), e ao tratamento (exames, consultas, suturas e cirurgias). Legalmente, todos estes serviços em saúde devem ser obrigatoriamente entregues a todas as pessoas privadas de liberdade conforme previsões da Política Nacional para Atenção Integral à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP).

Como chamam a atenção Soares Filho e Bueno (2018), a PNAISP foi construída com vistas a superar o formato de atendimento ambulatorial das unidades prisionais voltado apenas para demandas espontâneas, o que era comum até o início deste século. Nesse contexto, não se atuava no planejamento e em mapeamentos de agravos em saúde, e havia poucas ou nenhuma ação de promoção ou prevenção de saúde. Predominou, neste período, ainda, um modelo em que as secretarias responsáveis pelos sistemas prisionais estaduais construíam e operavam seus módulos de saúde de forma independente das diretrizes gerais do SUS e sem diálogo com as pastas responsáveis pela saúde nos estados e municípios, bem como com os conselhos de saúde e outras instâncias decisórias das políticas da área (Soares Filho; Bueno, 2018).

Foi só a partir de 2003 que este cenário começou a mudar com a instituição do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), substituído, a partir de 2014, pela PNAISP. Se o Plano contribuiu para reduzir a invisibilidade da população custodiada na política nacional de saúde, a PNAISP buscou fortalecer suas diretrizes, tornando-as mais resistentes a mudanças de governos, aumentando os recursos federais investidos nas ações e ampliando o envolvimento dos municípios na condução dessas ações, nos moldes tripartites do SUS (Soares Filho; Bueno, 2018). Alguns dos gargalos já identificados pela literatura para a implementação da PNAISP estão na raiz das dificuldades de se usar o Infopen para se aferir o acesso aos serviços de saúde, como será abordado adiante.

5.1.2 Direito à vida: o papel do Estado na garantia de que se sobreviva à prisão

A definição de direito à vida é simples e construída a partir da sua negação. Trata-se do direito de sobreviver à prisão, de não morrer durante a custódia ou por causa da custódia. Recentemente, em continuidade às discussões sobre letalidade policial, a literatura da área tem proposto a ideia de “letalidade prisional”. Esta última expressão “refere-se ao conjunto de eventos e riscos para a saúde associados à exposição à vida prisional e aos elementos que afetam e condicionam esses eventos e riscos, como as práticas institucionais de agentes e de organizações do sistema de justiça criminal” (CNJ, 2023, p. 9).

Nesse sentido, “letalidade prisional” abrange situações do cotidiano prisional que concorrem para a morte de custodiados não apenas durante o período de aprisionamento, mas também posteriormente. Ou seja, um ex-custodiado que morre em decorrência de ferimento ou doença adquirida no cárcere, por exemplo, pode ser considerado vítima desta letalidade prisional. Tem-se, então, que saúde e morte nas prisões são dimensões entrelaçadas. Elas derivam, em grande parte, das condições estruturais das unidades prisionais. Mais do que uma escala entre doença e morte em decorrência dela (como nos casos de “óbito por razões de saúde” e “óbitos por suicídio”), este entrelaçamento expressa as precariedades de unidades prisionais insalubres.

Tais precariedades, por um lado, favorecem a disseminação de doenças e, por outro, criam um ambiente de tensões entre todos os atores envolvidos, resultando, também, em violências interpessoais, formação de coletivos criminosos e/ou enfrentamentos dos custodiados com forças de segurança pública, por exemplo (CNJ, 2023). Análises epidemiológicas da população encarcerada brasileira têm apontado, por exemplo, alta incidência de doenças transmissíveis potencialmente fatais como tuberculose e HIV/Aids, mas também de outras, como raiva humana (Soares Filho; Bueno, 2018). Esta última tem sido interpretada como sinal da convivência de animais domésticos entre os custodiados ou como indícios de mordidas por cachorros que são usados na guarda das unidades, possivelmente em situações que deveriam ser classificadas como tortura (Soares Filho; Bueno, 2018).

Este é um entre tantos exemplos possíveis de situações nas quais doenças são não causas das mortes, mas sim consequências de violências que em outras circunstâncias poderiam levar diretamente à morte. Por outro lado, há de se admitir que, embora intrincadas, estas dimensões (saúde e morte) têm também suas peculiaridades, a começar pela escala de gravidade entre uma e outra, sendo a violação do direito à vida a mais irreversível e, portanto, a mais grave das violações. Por isso, este trabalho, que busca entender como as reformas pós-

redemocratização das políticas penitenciárias estão relacionadas com o acesso a direitos pela população presa, não poderia se furtar às especificidades desta discussão. Aqui, porém, propõe-se um olhar mais modesto sobre a letalidade prisional, com foco apenas nas mortes acontecidas durante a custódia – posto que estas seriam a negação do direito à vida neste escopo.

Entende-se, aqui, que as mortes no Sistema Prisional são invariavelmente, como argumentam Chies e Almeida (2019), responsabilidade do Estado, produzidas a partir de um *continuum* entre matar e deixar morrer. Nesse sentido, os óbitos sob custódia são fenômenos de interesse primordial para se avaliar as políticas penitenciárias (Chies; Almeida, 2019; CNJ, 2023). No Infopen, sua aferição poderia ser feita pelas variáveis relacionadas às classificações dos óbitos entre naturais/saúde, suicídios, acidentes, crimes e por razões desconhecidas, bem como a partir da variável sobre movimentação no Sistema Prisional que contabiliza, entre outras coisas, a saída por motivo de óbito.

5.2 Notas metodológicas: os dados que explicitam as limitações do banco

Este capítulo destina-se a demonstrar algumas das dificuldades para o uso dos dados do Infopen com vistas a se medir o acesso a direitos pelos custodiados. Para tanto, serão discutidos tanto o formato do banco de dados, de responsabilidade do governo federal, quanto a qualidade dos dados, de responsabilidade dos governos estaduais. Nessa trajetória, serão utilizados dados de dois tipos disponíveis no Infopen (Quadro 10). O primeiro é um tipo de pergunta que questiona, antes de solicitar a informação em si, se a unidade penitenciária respondente tem condições de obter tais dados. Esta pergunta está presente em especial nas questões que tratam dos custodiados. Além delas, serão analisadas algumas questões que, se tivessem um alto grau de confiança, poderiam ser trabalhadas enquanto *proxies* dos direitos em questão.

Quadro 10: Variáveis utilizadas para tratar das limitações do banco de dados

4.5 Movimentação no Sistema Prisional (total do período de referência) Saídas Total de óbitos Total
5.1 Quantidade de pessoas privadas de liberdade por faixa etária O estabelecimento tem condições de obter estas informações em seus registros?
5.2 Quantidade de pessoas privadas de liberdade por cor de pele/raça/etnia O estabelecimento tem condições de obter estas informações em seus registros?
6.6 Informações da área de saúde – total do período Quantidade de outros procedimentos, como sutura e curativo Total
6.6 Informações da área de saúde – total do período Consultas médicas realizadas externamente Total
6.6 Informações da área de saúde – total do período Consultas médicas realizadas no estabelecimento Total
6.6 Informações da área de saúde – total do período Consultas psicológicas Total
6.6 Informações da área de saúde – total do período Quantidade de exames e testagem Total
6.6 Informações da área de saúde – total do período Quantidade de intervenções cirúrgicas Total
6.6 Informações da área de saúde – total do período Quantidade de vacinas Total
6.8 Mortalidade no Sistema Prisional (total do período) Óbitos naturais/óbitos por motivos de saúde Total
6.8 Mortalidade no Sistema Prisional (total do período) Óbitos criminais Total
6.8 Mortalidade no Sistema Prisional (total do período) Óbitos suicídios Total
6.8 Mortalidade no Sistema Prisional (total do período) Óbitos acidentais Total
6.8 Mortalidade no Sistema Prisional (total do período) Óbitos com causa desconhecida Total

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Para se entender as limitações do uso destes dados, serão mensurados, em especial, os vazios de informações (NAs e respostas zeradas).

5.3 Formato do Infopen: desafios da agregação por unidade prisional

Uma das críticas ao Infopen tem sido ao seu formato (Moura, 2018): a disponibilização dos dados agregados por unidade prisional impede algumas análises. A demanda é que as informações sejam disponibilizadas a partir dos indivíduos, não dos estabelecimentos penais, nos moldes atualmente em estudo na Colômbia (Colômbia, 2017). No formato proposto no país vizinho, baseado no “modelo dinâmico de população”, defende-se que o sujeito possa ser acompanhado durante todo o cumprimento da pena, de forma a se entender onde estão os gargalos da política e quais direitos foram acessados e quais foram violados.

No formato atual do Infopen, utilizar as informações disponibilizadas para se aferir o acesso a certos direitos pode camuflar situações, por exemplo, em que parte dos custodiados acessa, de forma satisfatória, certos direitos, enquanto outros os têm totalmente negados. Nos números agregados, o cenário desenhado pode parecer próximo do suficiente, mas sem possibilidade de se identificar os vieses presentes, já que informações do cotidiano, como a distribuição dos custodiados pelos pavilhões, não estão disponíveis. Para clarificar estas situações, vale trabalhar com o acesso ao direito à saúde como exemplo.

Na avaliação de Soares Filho e Bueno¹²⁰ (2018), são dois os principais gargalos para a materialização das ações previstas: a recusa de muitos municípios a aderirem e as dificuldades no relacionamento com as forças de custódia responsáveis pelos espaços prisionais. Sobre o envolvimento dos municípios, os autores apontam que tais entes tendem a ser refratários¹²¹ em participar das políticas penais, consideradas precipuamente estaduais. Nem as contrapartidas financeiras têm sido suficientes para tirar as gestões municipais deste lugar de resistência (Soares Filho; Bueno 2018). No que tange ao segundo desafio, dificuldades no relacionamento com as forças de custódia responsáveis pelos espaços prisionais, os autores aponta que

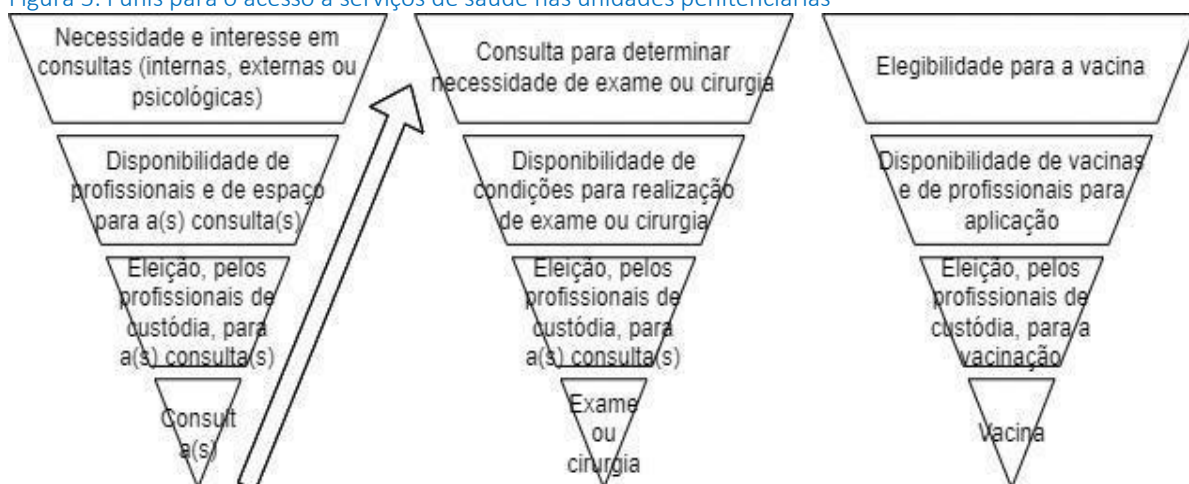
outro grande desafio para a execução do PNAISP é o reduzido número de agentes de segurança prisional e pessoal de apoio, existentes nas Secretarias de Administração Prisional, ou congêneres, o que inviabiliza os encaminhamentos das pessoas privadas de liberdade para as assistências, inclusive às consultas internas e externas de saúde e todas as ações pertinentes à atenção básica (Soares Filho; Bueno, 2018, p. 235).

Na prática, são os membros das burocracias de custódia que decidem sobre a elegibilidade dos indivíduos para cada um dos procedimentos médicos disponíveis, em funis de atendimento resumidos na Figura 5. Esta decisão, embora possa passar por critérios médicos, não raramente é atravessada por outras questões, como facilidade de manejo (preferência por indivíduos presos em pavilhões mais próximos das estruturas de saúde, por exemplo), categorização dos custodiados (negativas de atendimento a custodiados faccionados ou como castigo por faltas disciplinares ou, ainda, na outra ponta, preferência de atendimento para aqueles que trabalham, por exemplo) e dia/horário das demandas (em plantões noturnos ou de fins de semana, por exemplo).

¹²⁰ O autor é um dos responsáveis pela construção da política de saúde nas prisões (PNAISP).

¹²¹ Algumas entidades têm trabalhado para incentivar maior participação destes entes nas políticas penais, a partir, em especial, da garantia de acesso aos custodiados aos serviços públicos municipais e da realização de programas voltados para egressos do Sistema Prisional. Nesse sentido, ver LabGEPEN, Instituto Veredas, ITCC e Instituto Igarapé (2021) e CNJ (2021).

Figura 5: Funis para o acesso a serviços de saúde nas unidades penitenciárias



Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

Com tais funis de atendimento em mente, tem-se que não é possível medir a demanda a estes serviços médicos, o que seria necessário para se avaliar se o acesso é minimamente satisfatório. Serviços de saúde em geral são avaliados, por exemplo, pelo tempo de espera do paciente pelo atendimento. Ou, no âmbito estadual, têm-se medidas como o tempo de espera para determinadas cirurgias ou o tamanho da fila de espera para alguns procedimentos. No caso das políticas penitenciárias, é impossível fazer essa mensuração, já que as equipes de saúde não têm qualquer controle sobre a demanda, sendo impossível medir as demandas reprimidas.

Outro caminho possível seria fazer inferências a partir da comparação dos números do Infopen com os disponibilizados pelo SUS. Por exemplo, o número de vacinas distribuídas ou de cirurgias realizadas proporcionalmente ao tamanho da população em determinada faixa etária. Neste caso, há, primeiramente, problemas pertinentes ao objeto de pesquisa: considerando-se que no ambiente penitenciário há precariedades e insalubridades que tendem a criar uma demanda aumentada a serviços de saúde, notadamente curativos, não se sabe o tamanho de tal aumento para se fazer adequações estatísticas nesse sentido.

Em segundo lugar, há problemas na qualidade de dados disponibilizados pelo Infopen, que dificultam a estratificação das amostras para fins de comparação com as amostras amplas da população em geral, conforme será visto no tópico a seguir. Antes de seguir, só se ressalta que os problemas relatados até aqui poderiam ser eventualmente resolvidos pela desagregação dos dados por indivíduos, de forma a se possibilitar entender, por exemplo, se há menos entregas de serviços de saúde a alguns grupos (como presos faccionados), maior ocorrência de mortes entre outros grupos (como os reincidentes) ou maior demora na materialização da progressão de regime para outros (como mulheres).

5.4 Qualidade dos dados: abrangência dos vazios de informação

A desconfiança em relação à qualidade de dados do Infopen (Moura, 2018) é difícil de ser resolvida em um contexto em que, na maioria dos estados, não é feito um saneamento das informações antes do seu envio ao governo federal (FBSP, 2016) e em que não há outros bancos de dados que possam ser usados para validação externa das informações do Infopen. Isso porque não há bancos passíveis de serem utilizados como balizadores das informações, embora alguns dados sejam recolhidos e publicizados por tribunais de Justiça, defensorias públicas e ministérios públicos.

No caso dos tribunais, por exemplo, há os bancos organizados pelo CNJ a partir das inspeções judiciais em espaços de privação de liberdade¹²². Mas, embora algumas das variáveis disponíveis no Infopen, como o número de pessoas presas em determinado estabelecimento ou o número de mortes registradas em um período, também sejam recolhidas por tribunais de Justiça durante inspeções, os dados não são comparáveis. Isso se dá, primeiro, no campo operacional: as unidades prisionais não possuem números ou nomes de identificação compartilhados. Verdade seja dita, mesmo dentro do Infopen, algumas unidades são registradas com novos nomes a cada ano, ora com abreviações, ora não; ora com indicativos de “feminino” ou “masculino”, ora não, por exemplo.

Não se pode desprezar, também, casos em que as informações do CNJ dizem respeito apenas a um pavilhão ou ala de certo estabelecimento penal, onde foi feita a vistoria judicial, o que inviabiliza a comparação dos seus números com os do Infopen, que supostamente agregam todo o estabelecimento. Diante da impossibilidade de comparação dos dados no nível das unidades, alguns trabalhos têm tentado comparações dos números entre os bancos de dados do Infopen e do CNJ, fazendo agregações por Estado (CNJ, 2023). Esta metodologia, porém, também apresenta problemas, conforme os próprios autores dos estudos apontam (CNJ, 2023).

Em primeiro lugar, os cortes temporais nem sempre são coincidentes, já que o Infopen tem periodicidade semestral e as informações do CNJ são disponibilizadas conforme realização de vistorias. A falta de informações sobre o fluxo de geração de dados pelos tribunais a partir das inspeções judiciais leva a dúvidas sobre a periodicidade da informação recolhida: o número de mortes relatado é referente ao período desde a inspeção anterior ou se

¹²² Bancos de dados disponíveis em <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/>. Acesso em: 30 out. 2023.

refere ao ano ou ao semestre corrente? Além disso, não necessariamente todas as unidades do Estado em questão foram vistoriadas, de forma que a comparação, às vezes, se dá sem se levar em conta todos os estabelecimentos penais. Para este trabalho, foi realizada uma análise preliminar de ambos os bancos em contraste e observou-se, por exemplo, que, em alguns estados, como Ceará e Paraíba, as cadeias públicas não são, em sua maioria, vistoriadas pelos tribunais, embora seus dados constem no Infopen. Ou seja, comparar os números do Estado seria infrutífero com vistas a verificar se eles são consistentes entre si, já que abrangem realidades diferentes.

Desafios similares dificultam a utilização, para fins de comparação dos dados, das informações disponibilizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Sistema Prisional em Números¹²³. Ele também é produzido a partir de inspeções nas unidades, o que leva às mesmas dificuldades relatadas no caso do banco do CNJ. Aqui, ainda há um desafio adicional: o obstáculo do formato, já que os números são disponibilizados em forma de painel e não em formato aberto.

Informações gerais sobre número de pessoas presas nos estabelecimentos penitenciários podem ser obtidas, ainda, no Censo, mas também não é possível comparar estes números com os fornecidos pelo Infopen. A contabilização destes indivíduos pelo Censo se dá em “domicílio coletivo prisional”. Estes dados, porém, contabilizam apenas as pessoas condenadas (em qualquer instância) ou as provisórias há mais de um ano, enquanto o Infopen apresenta dados administrativos sobre todas as pessoas privadas de liberdade em determinado local, sejam elas condenadas ou provisórias por qualquer período de tempo.

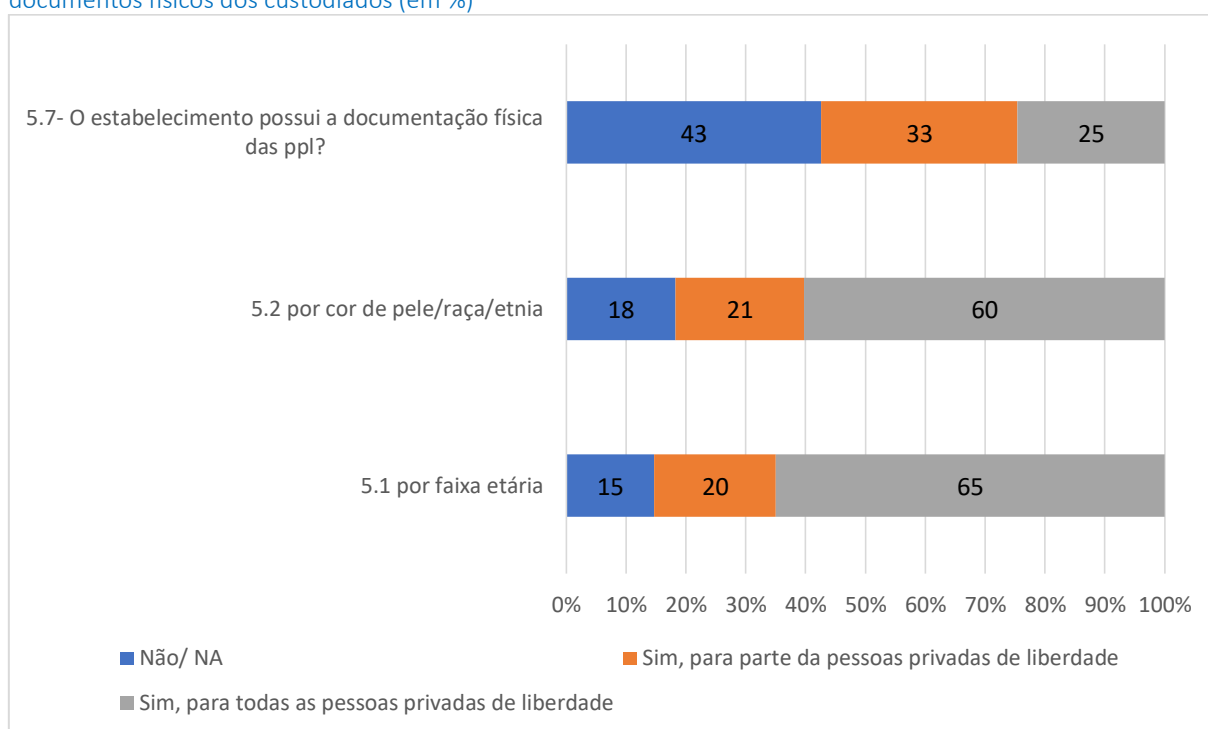
Este cenário impede a construção de um Índice de Qualidade do Infopen de forma a identificar se há estados ou unidades com acuidade suficiente nos dados para análises estatísticas confiáveis. Em um olhar para o panorama do banco, porém, já é possível vislumbrar, a partir dos vazios de informação, a baixa qualidade geral das informações prestadas. Este vazio é, por vezes, declarado pelas unidades prisionais, enquanto em outras é camuflado diante da não resposta a alguns itens.

Para demonstrar tais vazios, se começa, aqui, pelo escrutínio de questões ligadas às características individuais dos custodiados, que poderiam ajudar em estratificações das amostras para fins comparativos com a população em geral. Tem-se que tais são, em geral, precariamente preenchidos. O Gráfico 6 mostra esse cenário a partir da pergunta “o estabelecimento tem condições de obter estas informações em seus registros?” para dois

¹²³ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 02 dez. 2023.

marcadores ligados a características de identidade (idade e cor/etnia/raça) e sobre a posse de documentos físicos dos custodiados.

Gráfico 6: Declaração de preenchimento de informações sobre idade e raça/etnia/cor e declaração de posse dos documentos físicos dos custodiados (em %)

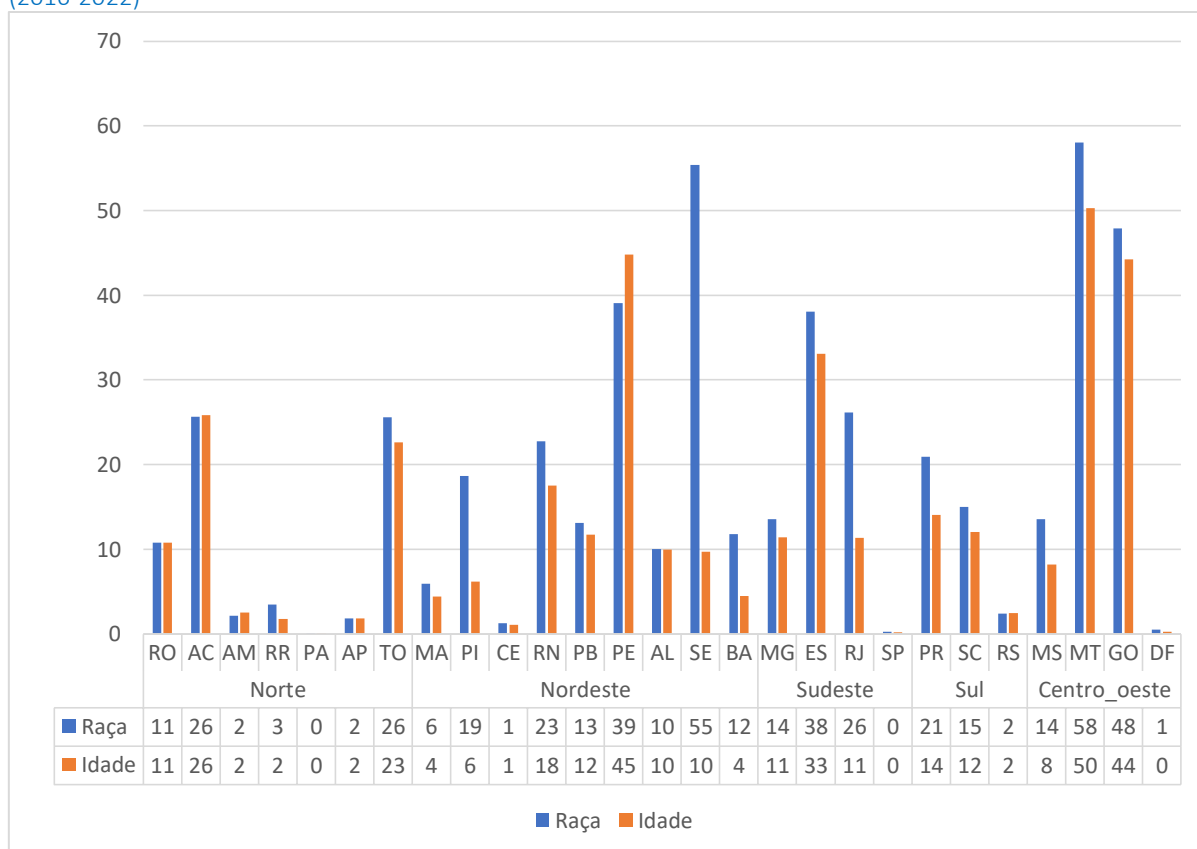


Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

Tem-se que, entre 35% e 40% dos casos do banco, consideradas as informações agregadas entre 2016 e 2022, não há dados básicos sobre a identidade das pessoas presas, seja porque as unidades não têm esta informação, seja porque não as tem para todas as pessoas presas. A situação é ligeiramente melhor para as informações sobre idade em relação à raça. Não se sabe, porém, como tais informações são obtidas, já que, mesmo considerando-se documentos simples de identidade pessoal, apenas 25% dos estabelecimentos afirmam ter tais papéis. Ainda, sobre raça, não se sabe como é feita a aferição – segundo o Estatuto da Igualdade Racial¹²⁴, esta deve ser feita por autodeclaração, mas não há informações se as unidades seguem esta regra no preenchimento. O Gráfico 7 apresenta este panorama em cada Estado.

¹²⁴ Lei nº 12.288, de 2010.

Gráfico 7: Proporção (em %) de pessoas privadas de liberdade não classificadas por idade e raça nos estados (2016-2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

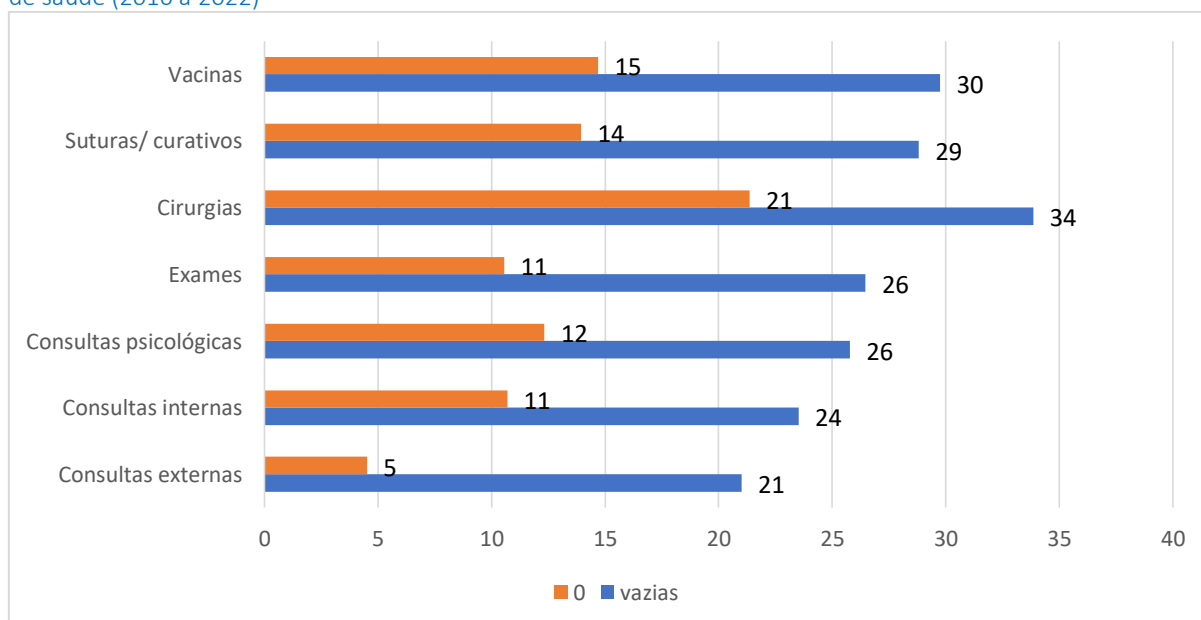
Considerando-se o número total de custodiados declarados pelos estabelecimentos penais e contrastando tal número com o total de pessoas classificadas efetivamente por idade e/ou raça/cor/etnia, tem-se que 10,4% das pessoas presas no país não são classificadas por idade pelos estabelecimentos penais, enquanto 13,1% delas não o são por raça. Estes números são puxados para baixo, em especial por São Paulo, que detém a maior parte dos indivíduos privados de liberdade do país e tem uma baixa taxa de não registro destas informações (Gráfico 7). Por outro lado, há estados com mais de 50% das pessoas presas sem tal informação registrada. Os piores índices estão na região Centro-Oeste e em alguns estados do Nordeste.

Para além das dificuldades em se conhecer, a partir de características mínimas, os custodiados, ainda há problemas acerca dos dados sobre as variáveis de interesse em si – as que, conforme citado, se relacionam com os serviços de saúde e as mortes sob custódia. A seguir, cada uma delas será tratada separadamente.

5.4.1 Vazios de informações sobre os serviços de saúde

Em relação aos serviços de saúde, mais de 20% dos casos não têm informações nestes campos – NAs (células do banco de dados vazias). A pior situação é a das vacinas, com quase 30% de NAs (Gráfico 8). Não é possível saber se tais casos refletem unidades que não realizaram tais atendimentos no período ou, caso tenham realizado, não os registraram. Em especial, no caso de procedimentos que podem ser considerados eventos estatisticamente raros, a exemplo de cirurgias, o alto índice de células vazias pode refletir a não realização de tais procedimentos, por exemplo. Inclusive é possível que, simultaneamente, uma parte dos NAs reflita a ausência de procedimento, enquanto outra apresente a ausência de registro. Mas a ausência de parâmetros de referência (desconhecimento do comportamento da amostra em relação à população estatística) dificulta a adoção de métodos indiretos de aferição de cada proporção nos NAs.

Gráfico 8: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros nas variáveis relacionadas aos serviços de saúde (2016 a 2022)



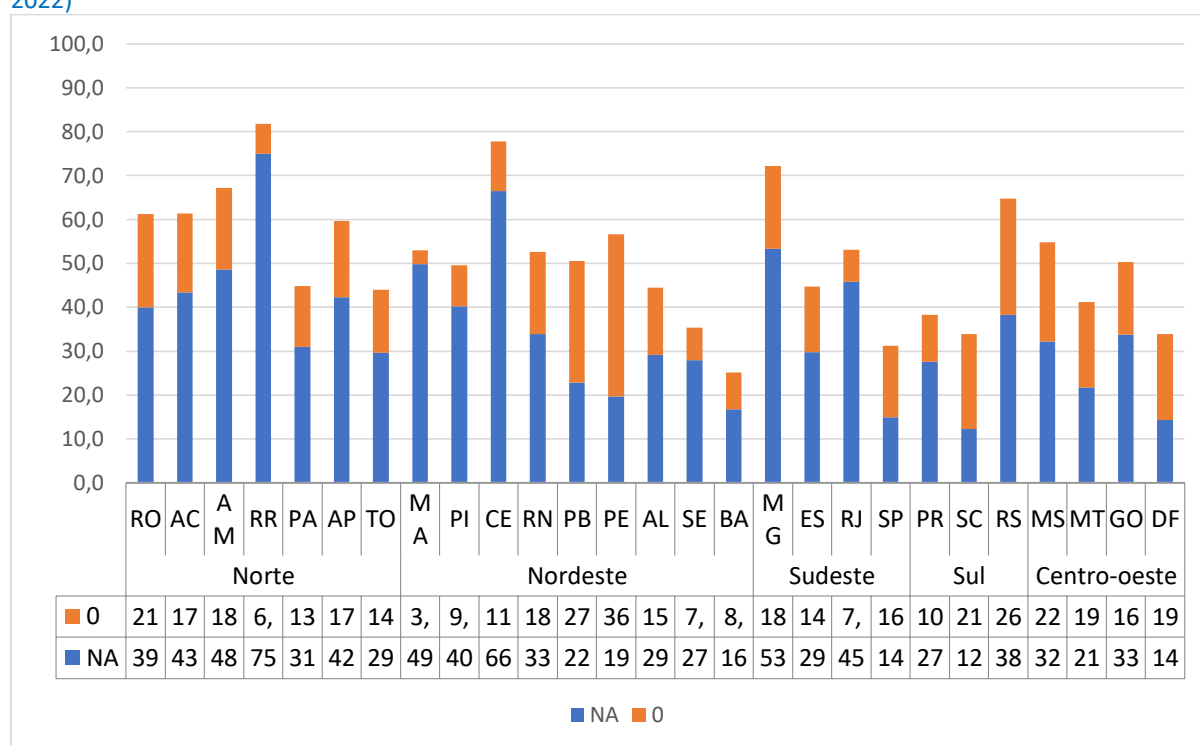
Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de dados do Infopen (2024).

Estes vazios de informações combinados – sobre marcadores individuais e a oferta dos serviços de saúde em si – dificultam a utilização do Infopen para a compreensão do cenário de acesso à saúde pelas pessoas presas. Mesmo em procedimentos que tendem a ser menos raros, como vacinas e suturas, há amplo espaço para dúvidas sobre os vazios de informações. Vacinas, por exemplo, estão ou com NAs ou com zeros em mais de 40% dos casos do banco de dados, enquanto suturas estão com um pouco menos de 40%. Sem parâmetros como faixa

etária das pessoas presas em cada estabelecimento (dados os vazios também na classificação dos custodiados por idade), é pouco prudente adotar métodos indiretos para tentar estabelecer parâmetros que ajudem a diminuir as incertezas sobre estes vazios informacionais.

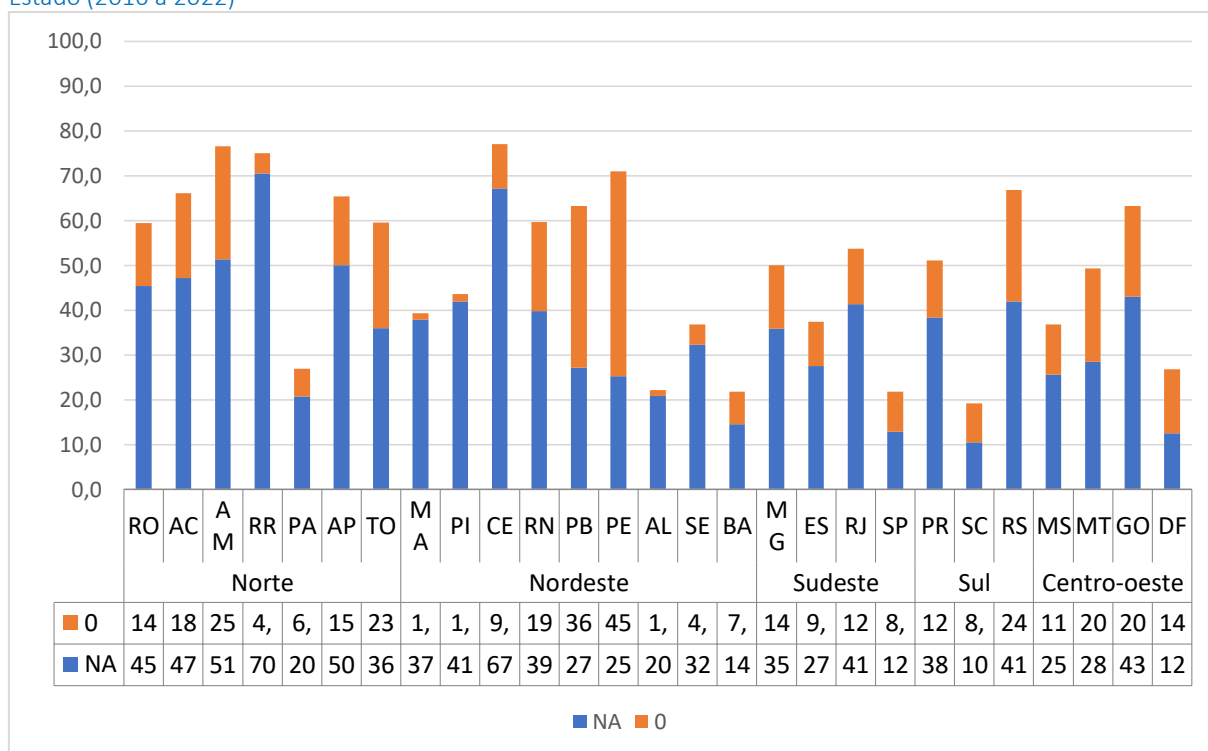
No que tange a estes dados da saúde, o cenário é ruim em todos os estados. Ao focar nos dados sobre vacinas e suturas/curativos, que tendem a não ser raros, dado o amplo programa de vacinação do SUS, para as primeiras, e o cenário insalubre da maioria das unidades prisionais (que podem resultar em machucados e feridas com relativa frequência), para as segundas, observa-se que todos os entes têm mais de 20% dos casos com NAs ou zeros em ambas as variáveis (Gráficos 9 e 10). Santa Catarina é a única exceção, mas não fica longe dos seus pares, com 19,2% dos seus casos com NAs ou zero na realização de suturas.

Gráfico 9: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de vacinas por Estado (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

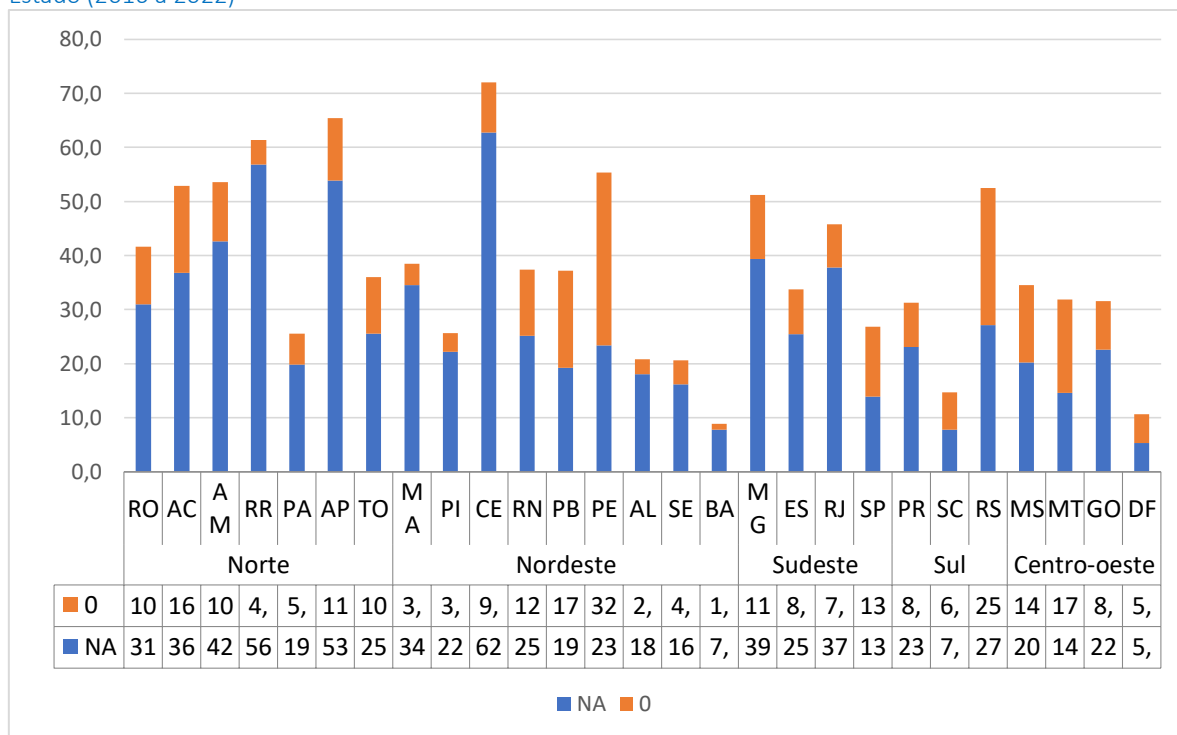
Gráfico 10: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de suturas/curativos por Estado (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

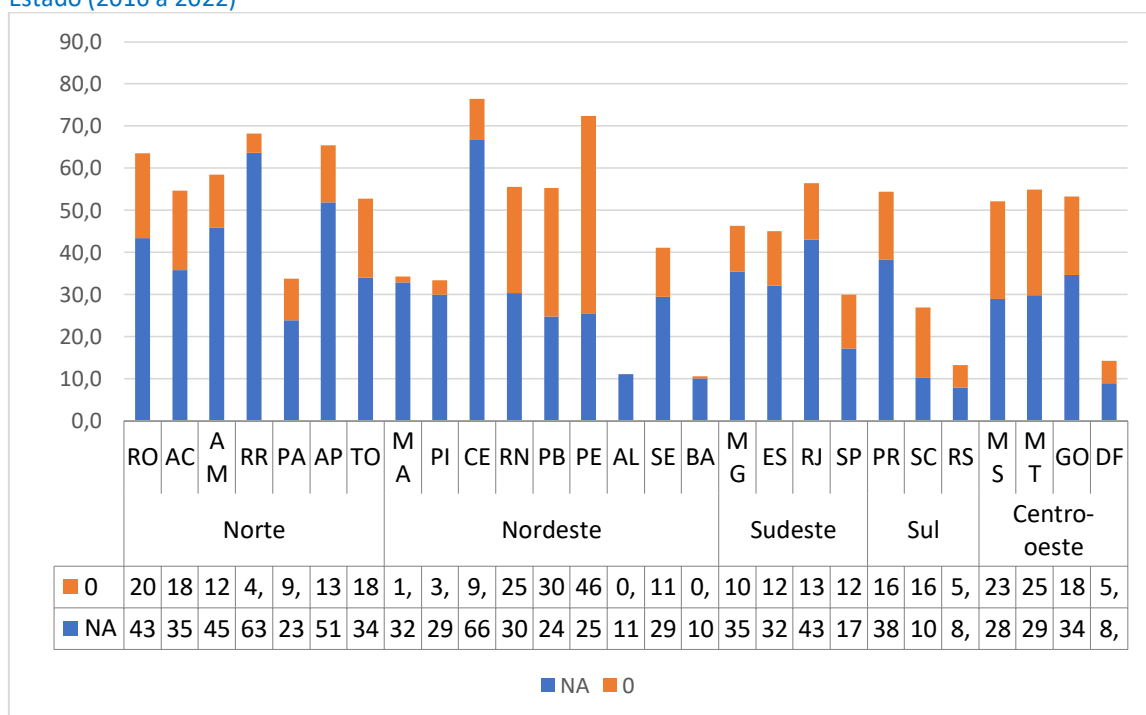
Em todas as regiões, há estados com mais de 50% dos casos sem informações – vazios estes formados em especial por NAs nessas variáveis. No Norte, apenas o Pará está abaixo deste patamar. Nas outras regiões, destacam-se, negativamente (mais de 50% de vazio de informação), o Ceará no Nordeste, Minas Gerais no Sudeste e Rio Grande do Sul na região Sul. A situação se repete, com a região Norte e estes estados sendo destaque negativo, na maioria das variáveis de saúde. Os Gráfico 11 e 12 demonstram a situação a partir das variáveis de consultas internas e consultas psicológicas, que, de alguma forma, refletem a capacidade das equipes de saúde das unidades prisionais.

Gráfico 11: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de consultas internas por Estado (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

Gráfico 12: Casos (em %) sem preenchimento ou preenchidas com zeros na oferta de consultas psicológicas por Estado (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

5.4.2 Vazios de informações sobre as mortes sob custódia

No âmbito das mortes, o cenário também é desafiador: em 41% dos casos, não houve preenchimento de nenhuma das variáveis do conjunto destinado ao registro de óbitos (perguntas numeradas com 6.8). Ainda, se comparados os totais de mortes neste conjunto com o número de “saídas por morte” no conjunto de questões acerca da movimentação no Sistema Prisional (perguntas numeradas com 4.5), há inconsistências. Em 3% dos casos em que houve movimentação por morte, não foi registrado qualquer óbito. Por outro lado, em 2% dos casos em que se registra óbitos, não há registro de movimentação por morte. Este comportamento indica que há sub-registros, mesmo nos casos em que a unidade prisional consegue realizá-los. A dificuldade em se mensurar o tamanho dos sub-registros reside na tendência de eventos simultâneos, ou seja, os motivos que levam a sub-registro nas variáveis de referência podem ser os mesmos que levam ao sub-registro da variável avaliada, uma vez que não há referências externas ao banco de dados.

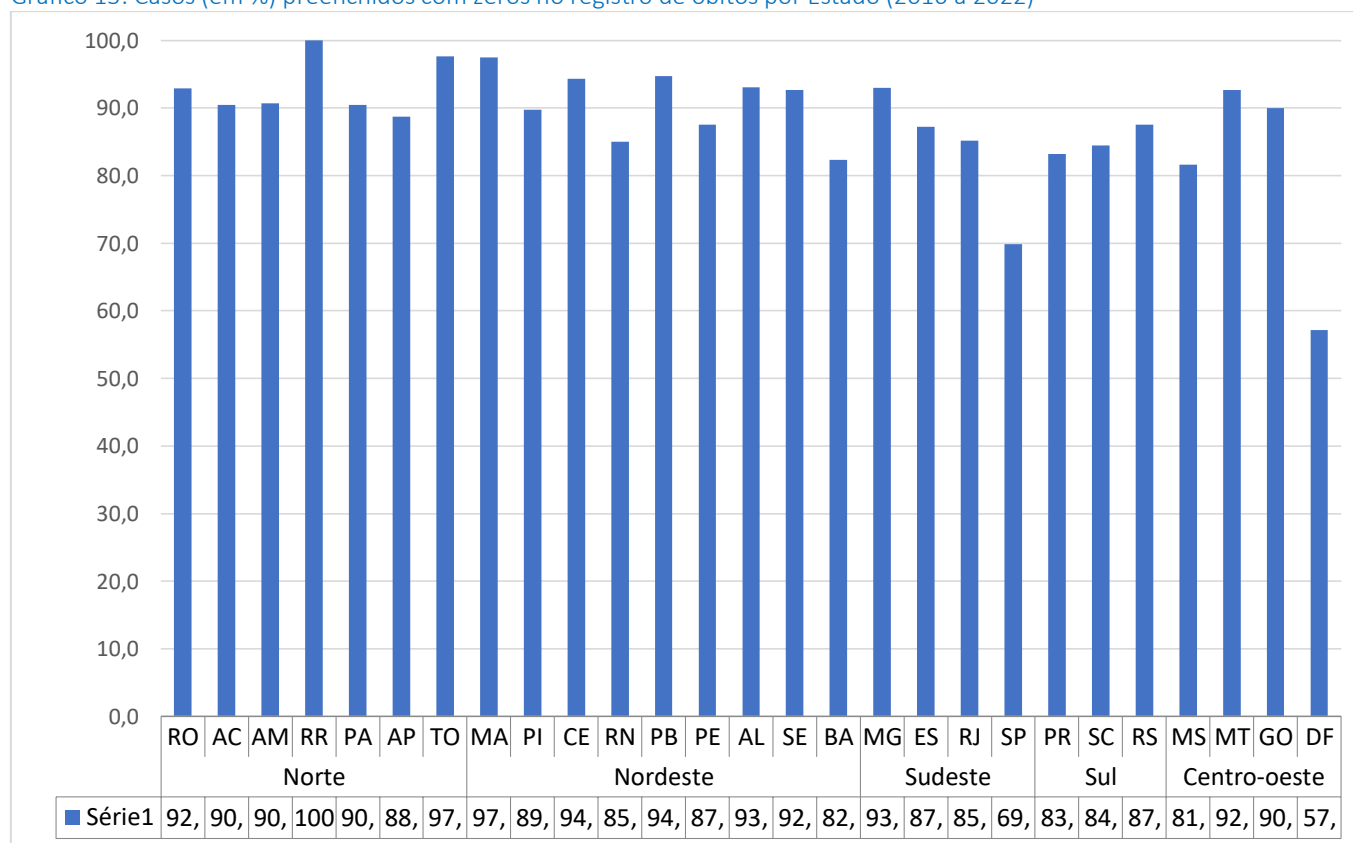
Uma das razões para tal discrepância está nas dificuldades entre o que o Infopen pretende medir com estas variáveis e os erros de compreensão dessas expectativas na ponta. De forma geral, o Infopen deveria contabilizar as chamadas “mortes internas”, ou seja, aquelas que ocorrem enquanto o indivíduo está sob a custódia de um estabelecimento penal. O problema é que, por vezes, a morte se efetiva no hospital, por exemplo, com o sujeito escoltado por agentes penitenciários e vinculado à unidade, mas fora do espaço prisional propriamente dito. Embora conceitualmente o Ministério da Justiça indique que tais mortes devam ser registradas pelas unidades prisionais, não há segurança de que todas elas assim o fazem (CNJ, 2023b).

Deve-se considerar que, diante da importância dos dados sobre os óbitos no Sistema Prisional para o devido conhecimento das condições prisionais (Chies; Almeida, 2019), há riscos de falseamento nos dados. Entre as estratégias – deliberadas ou não – para redução dos índices de mortalidade nas unidades, está a possibilidade de algumas mortes serem escamoteadas como desaparecimentos. São casos em que, por exemplo, alguns indivíduos em cumprimento de pena simplesmente desaparecem e são oficialmente dados como fugitivos, embora nenhuma evidência sua seja encontrada em qualquer lugar (Prando, 2021).

Nesse sentido, tem-se que todos os estados apresentam alta proporção de casos com o número de óbitos zerados (Gráfico 13). Aqui, não se fará a diferenciação de NAs e Os porque, em muitas situações, há o preenchimento de 0 para morte em uma das classificações (saúde/natural, acidental, criminal, suicídio e razão desconhecida), mas não em outras. Estas

amplas proporções de casos com zeros podem se dever à raridade estatística do fenômeno, mas esta pode estar somada a outras circunstâncias, como o falseamento de dados, conforme discutido, mas também relacionada ao procedimento burocrático de preenchimento destes dados no Infopen. Assim, esperam-se erros de preenchimento, principalmente considerando-se que o fluxo de registro dos óbitos sob custódia é completamente desconhecido: pesquisa do CNJ (2023) enviou ofícios a órgãos de Saúde, Segurança e Justiça de todos os estados federados questionando sobre tais fluxos e não recebeu nenhuma resposta sobre tal ponto.

Gráfico 13: Casos (em %) preenchidos com zeros no registro de óbitos por Estado (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

Assim, não se sabe se as mortes são registradas no Infopen assim que acontecem e com a classificação a elas conferidas administrativamente ou se é aguardado laudo médico ou investigação policial para o registro, por exemplo. Este desconhecimento afeta tanto a confiança no número de mortes relatado quanto na classificação a elas conferidas – este segundo ponto será melhor discutido no Capítulo 6.

De forma geral, pode-se indicar, então, que o formato agregado por unidades prisionais dificulta o uso dos dados disponíveis para algumas análises. Mas, ponto ainda mais preocupante, mesmo as informações disponíveis são difíceis de serem utilizadas, porque há

grandes vazios de dados e muitas dúvidas acerca do seu preenchimento. Juntas, estas razões fazem com que a aferição de causalidade com o uso de tais dados seja, no mínimo, temerária. Apesar disso, o Infopen é o único banco de dados que se pretende abrangente, no sentido de abarcar todas as unidades prisionais do país. Sendo assim, suas informações devem ser escrutinadas, apesar das limitações. É nesse sentido que se propõe as análises do próximo capítulo.

CAPÍTULO 6: LIBERDADE OU MORTE – REGISTROS ADMINISTRATIVOS E O (NÃO) DIREITO DE SAIR DA CADEIA OU DE TER A MORTE ESCLARECIDA

A construção de uma nova burocracia para a custódia das pessoas presas e de ouvidorias com vistas a controlar os abusos nos espaços prisionais esteve entre as principais demandas da sociedade civil em relação às políticas penitenciárias durante a redemocratização (Fragoso; Catão; Sussekind, 1980; Pinheiro; Braun, 1986). Conforme demonstrado nos Capítulos 3 e 4 desta tese, muitos passos nessas direções foram dados nos estados brasileiros ao longo das últimas décadas. Propõe-se, agora, entender se tais reformas alteraram as chances de acesso dos custodiados aos direitos à liberdade e ao esclarecimento de suas mortes.

O primeiro, aqui chamado de direito à liberdade, refere-se ao direito de progredir para outros regimes de pena ou de sair da prisão depois do fim da pena. O acesso ao espaço exterior das unidades penitenciárias, possível em maior ou menor medida a partir de progressões ou do fim da pena, tem sido constantemente negado no país (STF, 2023), de forma que acabar com estas violações está entre os principais objetivos definidos pelo STF na declaração de ECI do Sistema Prisional¹²⁵. O segundo, direito ao esclarecimento das suas mortes, se refere aos casos em que os custodiados foram privados do principal direito constitucional, o direito à vida: cabe avaliar se, pelo menos, suas mortes foram esclarecidas.

Entende-se, aqui, que custodiados em unidades prisionais que mantêm registros confiáveis sobre suas penas têm mais chances de acessar tais informações. A partir delas, é possível tomar as providências necessárias para provocar o Juízo e obter a liberdade. No que tange às mortes, tem-se que as unidades que permitem a adequada investigação sobre elas e as registra com a devida classificação aumentam as chances de os familiares terem a situação esclarecida e buscar as reparações devidas. Este capítulo, então, analisa a abrangência e a consistência destes registros, de maneira a avaliar em que medida os estados instrumentalizam os custodiados e/ou seus familiares na busca dos seus direitos.

Estas análises são feitas em nível estadual, de forma a possibilitar a comparação da abrangência e da confiabilidade destes registros nos entes federados que fizeram mais reformas nas burocracias de custódia e que implementaram suas ouvidorias penitenciárias.

¹²⁵ Além destes, foi estabelecido como objetivo a redução do número de presos provisórios.

Também são analisados os recursos investidos em reformas infraestruturais. Aumentar vagas e reduzir a superlotação é, via de regra, a solução prontamente apresentada às mazelas dos sistemas prisionais quando os governos são instados a responder a, por exemplo, motins e rebeliões¹²⁶. Por isso, é preciso apresentar um panorama da questão de forma a dosar qualquer inferência que se faça sobre as diferenças estaduais na instrumentalização dos custodiados para a busca de seus direitos (à liberdade e ao esclarecimento de suas mortes).

A análise baseia-se na ideia de que registros administrativos podem ser compreendidos como ferramentas promotoras de direitos. Tal uso extrapola as compreensões que a literatura já aponta para os dados assim produzidos. Por isso, a primeira seção deste capítulo apresenta um panorama bibliográfico da questão e trava um diálogo com os autores citados com vistas a ampliar o rol de funções deste tipo de registro. Para tanto, é central a compreensão das políticas penitenciárias como parte do campo organizacional da segurança pública, mas sempre em interface com o campo da Justiça. É essa localização institucional que permite o uso de registros administrativos com fins de acesso a direitos.

A segunda seção apresenta algumas notas metodológicas do capítulo. Em seguida, são expostos dados sobre as taxas de lotação das unidades nos estados, em investigação sobre os investimentos infraestruturais. A partir do tópico seguinte, são feitas as análises dos registros que podem facilitar o acesso aos direitos à liberdade e ao esclarecimento das suas mortes. Ao longo destas discussões, são debatidas as hipóteses H6 e H7, apresentadas na abertura desta última parte do trabalho.

6.1 Dados oficiais como evidências em políticas públicas

Políticas públicas baseadas em evidências (*evidence policy making*) têm sido tema de um intenso debate acadêmico entre defensores e detratores da estratégia (Newman, 2016). Em síntese, os primeiros advogam que políticas públicas, assim planejadas e executadas, chegam a melhores resultados, uma vez que construídas a partir de diagnósticos mais bem informados. Os segundos, detratores da estratégia, apontam o caráter construído das chamadas evidências e, portanto, a carga de ideologias, crenças e valores que as afastam do ideal de racionalidade capaz de descrever fatos – e apontam os riscos de se fortalecer argumentos de que evidências

¹²⁶ Um exemplo é o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU, 2017), que buscou avaliar as respostas estaduais a 23 rebeliões em unidades prisionais registradas entre 2016 e 2017. O documento destaca que um problema comum a todos os estados foi a superlotação. Também na Colômbia, ao se declarar o ECI do Sistema Prisional, a primeira resposta foi o aumento de vagas (Colômbia, 2017).

são factuais de forma que o julgamento humano seria indesejável nas decisões políticas. Há, ainda, aqueles que optam pelo caminho do meio: reconhecem o caráter construído das evidências, mas indicam seu potencial de ampliar o conhecimento da realidade e conduzir a boas escolhas para a construção de políticas públicas (Newman, 2016).

Estes embates desembocam na discussão conceitual: o que, afinal, poderia ser considerado como evidência? O caráter científico do conhecimento a ser utilizado tem sido a característica central nessa definição (Head, 2010). Embora as discussões sobre a hierarquização de métodos e achados mais ou menos confiáveis sejam acaloradas (Head, 2010), há algumas características gerais sobre as quais se pode pensar em unanimidade: i) clareza metodológica; ii) clareza conceitual; e iii) divulgação de resultados. A partir deste conjunto de características, os achados podem ser escrutinados por outros atores, que não os que os produziram, de forma a serem questionados, reinterpretados, alterados ou complementados. Assim, embora sem ignorar a influência de crenças e valores sobre os achados (e, portanto, descartando a pretensa neutralidade científica), seria possível garantir a qualidade das evidências legitimadas por comunidades epistêmicas (Mello, 2022).

No âmbito desta discussão, alguns autores têm defendido a possibilidade de uso de registros administrativos, entendidos como registros feitos com vistas a guiar o agir administrativo (Senra, 1996), como evidências para a produção de políticas públicas e para a sua avaliação, tanto dentro dos próprios entes governamentais (Mello, 2022) quanto na comunidade científica (Senra, 1996). Há, em primeiro lugar, a constatação de que, aparte as discussões acadêmicas, é destes registros que a burocracia estatal retira a maior parte dos seus diagnósticos para planejar e executar as políticas públicas, de forma que ignorá-los é ignorar o fazer cotidiano nas estruturas do Estado (Mello, 2022). Além disso, o caráter muitas vezes contínuo/periódico e a abrangência de tais registros oferecem possibilidades de análises que pesquisas feitas uma única vez ou com amostras populacionais menores não possibilitam (Mello, 2022).

Há de se reconhecer, porém, a heterogeneidade dos registros administrativos, sendo alguns mais próximos do que se espera de evidências de caráter científico (método e conceitos claros, bem como divulgação periódica de resultados), outros mais distantes deste ideal. Assim, utilizar os registros para fins diferentes daqueles para os quais são produzidos exige cuidados que passam por discutir a confiabilidade dos registros, os objetivos dos atores que os produziram e os limites do caráter oficial dos dados assim produzidos (Senra, 1996). Tomados os cuidados necessários com estas discussões, de forma a balizar os resultados a partir dos vieses identificados, não haveria por que não utilizar os registros administrativos como

evidências. Apesar disso, a compreensão sobre o uso deste tipo de informação como substrato para a produção de políticas públicas ainda é escassa (Groves; Schoeffel, 2018), o que redundará em poucas discussões sobre a produção em si de tais registros (Mello, 2022).

Debruçando-se sobre a questão, e entendendo a centralidade do objetivo de produção dos registros administrativos para compreender se e como eles poderiam ser incorporados nos estudos e diagnósticos, Mello (2022) buscou identificar as formas de utilização de tais dados pelo governo federal brasileiro. O autor classificou seus usos nas seguintes categorias: i) subsídio para formulação de políticas públicas; ii) instrumento para orientar a implementação; iii) mecanismo de acompanhamento e monitoramento das ações; iv) apoio a ações de fiscalização e controle da execução físico-financeira; e v) mecanismos de prestação de contas, transparência e controle social.

Neste trabalho, pretende-se entender os registros administrativos como ferramenta promotora de direitos, finalidade fora do escopo já delineado pela literatura. E, para avaliar a qualidade de tais registros, feitos na ponta das políticas penitenciárias estaduais, serão utilizados os dados do Infopen – estes também registros administrativos que, neste trabalho, funcionarão como evidências, conforme é discutido no próximo tópico.

6.1.1 Infopen como evidência

Organizado pelo Ministério da Justiça¹²⁷, o Infopen contém informações sobre os sistemas penitenciários de todos os estados. Dado que as políticas penitenciárias são planejadas e executadas pelos entes subnacionais, não se pode considerar esse banco como instrumento primordial para guiar a implementação de ações ou para monitorá-las, por exemplo. Apesar disso, o banco foi criado em um momento em que o governo federal fortalecia sua atuação como coordenador federativo das políticas na área (Ferreira, 2021), de forma que pode ser utilizado para balizar intervenções do governo federal. Assim, considerando-se a classificação de Mello (2022) para os registros administrativos, pode tornar-se, por exemplo, instrumento de apoio para controle de execução físico-financeira em casos de repasses de recursos.

Sua função primeira, porém, foi a de criar um canal de compartilhamento das informações com a União e de tornar-se um banco público, aumentando, assim, a transparência dos sistemas penitenciários e consolidando-se como ferramenta para atividades

¹²⁷ Atualmente, Ministério da Justiça e Segurança Pública.

de controle social (Moura, 2018). Os relatórios sintéticos iniciais,¹²⁸ produzidos pelo Ministério da Justiça, porém, indicavam o baixo índice de respostas em várias das perguntas, com progressiva melhoria neste índice a cada ano, o que por si só já indica aumento de transparência, na medida em que mais informações sobre os sistemas penitenciários passaram a ser produzidas e divulgadas. Estas melhorias foram resultado de investimentos do governo federal, que aplicou recursos financeiros e humanos na qualificação, na ponta da política (ora nos estados, ora diretamente nas unidades prisionais), do preenchimento do formulário (Ferreira, 2021).

Apesar disso, ainda há desconfianças com o banco de dados na comunidade científica e na sociedade civil (Moura, 2018). Tendo em vista as premissas de construção de boas evidências – clareza de métodos e de conceitos, bem como divulgação dos resultados (Mello, 2022), o Infopen não se sustenta enquanto tal, dado que apenas o pilar da divulgação está de pé, conforme exposto no Capítulo 5. Apesar dos problemas, não se pode desconsiderar as vantagens do uso do banco de dados para estudos que visam compreender as políticas penitenciárias. Como Mello (2022) já salientou enquanto pontos positivos do uso de registros administrativos, a abrangência nacional, bem como a série temporal, não é passível de ser conseguida em pesquisas independentes.

Resta à sociedade civil, na qual se inclui a comunidade acadêmica, pressionar pela melhoria do banco sem se esquivar de extrair dos dados já disponíveis informações relevantes para a avaliação das políticas penitenciárias. Este trabalho, então, propõe contornar os obstáculos relatados ao selecionar para serem analisados dados que podem gerar informação não a partir dos números em si apresentados, mas sim a partir do que eles informam sobre a maneira como os registros administrativos são feitos na ponta da política. Nesse sentido, propõe-se acrescentar uma utilização para os registros administrativos à classificação organizada por Mello (2022): ferramentas de promoção de direitos. Este tipo de utilização é possível no caso aqui em análise pela localização das políticas penitenciárias no campo da segurança pública em contínua interface com o campo da Justiça, como será argumentado a seguir.

¹²⁸ Disponíveis em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-antiores>. Acesso em: 13 dez. 2023.

6.1.2 Registros administrativos como promotores de direitos

Sabe-se que registros – sejam eles administrativos, jornalísticos, científicos ou orais –, mais do que retratos da(s) realidade(s), são também construtores da(s) realidade(s). Ou seja, um registro, ao ser criado, tem efeitos reais no mundo material ao alterar sentidos compartilhados, questionar ideias ou pessoas e mudar o equilíbrio estabelecido (Fairclough, 2001).

Exemplos podem clarificar melhor esta ideia, e o universo penitenciário é rico neles. Tem-se que custodiados são encerrados em espaços físicos nos quais devem desenvolver todas as suas atividades diárias. É preciso apontar que, durante a redemocratização, buscou-se retirar da discricionariedade das burocracias de custódia as decisões sobre a execução penal, transferindo-as para o Juízo (Teixeira, 2009). Este, porém, toma suas decisões em grande parte a partir dos registros administrativos feitos por tais burocracias. Assim, anotar ou não uma falta disciplinar cotidiana faz parte da constante negociação entre agentes de custódia e presos, na manutenção da instável ordem prisional¹²⁹. A decisão pela anotação, por sua vez, tem efeitos negativos para o acesso a direitos como progressões de regime. Por outro lado, o trabalho nas unidades prisionais, escasso do ponto de vista formal, muitas vezes, se materializa em pequenos serviços de limpeza e reparo dos estabelecimentos. Anotados, são positivos para a progressão da pena; esquecidos, não têm efeitos.

O ponto é que registros administrativos criam realidades. Aparte estes exemplos, que fazem parte das negociações cotidianas das penitenciárias e que podem ser verificados em outras políticas e situações, há mecanismos de registros no ambiente penitenciário que, se devidamente ritualizados, podem se tornar promotores de direitos. Isso porque, na interface da política com a Justiça, é a partir dos registros que custodiados podem tomar decisões e fazer reivindicações ou contestações judiciais. Para este trabalho, foram escolhidos os registros do tempo de pena dos custodiados e da causa dos óbitos em ambientes prisionais. Estes serão usados já na presente seção para conceitualizar este uso proposto para os registros administrativos.

A começar pelo tempo de pena, propõe-se que seu adequado registro pelas unidades penitenciárias pode promover o direito à liberdade, ou seja, viabilizar o acesso às devidas

¹²⁹ Autores clássicos que estudaram a ordem prisional já ressaltaram o caráter negociado desta ordem, notadamente entre agentes de custódia e pessoas presas, o que implica em regras não escritas e decisões sobre o que deve ser fiscalizado e o que pode ser relevado. Estes estudos tratam tanto de unidades americanas, como em Giallombardo (1966) e Sykes (2007), quanto brasileiras, como em Lemgruber (1983), Paixão (1987), Coelho (2005) e Ramalho (2008).

progressões de regime ou ao encerramento da pena. Poucas coisas são mais desejadas por uma pessoa presa do que a liberdade, de forma que não é preciso comprovar a relevância material de tal direito. Por outro lado, o fato de o STF, em sua declaração de ECI do Sistema Prisional, ter elencado o fim das violações a estes direitos entre as prioridades para a superação dos problemas evidencia a urgência de se agir para promovê-los.

Ao contrário de outros serviços, como Saúde e Educação, que devem ser promovidos de forma universal mesmo dentro das penitenciárias (idealmente), o direito à liberdade dos custodiados segue ritos judiciais, de forma que é acessado pela análise individual de cada caso. Nesse sentido, é preciso que um defensor (público ou privado) provoque o Juízo para avaliar a situação do custodiado e determinar sua progressão de regime ou soltura. O problema é que a maior parte da população carcerária tem defesas deficitárias, de forma que o acompanhamento pessoal (feito pelos custodiados e/ou pelos seus familiares) é o passo anterior a este caminho entre defensor e Juízo: tem-se que o custodiado/a família aciona o defensor e, aí, este se move em direção ao Juízo.

Considerando-se que pessoas presas não têm acesso legal aos meios de comunicação (seja telefone ou internet) nem aos ambientes externos à prisão, o acesso a documentos processuais não é simples. No caso dos familiares, há barreiras educacionais que dificultam a compreensão de documentos jurídicos. Tais obstáculos se somam à instabilidade das comunicações entre familiares e pessoas presas, de forma que nem sempre os custodiados conseguem obter dos seus familiares as informações obtidas fora das unidades prisionais. Não à toa, saber o andamento dos processos é a demanda mais recorrente das pessoas presas a todos aqueles que, por motivos de voluntariado ou pesquisa, por exemplo, entram nas unidades prisionais (Godoi, 2015).

É neste contexto que o registro administrativo sobre o tempo de pena dos custodiados pode ser promotor de direitos. Conhecer a situação processual dos custodiados é uma ferramenta para o agir administrativo, na medida em que possibilita o planejamento de fluxo de detentos e a alocação destes no ambiente prisional. Mas, para além de útil para o planejamento das ações, o registro pode ser promotor de direitos, na medida em que viabiliza a correta disponibilização da informação aos indivíduos privados de liberdade. Não saber quantos dias/semanas/meses/anos de pena de prisão ainda há para cumprir é mais do que uma angústia; é uma impossibilidade de se decidir pelos caminhos a tomar.

Adiciona-se a isso o fato de que o tempo de pena a cumprir é determinado por eventos que acontecem tanto no campo da Justiça quanto no campo da segurança, dentro das penitenciárias. No primeiro, há a tramitação de recursos, bem como o julgamento de novas

acusações, por exemplo. No segundo, há a realização de atividades de trabalho e estudo que podem resultar em remições ou as decisões sobre faltas disciplinares que podem retardar o alcance de progressões, por exemplo. Assim, manter os registros atualizados nas unidades é importante, inclusive, para se conferir se os documentos judiciais têm incorporado os eventos vividos nas unidades prisionais que podem alterar as penas.

Delineadas as características que fazem do acompanhamento do tempo de pena pelos estabelecimentos penais um registro administrativo com fins de promoção de direitos, pode-se definir esta categoria: trata-se de um tipo de registro que, feito com regularidade, pode instrumentalizar os indivíduos interessados na busca dos seus direitos. Avaliar como as unidades, na ponta da política penitenciária, o fazem é, portanto, útil para se compreender se as reformas empreendidas têm aumentado o potencial de acesso a direitos pelos custodiados. O Infopen possibilita essa análise por apresentar perguntas que indicam se a unidade faz o registro e como o atualiza, conforme será melhor detalhado nas seções posteriores.

Já no que tange aos óbitos, a gravidade do evento, em si, pede um olhar sobre ele. Além disso, homicídios têm sido, no âmbito da segurança pública em geral, a *proxy* mais utilizada para se falar de criminalidade violenta (FBSP, 2022), dado seu grau mais baixo de subnotificação em relação aos outros tipos de crime, como roubo ou estupro. Ao contrário do que acontece com os homicídios em geral, porém, sobre os quais é possível avaliar a qualidade dos dados a partir, primordialmente, do confronto entre informações produzidas no âmbito da saúde e da segurança (Borges; Ribeiro. Cano, 2021; FBSP, 2022), não há esta possibilidade no âmbito restrito das penitenciárias para o Infopen, como já argumentado.

Sendo assim, apesar de o registro em si da morte ser importante enquanto direito das famílias dos custodiados de conhecerem seu destino, não se consegue mensurar, pelo Infopen, em que grau este tem sido violado. O que se propõe, então, é olhar para a forma como são classificadas as mortes que chegam a ser registradas. Ou seja, importa entender se o óbito, uma vez registrado, é devidamente esclarecido ou não há esforços nesta direção, consubstanciando o que Mallart (2017) chamou de “vidas matáveis”, para as quais o destino do óbito não deve ser fonte de preocupação do Poder Público. Esta classificação pode ser essencial também para que as famílias busquem direitos de reparação, como apontaram Duarte, Madruga e Chies (2022) em análise dos pedidos de indenização por morte sob custódia nos tribunais do Amazonas, do Rio Grande do Sul e do Ceará. Segundo os autores,

os casos de mortes por causas desconhecidas, mesmo sendo alto em alguns momentos nesses três estados, não aparece fortemente nos pedidos de indenização. Esse ponto é interessante, por uma pessoa perder seu familiar

que estava sob custódia do Estado recebendo a notícia sem nenhuma explicação de como o fato se deu. A família fica com suposições ou com informações cortadas e insuficientes. [...] Não entra com pedido de indenização e não recebe nenhuma informação do que realmente aconteceu dentro do estabelecimento penal (Duarte; Madruga; Chies, 2022, p. 20).

Os autores apontaram, ainda, que, em casos de mortes registradas como suicídios ou por motivos de saúde, a tendência dos tribunais é de negar as indenizações. As reparações têm sido de forma mais robusta conferidas apenas em casos de mortes criminais ou acidentais, embora existam ainda casos de negativas. De toda forma, fica evidente como esta classificação – feita sem que se saiba os critérios de categorização (Chies; Almeida, 2019) nem os fluxos de registro (CNJ, 2023) – pode ser usada como promotora de direitos dos familiares (à reparação) ou pode afastar esta possibilidade.

Há de se ressaltar que, no âmbito penitenciário, conforme apontam Chies e Almeida (2019), há sempre um grau de responsabilidade estatal nos óbitos, já que mortes por motivos de saúde ou suicídios, por exemplo, podem estar diretamente relacionadas com as condições físicas e/ou os atendimentos médicos das unidades prisionais. Mas há, sem dúvida, mais potencial perturbador da ordem para os trabalhadores da custódia em óbitos classificados como “criminais”. Além de poderem gerar responsabilização do Estado pela via dos pedidos judiciais de reparação, como já apontado, estes deverão ser investigados e vão colocar os trabalhadores da unidade prisional sob suspeição – se não como executores do crime, como negligentes em preveni-lo.

De toda forma, a classificação dos óbitos feita por indivíduos externos às unidades, sejam membros de outras forças policiais ou médicos-legistas, por exemplo, implica em algum escrutínio dos estabelecimentos penais. Não se sabe, porém, se tais profissionais entram nas unidades prisionais para avaliar os casos. Assim, a não classificação de forma sistemática destes óbitos (ou seja, sua colocação como “causas desconhecidas”) pode ser um sinal de que se tenta dificultar a atuação destes profissionais externos ou, no mínimo, de que se classifica internamente com descuido estas mortes, sem a busca efetiva de esclarecimentos. Seja como for, essa não classificação nega às famílias o direito básico de conhecer o destino do seu ente querido que estava sob custódia e a possibilidade de buscar reparações.

É nesse sentido que o devido registro dos óbitos, em classificação que permita sua investigação posterior (seja por órgãos da segurança ou da saúde), pode ser promotor de direitos. Ao contrário do que se dá com as variáveis sobre o registro de tempo de pena, aqui os dados do Infopen não permitem aferir a forma como as informações são registradas, mas a abrangência do uso da categoria “motivo desconhecido”, bem como as dinâmicas de migração

das mortes de uma para outra classificação ao longo dos anos, ajuda a inferir algumas informações relevantes a este respeito.

Feitas estas observações teóricas e conceituais, passa-se para alguns breves apontamentos metodológicos.

6.2 Notas metodológicas: abrangência e confiabilidade dos registros

Este capítulo objetiva analisar alguns dados do Infopen com vistas a se entender se e como são feitos os registros administrativos na ponta da política. Tais registros são aqui entendidos como ferramentas facilitadoras de direitos, e, nesse sentido, sua qualidade pode facilitar ou dificultar que os custodiados e/ou seus familiares acessem os direitos à liberdade ou ao esclarecimento de mortes sob custódia. Os registros a serem avaliados são aqueles relativos ao tempo de pena dos custodiados e à classificação dos óbitos sob custódia. Estes serão analisados a partir das variáveis listadas no Quadro 11.

Quadro 11: Variáveis e dimensões utilizadas para mensurar a instrumentalização dos custodiados e/ou seus familiares na busca pelos direitos à liberdade e ao esclarecimento das suas mortes

Variável	Dimensões em análise
1.3- Capacidade do estabelecimento	Taxa de lotação
4.1- População prisional	
5.13 (a) Quantidade de pessoas privadas de liberdade por tempo de pena remanescente O estabelecimento tem condições de obter estas informações em seus registros?	Abrangência dos registros administrativos promotores do direito à liberdade
5.13 (b) Quantidade de pessoas privadas de liberdade por tempo de pena remanescente (faixas de tempo que variam de “até 6 meses” a “mais de 100 anos”) (Masculino ou feminino)	
5.14 Quantidade de incidências por tipo penal Como é registrada esta informação?	Confiabilidade dos registros administrativos promotores do direito à liberdade
6.8 Mortalidade no Sistema Prisional (total do período) (Classificações que incluem: motivos naturais/saúde; criminais; acidentais; suicídios; causas desconhecidas) (Masculino ou feminino)	Abrangência dos registros administrativos como promotores do direito ao esclarecimento das mortes sob custódia

Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

A pergunta sobre o tamanho da população prisional é parte de um conjunto de questões (todas numeradas como 4.1) que trata do regime de cumprimento de pena dos custodiados. Ou seja, o número de pessoas presas é contabilizado a partir da sua distribuição por regime. Estes dados serão utilizados para avaliar o cenário infraestrutural dos sistemas penitenciários estaduais com vistas a balizar as análises sobre os registros administrativos de interesse primordial do capítulo. Cabe ainda indicar que todas as variáveis são numéricas,

com duas exceções. A primeira é a pergunta que endereça se a unidade tem condições de obter a informação, para as quais as opções de resposta são “Não”, “Sim, para parte das pessoas privadas de liberdade” e “Sim, para todas as pessoas privadas de liberdade”.

A segunda questão com respostas não numéricas é a que diz respeito à forma de atualização dos registros sobre as incidências criminais. As opções disponíveis são: Não é registrada; Apenas na inclusão do preso, sem atualização; Na inclusão do preso, atualizando-se com as informações de outros mandados de prisão ou de intimação de sentença/acórdão recebidos posteriormente; e Na inclusão do preso, atualizando-se com o atestado de pena a cumprir. Necessário atentar que tais formas de atualização não dizem respeito aos registros do tempo de pena, mas sim das incidências criminais. Sobre o tempo de pena, não há tal pergunta no Infopen, mas aqui se faz uma aproximação inferindo que, se um documento é utilizado para a atualização do registro de incidência de pena, ele possivelmente também será utilizado para a atualização de outros registros pertinentes. Portanto, a forma de registro do tempo de pena será analisada de maneira contrafactual (se os registros de tempo de pena seguirem os mesmos procedimentos dos registros sobre incidências criminais, os resultados serão como os analisados).

Já foram apontados, nas seções anteriores, os desafios do uso do Infopen como evidências, e uma das dificuldades é a inexistência de outros bancos de dados para serem contrastados com ele com vistas a aferir sua qualidade. Diante de tal dificuldade, o que se propõe, aqui, é analisar duas dimensões dos registros, de possível mensuração diante das variáveis disponíveis no Infopen: abrangência e confiabilidade.

A primeira dimensão, abrangência, diz respeito à proporção de custodiados que são cobertos pelos registros, ou seja, quantos deles podem estar melhor instrumentalizados para a busca do direito em questão. No que diz respeito ao direito à liberdade, é verificada qual porcentagem dos custodiados nas unidades tem seu tempo de pena declarado no Infopen. Para tanto, além de contrastar o número de pessoas presas que são classificadas por tempo de pena com o número de pessoas custodiadas nas unidades, estes dados são contrastados, também, com o total de presos provisórios do Estado, sobre os quais não se espera registro de tempo de pena, já que, sem condenação, eles ainda não têm pena.

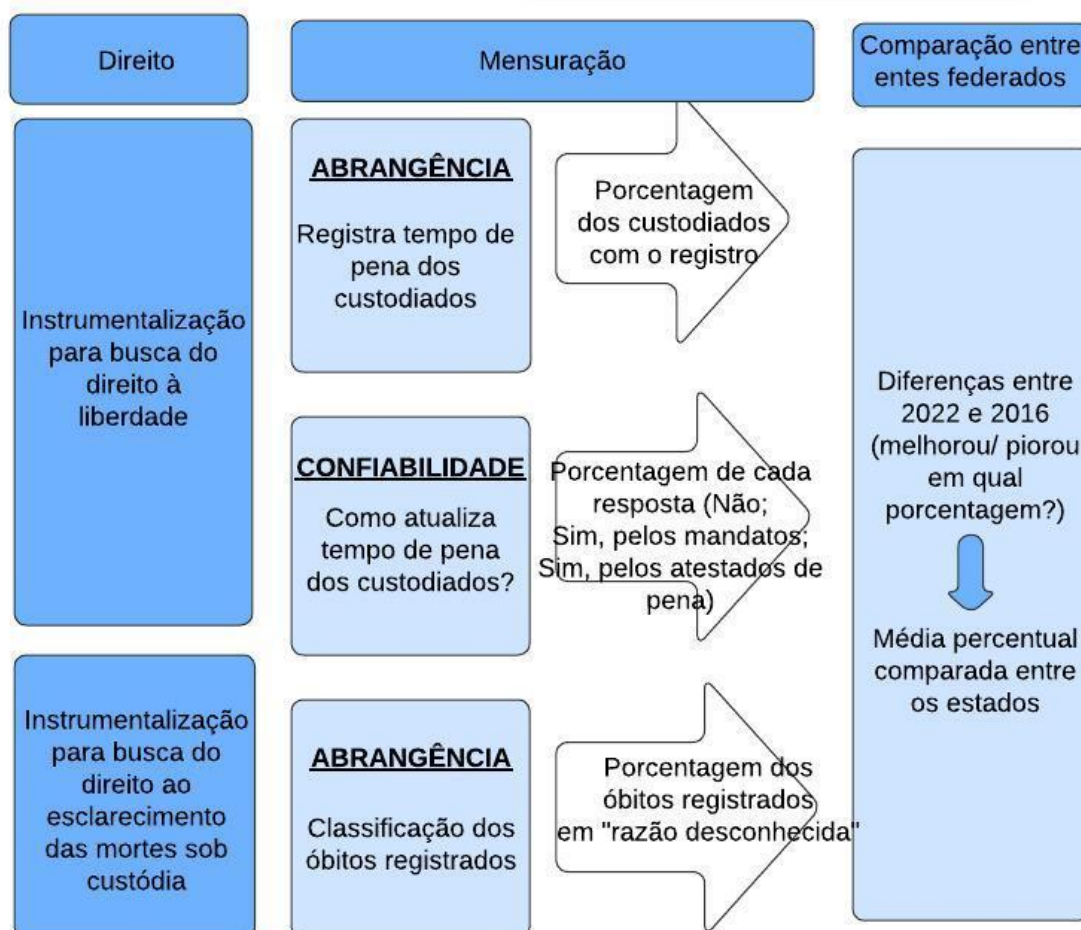
Para a avaliação do direito ao esclarecimento das mortes, serão considerados apenas os casos em que há óbitos registrados. Ou seja, não se sabendo se os vazios de informação refletem a falta de óbitos ou a falta de registros, conforme discutido no Capítulo 5, o banco de dados será reduzido para 3.060 casos (unidades prisionais-ano), ou seja, 28% do total. São estes 28% que têm mortes registradas, e a abrangência será entendida como a capacidade da

burocracia em classificar as mortes em causas naturais/saúde, suicídios, criminais ou acidentais. Mortes que são registradas como por “causa desconhecida” serão entendidas como mortes sobre as quais o esclarecimento não é possível, ou seja, não há abrangência dos dados nesses casos. A Figura 6 resume a metodologia de análise destes dados.

A segunda dimensão, confiabilidade, diz respeito à forma como tais registros são feitos e atualizados, de maneira a aferir se tendem a estar mais ou menos de acordo com a realidade retratada, levando-se em consideração as dinâmicas da Justiça Criminal. Esse só pode ser aferido, diante das informações disponíveis, acerca dos registros de tempo de pena, que se relacionam à instrumentalização para a busca do direito à liberdade. Nestes casos, importa saber se, além de serem registrados, os tempos de pena são atualizados e como, se a partir de novos mandatos e sentenças ou a partir de atestados de pena, estes últimos documentos mais completos e, portanto, mais confiáveis para tal atualização. Estes, além de novos mandatos e sentenças, contêm informações como remição de pena por trabalho e estudo, bem como projeções quanto a direitos de progressão de regime.

A abrangência e a confiabilidade dos registros, aferidos conforme explicitado até aqui, são analisados no nível estadual. São medidas as diferenças entre a abrangência e a confiabilidade dos registros de cada Estado entre 2022 e 2016, de forma a verificar melhorias ou pioras nesses índices. É a partir destas diferenças que se busca compreender como as reformas nas burocracias e nas ouvidorias se relacionam com a instrumentalização dos custodiados na busca dos seus direitos. A Figura 6 resume tal trajetória.

Figura 6: Metodologia de análise da capacidade da instrumentalização dos custodiados e/ou seus familiares para a busca dos direitos à liberdade e ao esclarecimento das suas mortes em relação às reformas nas burocracias e nas ouvidorias estaduais



Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

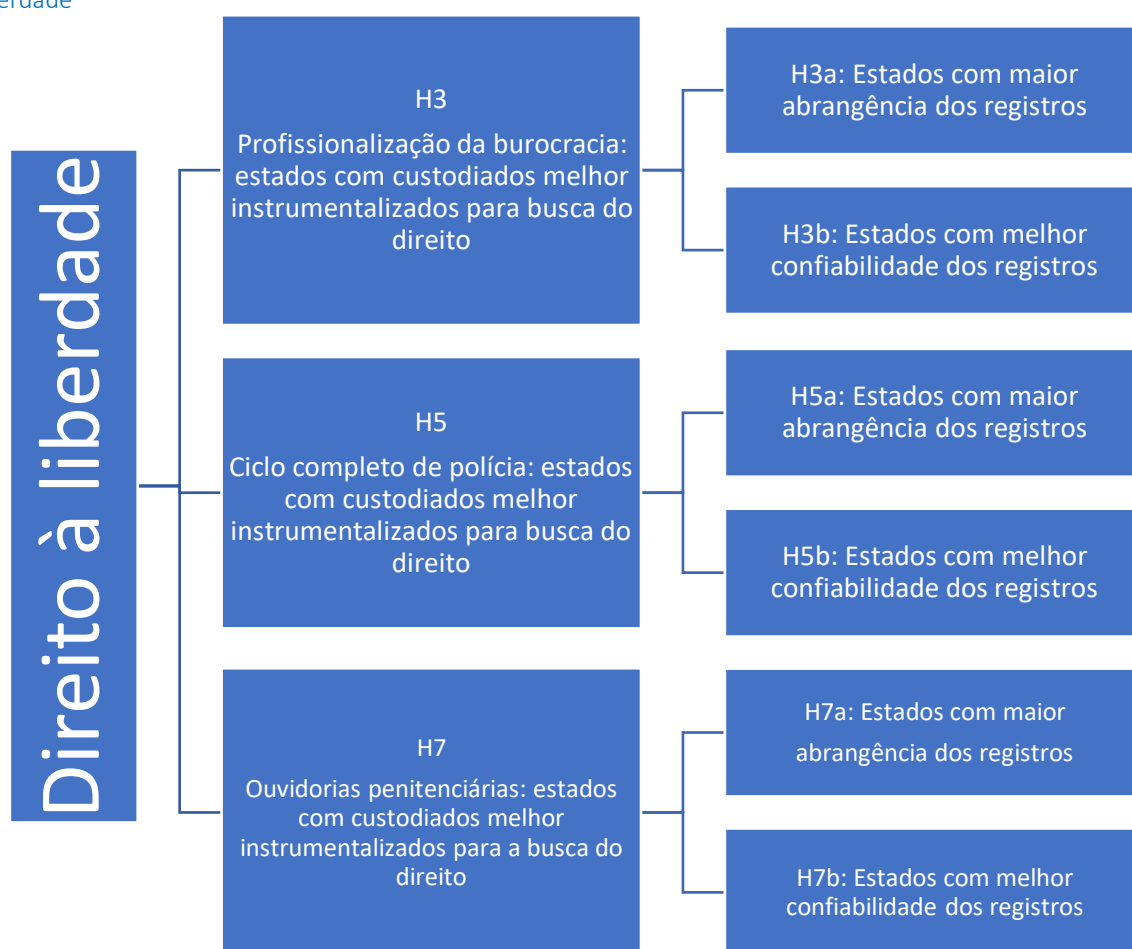
As melhorias ou pioras nos registros administrativos aqui entendidos como ferramentas promotoras de direitos são, então, contrastadas com as reformas das burocracias e ouvidorias, conforme discutidas nos capítulos anteriores. Assim, os estados são agrupados conforme as reformas realizadas entre 2015 e 2022. No caso burocracias, tem-se: i) Rondônia, Acre, Rio Grande do Norte e Santa Catarina foram os estados que mais realizaram reformas no sentido da profissionalização; e ii) Acre, Rio de Janeiro e Sergipe foram os que mais tiveram reformas em direção ao ciclo completo de polícia.

Já para as ouvidorias, não serão considerados os desenhos institucionais tendentes mais para o perfil público ou privado, dado que as diferenças, embora existentes, são pequenas. Assim, os estados serão agrupados da seguinte maneira: i) Amapá, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco criaram ouvidorias penitenciárias formais no período em análise; ii) Acre, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa

Catarina, Sergipe e São Paulo têm ouvidorias antigas (anteriores a 2015); e iii) Paraná, Rondônia e Roraima criaram ouvidorias penitenciárias no período, mas ainda não as formalizaram.

Tendo estes agrupamentos em vista, as diferenças percentuais de cada Estado serão consideradas para a construção das médias dos grupos. A partir da comparação destas médias, será possível avaliar a relação das reformas com a instrumentalização dos custodiados para a busca dos seus direitos. Estas análises serão apresentadas, primeiramente, no que tange ao direito à liberdade, quando serão testadas as hipóteses H3, H4 e H7, conforme indicado na Figura 7.

Figura 7: Hipóteses e evidências a serem utilizadas para mensurar a instrumentalização para a busca do direito à liberdade



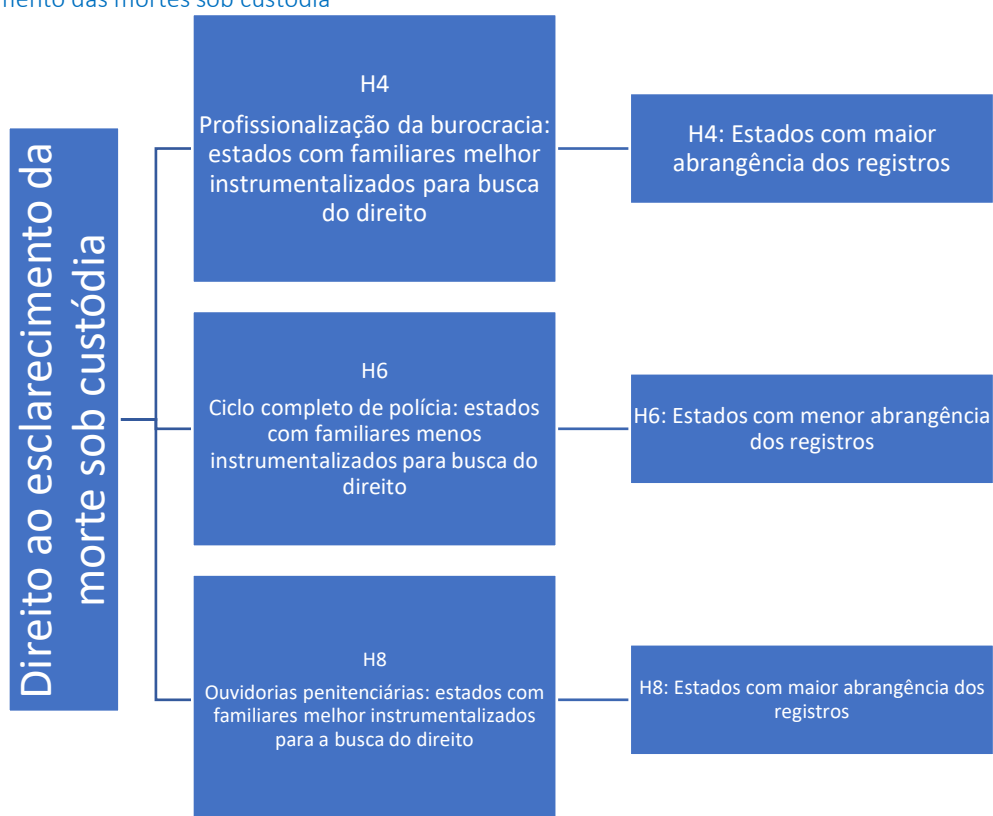
Fonte: Produzido pela pesquisa.

Como se observa na Figura 7, para a instrumentalização dos custodiados na busca pelo direito à liberdade, espera-se que todas as reformas tenham resultados positivos. No caso da profissionalização da burocracia, entende-se que esta deve levar à construção de melhores registros administrativos. No caso das reformas dessa burocracia em direção ao ciclo

completo, entende-se que os registros relacionados à pena são importantes para a organização e manutenção da ordem prisional. Então, estes registros tendem a ser melhores ainda que não com a função precípua de instrumentalizar os custodiados. Já as ouvidorias têm, entre suas funções primordiais, a melhoria da transparência das políticas, o que deve redundar na melhoria dos registros administrativos.

No caso das análises relativas à classificação das mortes sob custódia, que serão apresentadas ao fim do capítulo, serão testadas as hipóteses H5, H6 e H8. Dentre estas, tem-se a H6, única que abriga uma expectativa de relação negativa entre as reformas – no caso, reformas das burocracias em direção ao ciclo completo – e a instrumentalização dos familiares na busca do direito de esclarecimento das mortes sob custódia. Espera-se que tais reformas levem a um maior fechamento das unidades prisionais, de forma a dificultar o trabalho de outros profissionais que são importantes para o esclarecimento das mortes, sejam médicos-legistas ou policiais civis. As demais hipóteses, H5 (sobre profissionalização das burocracias) e H8 (sobre a construção de ouvidorias penitenciárias), carregam, também, expectativas de relações positivas entre estas e a instrumentalização dos familiares. A Figura 8 resume estes pontos.

Figura 8: Hipóteses e evidências a serem utilizadas para mensurar a instrumentalização da busca do direito ao esclarecimento das mortes sob custódia



Fonte: Produzido pela pesquisa (2024).

É relevante indicar que o baixo número de casos na análise (54 casos, sendo 27 entes federados em 2016 e 27 em 2022) dificulta análises estatísticas de correlação. Estas podem ser feitas, porém com poucos graus de liberdade e baixos índices de confiança. Tendo isso em vista, foram realizados testes de correlação *Pearson*, considerando-se a utilidade dos resultados para avaliar as chances de as diferenças nas médias serem, de fato, correlacionadas com as reformas. Estes resultados, porém, são apenas para iluminar a questão e devem ser lidos como contrafactuais (se tivessem graus de liberdade suficientes, haveria uma correlação dessa magnitude¹³⁰). Neste contexto, de forma a não valorizar tais medidas mais do que o indicado, estas, quando pertinentes, serão indicadas nas notas de rodapé.

6.3 Infraestrutura de vagas: quantas pessoas cabem em uma vaga?

Para visualizar reformas infraestruturais nos sistemas prisionais estaduais, propõe-se olhar para as taxas de lotação dos estabelecimentos penais. De forma geral, propostas de melhorias nas políticas penitenciárias têm passado quase que obrigatoriamente pela ideia de que é preciso ampliar vagas para reduzir a superlotação (TCU, 2017; Colômbia, 2017). O panorama desta questão será apresentado com vistas a se balizar inferências posteriores acerca das relações das reformas nas burocracias e nas ouvidorias com a abrangência e a confiabilidade dos registros administrativos promotores de direito.

Melhorias infraestruturais, quando verificadas, podem impulsionar a abrangência e a confiabilidade destas. Aqui, o que se testa é uma hipótese alternativa àquelas que tratam das reformas das burocracias e das ouvidorias: se a superlotação é reduzida, chega-se a um melhor equilíbrio entre efetivo e custodiados e a melhores condições de trabalho dos profissionais da unidade penitenciária, o que pode resultar em melhoria nos registros analisados como evidências dos fenômenos em estudo. No agregado nacional, a taxa de lotação passou de 1,6 pessoa por vaga em 2016 para 1,23 em 2022, mas há grande variação entre os estabelecimentos penais e entre os estados nesta taxa. Para se observar tal variação a partir dos dados do Infopen, é necessário, primeiramente, entender a extensão da perda de informações, ou seja, é preciso verificar se há muitos casos sem informação nos campos sobre população prisional total e capacidade do estabelecimento.

À primeira vista, não haveria perdas no banco: todos os estabelecimentos penais preencheram tal informação. O número de pessoas reportado nas unidades varia de zero a

¹³⁰ Serão considerados os seguintes parâmetros: correlações entre 0.9 e 1, muito forte; entre 0.7 e 0.9, forte; entre 0.5 e 0.7, moderada; entre 0.3 e 0.5, fraca; e entre 0 e 0.3, desprezível.

17.580. Começando-se pelo único caso do banco que indicou não abrigar nenhum custodiado, trata-se da Cadeia Pública de Prata, na Paraíba, no ano de 2019. A unidade apontou ter capacidade para 20 presos e, nos demais anos, reportou um preso (2020), seis (2017) e oito (2016 e 2018), não constando no banco de dados em 2021 e 2022. Pode-se, portanto, considerar o cenário retratado como factível, dado que se trata de um estabelecimento pequeno que pode ter sido desativado ou interdito nos últimos anos da série.

Nesse sentido, vale lembrar que, em geral comandadas pela Polícia Civil, as cadeias públicas já abrigaram a maior parte das pessoas presas no Brasil, realidade que começou a mudar a partir da redemocratização (Martino, 2019; Cruz; Ramos; Coelho, 2020). Em velocidades diferentes e com características específicas em cada caso, os estados passaram a desativar estes estabelecimentos e/ou transferirem sua gestão para pastas voltadas exclusivamente para os sistemas penitenciários, o que se confunde, em grande medida, com a formação de uma burocracia prisional especializada, conforme discutido no Capítulo 3. Assim, as cadeias públicas, quando ainda em funcionamento, tendem a abrigar poucos presos, em situação residual.

No banco de dados aqui em análise, verifica-se que 176 dos casos do banco (unidades prisionais-ano) indicaram abrigar até dez pessoas presas¹³¹. Destes, 125 são classificados, na variável “tipo de estabelecimento”, como “estabelecimento destinado ao recolhimento de presos provisórios” – a maioria deles (116) são cadeias públicas. Entre os demais casos (51), há estabelecimentos voltados à segregação de casos suspeitos de Covid-19, em 2020 e 2021; e a tratamentos ambulatoriais ou medidas de segurança em todos os anos, por exemplo. Considerando-se os tipos de estabelecimentos reunidos neste grupo, o baixo número de custodiados está de acordo com o esperado, já que se trata de unidades nas quais os custodiados devem permanecer por pouco tempo – ou seja, com alta rotatividade e baixo número de custodiados simultâneos.

Na outra ponta, tem-se que o Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros, em Pernambuco, que reportou abrigar, em 2016, 17.580 presos. No ano seguinte, o

¹³¹ Não é possível saber quantos destes casos referem-se às mesmas unidades prisionais em anos distintos. Isso porque, conforme já discutido, a nomenclatura dos estabelecimentos penais não é padronizada a cada ano. Assim, no Amazonas, por exemplo, registraram menos de dez presos as unidades nomeadas como “UNIDADE PRISIONAL MISTA – ITACOATIARA – DOMICILIAR”, “UNIDADE PRISIONAL MISTA – ITACOATIARA” e “UNIDADE PRISIONAL DE ITACOATIARA – FECHADO – DOMICILIAR”. Não se pode saber com segurança se são unidades diferentes localizadas no mesmo município ou pavilhões de uma mesma unidade que ora são agrupadas separadamente, ora agrupadas conjuntamente. Outro exemplo: em Minas Gerais, compõem este grupo de estabelecimentos com menos de dez pessoas presas o “Presídio de Ervália I” e o “PRESÍDIO DE ERVÁLIA” – o “I” no primeiro sugere que há outra unidade com o mesmo nome ou outros pavilhões dentro da unidade, de forma que não se sabe se o segundo engloba essa unidade/pavilhão I ou é restrito a ela (já que aparentemente do mesmo tamanho).

estabelecimento apontou ter 6.392 presos, terceiro maior número do banco. Nos anos posteriores, o número de presos teria caído drasticamente: 2.830, em 2018; 2.801, em 2019; 2.708, em 2020; 2.578, em 2021; e 1.978, em 2022. Embora seja possível a queda constante do número de custodiados, o que poderia ser resultado de um esforço da gestão para se reduzir a superlotação prisional, o número de 2016, e, em menor medida, também o de 2017 podem estar artificialmente inflados. Em especial, observa-se que os demais valores desta ponta da tabela não ultrapassam 8 mil pessoas presas, ou seja, correspondem a menos da metade do reportado em 2016 pelo estabelecimento pernambucano. Com capacidade indicada variando entre 882 e 901 vagas, o Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros teria chegado, em 2016, a uma taxa de lotação de 19,86 custodiados por vaga. Não se pode duvidar, *a priori*, deste grau de superlotação, mas há de se acender um sinal de alerta quanto a este número.

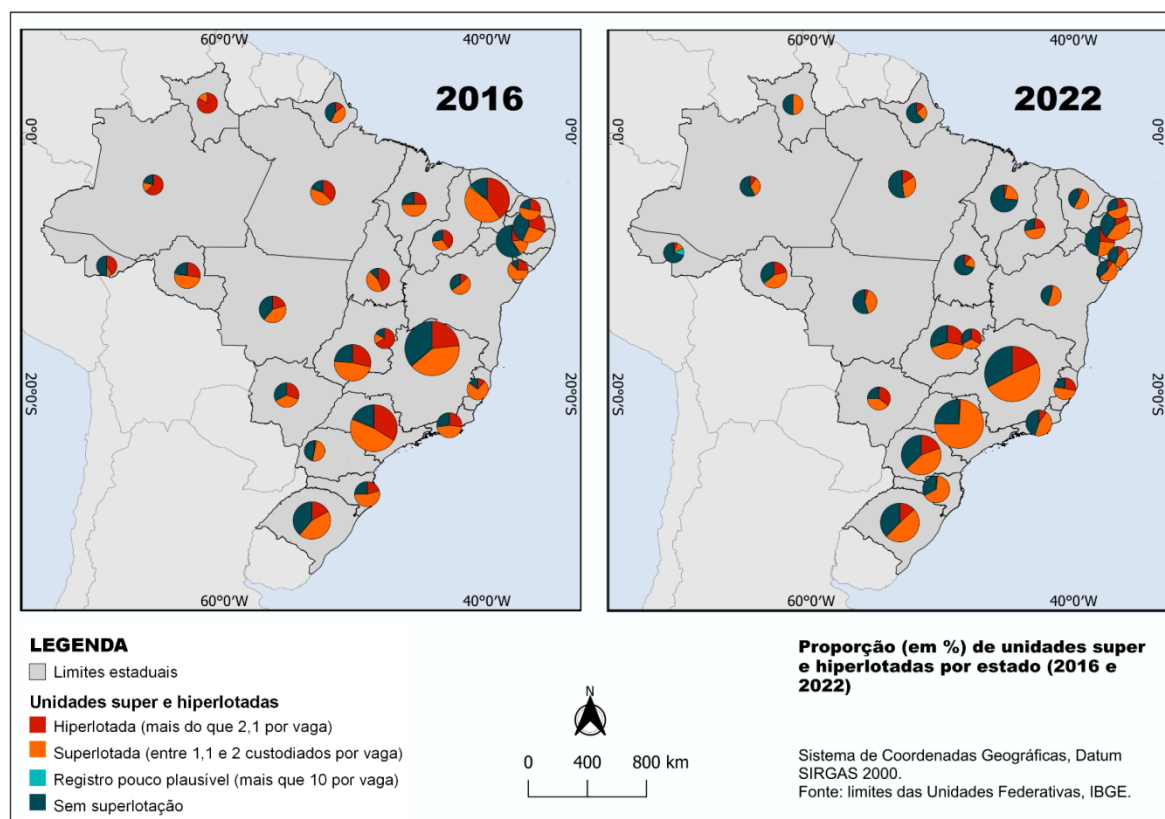
Ao se olhar para a variável “capacidade”, também são encontrados alguns problemas. Estes começam pelos 113 casos (unidades prisionais-ano) que indicaram não ter capacidade para nenhum custodiado, embora tenham registrado abrigar mais de uma centena de pessoas presas. Destes, 75 (66%) foram encontrados em 2022, indicando aumento deste erro no último ano da série. Outros 139 estabelecimentos (considerados todos os anos) registraram ter apenas uma vaga, mas, embora alguns tenham indicado abrigar poucos custodiados, 38 relataram mais de uma centena deles para esta única vaga. Em casos mais críticos, são milhares de pessoas presas em uma vaga segundo o registro. A Colônia Agroindustrial São Leonardo, em Alagoas, por exemplo, com capacidade declarada para uma pessoa, contava, em 2019, com 4.449 pessoas presas. Como resultado, têm-se taxas de lotação que chegam a mais de 4 mil pessoas presas por vaga, o que se pode afirmar com segurança ser um número resultante de erro de registro.

Uma forma, portanto, de se avaliar a qualidade dos dados sobre o número de pessoas presas e a capacidade dos estabelecimentos penais é a partir da razoabilidade da taxa de lotação. Uma proposta conservadora é considerar taxas acima de 10 presos por vaga como pouco plausíveis, o que invalidaria os dados de 136 casos do banco (1,9%), distribuídos por 21 estados e por todos os anos. Há, ainda, os 113 casos (1,4%) sem indicação de capacidade para os quais não é possível calcular a taxa de lotação. Mesmo juntando ambas as situações, portanto, trata-se de um número baixo de casos (2,3%) com estes problemas. Tais foram excluídos do banco de dados para os cálculos que se seguem.

Diante de um cenário de dados razoáveis de forma geral, então, pode-se avaliar a taxa de lotação das unidades nos estados com vistas a se entender, mais do que a qualidade dos dados preenchidos no Infopen, o investimento em infraestrutura nos anos da série temporal.

Neste trabalho, as unidades serão classificadas pela taxa de lotação como “sem superlotação” (taxa menor ou igual a 1 custodiado por vaga), “superlotada” (taxa entre 1 e 2 custodiados por vaga) e “hiperlotada” (taxa maior que 2 custodiados por vaga). O Mapa 11 mostra a distribuição de estabelecimentos com estes perfis pelos entes federados.

Mapa 11: Proporção de unidades com lotação adequada, com superlotação e hiperlotação, por Estado (2016 e 2022)

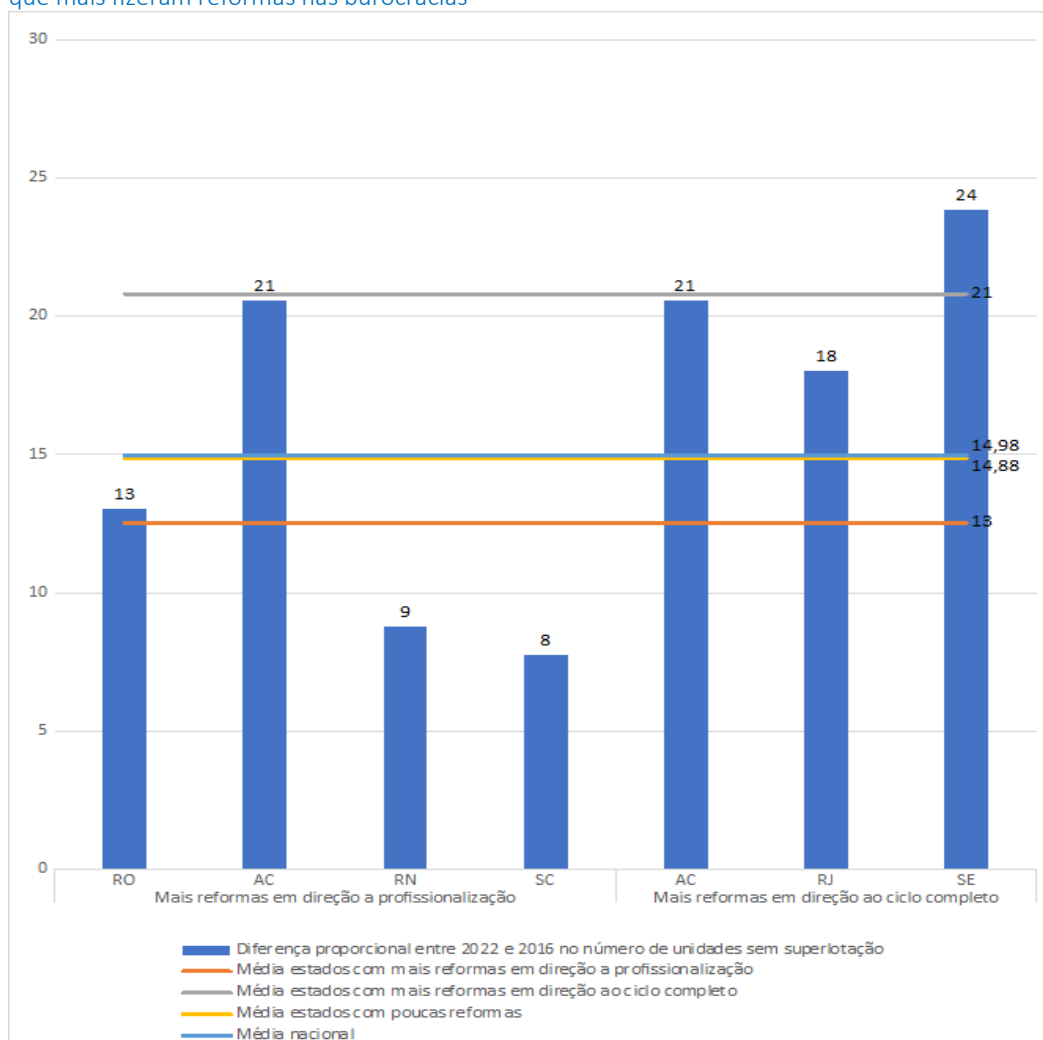


Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de dados do Infopen. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Considerando-se que houve estabilidade na qualidade destes registros ao longo dos anos, dois estados aumentaram, entre 2016 e 2022, em mais de 50% o número de unidades sem superlotação (Tocantins, 58%; e Roraima, 50%), denotando investimento significativo em infraestrutura de vagas. Por outro lado, os estados que mais reduziram a proporção de estabelecimentos sem superlotação foram Pernambuco (-10,7%), Bahia (-10%) e Paraná (-9,9%). Ao analisar os mapas em contraste com os achados sobre as burocracias de custódia, tem-se que o aumento proporcional de unidades sem superlotação é maior entre os estados que fizeram mais reformas em direção ao ciclo completo de polícia dentro do sistema penal¹³² (Gráfico 14).

¹³² A correlação seria fraca (0,35), se houvesse graus de liberdade suficientes.

Gráfico 14: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de unidades com lotação adequada por estados que mais fizeram reformas nas burocracias



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

Enquanto a média nacional de aumento na proporção de unidades sem superlotação é 14,98%, a média nos estados cujas burocracias caminharam em direção ao ciclo completo é de 21%. Estes dados indicam que estes ganhos da categoria foram concedidos paralelamente a substantivos investimentos em infraestrutura de vagas. O mesmo não se pode dizer dos casos em que as reformas estiveram focadas apenas em profissionalização – este grupo apresentou média de 13%, menor do que a nacional¹³³. Ou seja, a profissionalização não caminhou junto com melhoras significativas na infraestrutura de vagas.

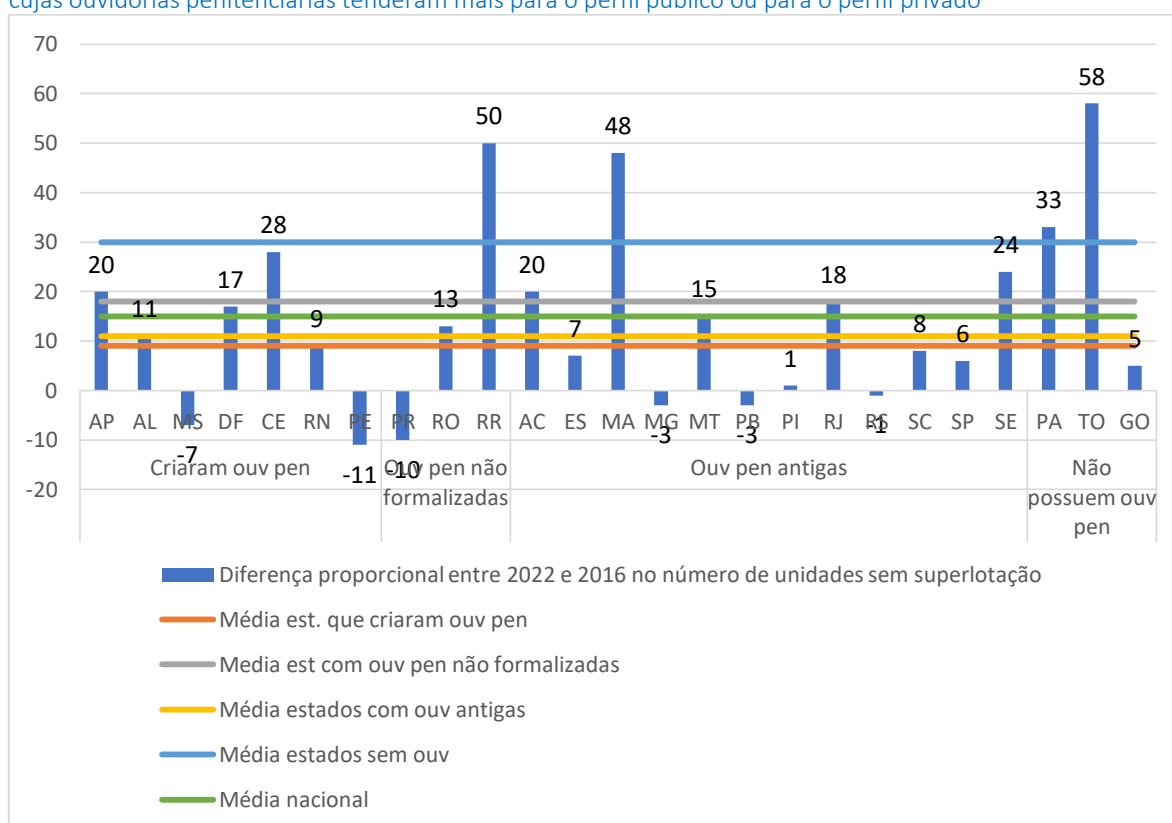
Já em contraste com os avanços nas ouvidorias penitenciárias¹³⁴, tem-se que os estados que não possuem ouvidorias penitenciárias aumentaram a proporção de unidades sem superlotação em um média de 30%, que é o dobro da média nacional (14,98%). Dos quatro

¹³³ A correlação seria muito fraca (0,14), se houvesse graus de liberdade suficientes.

¹³⁴ A correlação seria fraca (0,37), se houvesse graus de liberdade suficientes.

estados que compõem este grupo, apenas um (Goiás) teve melhorias neste campo menores do que a média nacional (Gráfico 15).

Gráfico 15: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de unidades com lotação adequada por estados cujas ouvidorias penitenciárias tenderam mais para o perfil público ou para o perfil privado



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de dados do Infopen (2024).

Observa-se, ainda, que os estados que criaram ouvidorias penitenciárias no período tiveram a menor média (11%) entre os grupos analisados no Gráfico 15. A média deste grupo é puxada para baixo em especial pelo Ceará, que teve o número de unidades sem superlotação ampliado entre 2016 e 2022. Também os estados com ouvidorias anteriores a 2016 tiveram média inferior à nacional no aumento de unidades sem superlotação (12%). Assumindo-se, então, que a qualidade dos registros manteve-se estável no período, nota-se que os estados que investiram em ouvidorias penitenciárias não investiram paralelamente em infraestrutura de vagas. Esta constatação reforça a compreensão de que os institutos de controle têm sido implementados de forma cerimonial. Como sua implantação pode ser feita com baixos recursos financeiros e humanos, ela mobiliza o mito (Meyer; Rowan, 1991) democrático do controle para criar a impressão de que se busca melhorar o acesso dos custodiados a direitos. Sem outros investimentos, porém, tal implementação tende a ser cerimonial, ou seja, voltada mais para legitimar a política do que efetiva na entrega de mais direitos aos custodiados.

6.4 Tempo de pena: direito à liberdade

Os estabelecimentos penais são responsáveis pela administração das penas impostas pelo Poder Judiciário. Embora defensores (públicos ou particulares) tenham a função de garantir que tempo de trabalho e estudo, por exemplo, seja contabilizado para fins de remição da pena ou, ainda, que vencidos os prazos legais, sejam requeridas progressões de regime, as unidades penitenciárias também podem (e devem) manter tais controles. No mínimo, este controle deveria balizar o planejamento da gestão das unidades, que poderiam melhorar a previsão sobre o fluxo de saída de custodiados, por exemplo.

Idealmente, este controle deveria desembocar em expedientes do setor jurídico das unidades, de forma a provocar os defensores (públicos ou privados) dos custodiados em situações em que se observa a proximidade do direito de progressão de regime ou do fim da pena. Ou, pelo menos, estes setores jurídicos deveriam ser capazes de manter os próprios apenados informados sobre a situação atual das suas penas – informando sobre novos mandatos ou a validação judicial de estudo e trabalho para remição do tempo a cumprir. Assim, os apenados poderiam, diretamente ou por meio das suas famílias, acionar os defensores para fazer valer seus direitos de progressão ou de saída das unidades prisionais.

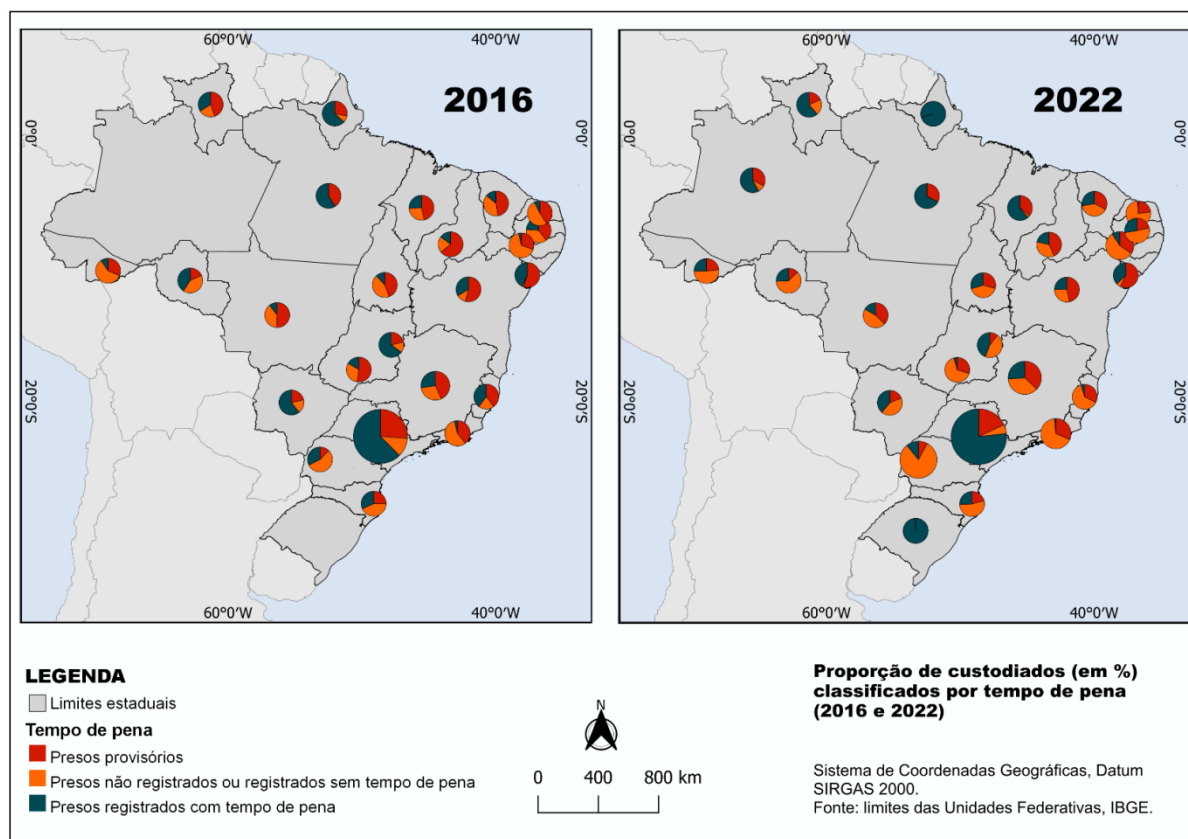
Tendo isso em vista, o fato de as unidades manterem um registro do tempo de pena dos apenados pode reduzir as chances de violações de direitos ligados ao cumprimento de pena em regimes mais severos ou por tempo maior do que o imposto judicialmente – duas das principais metas estabelecidas pelo STF ao declarar o ECI do Sistema Prisional. Não se pode garantir que, ao se ter tal informação, que ela será repassada aos apenados ou aos seus defensores pelos estabelecimentos penais, mas pode-se ter certeza de que, em não possuindo tal informação, ela não será conseguida administrativamente pelos custodiados.

Começa-se, então, pela verificação da abrangência de tais registros. A pergunta que se faz é qual a proporção de custodiados abrigados nos estabelecimentos penais em cada ano foi efetivamente classificada por tempo de pena no Infopen. Aqui se diz “efetivamente classificados” porque entende-se que o vácuo de informações neste sentido é produzido de duas maneiras. Primeiro, há as pessoas que, embora presas, não chegam a ser incluídas na classificação por tempo de pena. Ou seja, há um número menor de pessoas distribuídas entre as faixas de tempo de pena listadas no Infopen do que aquelas informadas como população carcerária total. Segundo, há aquelas que, embora distribuídas nestas faixas classificatórias, são incluídas na opção “sem informação”.

Em alguns estados, mais de 90% dos presos que estão categorizados são distribuídos nesta categoria (“sem informação”): Pernambuco e Rio de Janeiro (96%), Rio Grande do Norte (93%), Acre (90%), Tocantins (88%), Ceará (86%) e Piauí (85%). Na prática, não há ganhos nestes casos em relação àqueles em que os custodiados não são classificados entre as opções disponíveis. Como a unidade de análise é o estabelecimento penal e não o indivíduo, não é possível saber se há algum viés neste desconhecimento, ou seja, se existem vieses de características individuais na falta de informações sobre tempo de pena (idade, raça, sexo, escolaridade etc.). Estes casos serão todos considerados vácuos de informação, ou seja, indivíduos que estão fora da abrangência destes registros.

Há, ainda, de se considerar um problema na construção da variável: para os casos de pessoas em prisão provisória ou temporária, ainda não há tempo de pena definido, opção não disponível na questão do Infopen. Não se sabe se as unidades que abrigam presos provisórios os deixam fora da classificação ou os registram na opção “sem informação”. Com vistas a não inflar a inconsistência desta informação no Infopen, propõe-se, aqui, subtrair o número de presos sem condenação do vácuo da informação – formado pelos presos que não chegam a ser considerados nesta questão (não classificados) e aqueles que são registrados como “sem informação”. A abrangência dos registros, portanto, será medida apenas entre os apenados – ou seja, pessoas presas já com condenação. O Mapa 12 resume tais informações.

Mapa 12: Abrangência da classificação dos custodiados por tempo de pena por Estado (2016 e 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do Infopen (2024).

Considerados somente os apenados, tem-se que Pernambuco e Rio de Janeiro deixam de registrar o tempo de pena para mais de 90% dos apenados (95% e 94%, respectivamente), considerados todos os anos. Ainda, Rio Grande do Norte e Acre têm esse índice acima de 80% (88% e 86%, respectivamente). Na outra ponta da tabela, tem-se o Pará, com menos de 1% dos presos fora da abrangência destes registros administrativos. No Rio Grande do Sul e no Amazonas, há erros de registros, já que o número de apenados classificados é maior do que o número de apenados de cada um destes entes federados. Considerados os anos inicial e final da análise (2016 e 2022), Rio Grande do Sul tem esta distorção em ambos os anos, enquanto Amazonas apenas em 2016. Em 2022, também o Amapá tem este problema de número de apenados classificados maior do que o número de apenados abrigados pelo Estado.

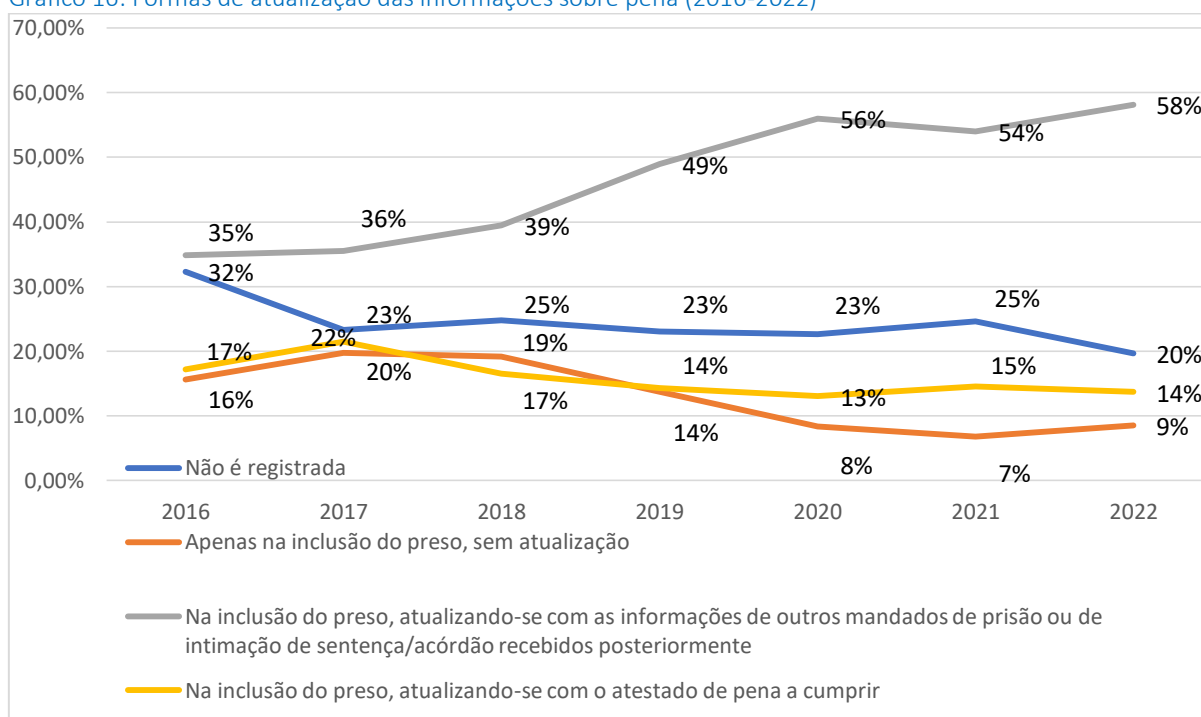
Feita a análise geral sobre a abrangência, pode-se, agora, avançar para a compreensão da confiabilidade destes registros. Esta análise será feita a partir da forma utilizada pelos estabelecimentos, conforme indicação no Infopen, de atualização dos registros sobre o tipo penal dos apenados. Esta questão também tem a opção “Não é registrada”, e uma evidência de que se pode utilizá-la com vistas a entender a forma de atualização dos registros de tempo de pena é a alta consistência da indicação de não registro entre ambas as perguntas.

Considerando-se os casos em que é feito o registro do tempo de pena (74% do banco), há apenas 309 casos (unidades prisionais-ano) em que é indicado não se fazer o registro do tipo penal (2,5% do banco).

As análises aqui propostas, portanto, terão perda de 2,5% dos casos (unidades prisionais-ano), sobre os quais não é possível saber a forma de atualização dos registros. Ressalta-se que o ideal é a atualização pelo atestado de pena, documento mais abrangente nesse âmbito, como apontado nas notas metodológicas deste capítulo. Há, ainda, a opção de atualizar pelos novos mandatos e sentenças judiciais, bem como a opção de registrar, mas não atualizar – este é o formato com menor confiabilidade, já que os registros desconsideram todas as dinâmicas da Justiça Penal.

Chama a atenção que, do total, 13% das unidades registram o tempo de pena na entrada do custodiado sem qualquer atualização posterior (considerados todos os anos), o que faz com que os dados informados sejam de baixa confiabilidade. Ainda, entre os estabelecimentos que promovem algum tipo de atualização, 46% o fazem apenas a partir de novos mandatos e sentenças, ou seja, o fazem de forma mais limitada do que aqueles que usam o atestado de pena. Temporalmente, é possível observar a redução das unidades que não registram a informação e daquelas que a registram apenas na inclusão dos custodiados entre 2016 e 2022 (Gráfico 16). Porém também se observa a redução da proporção de estabelecimentos penais que atualizam a informação pelo atestado de pena, que caiu de 17% em 2016 para 13% em 2022.

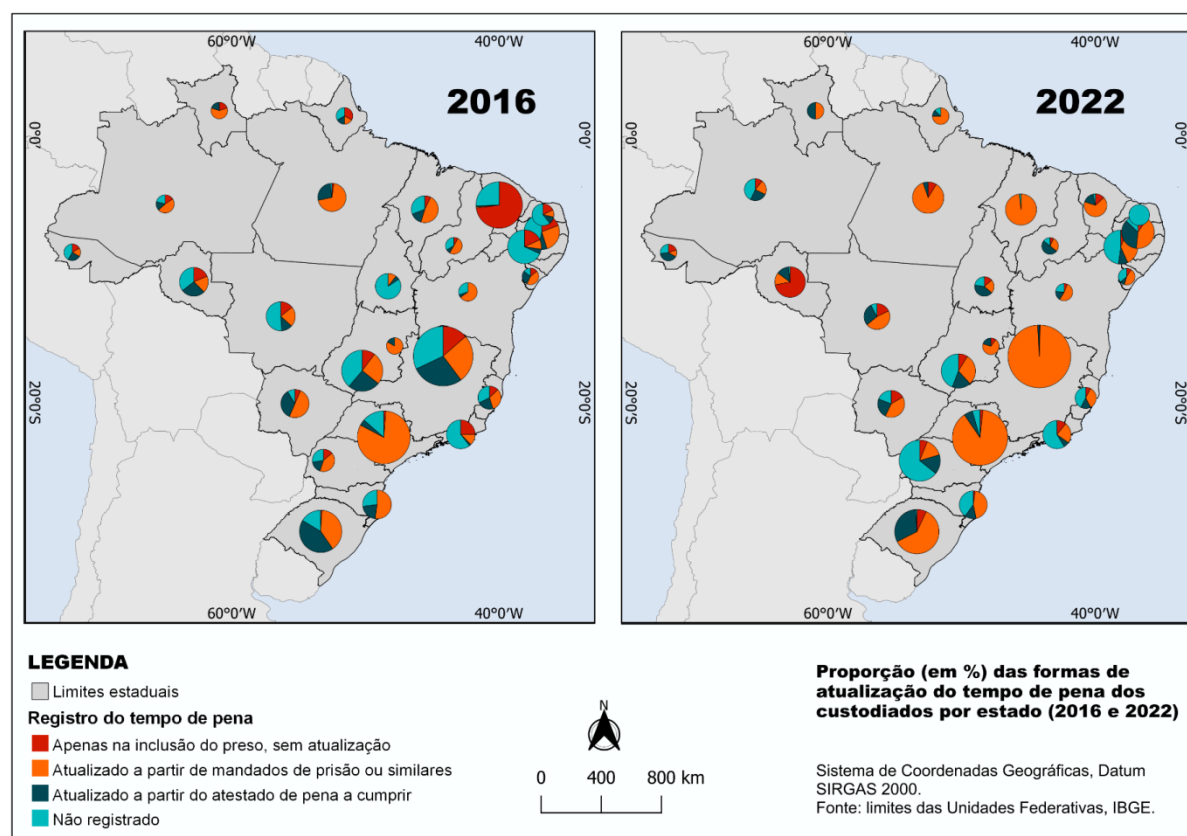
Gráfico 16: Formas de atualização das informações sobre pena (2016-2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do Infopen.

Já na comparação entre os estados, Piauí e Tocantins estão na ponta dos que mais aumentaram a proporção de estabelecimentos que informaram a atualização dos registros com o uso do atestado de pena, com 41% e 35% respectivamente; e, na outra ponta, Minas Gerais e Pará liderando a redução desta modalidade, com -27% e -20%, respectivamente. O Mapa 13 mostra estas mudanças nos perfis dos estados entre 2016 e 2022.

Mapa 13: Formas de atualização das informações sobre a pena por Estado (2016 e 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

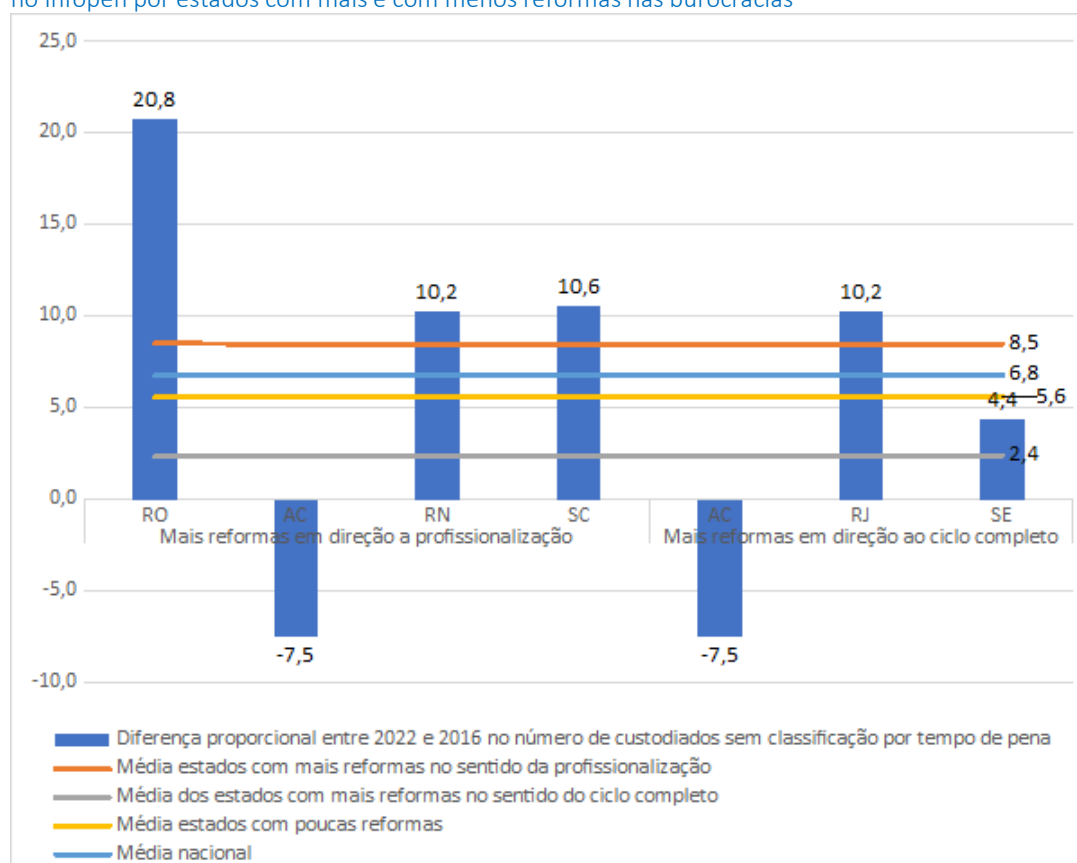
Compete, agora, a partir deste panorama, contrastar tais informações com as análises acerca das burocracias de custódia e das ouvidorias penitenciárias com vistas a verificar se as hipóteses apresentadas se sustentam.

6.4.1 Reformas nas burocracias versus direito à liberdade (verificação de H3 e H5)

A hipótese H3 propõe que estados com burocracias de custódia mais profissionalizadas devem melhorar a abrangência (H3a) e a confiabilidade (H3b) dos registros do tempo de pena. À medida que estes profissionais teriam melhor formação educacional, seriam mais bem pagos, as entidades teriam um maior efetivo de pessoal, melhorando as condições materiais para fazer tais registros. Já H5 propõe que estados com burocracias que mais se aproximaram do ciclo completo de polícia também devem melhorar a abrangência (H5a) e a confiabilidade (H5b) de tais registros. Esta melhoria redundaria, paralelamente à melhor instrumentalização dos custodiados para busca do direito à liberdade, em maior controle da população carcerária. Sendo este último o objetivo maior das burocracias mais repressivas, esperam-se melhorias nos registros.

Em um primeiro momento, analisa-se, aqui, a abrangência dos registros, e, nesse sentido, os dados corroboram com H3a: estados com mais reformas da burocracia no sentido da profissionalização tiveram um aumento médio de 8,5 pontos percentuais no número de custodiados classificados¹³⁵, enquanto a média nacional foi de 6,8. Por outro lado, H4a é negada: os estados com mais reformas no sentido do ciclo completo de polícia tiveram a menor média, de 2,4 pontos (Gráfico 17). Ou seja, estados com reformas no sentido de profissionalização apresentaram aumento médio na abrangência destes registros promotores do direito à liberdade acima da média nacional. O mesmo não se pode dizer das reformas no sentido do ciclo completo: embora também tenham aumentado a abrangência destes registros, estes estados fizeram isso abaixo da média nacional¹³⁶. No caso do Acre, Estado que teve reformas em ambos os sentidos no período (profissionalização e em direção ao ciclo completo), tem-se que ele é o único com piora dos registros em ambos os grupos (com mais reformas em direção à profissionalização e em direção ao ciclo completo), de forma que é necessário entender melhor como ambas as reformas agem em conjunto.

Gráfico 17: Diferença (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de custodiados classificados por tempo de pena no Infopen por estados com mais e com menos reformas nas burocracias



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

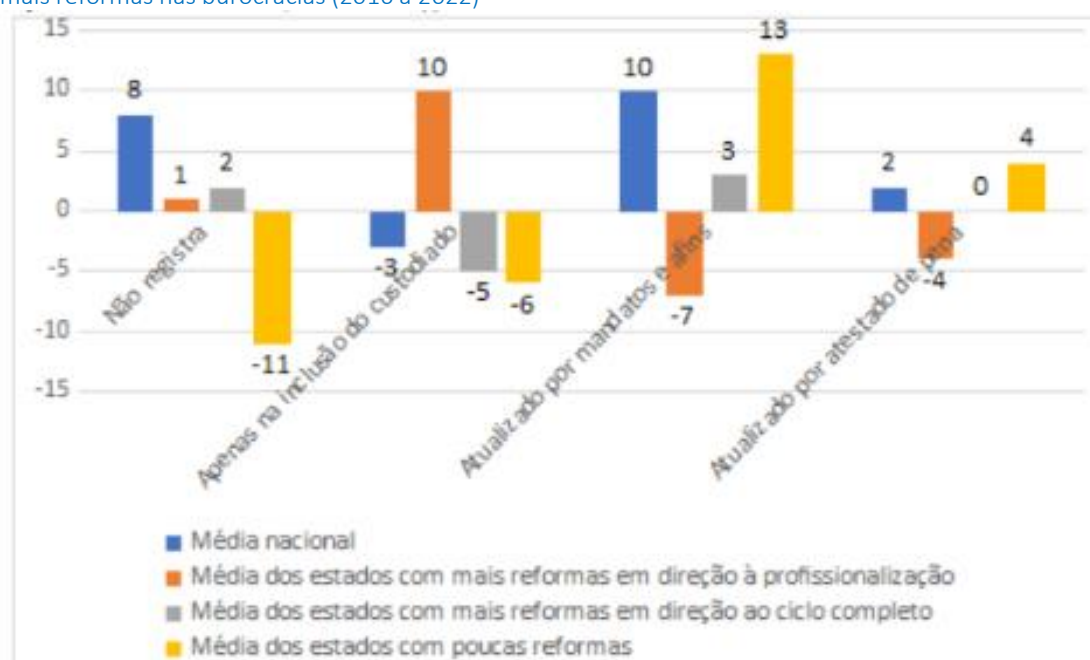
¹³⁵ A correlação seria fraca (0,34), se houvesse graus de liberdade suficientes.

¹³⁶ A correlação seria fraca (0,35), se houvesse graus de liberdade suficientes.

É importante avaliar estes dados sem perder de vista o anteriormente discutido sobre infraestrutura prisional. Tem-se que os estados que caminharam mais em direção ao ciclo completo são os que mais investiram em infraestrutura de vagas. Estes investimentos estiveram acima da média nacional, enquanto nos estados que mais caminharam para a profissionalização, à exceção do Acre, estiveram abaixo de tal média. Dito isso, tem-se que, mesmo com a redução da superlotação (da qual se espera, como hipótese alternativa, a melhoria da abrangência dos dados), os entes cujas burocracias caminharam para o ciclo completo de polícia não conseguiram, em média, melhorar a abrangência dos registros de tempo de pena acima da média nacional.

Voltando-se à confiabilidade dos registros, tem-se que, na média, os estados que mais tiveram reformas em direção à profissionalização reduziram a atualização destes dados a partir do atestado de pena em 4,3%, e em 7% na atualização dos registros por tempo de pena. Em ambos os casos, nacionalmente, há aumento médio do uso destes tipos de atualização (2% e 10%, respectivamente). Para compensar tais reduções, estes estados com mais reformas em direção à profissionalização aumentaram, em especial, os registros que são feitos sem posterior atualização (10%), enquanto nacionalmente este registro sem atualização foi reduzido em média em 3% (Gráfico 18). Aqui, H3b é negada¹³⁷: há piora na confiabilidade dos registros em estados com mais reformas em direção à profissionalização.

Gráfico 18: Diferenças médias (em %) nos tipos de atualização dos registros de tempo de pena por estados com mais reformas nas burocracias (2016 a 2022)



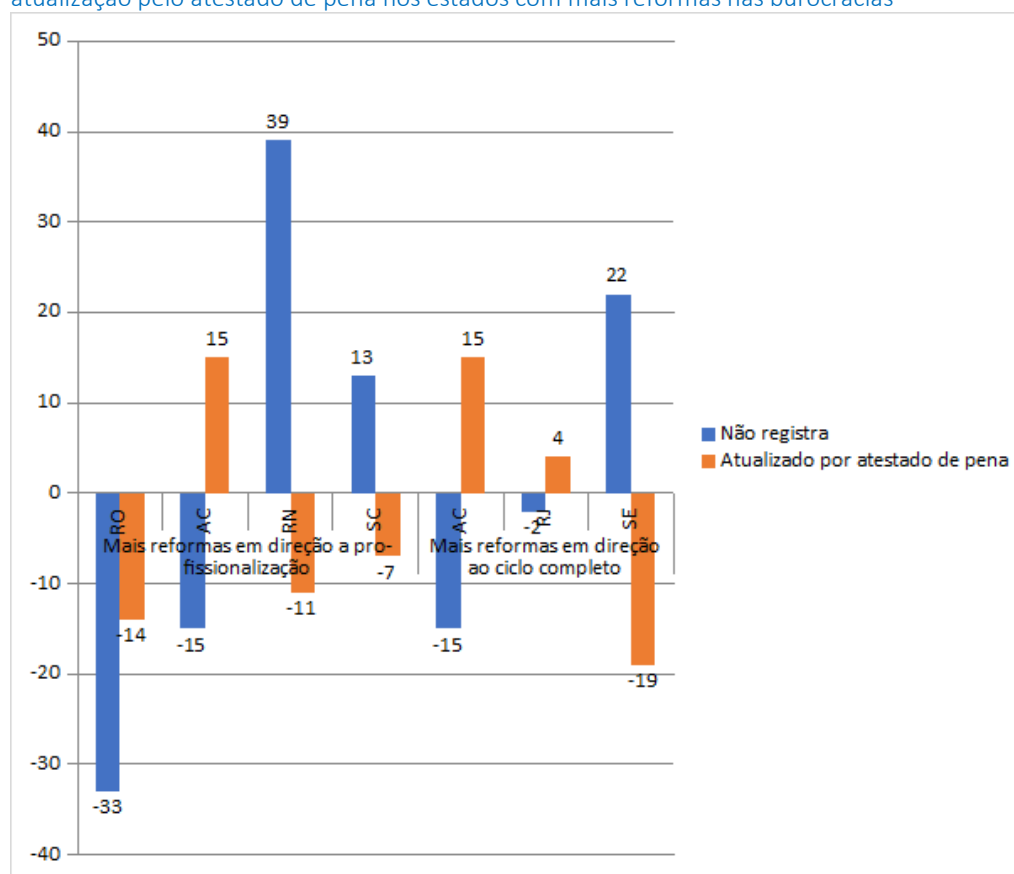
Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do Infopen.

¹³⁷ A correlação seria fraca (0,23), se houvesse graus de liberdade suficientes.

No caso dos estados com reformas em direção ao ciclo completo, as médias indicam estabilidade (0%) na atualização por atestado de pena e aumento de 3% na atualização pelos mandatos e de 2% na ausência de registro. Comparadas com as médias nacionais (2%, 10% e 8%, respectivamente), as médias dos estados que caminharam para o ciclo completo são piores, na medida em que são mais estáveis, não registrando as melhorias, em especial nas atualizações por atestado de pena ou por mandatos no mesmo nível do que nacionalmente. Portanto, H5b é refutada¹³⁸: nos estados que caminharam para o ciclo completo de polícia, há piora na confiabilidade dos registros.

Esta refutação, porém, deve ser vista com reservas. Isso porque, ao contrário do que se observou nas análises de abrangência dos registros, quando os estados do mesmo grupo apresentaram comportamentos similares, há, aqui, grandes discrepâncias internas. O Gráfico 19 traz os dados relativos às duas pontas desta análise (registra apenas na chegada dos custodiados, forma menos confiável de registro; e atualiza pelo atestado de pena, forma mais confiável de registro) para demonstrar tais discrepâncias.

Gráfico 19: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 nos registros de tempo de pena sem atualização e com atualização pelo atestado de pena nos estados com mais reformas nas burocracias



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

¹³⁸ A correlação seria muito fraca (0,20), se houvesse graus de liberdade suficientes.

Rondônia puxou, significativamente para cima, a média dos estados com mais reformas em direção à profissionalização no que tange ao registro do tempo de pena sem atualização posterior. Já no grupo de estados com mais reformas em direção ao ciclo completo, Sergipe puxou para baixo a média de atualização pelo atestado de pena. Estas diferenças nos perfis intragrupos dificultam compreender se a relação das reformas com a confiabilidade destes registros promotores do direito à liberdade é positiva ou negativa. É possível que tais relações sejam mediadas por outros fatores, inclusive a questão da infraestrutura de vagas.

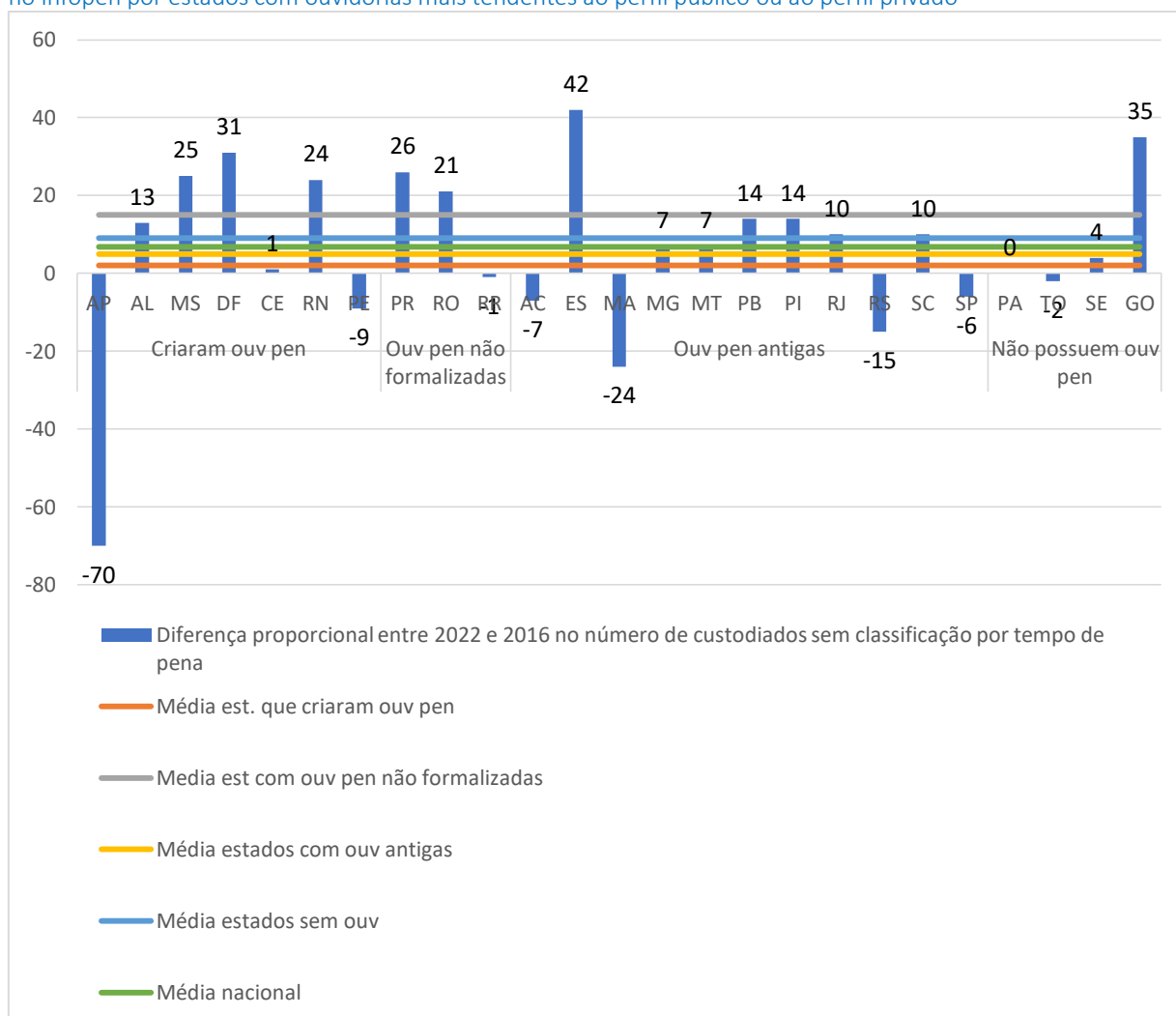
Nesse aspecto (infraestrutura de vagas), tem-se que Rondônia, que tem alta proporção de estabelecimentos que registram as informações sem posterior atualização, teve investimentos abaixo da média nacional no aumento de vagas. Por outro lado, Sergipe, com alta proporção de unidades que utilizam atestado de pena para atualização dos dados, teve investimentos bem acima da média nacional na infraestrutura de vagas. Em outras palavras: o aumento da confiabilidade dos registros do tempo de pena pode ser resultado da combinação de H3 (que trata da profissionalização da burocracia) e H5 (que trata de reformas no sentido do ciclo completo) com a hipótese alternativa (que trata das melhorias infraestruturais). Estas relações devem ser investigadas em pesquisas futuras.

6.4.2 Implantação de ouvidorias penitenciárias versus direito à liberdade (verificação de H7)

Segue-se, agora, para H7, que trata das ouvidorias penitenciárias¹³⁹ e institui que a implantação dos órgãos resulta em melhorias na abrangência (H7a) e na confiabilidade (H7b). Tem-se que os estados sem ouvidorias penitenciárias, bem como aqueles com ouvidorias penitenciárias não formalizadas, tiveram aumento médio da cobertura dos registros administrativos sobre o tempo de pena (9% e 15% respectivamente) acima da média nacional (6,8%). Já os estados com ouvidorias anteriores a 2016 e aqueles que criaram as ouvidorias entre 2016 e 2022 tiveram médias (5% e 2%, respectivamente) abaixo da média nacional. Verifica-se, portanto, a refutação de H7a.

¹³⁹ Correlação desprezível (0.02), se houvesse graus de liberdade suficientes.

Gráfico 20: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 na proporção de custodiados classificados por tempo de pena no Infopen por estados com ouvidorias mais tendentes ao perfil público ou ao perfil privado



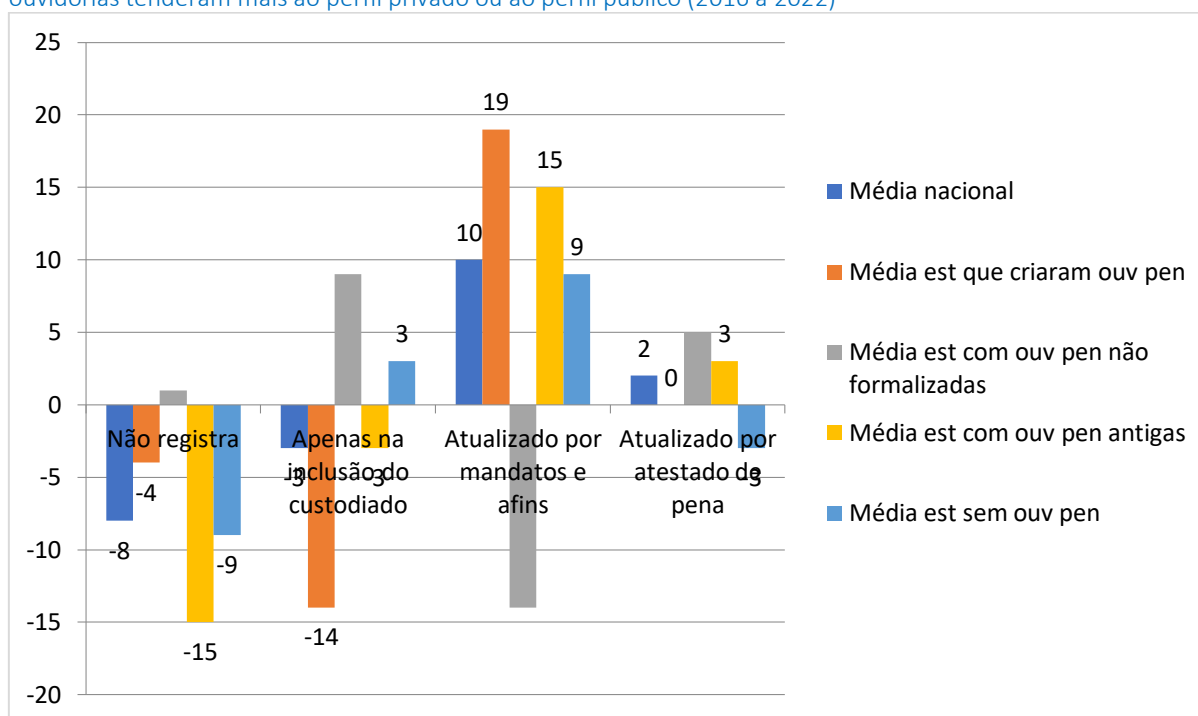
Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Sobre a confiabilidade¹⁴⁰, tem-se que estados sem ouvidorias aumentaram em média em 3% a proporção de unidades que não atualizam os registros, enquanto estados com ouvidorias não formalizadas aumentaram em 9% este tipo de registro. Nacionalmente, houve redução de 3%. Já estados que criaram ouvidorias no período e que já tinham ouvidorias penitenciárias antes de 2016 conseguiram reduzir esta proporção (médias de -4% e -14%, respectivamente), reduções maiores, portanto, que a média nacional (Gráfico 20). Por outro lado, estados sem ouvidorias reduziram, em média, o uso dos atestados de pena para atualização dos seus registros (-3%), enquanto a média nacional é de aumento em 2% deste uso. Já estados com ouvidorias antigas tiveram média de 3%, pouco acima da média nacional (2%), estados que criaram ouvidorias entre 2016 e 2022 mantiveram este índice estável em

¹⁴⁰ Correlação desprezível (0.03), se houvesse graus de liberdade suficientes.

média (0%) e estados com ouvidorias não formalizadas aumentaram em média em 4% o uso dos atestados de pena (Gráfico 21).

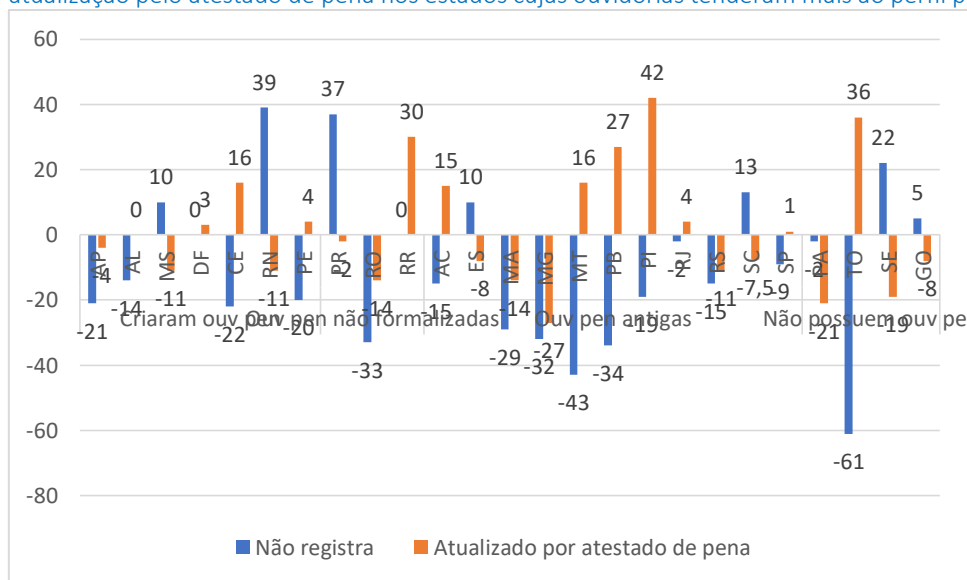
Gráfico 21: Diferenças médias (em %) nos tipos de atualização dos registros de tempo de pena por estados cujas ouvidorias tenderam mais ao perfil privado ou ao perfil público (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Nas análises relativas à H7b, porém, a correlação de *Pearson* é desprezível (0,03). Embora a falta de graus de liberdade suficientes não dê segurança em tal resultado, esta proximidade com zero lança dúvidas sobre a relação entre a implantação das ouvidorias e as melhorias na confiabilidade dos registros de tempo de pena. Ou seja, há diferenças nas médias dos grupos, mas estas parecem ser aleatórias. Esta aleatoriedade pode ser resultado das grandes diferenças intragrupos (Gráfico 22). A maioria dos estados com ouvidorias reduziram a proporção de unidades que não atualizam seus registros sobre a pena, com seis exceções em 23 entes (considerando-se aqueles com ouvidorias antigas, aqueles que criaram ouvidorias no período e aqueles com ouvidorias não formalizadas). Nos quatro estados sem ouvidorias, dois aumentaram esta proporção e dois a reduziram (Gráfico 22).

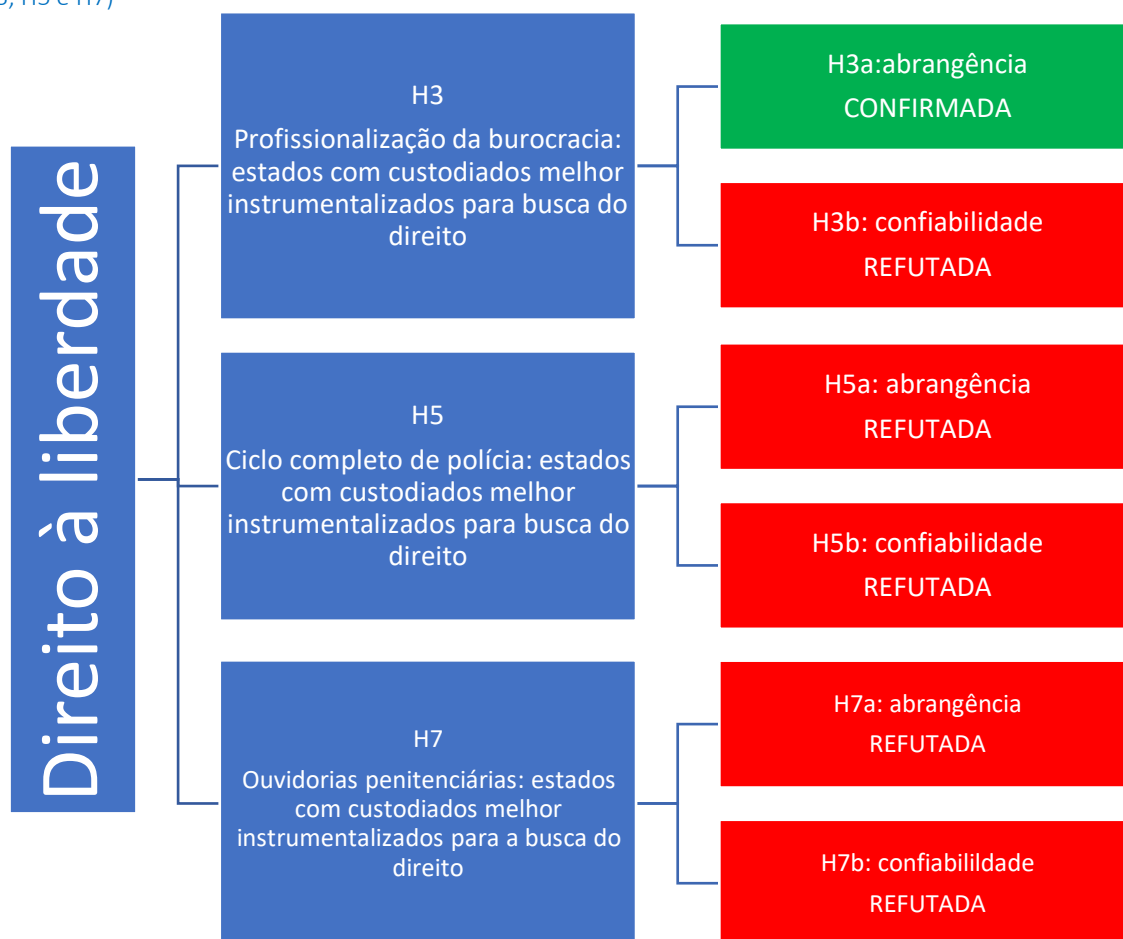
Gráfico 22: Diferenças (em %) entre 2022 e 2016 nos registros de tempo de pena sem atualização e com atualização pelo atestado de pena nos estados cujas ouvidorias tenderam mais ao perfil privado ou ao público



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

Diante do quadro geral, então, H7b se vê refutada: no que diz respeito à confiabilidade dos registros, não há relação de melhorias ou pioras com a implantação das ouvidorias. Tendo em vista o discutido até aqui, tem-se, na Figura 9, o resumo da verificação das hipóteses ligadas à instrumentalização dos custodiados na busca do direito à liberdade.

Figura 9: Verificação das hipóteses ligadas à instrumentalização dos custodiados na busca do direito à liberdade (H3, H5 e H7)



Fonte: Produzida pela pesquisa (2024).

No que tange à instrumentalização dos custodiados para a busca do direito à liberdade, tem-se, então, que as reformas nas burocracias não estão relacionadas com melhorias para as pessoas privadas de liberdade. À exceção da abrangência dos registros em estados cujas burocracias mais se profissionalizaram, os registros que tratam do tempo de pena pioraram. Nem mesmo como ganho não previsto de estratégias de manutenção da ordem e do controle (no caso de H5, ligada às reformas em direção ao ciclo completo), houve melhora. Já no caso das ouvidorias, a implantação dos órgãos não resultou em melhora na abrangência e não está relacionada com a confiabilidade dos registros.

Pode-se dizer, conforme previsto por Pires (2004) na teorização da Racionalidade Penal Moderna, que as reformas tenderam para o reforço dos “atributos negativos” das políticas penais, ligados às ideias de punição e repressão (em oposição aos “atributos positivos”, ligados à garantia de direitos). No caso das reformas em direção ao ciclo completo de polícia, esta tendência está no cerne das mudanças. Já no caso das reformas profissionalizantes, não há esta clareza, mas, como proposto por Pires (2004), tais também

foram capturadas pelo “sistema de ideias” baseado em tais atributos negativos, resultando em melhoras tímidas e apenas na abrangência dos registros. As ouvidorias, por sua vez, existem para reforçar os atributos positivos, mas as melhorias não foram verificadas.

6.5 Óbitos por causas desconhecidas: direito ao esclarecimento das mortes

Trabalhar com os dados sobre óbitos nos sistemas penitenciários tem desafios maiores do que os enfrentados em relação às informações do Infopen até aqui analisadas. Em especial, enquanto se pode aferir minimamente em que grau há perda de informações nos números acerca da taxa de lotação e dos registros de tempo de pena, isso não é possível no que diz respeito aos óbitos. Não há como diferenciar casos em que óbitos aconteceram e não foram registrados e casos em que os campos zerados representa, de fato, unidades em que não houve mortes naquele período, conforme já discutido no Capítulo 5.

O CNJ (2023) já apontou que os dados sobre óbitos no Infopen apresentam uma realidade em que o índice de mortalidade nos espaços de privação de liberdade é similar aos ambientes externos, o que seria pouco crível, já que a literatura internacional demonstra que tal índice tende a ser maior nos estabelecimentos prisionais. No que tange à classificação das mortes, ainda, há questionamentos conceituais sobre o fluxo de classificação e a sua confiabilidade. Conceitualmente, indica-se, por exemplo, que não se poderia desconsiderar o efeito da insalubridade dos ambientes prisionais ou a precariedade na oferta de alimentação na proliferação de doenças e, portanto, nas mortes tidas como “naturais/por motivo de saúde”. O mesmo se diz sobre a saúde mental e sua relação com os suicídios (Chies; Almeida, 2019). Há, ainda, pouca ou nenhuma compreensão do que seriam “mortes acidentais”.

Sobre o fluxo, há um grande desconhecimento acerca dos fluxos que levam à classificação dos óbitos (CNJ, 2023), não se sabendo sequer se estes resultam de avaliação administrativa da unidade prisional ou se as mortes são classificadas no Infopen a partir de conclusões de laudos médicos e/ou inquéritos policiais. Sobre a confiabilidade, tem-se que não se pode descartar amplos erros nos registros nem a possibilidade de falseamento nos dados, conforme discutido no capítulo anterior. Apesar disso, considerando-se a gravidade do evento morte e sua importância como índice no campo da segurança pública (FBSP, 2022), também não se pode esquivar de olhar para tais informações.

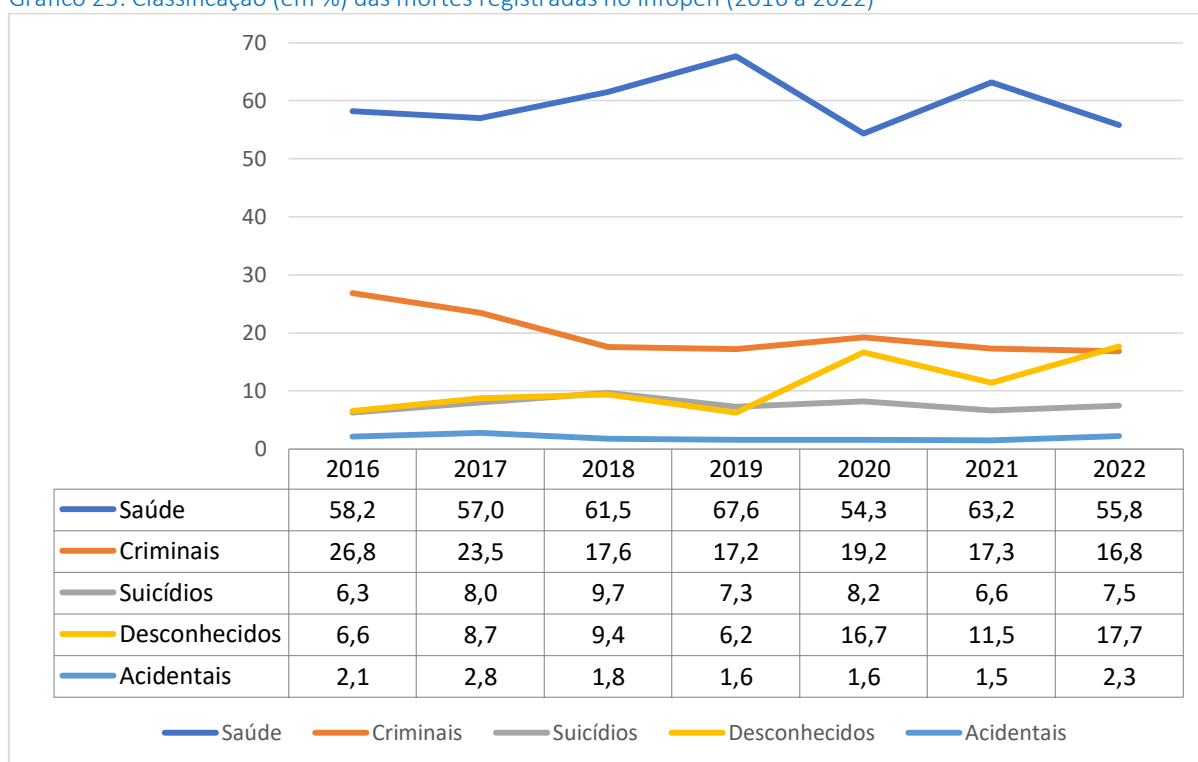
A proposta, aqui, então, é contornar os problemas de subnotificação a partir da redução da amostra em análise: não serão considerados os casos em que não foram registrados óbitos; apenas aqueles que os registraram. Não significa dizer que se tem confiança na

informação de que óbitos não foram registrados, mas sim que não se pode verificar tal informação. As análises serão empreendidas, então, a partir de 3.060 casos do banco ora em análise (unidades prisionais-ano), ou seja, 28% do banco original. Nestes, há unidades que relataram de 1 a 83 mortes. Como as demais análises deste trabalho, os números serão agregados por Estado. Tem-se que a unidade federada com menor registro de óbitos, considerado todo o período, foi o Amapá, com 39 mortes, seguido de Roraima (40) e Piauí (45). Na outra ponta, tem-se São Paulo com o maior número absoluto de mortes registradas (1.677), seguido de Rio de Janeiro (1.041) e do Rio Grande do Sul (540).

Neste conjunto, serão analisadas as classificações conferidas aos óbitos que chegam a ser registrados. Embora não seja possível avaliar, neste estudo, a confiabilidade de tais classificações, os dados permitem avaliar a abrangência do esclarecimento das mortes que chegam a ser registradas. Primeiro, há de se dizer que mortes registradas como por motivos desconhecidos são, em si, um problema – se tais óbitos são responsabilidade do Estado (Chies; Almeida, 2019), este precisa, no mínimo, prestar contas de como elas se deram. É o direito das famílias de conhecerem o destino dos seus entes queridos que estavam sob tutela estatal. O registro de mortes com esta classificação (motivo desconhecido) pode ser sinal de: i) falta de compromisso das burocracias internas na classificação; ii) obstrução, pelas burocracias internas, ao trabalho investigativo de forças policiais externas ou de profissionais de saúde a respeito das mortes; e iii) tentativa de escamotear óbitos resultantes de situações de violência (estatal ou interpessoal).

A se começar pelo panorama dos dados, tem-se que, dos 3.060 casos (unidades prisionais-ano) em que foi registrado algum óbito, 309 (10,5%) tiveram mais de 30% das mortes registradas como “causa desconhecida”, sendo que 206 casos (6% das unidades prisionais-ano) tiveram todas as mortes registradas neste campo. Na outra ponta, 2.705 casos tiveram menos de 5% das mortes registradas neste campo. Ainda, pode-se apontar que houve aumento proporcional do número de óbitos não esclarecidos entre aqueles reportados no Infopen no corte temporal proposto (Gráfico 23). Se em 2016, 6,6% dos óbitos foram registrados como por motivo desconhecido, em 2022, 17,7% ficaram neste campo – o aumento se deu em especial a partir de 2019 (Gráfico 23).

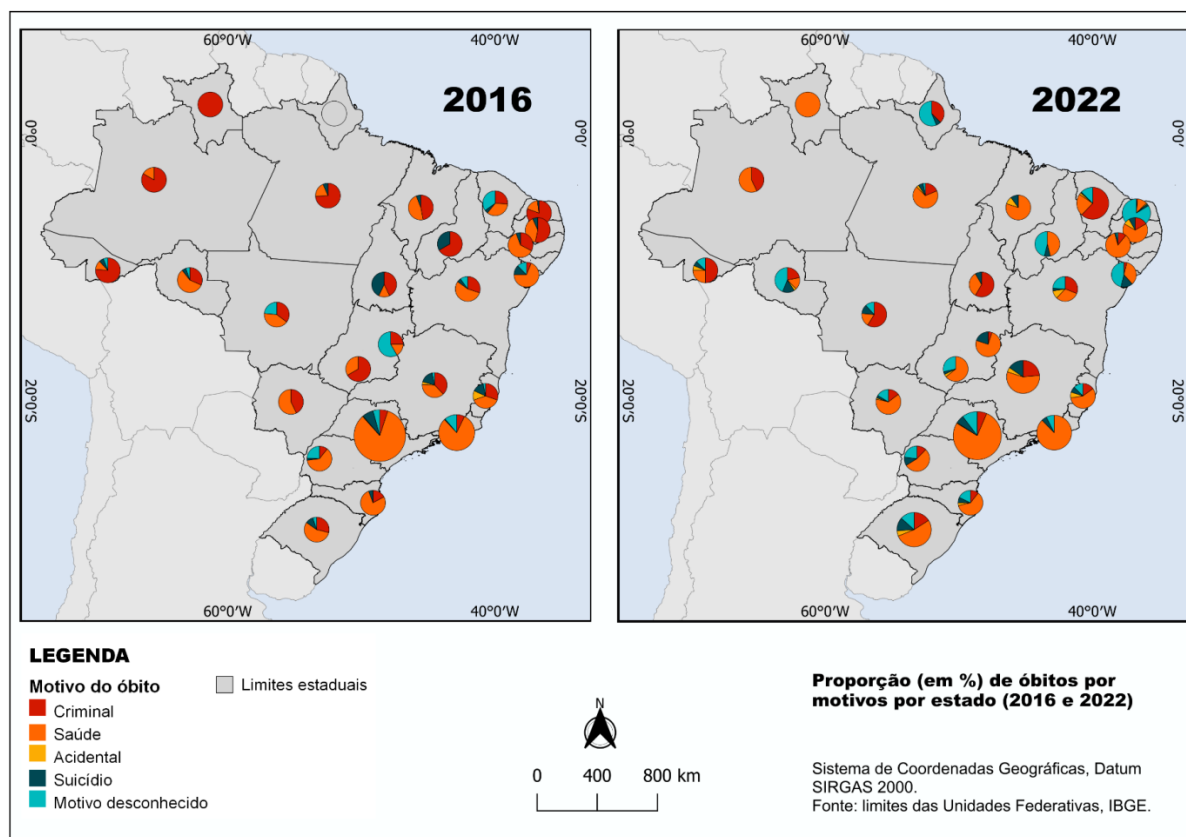
Gráfico 23: Classificação (em %) das mortes registradas no Infopen (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen (2024).

O aumento em 11 pontos percentuais das mortes por motivo desconhecido parece compensar a queda em 10 pontos daquelas registradas como por motivos criminais, que saíram de 26,8% em 2016 para 16,8% em 2022. Estas, porém, caíram em especial entre 2016 e 2018, com alguma estabilidade posteriormente. As demais classificações disponíveis (acidentais, suicídios e saúde) tiveram estabilidade ao longo dos anos. Vale ainda apontar que a ampla maioria dos óbitos é registrada como resultantes de problemas de saúde. Os perfis nas variações entre os estados, porém, nem sempre seguem este padrão, como pode ser observado no Mapa 14.

Mapa 14: Classificação das mortes registradas no Infopen por Estado (2016 e 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de dados do Infopen. / Dados disponíveis no Apêndice 5.

Alguns estados não tiveram estabilidade nos registros de mortes por motivo de saúde; pelo contrário, apresentaram incremento significativo. São os casos, por exemplo, do Distrito Federal e do Pará, com aumentos de 58% e 50% nas mortes assim registradas, respectivamente. No caso do Distrito Federal, este aumento foi compensado com a redução, em igual dimensão, das mortes registradas como desconhecidas, enquanto no caso do Pará a compensação se deu com a redução das mortes por razões criminais. Em ambos os estados, também há um aumento substancial nas mortes registradas como suicídios.

Não se pode furtar, aqui, de uma discussão sobre o que significam tais registros. Mortes tidas como criminais implicam, necessariamente, em investigações policiais, a serem conduzidas pela Polícia Civil, e depois podem tomar seu rumo na Justiça Penal. Podem implicar, no extremo da responsabilidade estatal, policiais penais como agentes das mortes; ou, em casos com responsabilidade estatal menos direta, no mínimo, há de se verificar falhas de segurança que permitiram homicídios entre os custodiados no ambiente em tese vigiado das unidades prisionais.

Mortes por motivos de saúde, por sua vez, embora devam ser entendidas como sinais de insalubridade dos estabelecimentos e/ou de falta de atendimento médico adequado (Chies;

Almeida, 2019), não costumam gerar investigações para além da causa do óbito. Pode-se dizer que são óbitos que tendem a ter menos repercussões para gestores e trabalhadores dos estabelecimentos penais. Mortes por motivos desconhecidos, a seu turno, revelam a ineficácia da investigação dos óbitos, mas também comprometem em menor medida do que as classificadas como criminais a atuação dos gestores e trabalhadores.

Sendo assim, a diminuição dos registros de mortes por motivos criminais com equivalente aumento de registros de mortes por motivos de saúde, como verificado no caso do Pará, podem ser vistos como indícios de que mudanças na forma de se realizar tais registros tenham sido feitas com vistas a se proteger a burocracia de escrutínio público. Ou, em explicação alternativa, pode-se pensar em piora considerável das condições de salubridade dos espaços prisionais. Já a diminuição dos registros de mortes criminais com equivalente aumento daquelas por motivos desconhecidos, como no caso do Distrito Federal, também podem ser entendidas como estratégia de proteção da burocracia, embora possam, também, ser lidas como uma certa incompetência burocrática. Claro, em ambos os casos, há as chances de efetiva redução das mortes criminais, o que precisa ser examinado caso a caso em uma agenda futura.

De toda forma, ao contrastar estas mudanças nos registros a partir das reformas realizadas no Estado, o que será possível verificar será a proporção do aumento do uso da categoria “causa desconhecida” na classificação das mortes sob custódia. Isso porque, na maioria dos entes, foi registrado aumento neste uso. As únicas exceções são Distrito Federal, Ceará, Mato Grosso e Rio de Janeiro. Assim, nenhum grupo de Estado aumentou a abrangência destes registros, como previam algumas das hipóteses (H6 e H8). Alguns, porém, tiveram a redução da abrangência mais lenta.

6.5.1 Reformas nas burocracias versus direito ao esclarecimento das mortes (verificação de H4 e H6)

Quando se observam estas mudanças no perfil de registros das mortes em contraste com as reformas das burocracias, o que se tem é que, em média, estados que mais reformaram suas burocracias, seja em direção à profissionalização¹⁴¹, seja em direção ao ciclo completo¹⁴², aumentaram, em média, mais do que o conjunto de todos os estados a classificação de mortes como “causa desconhecida” (Gráfico 24). H6 já previa que estados

¹⁴¹ Correlação moderada (0.457), se houvesse graus de liberdade suficientes.

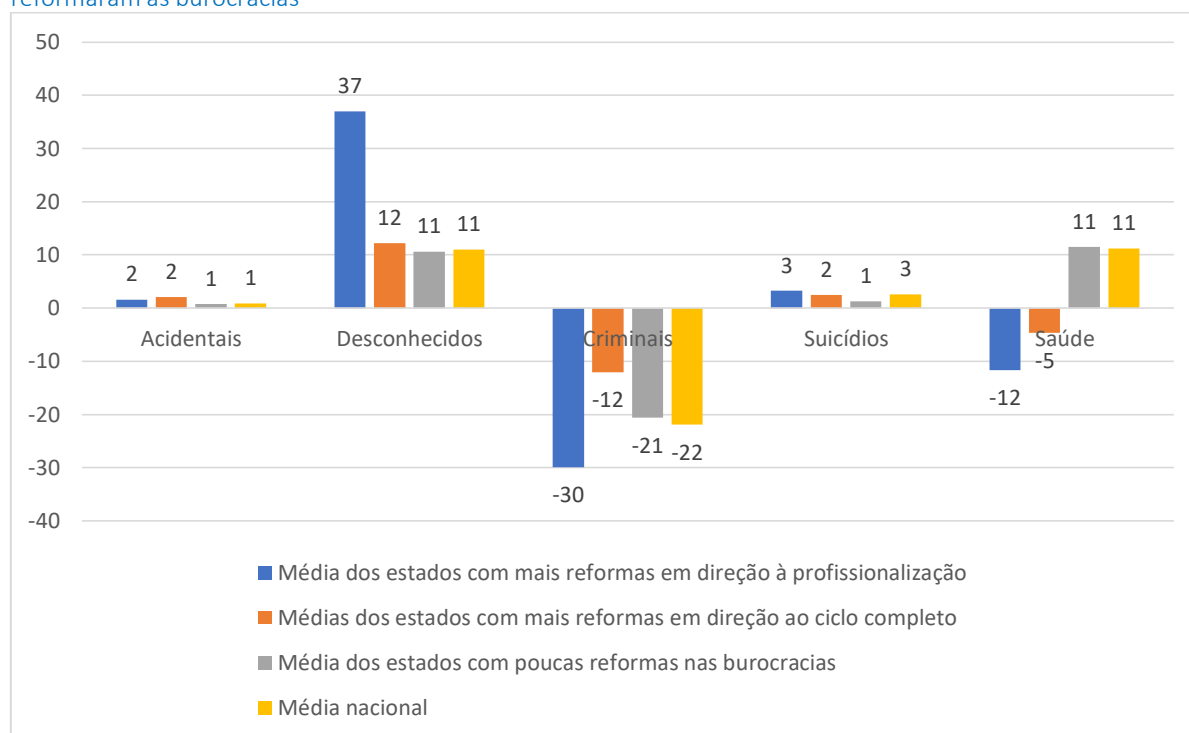
¹⁴² Correlação desprezível (0.12), se houvesse graus de liberdade suficientes.

que fizeram mais reformas em direção ao ciclo completo de polícia teriam este aumento. Embora ele tenha sido observado, porém, a diferença da média deste grupo (12%) para a média nacional e a média dos estados com poucas reformas nas burocracias (11% em ambos) é pequena.

Aqui, esta diferença de 1% será entendida como insuficiente para separar os grupos. Dessa forma, tem-se que estados que reformaram as burocracias em direção ao ciclo completo de polícia tiveram piora na abrangência destes registros. Esta era a previsão de H6. Apesar disso, a hipótese será considerada refutada porque a piora observada não foi mais acentuada do que a média nacional. Nesse cenário, não se pode falar na relação entre reforma e instrumentalização para a busca do direito, conforme previsto pela hipótese.

Por outro lado, esperava-se que a profissionalização levasse à melhoria na abrangência dos registros (H4), o que foi totalmente refutado. O grupo de estados com estas reformas não apenas piorou seus índices como o fez, em média, de forma mais acentuada do que nacionalmente. A média de uso da categoria “causa desconhecida” subiu em 37% entre 2016 e 2022, mais do que o dobro do que se observou nacionalmente.

Gráfico 24: Diferenças médias (em %) entre 2022 e 2016 na classificação dos óbitos por estados que mais reformaram as burocracias



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Observando-se as demais categorias disponíveis, tem-se que, nos estados que reformaram as burocracias, tanto em direção ao ciclo completo quanto em direção à

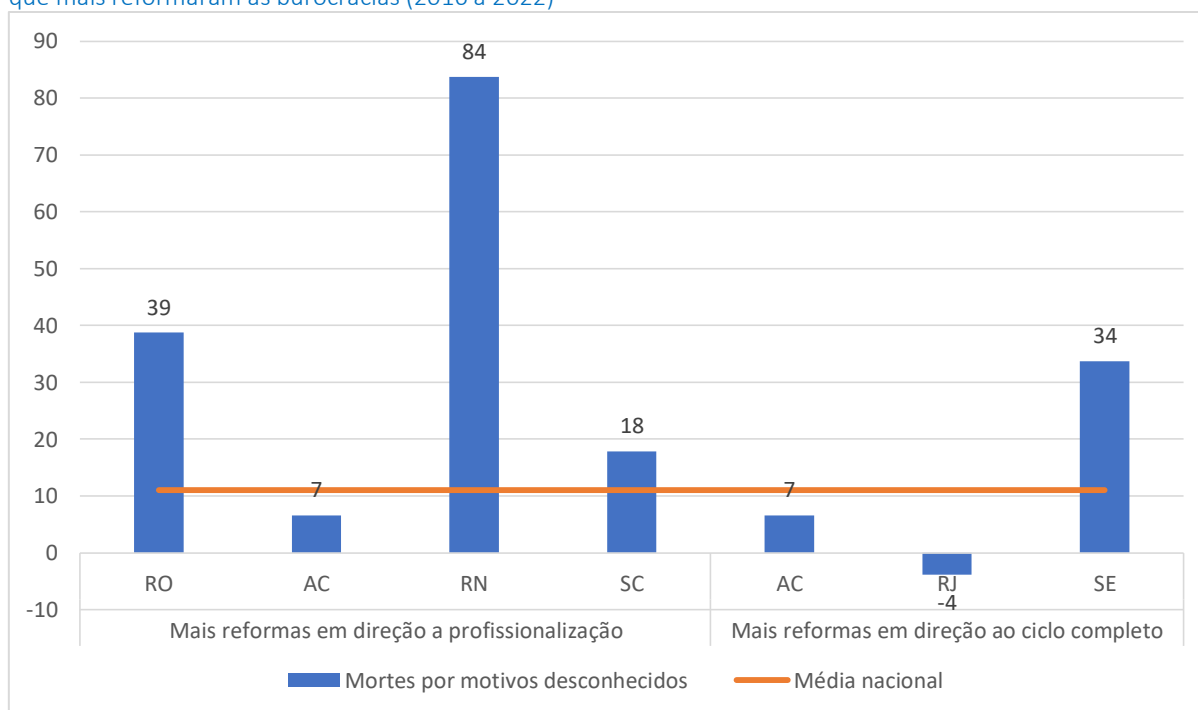
profissionalização, nos registros de óbitos, a inflação da categoria “causa desconhecida” compensou a redução equivalente das mortes consideradas “criminais”.

No primeiro grupo, (reformas para ciclo completo), houve 12% de redução das mortes registradas como criminais com exatamente o mesmo incremento nas mortes sem causa desconhecida entre 2016 e 2022. No segundo grupo (reformas profissionalizantes), houve 30% de redução das classificações como criminais e 37% de aumento das não classificadas.

Nacionalmente, bem como quando se considera apenas os estados com poucas reformas nas burocracias, há, também, ampla redução das mortes classificadas como por causas criminais. Esta, porém, é compensada pelo incremento daquelas sem classificação (causa desconhecida) e por motivos de saúde. Esta diferença entre os grupos sugere que mudanças nas burocracias podem estar relacionadas à ampliação do uso da categoria “causa desconhecida” no registro das mortes. Apesar disso, a redução de mortes classificadas como criminais em todos os grupos pode resultar de um conjunto de fatores que passa tanto pela redução, de fato, deste tipo de óbito quanto por mudanças nos registros.

Individualmente, embora todos os estados dos grupos com amplas reformas nas burocracias entre 2015 e 2022 tenham registrado aumento na classificação de óbitos como “causas desconhecidas”, este aumento foi menor do que a média nacional no Acre e negativo no caso do Rio de Janeiro (Gráfico 25). Em ambos os casos, manteve-se o padrão dos pares, com a redução mais significativa nas mortes registradas como criminais (-26,5% no caso do Acre e -7,2% no caso do Rio de Janeiro).

Gráfico 25: Diferenças (em %) nas proporções de mortes registradas como “causa desconhecida” por estados que mais reformaram as burocracias (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do Infopen.

Os casos com maior migração para “motivos desconhecidos” foram Rondônia, Rio Grande do Norte e Sergipe – destes, Sergipe teve investimentos em infraestrutura de vagas maior do que a média nacional, o que, pelo menos no caso deste Estado, não foi paralelo a um maior esclarecimento das mortes nem em combinação com as reformas da burocracia. Já Acre e Rio de Janeiro, cujos registros indicam aumento substantivo de mortes por motivos de saúde, foram estados com altos investimentos em infraestrutura de vagas, maior do que a média nacional. Com a redução da superlotação, esperam-se ambientes prisionais mais salubres e, portanto, redução das mortes por motivos de saúde – o contrário do que se observou, de forma que as dinâmicas de registro, estas comandadas pelas burocracias de custódia, precisam, de fato, ser consideradas para se entender a migração destas classificações das mortes.

6.5.2 Implantação de ouvidorias penitenciárias versus direito ao esclarecimento das mortes (verificação de H8)

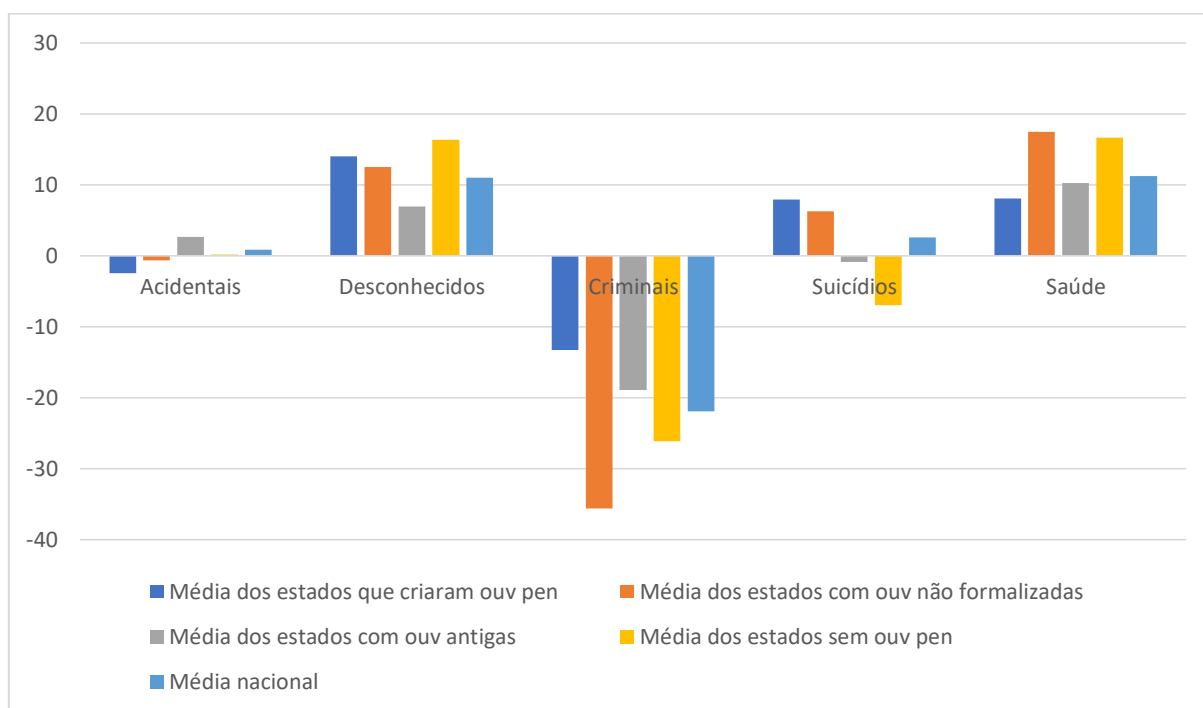
Já no que tange às ouvidorias, H8 também não se confirma. Estados com os institutos também tiveram piora na abrangência dos registros de causas de mortes. Apesar disso, estados com ouvidorias penitenciárias antigas foram aqueles que tiveram menor aumento da

proporção de mortes por motivos desconhecidos (7%)¹⁴³. Todos os outros grupos tiveram aumentos maiores do que a média nacional (11%), o que indica que os estados que investem em ouvidorias penitenciárias há alguns anos, ainda que de forma cerimonial, são aqueles em que o uso exacerbado desta categoria que dificulta o acesso ao direito ao esclarecimento das mortes foi mais contido. Não se observou a mesma relação nos estados com ouvidorias penitenciárias mais recentes, indicando que o tempo de estabelecimento do instituto importa. Também não se observou a relação em casos de ouvidorias ainda não formalizadas, o que pode indicar a necessidade tanto de formalização desta estrutura no Estado quanto de reforçar o achado em relação ao tempo de existência do órgão (já que ouvidorias não formalizadas são também recentes).

Ainda, estados que criaram ouvidorias recentemente (entre 2015 e 2022) e estados com ouvidorias antigas tiveram as menores reduções proporcionais de registros das mortes por motivos criminais (-19% e -13%, respectivamente). Estados com ouvidorias não formalizadas e estados sem ouvidorias, por sua vez, tiveram reduções, em média, maiores do que nacionalmente (-36% e -26%). Estas diferenças precisam ser investigadas caso a caso para se buscar entender em que grau a redução das mortes criminais, de fato, aconteceu e em que medida o que se reduziu não foram as mortes por razões criminais, mas sim seus registros.

¹⁴³ Correlação fraca (0.14), se houvesse graus de liberdade suficientes.

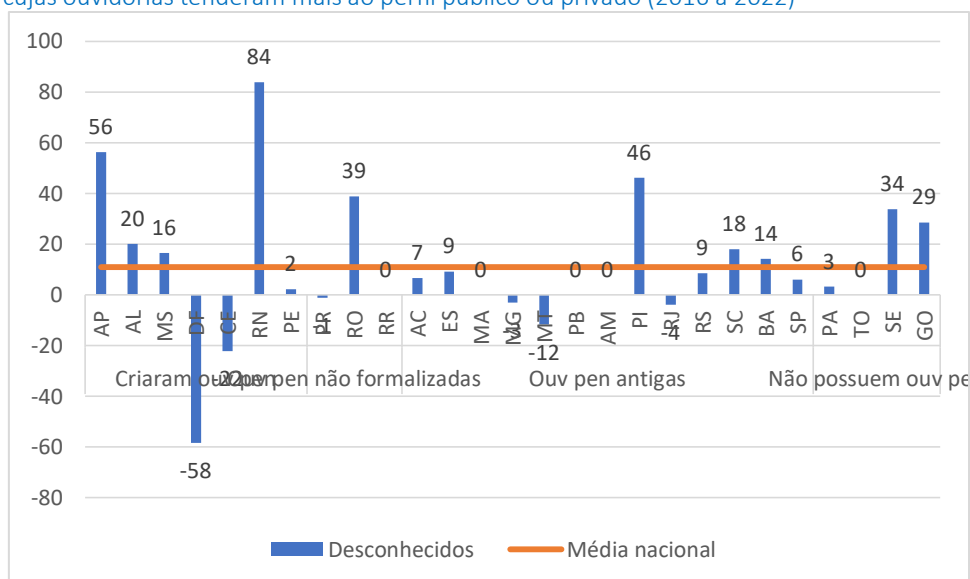
Gráfico 26: Diferenças médias (em %) entre 2022 e 2016 na classificação dos óbitos por estados cujas ouvidorias que tenderam mais ao perfil público ou ao perfil privado



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Quando se olha para os estados individualmente, têm-se perfis muito diferentes dentro dos grupos. Em especial, o Distrito Federal e o Ceará puxam para baixo a média de aumento dos óbitos registrados como causas desconhecidas no grupo de estados que criaram ouvidorias penitenciárias. Ambos os estados, se observados os investimentos infraestruturais em vagas, tiveram maior redução de unidades superlotadas do que a média nacional, o que pode ter contribuído para a melhor classificação dos óbitos. Rondônia, por sua vez, puxa para cima a média no grupo de estados com ouvidorias não formalizadas, enquanto Piauí também puxa para cima a média dos estados com ouvidorias antigas (Gráfico 26). Os dois estados, por sua vez, tiveram investimentos em infraestrutura de vagas menores do que a média nacional, o que pode ter dificultado a melhoria dos registros de óbitos. Em outras palavras, ao contrário do que se observou no caso das burocracias, quando agrupados pelas características das ouvidorias, as melhorias e piores parecem se relacionar com a questão da taxa de lotação. Estas relações entre as reformas precisam ser melhor avaliadas em trabalhos futuros.

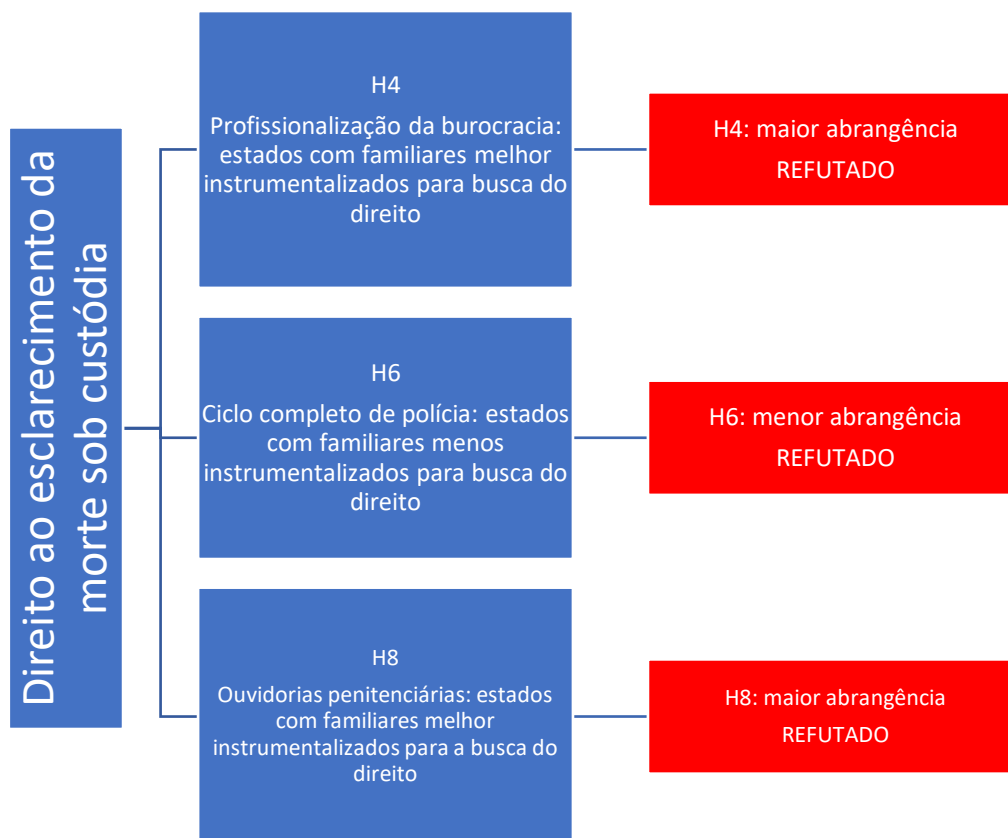
Gráfico 27: Diferenças (em %) nas proporções de mortes registradas como “causa desconhecida” por estados cujas ouvidorias tenderam mais ao perfil público ou privado (2016 a 2022)



Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Em síntese, tem-se que estados com mais reformas nas burocracias, seja em direção à profissionalização, seja em direção ao ciclo completo de polícia, apresentaram aumentos médios maiores do que as médias nacionais no uso da categoria “causa desconhecida” na classificação dos óbitos. Isso reduz a instrumentalização dos familiares para a busca do direito ao esclarecimento das mortes sob custódia. A diferença da média nacional em relação à média dos estados com mais reformas em direção ao ciclo completo, porém, foi muito pequena e, por isso, será desconsiderada. Assim, foi refutada a H6, que previa pior abrangência destes registros em tais estados. Já no caso da profissionalização, H4 previa melhor abrangência e se verificou o contrário. Ambas as hipóteses, H4 e H6, foram, portanto, refutadas. No caso das ouvidorias, H8 previa que estados com ouvidorias tivessem melhor abrangência dos registros, o que não foi verificado. A Figura 10 resume os achados.

Figura 10: Verificação das hipóteses ligadas à instrumentalização dos custodiados na busca do direito ao esclarecimento das mortes sob custódia (H4, H6 e H8)



Fonte: Produzida pela pesquisa.

No que tange ao direito ao esclarecimento das mortes sob custódia, há de se apontar, em resumo, que a instrumentalização dos familiares para a sua reivindicação piorou em todos os grupos de estados analisados. Em alguns deles, porém, a piora foi menos acelerada. Nesse sentido, os estados com ouvidorias penitenciárias aumentaram o uso da categoria “causa desconhecida” (refutando, portanto, H8), mas em uma escala bem menor em relação à média nacional e à média dos estados sem ouvidorias. Diante deste cenário, pode-se dizer, por um lado, que as ouvidorias têm características cerimoniais (já que, como os demais estados, aumentaram o uso da categoria “causa desconhecida”). Por outro lado, os estados que implantaram estes institutos de alguma maneira frearam o avanço do uso da categoria em questão (“causa desconhecida”), reduzindo, assim, o ritmo de piora da instrumentalização dos familiares na busca deste direito.

Aponta-se que há dificuldades para a efetividade destes institutos garantidores de direitos no “sistema de ideias” da segurança pública, como previsto pelo ciclo vicioso da Racionalidade Penal Moderna (Pires, 2004). Isso porque o uso da categoria “causa

desconhecida” também foi ampliado nos estados que possuem ouvidorias penitenciárias. Por outro lado, ao que parece, a existência deste instituto não chega a ser totalmente neutralizada, como propõe Pires (2004), uma vez que há, pelo menos, uma desaceleração deste aumento. Enquanto não se consegue sair deste “sistema de ideias”, portanto, melhor para os direitos dos custodiados que os atributos positivos continuem sendo criados e reforçados, mesmo com eficácia limitada.

Já no caso das burocracias, as reformas profissionalizantes parecem ter sido capturadas pelo “sistema de ideias” (Pires, 2004) da segurança pública, de forma que não resultaram em reforço dos atributos positivos, conforme previsto. Ou seja, não levaram nem ao aumento da abrangência dos registros de causas de mortes nem mesmo desaceleraram a piora do índice. As reformas em direção ao ciclo completo, por sua vez, embora não tenham piorado a abrangência, como esperava H6, também não melhoraram nem desaceleraram sua piora em relação à média nacional.

De forma geral, o aumento da classificação das mortes como por motivo desconhecido compensou a redução dos registros de mortes como por motivos criminais. Em alguns casos mais pontuais, a migração se deu de criminais para mortes naturais/por motivo de saúde. Há de se suspeitar destas migrações, já que podem denotar algum falseamento dos dados com vistas a se proteger as dinâmicas internas do escrutínio de investigações por forças policiais externas. Como resume o sumário executivo de publicação do CNJ acerca de “letalidade prisional”, nas prisões brasileiras, “morre-se muito, sabe-se pouco, registra-se quase nada. Praticamente não se responsabiliza, tampouco se repara” (CNJ, 2023, p. 9). É preciso avançar nesta agenda de pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Então... e, sem contar também, que houve um caso aqui de uma intervenção de um presídio, aonde foi jogado muitos gases no ar, e aqueles cristais sobem, mas depois ele assenta no solo, e os presos foram colocados sentados pelados em cima desses gases, desses cristais. Aí, quando eles se levantaram, a pele deles ficou no chão. Aí, deu uma repercussão muito grande de tortura, um diretor efetivo foi demitido. Entendeu? Então, a gente é exaustivamente treinado para saber o grau de força que a gente usa quando a gente tiver manipulando esses presos, entendeu, para não causar nenhum... nenhuma morte, né, nenhuma coisa mais grave, né. É isso aí (Denys Santos Mascarenhas, profissional de custódia do Espírito Santo, em entrevista à pesquisa).

Então, os presos são retirados, colocados nus no pátio, só que foram colocados nus debaixo de um sol escaldante de meio-dia, e ali permaneceram nus, agachados, sentados, até quatro horas da tarde. Muitos presos ficaram com queimaduras nas nádegas pelo calor excessivo, o sol quente no concreto de uma quadra do pátio da unidade. Então, ela [a denúncia] já chegou [na ouvidoria] com essa característica já de violação de direitos humanos. [...] Nós damos um tratamento diferenciado. Então, ela é tramitada para a Controladoria-Geral do Estado e um procedimento adicional que eu adotei, que foi comunicar/oficiar o Ministério Público da execução penal local. Então, ela também é encaminhada para o promotor da execução penal, o promotor de justiça responsável pela execução penal do município. Porque, se a denúncia aqui na Controladoria, se ela for morosa, ela também já foi comunicada ao órgão da execução penal, ao promotor, que tem dever/responsabilidade de apurar essa manifestação lá, *in loco* (Rodrigo Xavier, ouvidor penitenciário de Minas Gerais, em entrevista à pesquisa).

A Comissão Teotônio Vilela visitou no dia 8 de fevereiro de 1984 o Hospital Psiquiátrico de Franco da Rocha, particularmente a 1º Colônia Feminina, em cujo pavilhão nº 5 estavam internadas Jovita Amancio Queiroz, de 81 anos, e Leonild de Moraes, de 54 anos, mortas em decorrência de queimaduras por excesso de exposição ao sol. O laudo do Instituto Médico Legal (IML) do Juquery declara que Jovita morreu em decorrência de infarto, só ficando queimada por ter, depois de morta, caído ao solo muito quente (resta saber por quanto tempo Jovita, morta, ficou estendida no chão escaldante para que sua pele ali ficasse grudada). Quanto a Leonilda, o laudo afirma ter ela morrido vítima de septicemia (infecção sanguínea), causada por queimaduras (Leonilda teve as nádegas queimadas no dia 19 de janeiro, por ter ficado sentada nua no chão do mesmo pátio) (Pinheiro; Braun, 1986, p. 45).

Não é praxe iniciar as Considerações Finais com citações, mas esta quebra de protocolo aqui tem um objetivo: salientar que há uma linha de continuidade entre as violações de direitos operadas no ocaso da ditadura cívico-militar e nos anos mais recentes. Esta continuidade não está restrita a nenhum Estado e se espalha pela federação. As violações passam pela negação de acesso a serviços públicos, como Saúde e Educação, e chegam até situações mais extremas de violências físicas, como as relatadas nos trechos transcritos. A

similaridade dos casos descritos é uma boa ilustração de tal continuidade. Os dois primeiros trechos são transcrições de entrevistas feitas para esta pesquisa – a primeira de um policial penal do Espírito Santo; a segunda do ouvidor de Minas Gerais. Já a última faz parte de um relatório da Comissão Teotônio Vilela acerca de instituição no interior de São Paulo, visitada em 1984 (Pinheiro; Braun, 1986).

Se as citações são apenas ilustrativas da questão que aqui se salienta, a recente decisão do STF que reconheceu o ECI dos sistemas penitenciários é categórica na afirmação da violação massiva de direitos pelas políticas penitenciárias. A decisão da Corte Superior solicitou propostas de superação dos órgãos competentes, da União e dos estados, mas estas ainda não foram apresentadas. Tais propostas precisarão ser vistas sob a luz do que já foi feito até aqui. Se as violações de direitos não cessaram, não se pode considerar essa realidade fruto de forças inerciais, uma vez que muitas reformas foram conduzidas durante o período democrático. Tais reformas, em grande medida, vão em direção ao proposto pela Comissão Teotônio Vilela, que durante a redemocratização sugeriu, em especial, a criação de uma burocracia especializada para a custódia e a construção de órgãos de controle, com as ouvidorias especificamente citadas nos documentos (Pinheiro; Braun, 1986).

Sinal da necessidade de avaliação dessas reformas é que os trechos transcritos das entrevistas no início da seção apontam exatamente para os mesmos caminhos sugeridos pela Comissão Teotônio Vilela na década de 1980 (Pinheiro; Braun, 1986). Por um lado, o policial penal do Espírito Santo ressalta que é com a profissionalização da burocracia que problemas como os relatados por ele no trecho em questão serão superados. Por outro, o ouvidor penitenciário de Minas Gerais indica que é com o fortalecimento das ouvidorias que se poderá mudar esta realidade. Mas, se estas seguem sendo as soluções, é preciso saber por que o que foi feito nestas direções até aqui não desembocaram na superação das violações de direitos. Caso contrário, serão repetidas fórmulas ineficazes. As discussões desta tese são uma contribuição para tal avaliação.

Para as análises, avaliaram-se as capacidades administrativas e relacionais (Aguilar; Lima, 2019) do Estado Penal (Garland, 2016). Além de se estudar ambas em conjunto, a tese buscou identificar as variações das capacidades estatais dentro do país, tipo de estudo no qual a literatura ainda é incipiente (Acemoglu; Garcia-Jimeno; Robison, 2015; Palotti *et al.*, 2023). No caso das políticas penais, tal esforço foi necessário, dado que são os estados que se responsabilizam por todo o ciclo destas políticas no Brasil (Vasconcelos *et al.*, 2018) e que pouco ou nada há em uma perspectiva comparada. Embora esforços do governo federal na última década tenham aumentado a participação da União (Ferreira, 2021), as estratégias de

coordenação e indução de programas ainda têm resultados tímidos (Ballesteros, 2014; Duarte *et al.*, 2023), principalmente porque não se conseguiu uma pactuação nesse sentido como nos casos de políticas coordenadas, tais como Saúde e Assistência Social.

Com vistas, então, a enfrentar tais desafios, buscou-se responder à primeira pergunta de pesquisa: como se estruturam as burocracias de custódia e as ouvidorias penitenciárias estaduais? Para tanto, partiu-se do enquadramento teórico do neoinstitucionalismo sociológico (Hall; Taylor, 2003) e da localização das políticas penitenciárias no campo da segurança pública (Melo, 2018). O enquadramento propõe uma tendência das instituições de se homogeneizarem dentro de um campo organizacional em busca de reduzir riscos e maximizar ganhos de legitimidade social (Dobbin, 1994; Zucker, 1991). Nesse sentido, foram utilizados, em especial, os conceitos de isomorfismos (DiMaggio; Powell, 2005) e de mitos institucionais (Meyer; Rowan, 1991).

Com esse enquadramento teórico e um panorama das discussões do campo da segurança pública, em especial no que tange às fraturas das polícias (Beato Filho; Ribeiro, 2016), pôde-se construir as duas primeiras hipóteses de pesquisa. A primeira previa uma aproximação da burocracia de custódia dos padrões de funcionamento das polícias civil e militar. Já a segunda previa ouvidorias penitenciárias pouco autônomas, implantadas de forma cerimonial. Para verificar tais hipóteses, partiu-se de um histórico da construção das burocracias e das ouvidorias estaduais para traçar uma trajetória desde a redemocratização, quando tais caminhos foram sugeridos como formas de superar as violações de direitos (Pinheiro; Braun, 1986). Em seguida, foram aprofundadas as análises para o período entre 2015 e 2022, com vistas a se identificar movimentos mais recentes destas políticas.

No caso das burocracias, a hipótese se confirmou totalmente. Foi demonstrado que a construção da burocracia de custódia se deu em especial depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando foram feitos os primeiros concursos na maioria dos estados. Apesar de inicialmente tal corpo de profissionais ter sido pensado a partir de uma dualidade em sua missão, voltado ora para a repressão, ora para a assistência, ao longo dos anos, ele se tornou meramente repressivo. Processos isomórficos (DiMaggio; Powell, 2005) fizeram com que tal burocracia se assemelhasse, cada vez mais, com as polícias estaduais – primeiro a civil, depois a militar. Ao ser legalmente reconhecida enquanto polícia, com a emenda da Polícia Penal, seguida das regulamentações estaduais, a corporação nasceu mais próxima do ciclo completo do que suas inspirações iniciais.

Embora a priorização da missão repressiva, em detrimento da missão de assistência, já tenha sido alvo de algum escrutínio acadêmico (Oliveira, 2018; Melo; Daufemback, 2018,

Araujo; Ribeiro, 2023), isso se deu com análises dos processos de militarização destes corpos profissionais – esta observada a partir de treinamentos fornecidos pelas polícias militares, pelo fardamento, pela linguagem de guerra e pela criação de grupamentos de elite. Aqui se demonstrou que, para além de tal militarização, há, também, isomorfismos com a Polícia Civil, em especial ligados à investigação de delitos dentro das unidades prisionais. Este processo foi possível porque a incorporação das funções foi gradual e limitada aos muros prisionais e seu entorno imediato, como as guaritas de vigilância externa. Assim, o avanço sobre as atribuições de outras polícias não chegou a ser questionado oficialmente enquanto usurpação de funções. Por isso, foi possível maior aproximação do ciclo completo.

Além disso, há corporações com ampla autonomia em alguns estados. Isso porque os sistemas penitenciários foram transformados em autarquias. Isso só foi possível porque a burocracia não estava, ainda, listada no art. 144 da Constituição Federal. As organizações deste artigo são constitucionalmente subordinadas aos governadores. Em outras palavras, além de a Polícia Penal nascer mais próxima do ciclo completo do que suas inspirações originais (polícias civil e militar), em alguns estados, elas nascem também mais autônomas. As consequências disso não estão no escopo deste trabalho, mas sugerem uma necessária agenda futura de pesquisa. As novas legislações estaduais das polícias penais começam a abrir, ainda, um novo capítulo desta trajetória ao retirar as amarras territoriais, ligadas ao espaço físico das prisões, à atuação dessa burocracia com atribuições como rondas externas e recaptura de foragidos.

De forma geral, as diferenças entre os estados no que tange a tais burocracias se dão mais em termos de velocidade de implementação das mudanças do que nos formatos das reformas. Ou seja, todos os entes federados têm reformado suas burocracias de custódia na mesma direção, embora alguns estejam mais avançados neste processo. Tendo isso em vista, foi identificada, conforme previa a primeira hipótese de pesquisa, a aproximação da burocracia de custódia das polícias, de maneira que a sugestão inicial dos reformadores, de afastar as polícias das unidades prisionais (Pinheiro; Braun, 1986), acaba desvirtuada. Os achados sugerem que, apesar dos vultosos investimentos nos sistemas carcerários ao longo dos últimos 30 anos, não se viu uma superação das violações de direitos em parte porque a lógica do Sistema Prisional permaneceu circunscrita ao campo da segurança pública, reforçando, assim, as fraturas da área (Beato Filho; Ribeiro, 2016).

Estes investimentos não se concentraram exclusivamente na construção das burocracias de custódia, de maneira que outras reformas precisam ser avaliadas paralelamente. Aqui, buscou-se focar, também, nas ouvidorias penitenciárias, parte da rede de

controle externo das políticas penais. Ao contrário do que se verificou com as burocracias, nestes órgãos, há desenhos institucionais diferentes nos estados. Na maioria deles, porém, há uma tendência de conformação de “ouvidorias obedientes” (Lyra, 2004), mais voltadas à defesa da política penitenciária do que à defesa dos direitos dos cidadãos. Há, porém, casos em que uma maior autonomia pode ser verificada. Estas diferenças nos desenhos institucionais de certa forma materializam o embate entre o campo da segurança pública e o dos controles democráticos, interseção na qual estão as ouvidorias.

Por um lado, a busca por maior autonomia que permeia as corporações da segurança pública faz deste campo um ambiente hostil a estratégias de controle. Por outro, o aumento do controle do uso da força pelas corporações policiais é uma demanda recorrente no campo, sempre com apontamentos acerca da necessidade de tal controle em um cenário de democracia (Lima, 2019). Mesmo no caso das polícias civil e militar, há arranjos diferentes nas ouvidorias estaduais (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Musumeci; Lemgruber; Ribeiro, 2014), com algumas obtendo maior grau de autonomia. Os embates são cotidianos. São Paulo, por exemplo, tem uma ouvidoria de polícia que foi atuante nos últimos anos, razão pela qual as corporações buscam constantemente dificultar seu funcionamento. É emblemático, porém, que este mesmo Estado tem uma ouvidoria penitenciária à qual faltam características essenciais, como mandato definido para o titular, que sua irmã voltada ao controle das polícias civil e militar possui.

A situação reflete uma realidade na qual as políticas penitenciárias são ainda mais avessas a estratégias de controle do que outras instituições da segurança pública. Além disso, por terem suas ouvidorias construídas mais recentemente, a partir dos anos 2000, conforme demonstrado, os gestores das políticas penitenciárias já conhecem as pressões que tais órgãos podem colocar sobre as decisões da política e, portanto, já podem impor dificuldades para o seu funcionamento em sua construção inicial. Sendo assim, o que se observou foi que há poucos estados com ouvidorias penitenciárias que apresentam desenhos constitucionais mais próximos do paradigma público (Lyra, 2016). O que se tem, na maioria dos entes, é que a implantação das ouvidorias é meramente cerimonial (Meyer; Rowan, 1991). Ou seja, a construção destes órgãos confere alguma legitimidade democrática às políticas penitenciárias, mas tem poucas condições efetivas de mudar estruturalmente tal política.

Isso não significa dizer que tais ouvidorias são inócuas, dado que, ao atuarem como “balcão de serviços”, intermediam o acesso de custodiados e familiares a direitos, como serviços de Saúde e Educação. Nesse sentido, também contribuem com a efetivação de direitos fundamentais. Ainda, a sua consolidação traz novos atores para a política

penitenciária, o que pode alterar o equilíbrio de forças e trazer mudanças na política (Meyer; Rowan, 1991), apesar de que isso apareceu mais como uma possibilidade do que uma realidade nas análises empreendidas. Por isso, embora se considere que o alcance dessa atuação ficou aquém do pretendido pelo mito (Meyer; Rowan, 1991) democrático das ouvidorias, espera-se que a construção de tais órgãos ajude, em alguma medida, a reduzir as violações de direitos nos sistemas prisionais. No entanto, o que se observou é que sua existência não foi uma condição suficiente para uma afirmação destes direitos de maneira coletiva.

Avaliar o alcance dessa atuação no que tange aos direitos dos custodiados, bem como os efeitos das reformas nas burocracias sobre tais direitos, é, porém, desafiador. Para analisar tais direitos, o Infopen é o principal instrumento, e é possível afirmar que ele é mais limitado do que parece, tanto em sua concepção quanto no uso que as burocracias fazem dele. O formato, com os dados publicizados no nível das unidades prisionais e não dos indivíduos presos, dificulta a compreensão de certas dinâmicas na distribuição de serviços públicos. Além disso, há muitos campos não preenchidos. Os obstáculos impostos pelo banco de dados foram demonstrados como forma de ressaltar que é preciso melhorar os indicadores disponíveis nos sistemas prisionais. Esse passo é fundamental tanto para se planejar e monitorar as políticas penitenciárias quanto para se garantir a transparência dessas políticas. Em alguns casos, a geração de indicadores resulta, também, na construção de registros administrativos que podem ser, em si, ferramentas de promoção de direitos.

Alguns destes registros que são potencialmente promotores de direitos foram analisados no último capítulo da tese com vistas a responder, então, a segunda pergunta de pesquisa: como as dinâmicas destas políticas estaduais (burocracias e ouvidorias) se relacionam com a busca dos custodiados e dos seus familiares pelos direitos à liberdade e ao esclarecimento das mortes sob custódia? Partiu-se de seis hipóteses (H3 a H8), que tratam das relações das reformas com a melhor instrumentalização dos custodiados e seus familiares para a busca de tais direitos, via construção de registros administrativos mais abrangentes e confiáveis na ponta da política. Os registros analisados foram aqueles relacionados ao tempo de pena dos custodiados (direito à liberdade) e à classificação das mortes sob custódia (direito ao esclarecimento dos óbitos sob custódia).

Para verificar as hipóteses, primeiramente, foram medidas a abrangência e a confiabilidade dos registros estudados em cada Estado. Também se apresentou o panorama das mudanças nestes registros entre 2016 e 2022, evidenciando movimentos de melhora ou piora. O que se observou é que, de forma geral, a abrangência e a confiabilidade destes

registros são ruins. Há muitos vácuos de informação em todos os estados e, mesmo quando há dados disponíveis, sua atualização é precária, tornando-os poucos confiáveis. A situação é generalizada, de forma que deve ser ponto de atenção em todos os entes federados. Embora a abrangência dos registros ligados ao direito à liberdade (registros de tempo de pena) tenha melhorado, sua confiabilidade piorou. No caso dos registros ligados ao direito ao esclarecimento das mortes sob custódia (classificação dos óbitos), houve piora de abrangência. Apesar disso, há estados com situações melhores do que outros.

Tendo isso em vista, os estados foram divididos em grupos a partir das reformas identificadas. No que tange às burocracias, os grupos foram: i) com mais reformas em direção à profissionalização; ii) com mais reformas em direção ao ciclo completo de polícia; e iii) com poucas reformas. Já no âmbito das ouvidorias, considerando-se que as diferenças dos desenhos institucionais, embora existentes, eram pequenas, os grupos basearam-se na existência em si dos órgãos: i) com ouvidorias penitenciárias antigas (anteriores a 2015); ii) com ouvidorias penitenciárias recentes (inauguradas entre 2015 e 2022); iii) com ouvidorias penitenciárias não formalizadas; e iv) sem ouvidorias penitenciárias. Avaliaram-se, então, as médias de abrangência e confiabilidade dos registros administrativos em análise para cada grupo, comparando-as.

Com esta estratégia, o que se observou é que, de forma geral, as reformas não levaram à melhoria dos registros – ou seja, não melhoraram a instrumentalização dos custodiados e dos seus familiares para busca dos direitos à liberdade e ao esclarecimento das mortes sob custódia. Considerando que um dos conceitos mais básicos de políticas públicas é que elas se constituem em tudo aquilo que o estado decide fazer tanto quanto na sua não ação, a discricionariedade destas burocracias de não cuidar destes registros é muito reveladora.

No caso das burocracias, aquelas que se profissionalizaram estão em estados com melhor abrangência dos registros do tempo de pena, relacionados ao direito à liberdade. Nestes estados, porém, há menor confiabilidade nestes registros. Já os estados que tiveram mais reformas em direção ao ciclo completo abrigam custodiados com menor instrumentalização para a busca do deste direito (menor abrangência e confiabilidade dos registros). Seja qual for a reforma da burocracia, profissionalizante ou em direção ao ciclo completo, os familiares destes estados estão pior instrumentalizados para a busca do direito ao esclarecimento das mortes sob custódia. Em geral, estes entes aumentaram mais do que a média nacional o uso da categoria “causa desconhecida” na classificação das mortes. Por que essas burocracias decidem por não produzir boas informações é um exercício futuro de pesquisa, mas esta tese dá indícios claros que sua profissionalização não garantiu este alcance.

Já no caso das ouvidorias, estados com ouvidorias não apresentaram melhores registros sobre o tempo de pena dos custodiados – nem em abrangência, nem em confiabilidade. Não há relação, portanto, entre a construção destes órgãos e a melhor instrumentalização dos custodiados na busca do direito à liberdade. Por outro lado, estes entes conseguiram frear o avanço do uso da categoria “causas desconhecidas” para classificar as mortes sob custódia. Houve aumento neste uso, mas em menor escala do que em outros estados. Ou seja, a instrumentalização dos familiares para a busca do direito ao esclarecimento das mortes piorou, mas menos do que em outros entes.

Pode-se dizer que o cenário das burocracias e das ouvidorias penitenciárias demonstra a limitação das reformas nas políticas penais no âmbito da segurança pública. A burocracia está mais capacitada, mas, discricionariamente, não produziu dados que deem transparência aos seus atos. É categórico afirmar que os “atributos negativos” deste sistema de ideias, ligados à noção de punição, neutralizaram os “atributos positivos”, ligados à garantia de direitos, fechando o ciclo vicioso da Racionalidade Penal Moderna (Pires, 2004).

Nas burocracias, esta neutralização se deu com o fim da dualidade profissional em prol apenas da punição. Nas ouvidorias, ela se materializou com a construção de órgãos pouco autônomos, pouco flexíveis e quase nada proativos. A partir das análises aqui empreendidas, não se nega que há ganhos em algumas reformas com vistas a reforçar garantias de direitos, notadamente a construção de órgãos de controle. Esses ganhos, porém, perto da massiva violação de direitos dos sistemas penitenciários, são absolutamente insuficientes até mesmo para se saber sobre eles, o que dirá para mitigar os problemas dos sistemas carcerários (STF, 2023). Os achados reforçam a proposição de Pires (2004): há um paradoxo inevitável em se buscar garantir direitos humanos a partir de investimentos em políticas que são intrinsecamente violadoras de direitos humanos, já que baseadas em um “sistema de ideias” hostil por definição. Ou seja, não há como garantir direitos com uma política baseada na repressão. Não parece, portanto, ser possível superar esse ECI sem sair do “sistema de ideias” que Álvaro Pires (1999; 2004) chamou de Racionalidade Penal Moderna.

O paradoxo é maior do que ele próprio: o Estado se capacitou, de forma variada, mas não na direção pretendida de defesa de direitos. Mais que isso, ao fortalecer uma burocracia em direção à sua transformação em polícia, o Estado manteve as pretensões ressocializadoras da política penal em lei, mas, em um “truque de implementação”, orientou a discricionariedade destas burocracias na direção da falta de transparência e da repressão desvinculada de políticas assistenciais. As ouvidorias enfraquecidas, “obedientes”, completam o cenário para este “truque de implementação”. O legado de uma prestação de contas não

realizada pesa sobre nossas costas, mas principalmente nas costas daqueles que, por algum infortúnio, se encontram encarcerados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-72.
- ACEMOGLU, Daron; GARCIA-JIMENO, Camilo; ROBISON, James A. State capacity and economic development: a network approach. **American Economic Review**, Nashville, v. 105, n. 8, p. 2.364-2.409, 2015.
- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.
- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes. Das comissões de solidariedade ao Primeiro Comando da Capital de São Paulo. **Tempo Social**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 61-82, 2013.
- ARAÚJO, Isabela Cristina Alves; RIBEIRO, Ludmila. Entre o cuidado e a custódia: como agentes prisionais em Minas Gerais percebem seu trabalho. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 219-245, 2023.
- AZEVEDO, Clovis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 1, jan./mar. 2003.
- BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, 2014.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Gerencialismo, estamentalização e busca por legitimidade: o campo policial militar no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34, n. 101, p. 1-19, 2019.
- BEATO FILHO, Cláudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. E164-e204, 2016.
- BORGES, Dorian; RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio. Qualidade dos dados de homicídio na América Latina. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 26, n. 3, p. 639-658, 2021.
- BOZZA, Fábio da Silva. **Teorias da pena: do discurso jurídico à crítica criminológica**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2013.
- BRAGA, Ana Gabriela Mendes; TEIXEIRA, Maíra Coutinho; CALDERONI, Vivian; FILHO, José de Jesus. Guardiões de castelos de areia: um retrato dos serviços prisionais no Nordeste brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 145, p. 25-63, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório de informações penitenciárias (Infopen)**. Brasília: 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório de informações penitenciárias (Infopen)**. Brasília: 2022.

CALDEIRA, Teresa Pires. **Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Editora 34 (Edusp), 2011.

CALDEIRA, Teresa Pires. Direitos Humanos ou “privilégios dos bandidos?”: desventuras da democratização brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 30, p. 162-174, 1991.

CAMARGO, Claudia Baez; JACOBS, Eelco. **Social accountability and its conceptual challenges: as analytical framework**. Basel Institute on Governance Working Papers, Working Paper 16, 2013. p. 1-24.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2. ed. Salvador: Editora JusPODVM, 2019.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. A ouvidoria como instrumento de mudança. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto. **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011. p. 75-94.

CARRANZA, Elías. Las cárceles en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?, ¿Qué no hay que hacer? **Anuario de Derechos Humanos**, Santiago, p. 1-19, 2012.

CARVALHO, Salo de. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-30, 2016.

CARVALHO, Viobaldo Adelídio de; VIEIRA, Acácio de Castro. Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 273-297, 2020.

CAVALCANTE, Ricardo Moura Braga. Polícia Civil e serviço reservado da PM-CE: campo de tensões. **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Niterói, v. 16, n. 3, p. 85-105, 2014.

CHIES, Luiz Antonio Bogo; ALMEIDA, Bruno Rotta. Mortes sob custódia prisional no Brasil: prisões que matam, mortes que pouco importam. **Revista de Ciências Sociais**, Montevideu, v. 32, n. 45, 2019.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD, 2013.

COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. São Paulo: Record, 2005.

COLAÇO FILHO, Raimundo Evandro. O “Estado de Coisas Inconstitucional” e a judicialização da política pública no âmbito do sistema carcerário brasileiro. **Revista Acadêmica: Escola Superior Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 9, n. 7, p. 179-199, 2017.

COLÔMBIA. Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. **Indicadores de derechos humanos en el sistema penitenciario y carcelario**. Bogotá, Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, Corporación Alemana para la Cooperación Internacional. 2017. Disponível em: https://prisiones.uniandes.edu.co/images/Publicaciones/LineaBaseDDHH_2_compressed.pdf . Acesso em: 13 nov. 2023.

COMFORT, Megan. “Papa’s house”: the prison as domestic and social satellite. **Ethnography**, Thousand Oaks, v. 3, n. 4, p. 467-499, 2002.

COMPARATO, Bruno Konder. **As ouvidorias de polícia no Brasil**: controle e participação. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumento para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald de Amaral; CARDOSO, Antonio Semerari Rito. **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2016. p. 43-54.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Violação continuada**: dois anos da crise em Pedrinhas. São Luís, 27 fev. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Instituição de Fundos Municipais para políticas penais: alternativas penais, atenção a pessoas egressas, desinstitucionalização e conselhos da comunidade. **Nota técnica**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/nota_tecnica_fundos_municipais_politicas_penais.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Letalidade prisional**: uma questão de justiça e de saúde pública. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: [//www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-letalidade-prisional-11-05-23-relatorio-v2.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-letalidade-prisional-11-05-23-relatorio-v2.pdf). Acesso em: 21 nov. 2023.

COSTA, Arthur Trindade M. A Polícia Militar e seus dilemas identitários. **Revista Contemporânea**, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 287-312, 2021.

COUTINHO, Jacinto Teles. A indelegabilidade da execução da pena e a inconstitucionalidade da terceirização prisional do Brasil. **Revista Síntese de Direito Penal e Direito Processual**, Porto Alegre, v. 14, n. 84, p. 21-37, 2014.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. Da cadeia à penitenciária: uma análise da Política Prisional de Minas Gerais. **Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad**. Vitória, 28 a 30 de novembro de 2010.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; RAMOS, Alicia Maricel Oliveira; COELHO, Marina Tereza da Silva. Trajetória da Política Penitenciária em Minas Gerais: notas de pesquisa. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**. 2020.

CUNHA, Manuela. **Entre o bairro e a prisão**: tráfico e trajectos. Lisboa: Fim de Século Edições, 2002.

DEROUEN, Karl; FERGUSON, Mark J.; NORTON, Samuel; PARK, Young Hwan; LEA, Jenna; STREAT-BARTLETT, Ashley. Civil war peace agreement implementation and state capacity. **Journal of Peace Research**, New York, v. 47, n. 3, p. 333-346, 2010.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; SILVA, Vanessa Ramos da. “O Estado brasileiro vai ter quem manda dentro dos presídios”: análise do discurso de senadores na votação PEC da Polícia Penal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 115, p. 81-122, 2022.

DIAS, Camila. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DOBBIN, Frank. Cultural models of organization: the social construction of rational organizing principles. In: CRANE, D. (org.). **The sociology of culture**: emerging theoretical perspectives. Cambridge: Blackwell, 1994. p. 117-141.

DUARTE, Flávia Giribone Acosta; MADRUGA, Marina Nogueira; CHIES, Luiz Antônio Bogo. Mortes sob custódia no Amazonas, Ceará e Rio Grande do Sul: análise de demandas judiciais de indenização. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 1-24, 2022.

DUARTE, Thaís; MARTINO, Natália; RIBEIRO, Ludmila, SÁTYRO, Natália. Financiamento intergovernamental de políticas prisionais: continuidades e descontinuidades? In: PALOTTI, Pedro; LÍCIO, Elaine; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina. **E os estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2023.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora UnB, 2001.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

FIGUEIRÓ, Rafael. A polícia penal do Rio Grande do Norte: três analisadores para pensar subjetividade e trabalho em prisões. **Revista O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 21, n. 45, p. 63-83, 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e *accountability societal* no controle da corrupção no Brasil. **XXXV Encontro Anual da Anpocs**, 2011. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt04-%2019/872-sociedade-civil-e-controle-social-da-corrupcao-no-brasil/file> . Acesso em: 15 nov. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. Metodologia de estudo sobre qualidade dos dados de homicídios de 2021. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário**: diagnóstico sobre os processos e procedimentos de produção de estatísticas e análise de informações dos estabelecimentos prisionais federais, estaduais e do Distrito Federal. Brasília: 2016.

FRAGOSO, Heleno; CATÃO, Yolanda; SUSSEKIND, Elisabeth. **Direitos dos presos**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GARLAND, David. Penalidad y Estado penal. **Delito y Sociedad**, Santa Fe, v. 25, n. 42, p. 9-48, 2016.

GENELHÚ, Ricardo; SCHEERER, Sebastian. **Manifesto para abolir as prisões**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

GIALLOMBARDO, Rose. **Society of women**: a study of women's prison. Nova York: John Wiley and Sons, 1966.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GÓES, Eda Maria. **A recusa das grades**: rebeliões nos presídios paulistas (1982-1986). São Paulo: IBCCRIM, 2009.

GOMES, Nestor Castilho; GONÇALVES, Ana Carolina Torres. Abordagem policial, seletividade e fundada suspeita: contribuições da teoria estruturante do Direito. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 1, n. 103, p. 234-254, 2022.

GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 42-85.

GROVES, Robert M.; SCHOEFFEL, George J. Use of administrative records in evidence-based policymaking. **The American Academy of Political and Social Sciences (AAPSS)**, Pensilvânia, v. 678, n. 1, jul. 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARDING, Richard. Private prisons and public accountability. Routledge: Nova York, 2017.

HEAD, Brian W. Reconsidering evidence-based policy: key issues and challenges. **Policy and Society**, Londres, v. 29, n. 2, p. 77-94, 2010.

HEYER, Garth den. Mayberry revisited: a review of the influence of police paramilitary units on policing. **Policing and Society**, Londres, v. 24, n. 3, p. 346-361, 2014.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, Londres, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Que arma é essa?** – Ranking de transparência de dados de armas de fogo nos estados. Rio de Janeiro: 2021. Disponível em: <https://quearmaeessa.igarape.org.br/>. Acesso em: 07 dez. 2023.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade?** Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: <https://lp.soudapaz.org/onde-mora-a-impunidade23>. Acesso: em 08 dez. 2023.

JEPPEPERSON, Ronald; MEYER, John W. Institutions, institutional effects, and institutionalization. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. **The new institutionalism in organizational analysis**. Londres: Chicago Press, 1991. p. 143-163.

JESUS, Maria Gorete Marques de; OI, Amanda H.; ROCHA, Thiago Tadeu; LAGATTA, Pedro. **Prisão provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2011.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**: relatório final. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/concurso_pesquisasaplicadas/o-papel-dos-municipios-na-seguranca-publica.pdf. Acesso em: 07 maio 2024.

KAPPELER, Victor E.; KRASKA, Peter B. Normalising police militarisation, living in denial. **Policing and Society**, Londres, v. 25, n. 3, p. 268-275, 2015.

KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 79-92, jan./jun. 1996.

KARAM, Maria Lúcia. **Sem o fim da “guerra às drogas”, não haverá desmilitarização**. Relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). 2013.

KIAME, Eduarda Alencar Maluf. As novas perspectivas da Defensoria Pública como custos *vulnerabilis* no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, São José dos Pinhais, v. 9, n. 3, p. 11.676-11.687, 2023.

KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro; COUTO, Bruno Gontyjo do; LINS, Rafael da Silva; NASCIMENTO, Maricilene Isaira Baia do. Uso, mediação e construção de evidências pela burocracia federal: quem está e o que acontece na interface entre a gestão e a academia? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 41, p. 1-40, 2023.

KRASKA, Peter B. Militarization and policing – Its relevance to 21st century police. **Policing: a Journal of Policy and Practice**, Oxford, v. 1, n. 4, p. 501-513, 2007.

LABORATÓRIO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PENAIAS – LABGEPEN. INSTITUTO VEREDAS. INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA – ITTC. INSTITUTO IGARAPÉ. **Dez ações para uma agenda municipal de políticas penais**. São Paulo: 2021. Disponível em: <https://itcc.org.br/wp-content/uploads/2020/10/10-aco-es-agenda-municipal-politica-penal.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

LAGES, Livia Bastos; RIBEIRO, Ludmila. Os determinantes da prisão preventiva na audiência de custódia: reforço de estereótipos sociais? **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 1-35, 2019.

LEMGRUBER, Julita. **Cemitério dos vivos**: análise sociológica de uma prisão de mulheres. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. São Paulo: Editora Record, 2003.

LICIO, Elaine Cristina; PALOTTI, Pedro; MENESES, Aérica. Heterogeneidade como regra: provisão estadual dos serviços de educação, saúde e assistência social. In: PALOTTI, Pedro; LÍCIO, Elaine; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina. **E os estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2023. p. 505-540.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 33, n. 96, 2019.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua:** dilemas dos indivíduos no serviço público. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas:** o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo: 2010.

LOTTA, Gabriela; KIRSCHBAUM, Charles. Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociosemânticas de categorização operadas por professores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 100-133, 2022.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 73-108.

LOURENÇO, Luiz Claudio. Batendo a tranca: impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Dilemas – Revista de Estudos do Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, 2013.

LYRA, Rubens Pinto (org.). **Autônomas x obedientes:** a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora UFPB, 2004. 172p.

LYRA, Rubens Pinto (org.). Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do *ombudsman* no Brasil. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto. **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011a. p. 41-74.

LYRA, Rubens Pinto (org.). Ouvidorias públicas e privadas: análise comparativa. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto. **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011b. p. 19-40.

LYRA, Rubens Pinto (org.). Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria pública brasileira:** reflexões, avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2016. p. 103-132.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MAINWARING, Scott. Democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmehay. **Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice**. Participation and Civic Engagement, Paper n. 76, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/text/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.txt>. Acesso em: 14 nov. 2022.

MALLART, Fábio. Vidas matáveis. In: MALLART, Fábio; GODOI, Rafael (org.). **BR 111: a rota das prisões brasileiras**. São Paulo: Veneta, 2017.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “new institucionalism”. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (org.). **The Oxford handbook of political institutions**. 3-20. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MARQUES, Camila (coord.). **Repressão às escuras: uma análise sobre a transparência em assuntos de segurança pública e protestos**. São Paulo: Artigo 19, 2017.

MARTINO, Natália. Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 a 2018). **Cadernos do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 23, n. 40, p. 117-154, 2021.

MARTINO, Natália. **Mulheres encarceradas: cruzamentos entre redes familiares e redes prisionais**. São Paulo: IBCCRIM, 2019.

MELLO, Janine. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. In: KOGA, Natália; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022. p. 457-492.

MELO, Felipe Athayde Lins de. **O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional**. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências. Departamento de Sociologia. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

MELO, Felipe Athayde Lins; DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de gestão para a política penal: começando com uma conversa. In: DE VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene. **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2018. p. 11-30.

MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. **The new institutionalism in organizational analysis**. Londres: Chicago Press, 1991. p. 41-63.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Nota Técnica n. 4**. 14 abr. 2015.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão da literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação dos desempenhos de instituições sociais. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 7, n. 2, p. 59-75, 2017.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 79, 2010.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, n. 13, 2013.

MORAES, Pedro R. Bodê de. A identidade e o papel dos agentes penitenciários. **Tempo Social**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 131-147, 2013.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Mathew Soberg. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MOSTAFA, Joana; SÁTYRO, Natália. Cadastro Único. In: ORTIZ, Isabel; SCHMITT, Valérie; DE, Loveleen (org.). **Social protection floors**. Volume 3: Governance and financing. International Labour Organization, 2016.

MOURA, Tatiana Whately de. Gestão da informação na Política Penal. In: DE VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene. **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2018. p. 113-132.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 1999.

MUSUMECI, Leonarda; LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila. Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 138-163, 2014.

NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo. De carcereiro a policial penal: entre nomenclaturas, imagem social e atribuições. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 883-910, 2022.

NEWMAN, Joshua. Deconstructing the debate over evidence-based policy. **Critical Policies Studies**, Londres, v. 11, n. 2, p. 211-226, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 5, n. 4, p. 55-69, 1994.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 24-34, 2016.

OLIVEIRA, Victor Neiva e. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciária: guardiões ou policiais?** 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

OLIVEIRA, Victor Neiva; RIBEIRO, Ludmila Mendonça; BASTOS, Luiza Meira. Os agentes penitenciários em Minas Gerais: quem são e como percebem suas atividades. **Revista Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 175-192, 2015.

PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 277-306.

PADOVANI, Natália Corazza. Tráfico de mulheres nas portarias das prisões ou dispositivos de segurança e gênero nos processos de produção das “classes perigosas”. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 51, p. e175103, 2017.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir?** Como o Estado trata o criminoso. São Paulo: Autores Associados, 1987.

PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina; SILVA, André Luis Nogueira da. Os estados nas diferentes agendas de pesquisa e panorama geral dos achados no livro. In: PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina; SILVA, André Luis Nogueira da (org.). **E os estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. p. 17-42.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Tortura em tempos de encarceramento em massa**. São Paulo: ASAAC, 2016.

PEREIRA, Eliomar da Silva. Autonomia da Polícia Judiciária: a discussão sobre a PEC 412/2009. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 65-76, 2015.

PINHEIRO, Marilda. Ciclo completo da polícia *versus* Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, suplemento especial, p. 44-49, 2016.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric. **Democracia x violência: reflexões para a Constituinte**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

PIRES, Álvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 3, n. 68, p. 39-60, 2004.

PIRES, Álvaro. Alguns obstáculos a uma mutação “humanista” do direito penal. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 64-95, 1999.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: **Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública**. n. 19. Brasília: IPEA, 2018. p. 25-32.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, Roberto Rocha. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. A gestão de documentos no desaparecimento dos presos: a prática burocrática como violência. **Redes – Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 9, n. 3, p. 39-49, out. 2021.

PRENZLER, Tim; RONKEN, Carol. Models of police oversight: a critique. **Policing and Society**, Londres, v. 11, p. 155-180, 2001.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 14-52, 2009.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: análise das ouvidorias do Poder Executivo Federal. **Revista dos Serviços Públicos**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2018.

RAMALHO, José Ricardo. **Mundo do crime: a ordem pelo avesso**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, n. 113, p. 51-82, 2017.

RIBEIRO, Luiz Gonzaga. Ciclo completo da polícia: o passo necessário. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, suplemento especial, p. 34-43, 2016.

ROSA, Renan Alves. A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência e do auto de prisão em flagrante pela Polícia Militar Rodoviária Estadual de Goiás. **Revista Brasileira de Estudos da Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 24-34, 2015.

SALATA, André Ricardo. Uma nova abordagem empírica para a hierarquia do *status* no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 92, p. 1-22, 2016.

SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 274-307, 2006.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional**: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SAPORI, Luis Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, suplemento especial, p. 50-58, 2016.

SAVAGE, Stephen P. Seeking “civilianness”: police complaints and the civilian control model of oversight. **British Journal of Criminology**, Londres, v. 53, p. 886-904, 2013.

SCARPONE PINTO, Márcio José. A Ouvidoria do Sistema Penitenciário de Minas Gerais. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto. **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.

SCHABBACH, Leticia Maria; PASSOS, Iara Cunha. A produção da ordem no Presídio Central de Porto Alegre pela Polícia Militar. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 2, 2020.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing democracy. In: SHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc. **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SENRA, Nelson de Castro. A questão dos registros administrativos *vis-a-vis* a geração de estatísticas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Campinas, v. 13, n. 2, 1996.

SHAPIRO, Susan P. Agency theory. **Annual Review of Sociology**, San Mateo, v. 31, p. 263-284, 2005.

SILVA, Robson Rodrigues da. **Entre a caserna e a rua**: o dilema do “pato”, uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar de D. João VI. Niterói: Editora da UFF, 2011.

SILVESTRE, Giane. **Dias de visita**: uma sociologia da punição e das prisões. São Paulo: Alameda, 2012.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. London: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOARES FILHO, Marden; BUENO, Paula Michele Martins Gomes. Política Nacional de Atenção à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP): um desafio para o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. In: DAUFENDAK, Valdirene; VITTO, Renato (org.). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. São Paulo: Editora Letramento, 2018.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 51, 2017.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Analisar alternativas à prisão: propostas para superar a dicotomia. **Revista O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 26, p. 115-138, 2015.

SOUZA, Luiz Catarina Sobreira de; SANTOS, Maria Albanyse Carvalho. Autonomia gerencial da Polícia Judiciária: uma questão de justiça e de efetivação do Estado Democrático de Direito. **Interfaces Científicas**, Aracaju, v. 8, n. 22, p. 451-461, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347**. 2023.

SYKES, Gresham M. **The society of captives**. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões da exceção**: política penal e penitenciária no Brasil Contemporâneo. Curitiba: Juruá Editora: 2009.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRET, Frank **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, 2002. p. 1-33.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de Auditoria (Unidades: Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.). Brasília: 2017.

VALOIS, Luis Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins; CARDOZO, José Eduardo Martins; PEREIRA, Marivaldo de Castro; DE VITTO, Renato Campos Pinto. Questão federativa e sistema penitenciário. In: DE VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene. **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2018. p. 31-78.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Paris: Raisons d'Agir, 1999. 190p.

WACQUANT, Loïc. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 139-164, 2014.

WACQUANT, Loïc. O papel da prisão na nova administração da pobreza. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 80, p. 9-19, 2008.

WACQUANT, Loïc. **Punishing the poor**: the neoliberal government of social insecurity. Columbia: Duke University Press, 2009.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H. (org.). **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982. p. 229-282.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Parte 2. Tradução: Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 2003.

WINOGRON, Alberto Liebling Kopittke (coord.). **Relatório de transparência da segurança pública – Brasil**. Instituto Tolerância, 2016. Disponível em: <https://ok.org.br/noticia/ranking-de-transparencia-de-dados-sobre-armas-expoe-lei-do-silencio-na-seguranca-publica-estadual/>. Acesso em: 07 dez. 2023.

ZACKSESKI, Cristina. Política criminal e tecnologia: a monitoração eletrônica no Brasil e na Argentina. **Oñati Social Legal Series**, Oñati, v. 11, n. 6, p. 1.330-1.364, 2021.

ZACKSESKI, Cristina; RAMOS, Beatriz Vargas. Prisões brasileiras: o descumprimento da lei pelo próprio Estado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 26, n. 139, p. 143-170, 2018.

ZUCKER, Lynne. The role of institutionalization in cultural persistence. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. **The new institutionalism in organizational analysis**. Londres: Chicago Press, 1991. p. 83-107.

APÊNDICES

Apêndice 1: Ofícios com pedidos de acesso à informação

PEDIDO DE INFORMAÇÃO CONFORME LEI 12.527/2011

Minas Gerais, 03 de outubro de 2022

À ouvidoria penitenciária do *(estado)*.

O Centro de Estudo de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), unidade de pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), localizado na Unidade Administrativa III, situada à Av. Presidente Antônio Carlos, nº 6627, Pampulha, CEP: 31.270-901, está pesquisando a história da expansão das ouvidorias penitenciárias pelo país.

Representado neste ato pela pesquisadora Natália Martino, CPF xxx.xxx.xxx.xx, o Crisp dirige-se respeitosamente a esta ouvidoria para solicitar, para fins desta pesquisa e com base no artigo 5º (XXXIII) da Constituição Federal e nos artigos 10, 11 e 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei Geral de Acesso a Informações Públicas), as seguintes INFORMAÇÕES.

Ofício 1	Norma (lei/ decreto/ resolução) que institui a ouvidoria penitenciária no estado.
Ofício 2	Nome e minicurrículo dos ouvidores penitenciários do estado entre 2014 e 2022
Ofício 3	O número de manifestações recebidas pela ouvidoria penitenciária entre 2015 e 2022 classificadas segundo tipificação vigente no estado.
Ofício 4	Os anos do primeiro e do último concursos realizados para agentes penitenciários/ policiais penais (ou similares)
Ofício 5	As duas últimas leis orgânicas (a atual e a anterior) que regem a carreira dos agentes penitenciários/ policiais penais (ou similares)
Ofício 6	O nome das secretarias responsáveis pelas políticas penitenciárias de 2015 a 2022

Para o recebimento da resposta, comunico o endereço eletrônico: natymartino@gmail.com

Atenciosamente,

Natália Martino
Centro de Estudo de Criminalidade e Segurança Pública

Apêndice 2: Questionários semiestruturados das entrevistas

2.1- Diagnóstico das ouvidorias penitenciárias estaduais

*Obrigatório

1. Nome do(a) ouvidor(a):

2. Estado: *

Apresentação:

3. Qual o ano de criação da Ouvidoria Penitenciária? *

4. Qual lei/ norma criou a ouvidoria? (se souber)

5. 1.2- A ouvidoria recebe demandas/ denúncias/ críticas/ sugestões/ elogios relativos a (marque quantas opções quiser): *

Marque todas que se aplicam.

- Sistema prisional/ penitenciário
- Sistema socioeducativo
- Atividades policiais
- Outras áreas da segurança pública
- Outras denúncias relacionadas a direitos humanos

6. Algum comentário sobre a questão anterior?

7. A sede da ouvidoria é: *

Marcar apenas uma oval.

- Local próprio (não funciona com outro órgão do governo)
 Funciona no prédio da Secretaria de Segurança/ Penitenciária ou equivalente
 Funciona no prédio de outra secretaria de governo
 Funciona em prédio de ouvidoria/ controladoria geral (ou equivalente)
 Outro.

8. Algum comentário sobre a questão anterior?

9. Além da sede, há algum outro prédio da ouvidoria?

Marque todas que se aplicam.

- Sim, em todas as comarcas com unidades prisionais
 Sim, em outras cidades (mas não todas com unidades prisionais) Não, mas fazemos "ouvidorias móveis"
 Não, o atendimento presencial é feito apenas na sede localizada na capital.

10. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

11. O orçamento da Ouvidoria penitenciária é:

Marcar apenas uma oval.

- Fixada anualmente em lei orçamentária
 Fixada em lei como porcentagem de orçamento de uma secretaria ou poder
 Secretaria de Segurança/ Penitenciária a critério do titular da pasta
 Destinada pela Ouvidoria/ Controladoria Geral a critério do titular do órgão
 Destinada pela Ouvidoria/ Controladoria Geral a partir de porcentagens fixadas em normas/ regulamentos/ leis
 Destinada pelo(a) governador(a)
 Outros

12. Algum comentário sobre a questão anterior?

Ouvidor:

13. Há quanto tempo você está no cargo de ouvidor?

14. A escolha do ouvidor é:

Marcar apenas uma oval.

- Feita pelo governador
- Feita pelo secretário de segurança/ penitenciária
- Feita por conselho penitenciário ou outra entidade da sociedade civil
- Feita por eleições abertas

15. O mandato do ouvidor é:

Marcar apenas uma oval.

- Fixado em lei
- De livre nomeação ou exoneração do secretário de segurança/ penitenciária
- De livre nomeação ou exoneração do governador

16. Algum comentário sobre a escolha e o mandato do ouvidor?

17. O superior hierárquico imediato do ouvidor é:

Marcar apenas uma oval.

- Governador (a)
- Secretário (a) de Segurança/ Penitenciário ou equivalente
- Ouvidor Geral e este é submetido ao governador
- Ouvidor Geral e este é submetido a algum secretário de Estado
- Ouvidor Geral e este é submetido ao Controlador Geral
- Controlador Geral

18. Algum comentário sobre a questão anterior?

19. Antes de assumir o cargo de ouvidor, você era *

Marcar apenas uma oval.

- Policial penal/ agente penitenciário
 Servidor administrativo do sistema penitenciário
 Servidor técnico (jurídico, saúde, educação, etc) do sistema penitenciário
 Membro de conselho penitenciário (nacional ou estadual)
 Membro de conselho da comunidade
 Membro de mecanismo de prevenção à tortura
 Pesquisador/ acadêmico
 Membro de entidade de defesa dos direitos humanos
 Servidor do Tribunal de Justiça
 Servidor da Defensoria Pública
 Servidor do Ministério Público
 Outros

20. Algum comentário sobre a questão anterior?

Manifestações:

21. A ouvidoria pode ser acessada pelos seguintes meios: *

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sim	Não
Teléfono	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sítte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
E--maill	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presenciall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cartta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. Algun comentário sobre a pergunta anterior?

23. A manifestação pode ser feita anonimamente? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim, em todos os meios de contato
 Sim, em alguns dos meios de contato
 Não, em nenhum dos meios de contato

24. A tramitação da manifestação pode ser acompanhada pelo denunciante? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim, se ele se identificar
 Sim, mesmo que o denunciante seja anônimo
 Não.

25. 5.3- Excetuadas as manifestações anônimas, com que frequência indivíduos desses grupos fazem manifestações na ouvidoria?

Marque todas que se aplicam.

	Nunca	Raramente	Às vezes	Frequentemente
Custodiados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Famíliares de custodiados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Policiais penais/agentes penitenciários	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Servidores técnicos ou administrativos do sistema penitenciário	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Representantes da sociedade civil organizada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26. 5.4- Algum comentário sobre a pergunta anterior?

Ao receber uma denúncia de tortura ou maus tratos físicos, a ouvidoria: * Marcar apenas uma oval.

- Investiga o caso
- Faz apuração prévia e, se considerar que há indícios de violações, encaminha ao órgão investigativo responsável (ex: MP ou Polícia Civil)
- Faz apuração prévia e, se considerar que há indícios de violações, envia para a secretaria para tomar as medidas cabíveis
- Sempre encaminha para órgão investigativo (Polícia Civil ou MP) Sempre encaminha para secretaria responsável para medidas cabíveis
- Outro

27. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

Fiscalização:

28. A ouvidoria realiza vistorias in loco nas unidades penitenciárias? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim, periodicamente em unidades alternadas
- Sim, sempre que há muitas denúncias sobre uma unidade penitenciária
- Sim, quando há solicitação de entidade da sociedade civil
- Sim, quando há solicitação da secretaria ou do governador
- Não, nunca são feitas vistorias in loco

29. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

30. (em caso de sim) A partir dessas vistorias:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sim	Não
É feito um relatório sobre as condições gerais da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
São entregues recomendações às secretarias responsáveis em casos de irregularidades	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
São solicitadas investigações para órgãos responsáveis (PC ou MP) em caso de violações de direitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

Relatórios:

32. A ouvidoria publica relatório periódico de atividades?

Marcar apenas uma oval.

- Sim, ele é publicado em site oficial
 Sim, ele é enviado, sob demanda, a interessados
 Sim, ele é de circulação interna no ouvidoria e/ ou outros órgãos do governo
 Sim, mas como parte do relatório da ouvidoria geral ou da controladoria. Não há relatório apenas da ouvidoria penitenciária.
 Não.

33. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

Recursos:

34. Os funcionários da ouvidoria são:

Marque todas que se aplicam.

- servidores efetivos da ouvidoria
 Servidores efetivos de outros órgãos governamentais deslocados para a ouvidoria
 funcionários CLT
 funcionários terceirizados
 Funcionários com contratos temporários
 Outros

35. Se marcou "outros", especificar

36. O número de funcionários da ouvidoria penitenciária é:

Marcar apenas uma oval.

<input type="radio"/>	Até 5
<input type="radio"/>	De 6 a 10
<input type="radio"/>	De 10 a 20
<input type="radio"/>	Mais de 20

37. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

38. 8.2- A ouvidoria conta com quantos profissionais com essa formação?

Marcar apenas uma oval por linha.

	0	1	2	3	Mais de 3
Advogado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estatístico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
o Psicólogo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Assistente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sociál	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

39. Tendo em vista as missões da ouvidoria, como você avalia os recursos disponíveis:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Muito insuficiente	Insuficiente	Suficiente
Nº de servidores em geral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nº de prof. de direito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nº de prof. de estatística	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nº de prof. de atendimento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

(psicólogos,,
assistents sociais)

Sede

Equipame
nttos de
ttrballh
o
(computt
adorres,,
carrros
etc)

Apoio
pollítico (do
governadorr
ou
secrretáriio
)

Diivull
gação
dos

serrvii
ços

Poderr de fiscallização
Poderr de iinvestiigação
Orrçamentto

40. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

41. Gostaria de acrescentar alguma observação sobre seu trabalho ou sobre atuação da ouvidoria penitenciária em seu estado?

Este conteúdo não foi criado nem aprovado
pelo Google.

Google Formulários

2.2- Diagnóstico das carreiras das polícias penais estaduais

1. Nome do respondente:

2. Estado do respondente:

Perfil do respondente:

3. Há quanto tempo você atua na área de custódia de presos?

Marcar apenas uma oval.

- Até três anos
 Três (+) a cinco anos
 Cinco (+) a dez anos
 Mais de dez anos

4. 3.1- Especificar tempo.

5. Atualmente, de qual a entidade de classe você é dirigente?

6. Quais são as entidades representativas da categoria no seu estado?

Criação da carreira:

7. Quando foi criada a carreira de agente penitenciário em seu estado?

8. De quando é a lei orgânica da categoria?

9. Algum comentário sobre essa lei orgânica?

10. A lei orgânica inclui outros profissionais do sistema penitenciário além daqueles dedicados à custódia?

11. Quando foi o primeiro concurso para profissionais de custódia de presos no estado?

12. E o último?

- 13.** Na organização da carreira, algum outro estado foi usado como modelo ou ajudou com treinamento e afins?

Marcar apenas uma oval.

- Não, o modelo da carreira foi gestado dentro do estado
- Sim, foram feitos estudos sobre a legislação e as normas vigentes em vários outros estados
- Sim, foram feitas consultorias com profissionais de outros estados e visitas a outros estados, além de estudo da legislação.
- Sim, um estado foi o principal modelo (estudo de normativas, visitas e/ou consultorias)
- Sim, profissionais de um estado vieram para dar treinamentos
- Não sei ou não se aplica.

- 14.** Caso um estado tenha sido um modelo mais importante, citar:

Polícia Penal:

- 15.** A categoria já foi legalmente transformada em polícia penal no estado? Quando e por qual lei?

- 16.** O que mudou ou o que pode mudar com a transformação da carreira de agentes penitenciários em policiais penais?

- 17.** Hoje, as principais lutas dos profissionais de custódia no seu estado são (marcar no máximo duas):

Marque todas que se aplicam.

- Aumento de efetivo
- Melhorias salariais
- Outras melhorias na carreira (lei orgânica, programas de proteção etc)
- Melhoria nos treinamentos
- Acesso a armamento fora do horário de trabalho para proteção pessoal
- Transformação da carreira em polícia penal
- Outro: _____

- 18.** Se marcou "outros", especificar:

Situação atual da carreira:

- 19.** Qual é a escolaridade exigida no concurso?

Marcar apenas uma oval.

- Nível médio
- Nível superior (qualquer curso)
- Nível superior (curso específico)

- 20.** Em caso de exigência de "curso específico", citar qual:

- 21.** Essa escolaridade mudou do primeiro para o último concurso?
- Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Não sei.

22. Algum comentário sobre a pergunta anterior?

23. Antes do início do trabalho, é feito algum desses cursos de capacitação?

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sim	Não
Defesa pessoal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Curso de tiro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uso de arma não letal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Curso sobre leis e normas que regem o sistema penal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Curso sobre o regimento interno das unidades prisionais do seu estado Curso de direitos humanos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24. Se marcou "outros", especificar

25. Esses cursos têm, entre os professores, profissionais:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sim	Não
Da Polícia Militar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Da Polícia Civil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Da própria corporação (policiais/agentes penitenciários) Do corpo técnico/administrativo da Secretaria de Administração Prisional ou equivalente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De outro estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Professores universitários	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. 11.3. Se marcou "de outro estado", especificar:

27. 12. Atualmente, qual é o salário inicial do profissional de custódia em seu estado?

Marcar apenas uma oval.

- Salário mínimo (R\$ 1.212)
 Entre um e três salários mínimos (até R\$ 3.636) Entre três e cinco salários mínimos (até R\$ 6.060) Entre cinco e dez salários mínimos (até 12.120)

28. Se possível, especificar valor

29. O corpo de profissionais da custódia conta com grupamentos especiais para essas funções?

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sim	Não
para escolta de presos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
para intervenções rápidas em casos de motins ou rebeliões	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
para intervenções rápidas em casos de denúncias (por ex.: posse de armas nas células)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
para recaptura de presos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
para atuar nos dias de visita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para realizar trabalhos de inteligência	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



- 30.** Pode citar os nomes dos grupamentos especiais e dizer se eles funcionam em todas as unidades penitenciárias ou se estão em uma sede e são chamados para missões especiais?

As polícias civil ou militar ainda atuam nas unidades penitenciárias do estado?

Marque todas que se aplicam.

- Sim, a Polícia Civil também faz custódia de presos, mas em unidades que não contam com agentes penitenciários/ policiais penais
- Sim, a Polícia Militar também faz custódia de presos, mas em unidades que não contam com agentes penitenciários/ policiais penais
- Sim, a Polícia Civil compartilha a custódia de presos nas mesmas unidades em que trabalham agentes penitenciários/ policiais penais
- Sim, a Polícia Militar compartilha a custódia de presos nas mesmas unidades em que trabalham agentes penitenciários/ policiais penais
- Sim, a Polícia Militar faz a escolta de presos
- Sim, a Polícia Militar faz a guarda externa das unidades prisionais
- Sim, a Polícia Militar faz intervenções em casos de motins e rebeliões
- Não, policiais civis e militares não atuam nas unidades prisionais.

- 31.** Algum comentário sobre a pergunta anterior?

- 32.** Existem unidades prisionais com gestão privatizada no estado? Os profissionais de custódia dessas unidades são filiados à sua associação? Há algum diálogo com esses profissionais?

33. A separação de custodiados em seu estado é feita por:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sim	Não
Facções criminosas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presos provisórios X presos condenados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presos primários X presos reiniciantes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presos por crimes violentos X presos por crimes sem violência	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presos X presos não aceitos na massa carcerária	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

34. Algum comentário sobre a questão anterior?

35. Gostaria de acrescentar mais alguma informação ou comentário sobre a carreira dos profissionais de custódia em seu estado?

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Apêndice 4: Associações e sindicatos de agentes penitenciários/ policiais penais convidados para a entrevista

A busca pelas entidades representativas dos agentes penitenciários/ policiais penais nos estados foi feita por meio de buscador da internet com o uso de tríades de palavras. A tríade era composta pelo nome do estado e as tríades: 1- sindicato + agentes penitenciários; 2- associação + agentes penitenciários; 3- sindicato + policiais penais; 4- associação + policiais penais. Dessa maneira, só não foi possível encontrar nenhuma entidade representativa no Amazonas.

No caso do Amazonas, posteriormente conseguiu-se o contato do presidente da Agepen/ AM, por meio de entrevistado de Santa Catarina. Esse ator manteve contato por *whatsapp* com a pesquisadora por algumas semanas e chegou a marcar uma entrevista. Ele não compareceu, porém, ao encontro marcado e não respondeu a nenhum contato subsequente. O Quadro 15 lista as entidades com as quais foram feitos esses primeiros contatos.

Quadro 1: Entidades representativas dos agentes penitenciários/ policiais penais estaduais contactadas para as entrevistas.

UF	Entidade	Site	Email ou outro meio de contato utilizado
MG	Sindppen	https://sindppenmg.com.br/	contato@sindaspmg.org.br
AP	Sinapen	Não tem	presidente@sinapen.com.br
DF	Sindpol	https://sindpol.org.br/	contato@sindpol.org.br
ES	Sindaspes	https://www.sindaspes.com.br/home.html#	Não foi encontrado e-mail do Sindicato e convite para participação foi feito por meio de formulário online: https://www.sindaspes.com.br/home.html#contact-form
GO	Sinsep	https://www.sinsep-go.com.br/	sinsep.go.adm@gmail.com
MT	Sindspen	https://www.sindspenmt.com.br/	Não foi encontrado e-mail do Sindicato e convite para participação foi feito por meio de formulário online: https://www.sindspenmt.com.br/fale-conosco
MS	Sinsap	http://www.sinsap.com.br/diretoria	andresantiago@hotmail.com
PA	Sinpolpen	Só foi encontrada a conta do instagram: @sinpolpen.pa	Convite feito pelo Instagram
PE	Sinpolpen	https://www.sinpolpenpe.org.br/	Não foi encontrado e-mail do Sindicato e convite para participação foi feito por meio de formulário online: https://www.sinpolpenpe.org.br/fale-conosco/
PI	Sinpoljusp	https://sinpoljuspi.com.br/	contato@sinpoljuspi.com.br
RJ	Sindsistema	https://sindsistema.org.br/	contato@sindsistema.com.br
SC	Sindsistema	https://www.aapss.com.br/institucional/	aapss.associacao@gmail.com

SP	Sindasp	https://www.sindasp.org.br/	presidencia@sindasp.org.br/ sindasp@sindasp.org.br
TO	Prosispen	https://www.prosispento.com.br/port al/prosispen-to-e-sindppen-to-reivindicam-seguranca-dos-policiais-penais-e-pagamento-de-direitos/	prosispento@gmail.com
AC	Sindapen	http://sindapenacre.blogspot.com/2018/07/reuniao-com-o-diretor-presidente-do.html	sindapenac@gmail.com
AL	Sindapen	Só foi encontrada a conta do Facebook: https://pt-br.facebook.com/sindapen/	contato@sindapen.com.br
AM	Não foi encontrada entidade representativa na busca pela internet		
BA	SINSPEB	http://sinspeb.org.br/	sinspeb@sinspeb.org.br
CE	Sindasp	http://sindaspce.org.br/	faleconosco@sindaspce.org.br
MA	Sindspem	https://www.sindspem-ma.com.br/	sindicatosindspem@gmail.com
PB	Agepen PB	https://agepen-pb.org/	agepen@agepen-pb.org
PR	Sindarspen	agepen@agepen-pb.org	sindarspen@gmail.com
RN	Sindppen	sindppen@sindppen.org.br	rn-sindasp@hotmail.com
RS	Amapergs	https://amapergs.org.br/site/quem-somos/	Contato feito pelo whatsapp da Associação: (51) 3225-1148/ (51) 99960-6317
RO	Singeperon	https://singeperon.com.br/	atendimento@singeperon.com.br
RR	Sindppen	https://sindppenrr.com.br/	sindaperoraima@gmail.com
SE	Sindppen	https://sindpen-se.org.br/	Contato feito pelo whatsapp do sindicato: (79) 3024.4296 / 98131.7348/ (79) 98131.7348 zap

Fonte: Produzido pela autora.

Cabe salientar que, conforme informado no capítulo metodológico desta tese, em alguns casos foi possível entrevistar representantes das categorias nos estados sem que esse primeiro convite, feito via e-mail institucional, fosse respondido. Isso foi feito, a exemplo do relatado no caso do Amazonas, aproveitando-se da rede de contatos dos atores entrevistados. Esses eram perguntados, ao final da entrevista, se conheciam alguém para indicar nos estados com os quais o contato era mais difícil. A estratégia foi bem sucedida em alguns casos.

Apêndice 5: Quadros e tabelas utilizados para a construção dos mapas

Quadro 2: Escolaridade exigida dos profissionais de custódia nas leis orgânicas estaduais (atual e anterior). Dados utilizados para a construção do Mapa 1.

Estado	Lei	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Norte				
AM	Lei 3.510, de 2010		X	
PA	Não tem lei orgânica específica			
RO	Lei Complementar 728, de 2013 Lei Complementar 1.102, de 2021		X	X
TO	Lei 2.808, de 2013 Lei 3.79, de 2022		X X	
AC	Lei 2.180, de 2009 Lei Complementar 392, de 2021		X	X
AP	Lei 609, de 2001 Lei 2.542, de 2021		X	X
RR	Lei Complementar 259, de 2017		X	
Nordeste				
MA	Lei 11.342, de 2020		X	
PI	Lei 5.377, de 2004			X
SE	Lei Complementar 72, de 2002 Lei Complementar 366, de 2022		X	X
CE	Lei 14582, de 2009		X	
RN	Lei Complementar 566, de 2016 Lei Complementar 664, de 2020			X X
PB	Lei 11.359, de 2019		X	
PE	Lei Complementar 150, de 2009 Lei Complementar 422, de 2019			X X
AL	Lei 7.993, de 2018			X
BA	Lei 7.209, de 1997		X	
Centro-oeste				
GO	Lei 14.237, de 2002 Lei 17.09, de 2010		X	X
MT	Lei Complementar 389, de 2010 Lei Complementar 585, de 2017		X	X
MS	Lei 4.490, de 2014 Lei 5.846, de 2022			X X
DF	Lei 3.669, de 2005 Lei 5.783, de 2016		X X	
Sudeste				
MG	Lei 14.695, de 2003		X	
SP	Lei Complementar 498, de 1986 Lei Complementar 959, de 2004	X	X	
RJ	Lei 4.583, de 2005 Lei Complementar 206, de 2022		X	X
ES	Lei Complementar 445, de 2008 Lei Complementar 743, de 2013		X	X
Sul				
PR	Lei 13.666, de 2002 Lei 245, de 2022		X X	

RS	Lei 9.228, de 1991	X	
	Lei Complementar 13.259, de 2009	X	
SC	Lei Complementar 254, de 2003	X	
	Lei Complementar 774, de 2021		X

Fonte: produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas.

Quadro 3: Exclusividade dos cargos de direção para servidores efetivos da Polícia Penal nas leis orgânicas estaduais (atual e anterior). Dados utilizados para a construção do Mapa 2.

Estado	Lei	Garante exclusividade da direção para servidor de carreira?
Norte		
AM	Lei 3.510, de 2010	Não
PA	Não tem lei orgânica específica	
RO	Lei Complementar 728, de 2013	Não
	Lei Complementar 1.102, de 2021	Sim
TO	Lei 2.808, de 2013	Não
	Lei 3.879, de 2022	Não
AC	Lei 2.180, de 2009	Não
	Lei Complementar 392, de 2021	Sim
AP	Lei 609, de 2001	Não
	Lei 2.542, de 2021	Não
RR	Lei Complementar 259, de 2017	Não
Nordeste		
MA	Lei 11.342, de 2020	Sim
PI	Lei 5.377, de 2004	Não
SE	Lei Complementar 72, de 2002	Não
	Lei Complementar 366, de 2022	Não
CE	Lei 14582, de 2009	Não
RN	Lei Complementar 566, de 2016	Não
	Lei Complementar 664, de 2020	Sim
PB	Lei 11.359, de 2019	Não
PE	Lei Complementar 150, de 2009	Não
	Lei Complementar 422, de 2019	Sim
AL	Lei 7.993, de 2018	Não
BA	Lei 7.209, de 1997	Não
GO	Lei 14.237, de 2002	Não
	Lei 17.090, de 2010	Sim
MT	Lei Complementar 389, de 2010	Não
	Lei Complementar 585, de 2017	Não
MS	Lei 4.490, de 2014	Não
	Lei 5.846, de 2022	Não
DF	Lei 3.669, de 2005	Não
	Lei 5.783, de 2016	Não
Sudeste		
MG	Lei 14.695, de 2003	Não
SP	Lei Complementar 498, de 1986	Não
	Lei Complementar 959, de 2004	Alterada em 2014
RJ	Lei 4.583, de 2005	Não
	Lei Complementar 206, de 2022	Não
ES	Lei Complementar 445, de 2008	Não
	Lei Complementar 743, de 2013	Não
Sul		
PR	Lei 13.666, de 2002	Não
	Lei 245, de 2022	Sim

RS	Lei 9.228, de 1991	Não
	Lei Complementar 13.259, de 2009	Não
SC	Lei 675, de 2016	Sim
	Lei Complementar 774, de 2021	Sim

Fonte: produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas.

Quadro 4: Atribuições das burocracias de custódia no mimetismo com a Polícia Militar. Dados utilizados para construir o Mapa 3.

UF	Lei	Realização de escoltas	Vigilância externa	Intervenção em crises (motins e rebeliões)
Norte				
AM	Lei 3.510, de 2010			
PA				
RO	LC 728, de 2013	X		
	LC 1.102, de 2021	X		X
TO	Lei 2.808, de 2013	X		
	Lei 3.79, de 2022	X		X
AC	Lei 2.180, de 2009			
	LC 392, de 2021	X		X
AP	Lei 609, de 2001	X		
	Lei 2.542, de 2021	X		
RR	LC 259, de 2017	X		
Nordeste				
MA	Lei 11.342, de 2020	X	X	
PI	Lei 5.377, de 2004	X		
SE SE	LC 72, de 2002			
	LC 366, de 2022	X	X	X
CE	Lei 14582, de 2009	X		
RN	LC 566, de 2016	X	X	
	LC 664, de 2020	X	X	X
PB	Lei 11.359, de 2019	X		X
PE	LC 150, de 2009			
	LC 422, de 2019	X		
AL	Lei 7.993, de 2018	X		
BA	Lei 7.209, de 1997			
Centro-oeste				
GO	Lei 14.237, de 2002			
	Lei 17.09, de 2010	X	X	X
MT	LC 389, de 2010	X	X	X
	LC 743, de 2022	X	X	X
MS	Lei 4.490, de 2014			
	Lei 5.846, de 2022	X		X
DF	Lei 3.669, de 2005	X		
	Lei 5.783, de 2016	X	X	
Sudeste				
MG	Lei 14.695, de 2003	X	X	
SP	LC 498, de 1986			
	LC 959, de 2004	X	X	
RJ RJ	Lei 4.583, de 2005	X		
	LC 206, de 2022	X	X	x
ES	LC 445, de 2008	X	X	
ES	LC 743, de 2013	X	X	
Sul				
PR	Lei 13.666, de 2002			
	Lei 245, de 2022	X	X	x
RS	Lei 9.228, de 1991	X		
	LC 13.259, de 2009	X		

SC	LC 254, de 2003	X	X
	LC 774, de 2021	X	X

Fonte: produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas.

Quadro 5: Atribuições das burocracias de custódia que tendem a tira-las das penitenciárias. Dados utilizados para a construção do Mapa 4.

UF	Lei	Recaptura de foragidos e evadidos	de e	Patrolhamento do entorno de unidades prisionais (e outras áreas)	Acompanhamento de penas alternativas
Norte					
AM	Lei 3.510, de 2010				
PA	Não tem lei orgânica específica				
RO	LC 728, de 2013				
	LC 1.102, de 2021	X		X	X
TO	Lei 2.808, de 2013				
	Lei 3.79, de 2022	X		X	X
AC	Lei 2.180, de 2009				
	LC 392, de 2021	X		X	X
AP	Lei 609, de 2001				
	Lei 2.542, de 2021	X		X	
RR	LC 259, de 2017	X			
Nordeste					
MA	Lei 11.342, de 2020	X		X	X
PI	Lei 5.377, de 2004	X			
SE	LC 72, de 2002				
	LC 366, de 2022	X		X	X
CE	Lei 14582, de 2009				
RN	LC 566, de 2016				
	LC 664, de 2020				X
PB	Lei 11.359, de 2019				
PE	LC 150, de 2009				
	LC 422, de 2019				X
AL	Lei 7.993, de 2018				
BA	Lei 7.209, de 1997				
Centro-oeste					
GO	Lei 14.237, de 2002				
	Lei 17.09, de 2010				X
MT	LC 389, de 2010				
	LC 743, de 2022				
MS	Lei 4.490, de 2014				
	Lei 5.846, de 2022				X
DF	Lei 3.669, de 2005				
	Lei 5.783, de 2016	X		X	X
Sudeste					
MG	LC 14.695, de 2003				
SP	LC 498, de 1986				
	LC 959, de 2004				
RJ	Lei 4.583, de 2005				
	LC 206, de 2022	X		X	X
ES	LC 445, de 2008				

	LC 743, de 2013			
Sul				
PR	Lei 13.666, de 2002			
	Lei 245, de 2022	X		X
RS	Lei 9.228, de 1991			
	LC 13.259, de 2009			
SC	LC 254, de 2003			
	LC 774, de 2021	X		X

Fonte: produzido pela pesquisa a partir das leis orgânicas.

Quadro 6: Pontuação dos estados quanto às reformas nas burocracias (2015). Dados utilizados para a construção do Mapa 5.

UF	Realização de escoltas	Vigilância externa	Acompanhamento de penas alternativas	Recaptação de foragidos e evadidos	Patrulhamento do entorno de unidades prisionais (e outras)	Intervenção em motins e rebeliões	Registro de termo de ocorrência	Cargo de diretor é exclusividade de servidor de carreira?	Escolaridade mínima (0= Ensino Médio; 1= Ensino Superior)	Policiais militares No trabalho de segurança em penitenciárias (0=	% Efetivo entre trabalhadores de custódia (0= menos de 50%; 1=	Num custodiados por profissionais	TOTAL PARA MAPA
AM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
RO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
TO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
AC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
AP	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	4
RR	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	4
MA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
PI	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	4
SE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
CE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
RN	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
PB	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
PE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
AL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
BA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
GO	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	4
MT	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	5
MS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
DF	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
MG	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4
SP	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	5
RJ	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
ES	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	4
PR	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
RS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
SC	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3

Fonte: produzido pela pesquisa.

Quadro 7: Pontuação dos estados quanto às reformas nas burocracias (2022). Dados utilizados para a construção do Mapa 5.

UF	Realização de escoltas	Vigilância externa	Acompanhamento de penas alternativas	Recaptura de foragidos e evadidos	Patrulhamento do entorno de unidades prisionais (e outras áreas)	Intervenção em motins e rebeliões	Registro de termo de ocorrência	Cargo de diretor é exclusividade de servidor de carreira?	Escolaridade mínima	Policiais militares No trabalho de segurança em penitenciárias	% Efetivo entre trabalhadores de custódia	Num custodiados por profissionais	TOTAL PARA MAPA
AM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
PA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
RO	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	9
TO	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	8
AC	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10
AP	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	7
RR	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	6
MA	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	8
PI	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	5
SE	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	10
CE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
RN	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	8
PB	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	4
PE	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	5
AL	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	4
BA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
GO	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	7
MT	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	6
MS	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	6
DF	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	7
MG	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	5
SP	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	5
RJ	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	9
ES	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	5
PR	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	7
RS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
SC	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	9

Fonte: produzido pela pesquisa.

Quadro 8: Mudanças nas pastas responsáveis pelas políticas penais nos anos de inauguração das ouvidorias. Dados utilizados para a construção do Mapa 6.

Estado	Secretaria no ano anterior à inauguração da ouvidoria	Secretaria no ano de inauguração da ouvidoria
São Paulo	Secretaria de Administração Penitenciária	Secretaria de Administração Penitenciária
Rio de Janeiro	Secretaria de Justiça	Secretaria de Administração Penitenciária
Minas Gerais	Secretaria do Interior e Justiça	Secretaria de Defesa Social
Alagoas	Secretaria de Defesa Social	Secretaria de Ressocialização e Inclusão
Piauí	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
Espírito Santo	Secretaria de Justiça	Secretaria de Justiça
Acre	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
Paraíba	Secretaria de Cidadania e Administração Penitenciária	Secretaria de Administração Penitenciária
Santa Catarina	Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão	Secretaria de Justiça e Cidadania
Goiás	Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária	Secretaria de Administração Penitenciária
	Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária	Secretaria de Segurança Pública
Mato Grosso	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
Maranhão	Secretaria de Administração Penitenciária	Secretaria de Administração Penitenciária
Bahia	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização
Amazonas	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Administração Penitenciária
Pernambuco	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
Ceará	Secretaria de Justiça e Cidadania	Secretaria de Administração Penitenciária
Mato Grosso do Sul	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
Rio Grande do Norte	Secretaria de Administração Penitenciária	Secretaria de Administração Penitenciária
Amapá	Secretaria de Justiça e Segurança Pública	Secretaria de Justiça e Segurança Pública
Roraima	Secretaria de Justiça e Cidadania	Secretaria de Justiça e Cidadania

Distrito Federal	Secretaria de Segurança Pública e Paz Social	Secretaria de Administração Penitenciária
------------------	--	---

Fonte: produzido pela pesquisa a partir de informações obtidas via LAI.

Rio Grande do Norte	NA	NA	NA	NA	Externo à burocracia	Externo à burocracia	Externo à burocracia	Externo à burocracia
Amapá	NA	NA	NA	NA	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal
Distrito Federal	NA	NA	NA	NA	NA	Policia Civil	Policia Civil	Policia Civil
Rondônia	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal

Fonte: produzido pela pesquisa a partir de informações obtidas via LAI.

NA = Não se aplica (ouvidoria não existia naquele ano)/ NS = Não Sabe (não foi possível obter a informação).

Quadro 10: Publicação de relatórios por estado (2015 a 2022). Dados utilizados para a construção do Mapa 8.

UF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
NORTE								
AM	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
RO	-	-	-	-	-	-	-	
AC	-	-	-	-	-	-	-	
AP	-	-	-	-	-	-	Sim	
NORDESTE								
MA	-	-	-	-	-	Sim	-	
PI	-	-	-	-	-	-	-	
CE	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
RN	-	-	-	-	-	-	-	
PB	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PE	-	-	-	-	-	-	-	
AL	-	-	-	-	-	-	-	
BA	-	-	-	-	-	-	-	
CENTRO OESTE								
MT	-	-	-	-	-	Sim	-	
MS	-	-	-	-	-	-	-	
DF	-	-	-	-	-	-	Sim	
SUDESTE								
MG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SP	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
RJ	-	-	-	-	-	-	-	
ES	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SUL								
SC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PR	-	-	-	-	-	-	-	

Fonte: produzido pela pesquisa.

Quadro 11: Pontuação das ouvidorias conforme índice proposto pela pesquisa (2015). Dados utilizados para construção do Mapa 10

Estado	Tem ouvidoria penitenciária?	Escolha do ouvidor	Mandato fixo em lei	Orçamento	Perfil do ouvidor	Publicação periódica de relatórios	Realização de vistorias in loco	TOTAL PARA MAPA
MG	1	1	1	1	0	1	0	5
RS	1	0	0	0	0	0	0	1
SC	1	0	0	0	1	1	0	3
PA	0	0	0	0	0	0	0	0
RO	0	0	0	0	0	0	0	0
TO	0	0	0	0	0	0	0	0
AC	1	0	0	0	0	0	0	1
RR	0	0	0	0	0	0	0	0
MA	1	0	0	0	1	0	1	3
PI	1	1	1	0	0	0	0	3
SE	0	0	0	0	0	0	0	0
PB	1	0	1	0	0	1	0	3
BA	1	0	0	0	1	0	0	2
GO	0	0	0	0	0	0	0	0
MT	1	0	0	0	0	0	0	1
RJ	1	0	0	0	0	0	0	1
ES	1	0	0	0	1	0	0	2
PR	0	0	0	0	0	0	0	0
AM	1	0	0	0	0	0	1	2
AP	0	0	0	0	0	0	0	0
AL	0	0	0	0	0	0	0	0
MS	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	1	0	1	0	0	0	0	2
DF	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	0	0	0	0	0	0	0	0
RN	0	0	0	0	0	0	0	0
PE	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: produzido pela pesquisa.

Quadro 12: Pontuação das ouvidorias conforma índice proposto pela pesquisa (2022). Dados utilizados para construção do Mapa 10

Estado	Tem ouvidoria penitenciária?	Escolha do ouvidor	Mandato fixo em lei	Orçamento	Perfil do ouvidor	Publicação periódica de relatórios	Realização de vistorias in loco	TOTAL PARA MAPA
MG	1	0	0	1	1	1	0	4
RS	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
SC	1	0	0	0	0	1	0	2
PA	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
RO	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
TO	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
AC	1	0	0	0	0	0	0	1
RR	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
MA	1	0	0	0	1	0	1	3
PI	1	1	1	0	0	0	0	3
SE	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
PB	1	0	1	0	0	1	0	3
BA	1	0	0	0	1	0	0	2
GO	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
MT	1	0	0	0	0	0	0	1
RJ	1	0	0	0	0	0	0	1
ES	1	0	0	0	0	1	0	2
PR	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	0
AM	1	0	0	0	0	1	1	3
AP	1	0	0	0	0	0	0	1
AL	1	0	0	0	0	0	0	1
MS	1	0	0	0	0	0	0	1
SP	1	0	1	0	0	1	0	3
DF	1	0	0	0	0	0	1	2
CE	1	0	0	0	1	1	0	3
RN	1	0	0	0	1	0	1	3
PE	1	0	0	1	1	0	0	3

Fonte: produzido pela pesquisa.

Quadro 13: Lotação das unidades prisionais por estado (2016). Dados utilizados para a construção do Mapa 11.

	Hiperlotada (mais do que 2,1 por vaga)	Registro pouco plausível (mais que 10 por vaga)	Sem superlotação	Superlotada (entre 1,1 e 2 custodiados por vaga)
AC	5		6	1
AL	2	1	3	3
AM	12		4	3
AP	1		3	3
BA	3		8	12
CE	60	2	20	67
DF	4		1	1
ES	4		5	25
GO	29		24	48
MA	11		11	22
MG	52	1	80	90
MS	14		15	17
MT	11		21	22
PA	17		9	20
PB	23		33	20
PE	18	1	45	13
PI	6		4	5
PR	1		15	16
RJ	13		13	22
RN	9		7	17
RO	14	1	11	25
RR	5			1
RS	18		41	47
SC	10		12	26
SE	2		1	5
SP	56		31	79
TO	18		5	18

Fonte: produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Quadro 14: Lotação das unidades por estado (2022). Dados utilizados para a construção do Mapa 11.

	Hiperlotada (mais do que 2,1 por vaga)	Registro pouco plausível (mais que 10 por vaga)	Sem superlotação	Superlotada (entre 1,1 e 2 custodiados por vaga)
AC	1	2	12	2
AL	1		4	4
AM	2		11	6
AP	1		5	2
BA	1		13	15
CE	2		13	16
DF	3		3	3
ES	10		8	18
GO	24	1	25	36
MA	2		41	13
MG	42		76	113
MS	14		10	16
MT	2		24	18
PA	9		30	18
PB	12		26	27
PE	18		32	17
PI	4		5	9
PR	23		44	52
RJ	5		23	23
RN	4		6	10
RO	11	1	18	22
RR			3	3
RS	15		43	56
SC	1		18	36
SE	1		4	6
SP	2		45	134
TO	3		19	5
Total Geral	213	4	561	680

Fonte: produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Tabela 1: Classificação das mortes registradas por estado (2016). Dados utilizados para a construção do Mapa 14

Rótulos de Linha	Acidentais	Saúde	Criminais	Suicídios	Motivo desconhecido
AC	0	2	13	1	1
AL	1	8	3	1	0
AM	0	2	10	0	0
BA	0	11	6	1	2
CE	0	8	6	1	8
DF	0	2	3	0	7
ES	1	13	10	5	1
GO	0	6	12	0	0
MA	0	8	8	1	0
MG	7	22	22	10	2
MS	3	12	9	0	0
MT	0	7	6	0	4
PA	2	6	23	2	0
PB	0	6	8	1	0
PE	1	32	17	3	0
PI	0	0	2	1	0
PR	0	23	4	1	9
RJ	0	101	9	1	14
RN	0	8	37	1	0
RO	1	11	6	1	1
RR	0	0	11	0	0
RS	2	33	17	6	3
SC	1	27	6	2	0
SE	0	11	1	2	2
SP	2	215	13	18	11
TO	0	1	3	3	0

Fonte: produzido pela pesquisa a partir do Infopen.

Tabela 2: Classificação das mortes por estado (2022). Dados utilizados para a construção do Mapa 14.

	Acidentais	Saúde	Criminais	Saúde	Suicídios	Motivos desconhecidos
AC	1	4	8	1	16	2
AL	0	2	0	2	5	1
AM	0	4	3	0	7	0
AP	0	0	6	1	16	9
BA	3	9	9	1	29	7
CE	2	23	64	1	103	13
DF	0	15	1	4	20	0
ES	3	23	6	3	40	5
GO	1	18	0	1	28	8
MA	1	8	0	1	10	0
MG	5	62	26	17	110	0
MS	1	39	9	2	61	10
MT	0	3	10	2	17	2
PA	1	22	6	2	32	1
PB	1	8	2	1	12	0
PE	0	39	5	1	46	1
PI	0	6	0	1	13	6
PR	0	35	8	7	65	15
RJ	0	107	0	6	122	9
RN	1	9	1	2	80	67
RO	1	5	7	5	32	14
RR	0	3	0	0	3	0
RS	6	63	19	15	119	16
SC	1	17	3	2	28	5
SE	0	9	1	4	26	12
SP	1	180	15	13	233	24
TO	0	4	7	1	12	0

Fonte: produzido pela pesquisa a partir do Infopen.