

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

DEDALUS - ACERVO - FEA



20600038059

PODER E CULTURA EM ORGANIZAÇÕES PENITENCIÁRIAS

ROSA MARIA FISCHER

TESE APRESENTADA À FACULDADE DE ECONOMIA E
ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
COMO PARTE DOS REQUISITOS PARA O CONCURSO
DE LIVRE-DOCÊNCIA.

SÃO PAULO

1989

Para Luana, Maíra e
Tiago

o meu amor.

Mais do que uma tese acadêmica, este trabalho representa uma etapa de amadurecimento e consolidação do processo de me construir, enquanto profissional e cidadã. Ele é o produto do apoio, confiança e estímulo que os meus parceiros nessa trajetória têm me proporcionado generosamente, embora o valor de seu conteúdo esteja aquém da doação dessa amizade. São os companheiros da FEA, do I.A. e do CEDEC; e mais: os alunos de todos estes anos; os "cúmplices" da marginalidade urbana na "Penita", entre os "meninos da rua" e os favelados, os trabalhadores da cana, da laranja, do ferro e das ferrovias, que vêm participando deste caminho de busca do conhecimento. Eles são tantos e tão queridos que é impossível enumerá-los e injusto qualquer critério para destacar alguns. Prefiro agradecer-lhes, a todos, dedicando este texto aos ideais que nos permitem o reconhecimento mútuo: liberdade, justiça e dignidade a todos os homens e sempre.

R E S U M O

Este estudo procurou elaborar um modelo de análise organizacional, que pudesse servir de instrumento de diagnóstico e de parâmetro para intervenções visando processos de mudança, que incorporam as esferas do poder e da cultura de organizações complexas. A fundamentação teórica do modelo é multidisciplinar e sua estrutura abrange o nível macroestrutural, as políticas organizacionais, os padrões culturais e políticos e as relações formais e informais. A organização analisada é o sistema penitenciário paulista que se caracteriza pela persistência de padrões culturais que estimulam a resistência à mudança e pela prevalência de redes de poder que impedem a integração do sistema, seu aperfeiçoamento técnico e administrativo e seu desenvolvimento como instituição pública.

A B S T R A C T

This study aims at a model for an organizational analysis which may serve as diagnosis and parameters for interventions, viewing processes of change that incorporate the scopes of power and culture of complex organizations. The theoretical key of the model is to produce moral and mental improvements, and it constantly broaches the macrostructural level, the organizational policies, cultural and political patterns and its respective formal and informal relations. The organization in focus is the penitentiary system in the city of São Paulo, firstly characterized by the cultural standards it has been based on — which withhold potential changes and improvements — and, secondly, by the prevailing organisms of power which hinder the integration of the system, its technical and administrative improvement and its development as a public institution.

À GUISA DE INTRODUÇÃO	1
-----------------------------	---

CAPÍTULO 1 - O ESTUDO: INTENÇÕES E LIMITES

1. Potencialidades e limitações de um estudo sobre cultura organizacional	7
2. Potencialidades e limitações de um estudo sobre poder organizacional	19
3. Potencialidades e limitações de um estudo sobre mudança organizacional no sistema penitenciário	27
4. Potencialidades e limitações do material empírico utilizado	40
5. Potencialidades e limitações de uma análise centrada nas relações entre poder e cultura	55

CAPÍTULO 2 - QUESTÃO PENITENCIÁRIA: UM PROBLEMA POLÍTICO E ORGANIZACIONAL

1. A questão penitenciária	68
2. A evolução do sistema penitenciário paulista	84
3. O dilema das políticas penitenciárias	130

CAPÍTULO 3 - PODER E CULTURA NA ORGANIZAÇÃO PENITENCIÁRIA

1. O jogo entre a aparência e a realidade: a estrutura organizacional	148
2. O fosso a ser transposto entre as políticas públicas e as políticas organizacionais	169
3. As práticas invisíveis: socialização e redes de poder	186
À GUISA DE CONCLUSÃO	201

A GUISA DE INTRODUÇÃO

Recentemente, quando tentava redigir este trabalho, ouvi João Cabral de Mello Neto explicar numa frase, com o brilho da simplicidade, a eterna angústia do poeta face a necessidade de criar: "um poema não ensina a fazer o seguinte". Também na atividade acadêmica, embora haja parâmetros estabelecidos de produção; em cada ensaio, relatório de pesquisa ou tese renova-se, com força insuspeitada, o desafio à lucidez e criatividade do autor, questionando sua maturidade intelectual e o valor de suas idéias.

Os próprios parâmetros colocados — a contribuição ao avanço do conhecimento, o aperfeiçoamento de métodos e técnicas, a inovação de modelos — ressaltam como excessivamente pretensiosos porque se constata que, até mesmo, a percepção do objeto de estudo é ainda desfocada e incompleta. Creio, entretanto, como disse ainda o poeta, que a única forma de superar o desafio seja assumir essa angústia solitária e incorporar ao próprio trabalho os questionamentos e dúvidas que podem se tornar o núcleo gerador das idéias que se quer desenvolver.

Nos limites desse contexto elaborei este estudo. Tento fazer uma reflexão consistente, agregando o conjunto de experiências que constituíram, nos últimos anos, as múltiplas facetas de

um processo, através do qual venho construindo a minha trajetória profissional e a mim própria. Atuando no vigoroso entroncamento de idéias que se forma entre as solicitações pragmáticas dos projetos de consultoria organizacional e as exigências analíticas das pesquisas sociológicas, acumulei questões que podem ser articuladas numa mesma linha de inquietação intelectual.

Embora permaneçam como dúvidas, estas questões consolidadas entre si com alguma lógica, permitem identificar brechas de investigação científica que poderão conduzir a soluções. É uma forma lenta e trabalhosa de construir o conhecimento — como, de resto, é a forma de construir o poema e a vida — mas é o meio que garante a possibilidade da construção.

Este trabalho localiza-se nos alicerces dessa construção e não vai muito além deles. É produto da vivência de diversos projetos em organizações complexas nos quais se enfrentou três tipos de problemas que emergem, invariavelmente, nessas situações: [os obstáculos práticos à implementação de mudanças, as limitações teóricas e metodológicas para fundamentar estas propostas e a carência de pontes que viabilizem a compreensão das mudanças organizacionais no contexto sócio-político mais abrangente.]

Embora a questão da mudança organizacional seja prioritária na maioria das abordagens da Teoria das Organizações (1),

(1) Neste estudo emprego genericamente o conceito de Teoria das Organizações por considerá-lo mais abrangente do que Ciência da Administração. Embora ambos refiram-se praticamente ao mes

pouco se avançou no sentido de aperfeiçoar as premissas e conceitos usados para defini-la e, menos ainda, de ampliar o escopo de sua análise. Com raras exceções, só tem proliferado os modos de técnicas e modelos de intervenção que enfocam aspectos isolados e epidérmicos da realidade organizacional e recuam face a emergência de reações contrárias, catalogando-as todas na grande vala comum da "resistência à mudança".

Tenho convicção de que é preciso investir no aperfeiçoamento dos estudos das organizações, expandir seus limites teóricos, redefinir conceitos e enfoques tradicionais para não apenas dar conta dos problemas concretos, como também ampliar a visão que se tem deles e do universo onde se manifestam. Buscasse, assim, aumentar a capacidade de perceber e compreender a complexidade organizacional mas, também, de redefinir a amplitude social e política do papel das organizações.

Procuro dar um passo nessa direção ao focar a questão da mudança organizacional privilegiando os aspectos culturais e a influência das relações de poder. Não se trata de uma abordagem completamente inovadora. Nos últimos anos têm proliferado estudos preocupados com a cultura organizacional, mas eles têm explorado muito pouco essa relação, que considero essencial de ser compreendida, entre as formas de poder e os padrões cul

(continuação da nota 1)

mo conteúdo epistemológico, creio que esta última denominação aparenta referir-se mais às práticas e técnicas de administrar do que aos fundamentos teóricos da compreensão das realidades organizacionais. Trata-se, no entanto, mais de um sentimento do que propriamente de uma definição. Os objetivos do trabalho, por sua vez, não comportam uma discussão semântica ou mesmo de classificação científica.

turais vigentes em organizações complexas. Da mesma forma, não constitui um enfoque abrangente de todas as características dos fenômenos organizacionais, mas é o que melhor permite identificar os principais fatores que se articulam para viabilizar ou impedir um processo de mudança.

Apesar das questões e idéias com que trabalho terem sido geradas no âmbito de diversos projetos de consultoria e pesquisa, neste texto eu as apóio nos estudos que fiz sobre o sistema penitenciário paulista, com o objetivo de dar a necessária concretude às reflexões que são feitas sobre as questões teóricas e metodológicas. A escolha do tipo de organização estudado não é gratuita; de um lado é motivada pelas características objetivas e específicas que fazem da organização penitenciária um caso-limite para a análise dos obstáculos que impedem a mudança e, de outro lado, pelo desafio pessoal e profissional que representa o ato de compreendê-la.

O produto deste trabalho certamente não atinge o escopo de contribuir para o desenvolvimento da Teoria das Organizações e das práticas administrativas, entretanto, creio que poderá estimular o debate acerca do aparato conceitual e técnico disponível, através do qual é possível ampliar o conhecimento intelectual sem colocar-se as falsas limitações das demandas pragmáticas e dos territórios disciplinares.

No primeiro capítulo procuro realizar o enquadramento teórico do estudo, sistematizando o questionamento conceitual-

metodológico sobre as relações entre poder e cultura e evidenciando as potencialidades e os limites que este tipo de análise propicia à compreensão da mudança organizacional. Para melhor compreensão do modelo de análise proposto e das situações organizacionais empiricamente verificadas, descrevo também as limitações e as possibilidades analíticas oferecidas pelo material de pesquisa levantado junto ao sistema penitenciário de São Paulo.

No segundo capítulo resgato os principais aspectos da questão penitenciária visando enquadrar os problemas analisados no contexto desse setor e ressaltar as características específicas que tornam este tipo de organizações um importante objeto de pesquisa sobre o tema do poder e da cultura em organizações complexas.

A seguir analiso as possibilidades teóricas e técnicas de administrar processos de mudança em organizações que se caracterizam por manter padrões culturais extremamente específicos, por se fecharem ao contato externo e por apresentarem mecanismos eficientes para resistirem às propostas de transformação

Trata-se, assim, de um questionamento sobre os limites e potencialidades da ação administrativa no processo de gerenciar a cultura e as relações de poder nas organizações. Ele não é levantado para conduzir a uma conclusão cética de que as propostas de intervenção nesses níveis da organização abortarão sempre que não respeitarem os padrões culturais e políticos es

tabelecidos. Esta seria uma visão muito determinística, que concebe a organização de maneira estática e quase imutável e não considera que os germes de mudança hibernam na própria estabilidade das situações organizacionais. A simples observação da dinâmica das organizações complexas indica que mesmo em situações de longa continuidade administrativa e de maior permanência de valores culturais, as relações entre poder e cultura apresentam modificações ao longo do tempo.

Mas este questionamento não conduz também à solução definitiva desses problemas. O que ele propicia é evidenciar as limitações impostas às práticas transformadoras e indicar as necessidades de avanço científico que podem contribuir para superar esses limites.

CAPÍTULO 1

O ESTUDO: INTENÇÕES E LIMITES

1. POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DE UM ESTUDO SOBRE CULTURA ORGANIZACIONAL

Neste estudo procuro ressaltar que o melhor conhecimento das formas como se estabelece o relacionamento entre os padrões culturais específicos de cada organização e os procedimentos e relações de poder determinantes de sua dinâmica é fundamental para refinar a compreensão da complexidade organizacional e elaborar instrumentos para nela intervir. Para isto tento organizar idéias e conceitos que propiciem avançar as reflexões acerca de quais são as diretrizes teóricas e metodológicas que permitam compreender, em profundidade, os traços significativos da cultura organizacional e como se dão as relações destes com as configurações do poder formal e informal, que estão incorporadas à estrutura e ao funcionamento das organizações complexas. Esta sistematização foi elaborada a partir de uma revisão da bibliografia multidisciplinar que trata de cultura e poder em organizações complexas, na qual privilegiou-se a perspectiva de encontrar os elementos epistemológicos que ligam estes conceitos entre si e, portanto, podem explicar a relação observada ao nível da realidade.

A preocupação com essa carência do conhecimento é ori

unda da própria vivência dos problemas organizacionais e da dificuldade de intervir, de forma satisfatória em sua transformação. Frequentemente consultores e administradores responsáveis pela implementação de mudanças organizacionais, assim como pesquisadores que investigam os fatores determinantes do desenvolvimento das organizações, enfrentam o desafio não só de identificar e compreender os padrões culturais mas, também, de agir sobre os sistemas de comunicação, de relações sociais e de poder, que estão profundamente imbricados com a cultura da organização. O impasse dos limites e potencialidades de gerenciar um processo de transformação, aparece, cedo ou tarde, em situações e momentos específicos da trajetória de cada organização constituindo, via de regra, uma espécie de "hora da verdade" da capacidade do profissional e da própria solidez do arsenal teórico e técnico da Teoria das Organizações.

A eficiência dos instrumentos de diagnóstico e pesquisa organizacional parece desaparecer quando é preciso acompanhar a dinâmica das relações interpessoais e grupais que formam intrincadas redes, por onde são intercambiadas influências, decisões, opiniões e informações decisivas. As propostas de mudanças tendem a mostrar-se incompatíveis com o modo de ser da organização, mesmo quando aparentam ser inofensivas ou, até mesmo, desejadas pelos agentes organizacionais. Muitas delas são violentamente rechaçadas, sem que se consiga identificar o fator incongruente que originou o conflito e a resistência.

Mais do que rotular, genericamente, estas ocorrências

como processos, mais ou menos difusos, de reação à mudança, culpabilizando os grupos "conservadores" ou os grupos "poderosos", por sua capacidade de emergirem com espantosa frequência sempre que se propõe imprimir ou acelerar transformações em organizações complexas, convém avançar tanto na postura analítica do pesquisador quanto na postura pragmática do consultor. No *paper* em que discute como os padrões culturais podem constituir obstáculo à implantação de estratégias organizacionais transformadoras, Schein (1984) explica que a "essência" da cultura organizacional reside nas "premissas subjacentes onde se originam tanto os valores quanto o comportamento" (2), as quais referendam as autoridades consideradas legítimas, mantêm os mitos e símbolos que fortalecem a coesão e definem os sistemas de poder e de comunicação vigentes.

Estas premissas não surgem casualmente, nem são facilmente absorvidas como fundamentos do comportamento coletivo. Em primeiro lugar, elas se constituem como produto de um processo de aprendizado social ocorrido no bojo da luta empreendida pela organização para ocupar seu espaço no ambiente. Nessa medida, só se transformam em premissas básicas, as idéias, valores, preceitos e ações que efetivamente se mostraram eficazes para manter, resguardar e engrandecer a organização e que passam a ser consideradas como forças propulsoras para o futuro compartilhado daqueles que a ela pertencem. Logo, são gradualmente acatadas e defendidas de quaisquer dúvidas ou críticas sendo, numa etapa

(2) SCHEIN, E. - "Coming to a new awareness of organizational culture". Sloan Management Review, Winter, 1984.

final, internalizadas pelos agentes organizacionais a ponto dos indivíduos e grupos operarem com estas premissas, sem se aperceberem conscientemente de que elas estão na base de suas ações e decisões.

Pela própria complexidade dos aspectos que incorpora e considerando a fase prematura em que se encontra a pesquisa sobre cultura organizacional, o Autor pondera que é preciso evitar as corriqueiras aplicações incorretas e superficiais de seus conceitos e concentrar esforços em descrever situações e padrões empiricamente observados, visando desenvolver instrumentos teóricos e metodológicos adequados, ao invés de construir tipologias classificatórias e escalas quantificadoras que limitem a realidade em esteriótipos superficiais e genéricos.

"... ainda não estudamos um número suficiente de organizações para dizermos que as culturas se dividem em tipos. Pela experiência, concluí que toda organização tem seu próprio padrão de premissas a respeito do mundo. Estaríamos melhor servidos se procurássemos representar esse padrão de maneira adequada ao invés de tentar classificá-lo. As tipologias só são úteis se nos ajudarem, com precisão a reduzir um grande número de tipos em categorias simples e mais genéricas. Se ainda não sabemos descrever as sutilezas da cultura, como poderíamos estar falando de tipos de cultura?" (3)

(3) SCHEIN, E. - "O que você precisa saber a respeito de Cultura Organizacional", apresentado no Seminário Diálogo, organizado por Amana - Desenvolvimento e Educação, São Paulo, 1986, p. 5.

Ao propor que a cultura organizacional seja desvendada avançando-se sobre os limites das práticas concretas e penetrando no obscuro universo das relações e dos sentimentos, Schein abre as perspectivas de abordagem dos fenômenos organizacionais para as matrizes antropológicas e clínicas dos métodos de observação e das análises e interpretações do simbólico. Estabelece-se aí também uma promissora redefinição do papel do consultor, a partir da necessidade de refinamento da percepção da dinâmica dos processos que originam tais fenômenos, para que seja possível intervir neles.

Uma primeira constatação desse avanço no conhecimento das organizações complexas é a de que resultam definitivamente obsoletas as técnicas de investigação que procuravam identificar o clima organizacional, com termômetros que avaliavam as satisfações e insatisfações das pessoas num dado momento e em relação a determinados aspectos, aprioristicamente estabelecidos como características relevantes da organização. Atualmente estas escalas podem, quando muito, servir de grosseiros parâmetros quantitativos para balizar a busca mais profunda dos fatores que determinam o surgimento dessas satisfações e insatisfações.

As premissas subjacentes ao comportamento manifesto dos agentes organizacionais, os pressupostos básicos de uma cultura organizacional, mantêm-se invisíveis ao observador externo e usam mecanismos de escamoteação e mimetismo para não se revelarem com facilidade aos estranhos e, dessa forma, garantirem

sua própria sobrevivência. Os diagnósticos de clima que resultam em levantamentos de opiniões e percepções explícitas, assim como, as análises da observação dos elementos simbólicos mais evidentes da especificidade cultural de uma organização, nada mais são do que tentativas de apreender os padrões e fenômenos culturais sem ultrapassar essa superficialidade, de que se reveste a real complexidade das organizações. Logo, construir escalas quantitativas e tipologias classificatórias do clima e cultura das organizações, quando o próprio conceito carece de precisão e os instrumentos de investigação não são suficientes para atingir os níveis mais profundos do universo organizacional, tende a caracterizar-se como um esforço compreensivo que apenas mascara a dificuldade que se enfrenta para identificar como se formam e sedimentam os padrões culturais.

Da mesma forma verifica-se, em segundo lugar, que não é possível permanecer na postura simplista que aborda a resistência à mudança como uma questão genérica, um empecilho a mais nos projetos de desenvolvimento organizacional; porque se as premissas básicas da cultura da organização permanecem válidas, ou suficientemente internalizadas, mesmo as propostas de indiscutível qualidade técnica e de prioridade estratégica não se viabilizam. Os agentes organizacionais reagirão para evitar as transformações, que se lhes apresentam como uma ruptura dessa profunda identidade com a organização e uma negação de valores estabelecidos que lhes transmitiam o sentimento de segurança e coesão.

Estas reações apresentam uma especificidade determinada pelas características organizacionais, pelo momento por ela vivido na ocasião em que a mudança é proposta, pelos agentes organizacionais envolvidos e pelos próprios componentes da proposta de mudança. Apenas estes atributos são suficientes para se perceber que esta especificidade precisa ser conhecida, prevista e tratada enquanto tal, porque omiti-la sob o rótulo das resistências significa minimizar, perigosamente, o poder que têm as reações baseadas em traços culturais prevalecente de impedirem a implantação de mudanças organizacionais.

Ambas as constatações sinalizam para algumas questões importantes que devem ser colocadas no âmbito mais amplo da Teoria das Organizações. Quando se destaca a necessidade de elaborar instrumentos de observação, análise e interpretação mais refinados metodologicamente para identificar e descrever as "sutilezas" dos padrões culturais; assim como, quando se propõe que a postura do pesquisador e do consultor convirjam para uma flexibilidade que lhes permita apreender os diversos níveis da realidade organizacional, aponta-se para a mesma questão de fundo, isto é, o esforço preliminar de reconhecer a necessidade de elaboração de referências teórico-metodológicas multidisciplinares. Considerando que o avanço científico do conhecimento sobre as organizações complexas baseia-se em diversas áreas disciplinares específicas, o problema que se coloca é o que se refere ao modo como é possível realizar a convergência dessas disciplinas sem reduzi-las a retalhos mal cozidos de uma colcha teórica, a qual resultará inconsistente e superficial em sua capacidade ex

plicativa.

Pela freqüência com que a multidisciplinaridade é invocada nos estudos organizacionais pode parecer que o problema já está superado ou, no mínimo, constitui um obstáculo simples à criatividade intelectual dos pesquisadores. Entretanto, quando analisados os projetos de pesquisa e intervenção verifica-se que a questão é mais complexa e não fica resolvida pela simples composição de equipes técnicas interdisciplinares, que tentam promover a transmigração de construtos e categorias de uma para outra área, num processo de apropriação indébita de quadros teóricos mais elaborados.

Embora seja consenso que só a multidisciplinaridade possa dar conta do amplo, diverso e complexo espectro de objetos de investigação abrangidos pela Teoria das Organizações, na prática ela é, muitas vezes, encarada como um perigoso mecanismo, que tem a capacidade de dissolver a especificidade dessa área do conhecimento. Essa temida perspectiva é comungada por aqueles que de tempos em tempos ressuscitam a eterna polêmica acerca da existência ou não de um corpo de conhecimento específico sobre as características e o funcionamento das organizações complexas. Neste estudo não se pretende reacender este debate, que de resto tem se mostrado pouco frutífero para avançar na compreensão das questões organizacionais, mas se quer demarcar que, na medida em que se aperfeiçoarem os instrumentos para pesquisar e intervir sobre os padrões culturais e políticos das organizações, pode-se estar contribuindo para efetivamente estru

turar esta multidisciplinaridade.

Isto porque as características organizacionais apreendidas por estudos deste tipo e as categorias explicativas constituídas para analisá-las localizam-se nas "zonas cinzentas" entre uma e outra área do conhecimento científico. Aspectos concretos do comportamento humano e do relacionamento interpessoal demandam conhecimentos psicológicos, sociológicos e antropológicos no mais amplo sentido. Mapear a composição de grupos sociais, compreender a dinâmica de seu funcionamento e das relações formais e informais que estabelece exige instrumentos interdisciplinares que vão dos modelos de análise de sistemas aos conceitos da Ciência Política. Compreender como as características da estrutura organizacional refletem ou mascaram o efetivo funcionamento de uma organização complexa, assim como, se as políticas que adota são ou não adequadas à consecução de seus objetivos, implica utilizar concomitantemente métodos de análise dos sistemas administrativos e dos sistemas sociais.

Enfim, o que pretendo destacar com estes exemplos é que os estudos sobre cultura e poder nas organizações, pela diversidade e complexidade de fatores que abrangem exigem, necessariamente, que:

- previamente, na própria elaboração do projeto e na definição do escopo de investigação seja construído o referencial teórico-metodológico multidisciplinar apropriado, conforme as características específicas da organização, do ambiente em que

está inserida, do problema que se pretende verificar e/ou modificar e dos agentes organizacionais e sociais envolvidos no processo;

- . no levantamento e análise de dados, assim como na elaboração de diagnósticos e diretrizes de intervenção sejam adotados instrumentos diversos de abordagem da organização e seus agentes;
- . a postura dos profissionais atuantes seja flexível tanto no estabelecimento de premissas e modelos para suas análises, quanto no relacionamento com os componentes do universo estudado — normas, políticas, pessoas etc. — para garantir que os resultados não sejam viesados pelos instrumentos adotados, nem as propostas sejam inexecutáveis pelo seu alheamento em relação à realidade da organização.

Esta última exigência coloca uma outra questão tão importante quanto a necessidade e a dificuldade da abordagem multidisciplinar para o avanço dos estudos organizacionais. Trata-se de inquirir sobre quais são as possibilidades reais, as condições determinantes e necessárias e os recursos imprescindíveis para que se promova o salto em distância que vai da postura analítica e relativamente isenta do pesquisador para a postura pragmática e, evidentemente, mais comprometida com os resultados, do profissional que intervém na realidade estudada.

No bojo dessa dúvida está a inquietação do pesquisa

dor com o desafio de resolver os problemas que consegue diagnosticar; a insatisfação impotente com os limites da ação em situações reais, nas quais os valores, princípios e aspirações que fundamentam seu trabalho podem ser abalados pela carência de oportunidades e de instrumental. A realização de um diagnóstico organizacional enfocando padrões culturais e relações de poder exige do pesquisador uma postura compromissada com o aprofundamento analítico no interior da organização e com a forte interação com os elementos componentes de sua realidade, o que desencadeia um intenso envolvimento emocional com os projetos de intervenção e mudança oriundos de suas análises. A concepção e execução desses projetos dirigem-se para a transformação das "mentes e corações" que constituem a vida da organização, o que significa que eles devem ser sensíveis à aptidão dessa organização para a mudança proposta; devem considerar o ritmo que lhe é próprio para incorporar idéias e transformá-las em ação e decisão; e, devem assumir um compromisso explícito com os resultados destas e as suas conseqüências previsíveis.

Isto significa dizer que nenhuma mudança organizacional é boa ou má em si, mas a partir dos produtos que gera e dos processos que deflagra no interior da organização e nos seus contatos com outras e com o ambiente em que se insere. Logo, o desafio para o profissional envolvido nesse processo está em assumir que, tanto quando pesquisa quanto quando orienta mudanças ele detém a responsabilidade de intervir sobre um organismo vivo, cujas transformações não são isentas de perdas e traumas. Nesse sentido, não apenas as propostas de intervenção como tam

bém os procedimentos de pesquisa e diagnóstico, contêm um potencial de mudança que altera os processos e relações estudados e, por isto, deve ser reconhecido e controlado, assim como, deve ser considerado na elaboração de resultados e avaliações.

2. POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DE UM ESTUDO SOBRE PODER ORGANIZACIONAL

Ao focar neste estudo as esferas da cultura e do poder organizacional não as concebo como características independentes mas, ao contrário disto, como padrões inter-relacionados, que se influenciam mutuamente e guardam entre si, práticas pouco conhecidas, mas que são significativamente importantes para definir o perfil de uma organização, penetrar em seu complexo universo e compreender as causas de fenômenos aparentemente inexplicáveis. Ao estabelecer esta correlação qualitativa entre os padrões culturais e as relações de poder pretendo propor que ela constitui uma categoria explicativa para compreensão da dinâmica organizacional e pode funcionar como elemento vital para a exeqüibilidade de projetos de mudança.

Do modo como está formulada esta proposta de utilizar a relação entre poder e cultura como ponto focal de análise, aparentemente, não encerra novidade alguma. Entretanto, ela pode ser considerada um passo de avanço teórico porque rejeita a concepção tradicional em que estas duas características organizacionais eram consideradas como esferas distintas, ainda que mutuamente influentes, da vida organizacional propondo que a di

mensão política seja incorporada aos próprios padrões culturais observados.

Neste aspecto este trabalho retoma a proposta de Fleury (1987) que é a de politizar a cultura concebendo-a como o

"conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação" (4).

aprofundando-a no sentido de que, em determinados contextos organizacionais, a dimensão política é não apenas componente, mas preponderante nos padrões culturais vigentes, seja em virtude da especificidade da organização, seja porque esta dimensão é o mais importante instrumento para viabilizar a manutenção de práticas organizacionais resistentes à mudança.

Politizar o conceito de cultura organizacional exige redefinir a questão do poder para o âmbito das organizações complexas utilizando-se de um referencial multidisciplinar. Genericamente o poder é considerado uma potência, uma capacidade para influenciar ações e decisões e para determinar relações. Weber (1904) definiu-o como a capacidade de alguém impor sua vontade

(4) FLEURY, M.T.L. - "Cultura Organizacional - os modismos, as pesquisas e as intervenções: uma discussão metodológica". São Paulo, Revista de Administração do IA, 24(1):5, jan./mar. 89.

sobre o comportamento de outrem, distinguindo o poder legítimo que se baseia num tipo de autoridade de que está investido o superior, a qual é aceita pelos que se subordinam. Esta noção é suficientemente ampla para definir, por exemplo, o poder do Estado, que é exercido sobre os cidadãos através de alguma forma de autoridade legitimada ou, em certos casos, através do exercício da força.

Conceber o poder organizacional com este grau de amplitude dificulta sua operacionalização porque, permite enfocar apenas o poder formal quando a dinâmica da organização compreende também jogos de influências e interesses que transcorrem a nível informal. O poder formal estrutura-se na definição de atribuições e responsabilidades associadas às posições ocupadas, explicitando como se darão os processos de influência entre pessoas, grupos, áreas e organizações. O exercício desse poder depende da habilidade, conhecimento e capacitação para chefia dos indivíduos que detêm as posições hierarquicamente superiores sendo que as formas de exercê-lo constituem uma gama variada que vai desde os mecanismos de controle e sanção até os procedimentos de persuasão (Zaccarelli, 1975).

Nessa linha alguns autores tentaram especificar melhor o conceito considerando que o poder organizacional seria definido não apenas pelas posições hierárquicas mas também pela capacidade de controle sobre recursos escassos (de Vries, 1980). Esta abordagem, que procura explicar as causas dos permanentes conflitos internos das organizações, pressupõem que o poder

constitui um dos mais importantes recursos de qualquer organização e sua escassez justifica a emergência das disputas e tensões. Embora introduza a idéia do conflito e uma visão menos estratégica do poder, esta abordagem ainda está preponderantemente baseada no poder formal ou, pelo menos, nas características explícitas de exercício do poder organizacional.

As abordagens comportamentais e sistêmicas das organizações complexas tenderam a enfatizar mais os aspectos dinâmicos deixando de caracterizar o poder como atributo de pessoas, grupos ou posições hierárquicas e passando a concebê-lo, respectivamente, como processo (Simon, 1971) e como rede de relações estruturadas conforme os papéis a serem desempenhados ou as posições a serem ocupadas (Etzioni, 1964).

Estas linhas propiciam analisar a dinâmica do poder organizacional porque não se centram exclusivamente na esfera das relações e atribuições formais. Subjacente à estrutura reconhecida e, intermitentemente, confrontando-a ou a ela se cooptando, múltiplas relações informais se estabelecem nas organizações complexas para disputar, trocar, influenciar os diversos processos de ação, comunicação, decisão que constituem o fluxo da vida organizacional. Deste modo, os fundamentos do poder e da autoridade exercidos no cotidiano de uma organização são constituídos em parte pelos atributos de *status* formalmente definidos, mas noutra parte e modificando estes, pelos atributos advindos dos padrões culturais vigentes e da capacidade de controle das informações e outros bens valorizados por essa cultura.

Pagès (1987) estuda o poder organizacional em organizações complexas que ele classifica de hipermodernas, nas quais ressalta o papel de mediador que é exercido pelo poder para prevenir e controlar a emergência de conflitos que podem desestabilizar "a ordem das coisas" desejada para o melhor desempenho da organização:

"A organização media sem cessar as contradições de grupos sociais internos e externos que a tocam. Seus dirigentes se apresentam como oráculos da necessidade, no entanto são de fato os agentes mediadores contingentes das contradições externas a eles. É através de sua capacidade de encobrir, ocultar, por sua própria ação mediadora, os processos contraditórios que dão nascimento à organização e a perpetuam, que os dirigentes encontram os fundamentos de seu poder. Um mecanismo do seu poder consiste em apresentar como ordem das coisas o que é apenas uma resposta mediadora contingente, singular, às contradições vivas. É nessa armadilha que cai, a nosso ver, a 'teoria das organizações', quando aceita a linguagem das organizações e de seus dirigentes, considerando como dados os produtos da organização, relatórios de produção, regras, procedimentos, sem querer ver as relações contraditórias que as fundamentam" (5).

(5) PAGÈS, M. et alii - O poder das organizações. São Paulo, Atlas, 1987, p. 33.

Para demonstrar quais são essas mediações e como elas operam na prática organizacional, o Autor classifica-as conforme suas instâncias de atuação: as mediações econômicas; o desenvolvimento de um sistema de autonomia controlada para os processos decisórios; o desenvolvimento da organização como espaço de produção ideológica para os públicos interno e externo; o desenvolvimento de práticas de dominação psicológica que levam o indivíduo a assumir e internalizar os padrões culturais vigentes.

A confluência dos estudos organizacionais de linha psico-analítica (Bion, Pagès) com os que fazem abordagens antropológico-culturais (Bordieu, Schein) indicam que a análise do poder em organizações complexas deve contemplar dois níveis. De um lado, é preciso compreender, com maior profundidade sua estrutura formal, isto é, o significado dessa distribuição que vai além da mera definição dos limites e abrangências dos cargos e posições. Os instrumentos analíticos devem ser refinados para que se possa compreender os critérios implícitos na divisão dos espaços organizacionais e o sentido das trajetórias de influências que ocorrem entre pessoas, grupos e áreas da organização. De outro lado, é preciso aumentar o alcance de observação e compreensão do poder informal, que permeia difusamente todas as relações, consolidando-se através dessa onipresença e das trajetórias de influências que executa, independentemente de explicitar ou não os preceitos que o fundamentam.

Se a apreensão do poder formal como objeto de estudo constitui ainda um problema metodológico para a Teoria das Orga

nizações, evidentemente a identificação do poder informal é ainda mais temerária, tanto do ponto de vista do respaldo teórico — em construção no difícil esforço da conjugação interdisciplinar — quanto do ponto de vista da observação em situações concretas. Entretanto, é possível antever que o desafio pode ser aceito na medida em que, intuitivamente, pode-se perceber que qualquer aperfeiçoamento que se faça na direção de resgatar esse lado informal das organizações da obscuridade em que tem sido relegado, reforçará as possibilidades de abrangê-las em toda sua complexidade para a compreensão científica. Tomando-se a relação cultura e poder como categoria de observação empírica e de análise organizacional é provável que se caminhe no sentido de obter maior explicitação acerca do funcionamento do poder informal, na medida em que é nos escaninhos dos padrões culturais que fundamentam ideologicamente a vida da organização que ele se aloja funcionando ora como mediador de relações, ora como deflagrador de processos, ora como sedimentador dos valores e princípios que regem a identidade organizacional.

Isto é, o desenvolvimento do referencial teórico proposto para este estudo exige que se considere as relações e manifestações de um poder que é intersticial ao próprio corpo da organização e, embora não prescrito formalmente é exercido com uma legitimidade tácita e com uma ocorrência de conflitos e reações passível de ser controlada pelas próprias práticas organizacionais. Sua mecânica apresenta uma peculiaridade que garante sua sobrevivência nas organizações e, mesmo, uma condição simbiótica em relação ao poder formal; trata-se de sua "forma

capilar de existir" através de pequenos exercícios de poder que penetram de forma microscópica o corpo da organização (Foucault, 1979).

Para Foucault o poder não é uma unidade global com natureza e essência características, mas uma prática social que, como tal é constituída historicamente, assumindo formas díspares porque encontra-se em permanente transformação. Estas formas funcionam como micropoderes no contexto social ou organizacional onde se manifestam,

"como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia... (que) funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão em posição de sofrer sua ação... são sempre centros de transmissão" (6).

A circulação desse "poder capilar" no interior da organização não apenas imprime suas tendências na dinâmica das ações, decisões e relações como atinge resultados de "docilidade/utilidade" através de suas práticas disciplinadoras. O exercício do poder torna-se, assim, menos aparente e de menor custo, tanto econômico quanto político; e, mais eficaz porque obtém a docilidade dos indivíduos na consecução dos objetivos da organização.

(6) FOUCAULT, M. - "Soberania e poder" in Microfísica do poder. Rio de Janeiro, Graal, 1985, p. 183

3. POTENCIALIDADES E LIMITES DE UM ESTUDO SOBRE MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO

A questão da mudança organizacional é tratada neste estudo como um desafio teórico e prático, isto é, visando responder às questões referentes às necessidades de aperfeiçoamento teórico e metodológico das análises de organizações complexas; e, procurando identificar se e como é possível intervir com práticas transformadoras a nível da cultura e do poder organizacional.

Como se viu é possível avançar no esforço de refinar a capacidade de identificar e compreender os padrões culturais e políticos das organizações complexas, através de abordagens multidisciplinares que ampliam as possibilidades de um enquadramento teórico mais preciso, assim como, através do aperfeiçoamento dos métodos para desvendar as características desses padrões, desde os artefatos culturais concretos até os pressupostos inconscientes que os mantêm ao nível do comportamento dos indivíduos e das redes de relacionamentos grupais e interpessoais.

De outro lado, porém, ainda é preciso construir a pon

te que comunica com as possibilidades de intervir ao nível da cultura e do poder. Isto é, as questões referentes a transformações de manifestações simbólicas e de práticas organizacionais enraizadas nos pressupostos culturais básicos e nas relações de poder das organizações estão apenas sendo esboçadas, o que implica dizer que é preciso investir no conhecimento mais detalhado do modo como se efetivam as relações entre cultura e poder enquanto fenômenos organizacionais concretos. A questão é se a reconhecida e notória dificuldade de apreender os componentes das relações entre padrões culturais e redes de poder, devido suas próprias características fluídas e difusas, mascaradas por atributos e artefatos mais evidentes da cultura organizacional, configura-lhes uma condição de total imunidade à ação transformadora. Ou, pelo contrário, se uma vez identificados e conhecidos, eles poderiam constituir os segmentos mais sensíveis e eficientes para implementar projetos de mudança nas organizações.

A segunda hipótese não deve ser descartada por sua aparente ingenuidade, visto que, exatamente por se localizarem nos níveis mais profundos da organização interpenetrando diferentes áreas, grupos e pessoas, estes traços políticos e culturais são suscetíveis e estratégicos. Tocá-los, mesmo que apenas nos limites da pesquisa ou do diagnóstico, provoca sempre alguma reação, a qual geralmente tende a ser o incremento da defesa e preservação com que são resguardados, mas que, eventualmente, poderá ser a abertura de uma "brecha" na consistente muralha que impede a penetração de padrões inovadores.

É provável que uma das chaves para reduzir os processos de resistência à mudança está em superar o desafio operacional de encontrar tais "brechas" e conseguir utilizá-las como processadoras da proposta de mudança organizacional. Para encontrá-las é preciso aperfeiçoar o instrumental técnico-metodológico com que se vem realizando pesquisas e diagnósticos nas organizações, tanto pela incorporação de procedimentos adaptados da metodologia de pesquisa social, da abordagem antropológica e da interpretação psicológica; quanto pela criação de procedimentos inovadores, que permitam apreender a especificidade organizacional e identificar os indicadores mais significativos para a compreensão dos padrões culturais.

Não se trata de tarefa simples visto que demanda:

- . uma avaliação da precisão dos instrumentos com que se atua e das conseqüentes necessidades de aperfeiçoá-los;
- . uma decisão prévia acerca dos resultados que se pretenda obter, considerando-se as limitações técnicas e operacionais que sempre existirão e devem ser reconhecidas; e,
- . o cuidado de trabalhar com um jogo de instrumentos capazes de não apenas "fotografar" um momento estático da realidade organizacional, mas também monitorar sua dinâmica, através do acompanhamento das variáveis dos ambientes internos e externos, que influenciam a interação entre os padrões culturais e as relações de poder nessa organização.

Importa, por isto, evidenciar as limitações impostas às práticas transformadoras porque para superá-las é imprescindível realizar os avanços teóricos e metodológicos referidos. Para não se cair no círculo vicioso — "necessidade de avanço científico e aperfeiçoamento técnico para viabilizar intervenções de mudança; e carência de instrumentos de intervenção eficazes que configurem o amadurecimento teórico e metodológico nessa área" — propõe-se, como passo inicial, que tanto o diagnóstico quanto a intervenção sobre a cultura organizacional mantenham uma linha de unicidade técnica e metodológica. Esta unicidade é o produto da elaboração de um referencial multidisciplinar, cujos fundamentos teóricos são consistentes entre si; e, da manutenção de uma postura profissional rigorosa com a precisão ética, no envolvimento que se estabelece com os processos culturais e com as conseqüências advindas de interferir neles.

Ao promover a discussão acerca da cultura organizacional, principalmente visando refinar a compreensão de como integram os padrões culturais e as relações de poder, revela-se necessário questionar e refletir sobre a contribuição de cada abordagem teórica adotada e sobre a sua precisão conceitual e metodológica; mas é preciso também rebater tais questões e reflexões para situações empíricas determinadas, de tal sorte, que a concretude organizacional específica sirva de arena ao debate intelectual. Se, de um lado, a especificidade do universo organizacional escolhido pode reduzir a discussão em alguns aspectos, por outro lado, ganha-se pela adequação à realidade, o que significa, no mínimo, uma boa aliança entre o escopo do de

envolvimento teórico e os objetivos pragmáticos de aperfeiçoamento dos processos de mudança organizacional.

Neste estudo a realidade organizacional considerada para a investigação empírica foi o sistema penitenciário estadual de São Paulo, que por suas características organizacionais mais óbvias, tais como, a especificidade das suas funções, o modelo de "instituição total", fechada às influências do ambiente externo, embora participante do aparato institucional gerido pelo Estado; a necessidade de trabalhar com práticas administrativas e técnicas muito diferenciadas; pode ser considerado um "caso-limite" para a análise da interação entre cultura e poder no cotidiano das organizações.

Conforme Goffman (1974) as prisões são organizações que visam

"proteger a comunidade contra o que se considera perigos intencionais... (distinguindo-se) pelo seu caráter envolvente ou totalizante sintetizado na barreira do intercâmbio social com o mundo exterior" (7).

Estas características, que isolam a organização do ambiente ex

(7) GOFFMAN, E. - "As características das instituições totais" in Manicômios, Prisões e Conventos, de sua autoria, Editora Perspectiva, São Paulo, 1961, p. 16; também publicado na antologia Organizações Complexas, organizada por Amitai Etzioni, São Paulo, Atlas, 1973. O autor ressalta em nota de rodapé que a categoria "instituição total" já fora empregada na literatura sociológica, citando pesquisadores que analisaram algumas de suas características, entretanto, este trabalho de Goffman é a análise mais completa deste tipo de instituição, o que tornou a referência bibliográfica essencial para a utilização do conceito e de seus atributos.

terno, criando um sistema peculiar de vida interna, onde todas as esferas do viver social e do conviver grupal ocorrem nos limites do mesmo espaço físico, configuram as condições propícias para a formação e manutenção de padrões culturais específicos dessas organizações e relativamente isentos da influência das transformações que ocorrem no sistema social em que se inserem.

Desenvolvendo atividades que visam o "ajustamento social" de pessoas que apresentaram "condutas desviantes", a prisão enfatiza os procedimentos para obrigar uma "reorganização do eu", para maximizar o valor das normas e regulamentos e para demarcar exaustivamente, através de ritos e símbolos, as diferenças que separam seus dois mundos, "o grande grupo controlado e a equipe dirigente", que representam dois estratos cuja distância social é prescrita e inamovível.

A organização penitenciária, para desempenhar estas atividades, centra sua atuação em práticas de aprendizagem social, as quais configuram o mesmo tipo de procedimento empregado pelas organizações complexas em geral, para germinar as premissas básicas que sustentam e mantêm seus padrões culturais. Isto ressalta a importância de conhecer as "sutilezas" desses padrões, visto que a presença da cultura organizacional como determinante das ações e decisões no âmbito destas organizações tende a ser mais evidente, porque é componente inerente de seu desempenho como "instituição total".

O que é atraente neste objeto de investigação é que

justamente essa exacerbação dos traços culturais configura um desafio adicional à sua análise, visto que é preciso evitar o reducionismo de explicar seus padrões através dos aspectos mais evidentes como, por exemplo, os códigos de linguagem e comunicação ininteligíveis ao observador externo utilizados pela população sentenciada e pelo corpo de funcionários; os ritos através dos quais são constituídas as *gangs* de encarcerados, mantendo sistemas de distribuição de poder e influência que extrapolam os limites da organização. E, vários outros padrões assemelhados que tendem a ressaltar os aspectos de exceção dessas organizações evidenciando apenas a sua especificidade e ignorando os traços que podem ser encontrados também na maioria das organizações complexas, que não são demarcadas pela "marginalização" com que as instituições que lidam com problemas sociais constringedores tendem a ser estigmatizadas.

Ou seja, esta mesma especificidade que evidencia as relações entre a cultura e o poder no âmbito da organização penitenciária, cria limites e riscos permanentes à investigação. Entre as limitações figuram as óbvias restrições de acesso a pessoas, dados, documentos e locais, que são utilizadas pelas organizações em geral para se protegerem da observação invasora de um diagnóstico que se aprofunda em seu íntimo; e, com mais propriedade e frequência são empregadas pelas autoridades do sistema penitenciário que concebem a impenetrabilidade como um grande trunfo das "instituições totais" para se manterem nos padrões estabelecidos.

Além destas restrições, que constituem em si elemento de análise da cultura dessas organizações figuram também os riscos, já referidos, de se permanecer nos níveis superficiais dos artefatos visíveis, dos comportamentos manifestos, das opiniões verbalizadas. A própria dificuldade de penetrar o universo penitenciário, não apenas nos limites físicos das muralhas, portões e cadeados mas, principalmente, nos limites invisíveis do pensar, do sentir, do comunicar, afastam o pesquisador de uma busca aprofundada.

Constrói-se, assim, uma face tristemente "folclórica" da cultura nas organizações penitenciárias que é muito adequada para mascarar os traços mais profundos que, efetivamente, influenciam seu perfil e as práticas que adota, contribuindo para manter a opacidade de seu funcionamento e a falta de conhecimento que se tem de sua atuação. Com isto, perde-se a possibilidade de identificar as similitudes e diversidades que os perfis e práticas das organizações penitenciárias apresentam em relação a organizações complexas voltadas para outras atividades-fins.

Entretanto, superados estes riscos e limitações, a análise pode ser enriquecedora visto que torna obrigatórios os cuidados já preconizados com conceitos, técnicas e posturas quando se analisa cultura e poder, conduzindo às possibilidades de avanço que estão propostas no escopo deste trabalho.

A escolha da organização penitenciária constitui um achado analítico, na medida em que sua inserção no aparelho ins

titucional do Estado torna ineludível seu envolvimento com as diversas esferas do político.

Esta localização do sistema penitenciário faz com que ele seja necessariamente orientado pelas diretrizes das políticas públicas (8), o que significa dizer que suas práticas estão interpenetradas pela ação de diferentes esferas de ação política:

- . a orientação que cada gestão governamental imprime ao setor;
- . as pressões formais e informais dos diversos segmentos políticos que influenciam o funcionamento do aparato estatal;
- . o peso da opinião pública mobilizada pelos meios de comunicação de massas;
- . a influência de diferentes grupos de interesses formados por agentes sociais internos ou externos ao sistema, como as redes de funcionários dos estabelecimentos penitenciários, os grupos sociais que atuam na defesa dos direitos civis e outros.

(8) O conceito de políticas públicas aqui adotado segue os critérios definidos por Kugelmas: trata-se de um conjunto de ações e decisões tomadas num "locus" institucional definido, que exprimem um mínimo de continuidade e coerência do Poder Público na sua esfera de autonomia (Kugelmas, E. - "Políticas Públicas na Administração Paulista." Caderno Fundap, 5(9):46-77, maio 1985). Adotando-se essa definição, suficiente para o emprego do conceito neste texto não se ignora, porém, a complexidade da polêmica que cientistas políticos e administradores estabelecem em torno da dificuldade de precisão conceitual e de instrumentos de avaliação das políticas públicas.

Deste modo, se em outros tipos de organizações complexas a proposta teórico-conceitual de "politizar a cultura organizacional" pode exigir um esforço de concepção, ao nível da imaginação criadora ou, no mínimo, um esforço de interpretação dos indicadores simbólicos do poder nos traços culturais detectados, na organização penitenciária ela se evidencia nas características mais frequentes do modelo institucional adotado, da estrutura organizacional implantada, das políticas organizacionais implementadas.

As organizações penitenciárias não podem subestimar seu atávico caráter político, como ocorre com outros tipos de organização que tendem a diluir este componente de poder presente em suas relações com o ambiente em que estão inseridas.

Isto significa dizer que por localizarem-se no "entroncamento" da ação política de diferentes níveis, desde a instância formal dos planos de governo até os jogos informais dos grupos de pressão, estas organizações não permitem ao pesquisador eludir que a cultura organizacional constitui o caldo no qual se misturam não apenas valores, crenças e princípios identificados como traços culturais, como também os processos de disputas, decisões e influências que mobilizam pessoas e grupos, articulados em redes através das quais fluem a distribuição e o exercício do poder na organização.

Mais ainda, a cultura da organização penitenciária não pode ser compreendida sem que se incorpore os atributos do

poder e dos mecanismos que este utiliza, o que significa que a compreensão da complexidade multifacetada destas instituições passa, necessariamente, pela abordagem de seus padrões político-culturais. E esta abordagem implica em incorporar um conceito muito amplo do poder político, desde o poder formalmente constituído pelo Estado que se consubstancia na ação formal dos aparelhos administrativos, até os poderes que se exercem em níveis variados e pontos diferentes da estrutura social, penetrando na vida cotidiana do corpo social. Esta redefinição dá ao poder organizacional um caráter estritamente relacional ramificado através de formas regionais e locais que se materializam nas práticas organizacionais cotidianas, ultrapassando os limites dos regulamentos, das normas e das próprias regras do direito constituído. Este "poder capilar", inserido no próprio corpo da organização, exercita-se através de práticas de coerção disciplinar que garantem a coesão, mediante as relações de pessoas e grupos que se distribuem em redes multiformes e mutáveis. Logo, a própria contestação do poder, isto é, as resistências às intervenções, ações e decisões, ocorrem no interior dessas redes múltiplas de relações de forças.

É importante assinalar que quando se ressalta a vigência do poder disciplinar na organização penitenciária, não se está fazendo referência exclusiva às práticas de dominação através das quais a instituição controla a massa de encarcerados custodiados pelo sistema penal. Antes, procura-se demonstrar que, justamente por estar embutido nos padrões culturais vigentes o poder organizacional está presente em todas as esferas da

instituição, atinge diferentes agentes organizacionais e é por eles manipulado nas disputas de interesses e influências. Configura-se, portanto, como prática social resultante das articulações de forças e interesses circunscritas a uma determinada área de ação.

Através de práticas disciplinares o poder organizacional ordena as multiplicidades humanas cujo controle é essencial para a manutenção da própria organização enquanto tal. Este controle, fundamenta-se nas próprias contradições presentes no sistema social em que a organização está inserida. Por isto, o poder organizacional não deve ser ingenuamente atribuído a determinadas pessoas ou grupos nem, tampouco, localizado em algum ponto específico da estrutura organizacional. Por não constituir uma entidade que possa ser possuída, o poder difunde-se através de práticas disciplinadoras, que no caso da penitenciária concentram-se no gerenciamento do conflito, que não é minimizado ou mediado, mas mantido como elemento regulador das relações e diferenciador da organização.

Estas características da organização penitenciária indicam-na como a situação organizacional em que é mais evidente a interação entre os padrões culturais e os processos de poder na manutenção da própria configuração da organização. Isto é, a iminência do conflito, de suas proporções dantescas e das consequências imprevisíveis e sempre violentas que acarreta constitui uma chave-mestra para compreender os ritos, códigos e mitos que são usados para caracterizar as prisões e mantê-las inexpug

náveis às mudanças administrativas e organizacionais.

Configura-se, assim, a profunda relação que se estabelece entre os padrões da cultura organizacional e os mecanismos de poder, os quais interagindo entre si, garantem a manutenção da organização enquanto tal, reforçando o processo de identidade dos agentes sociais que a constituem com os valores e premissas que justificam seu modo de ser.

Quanto maior for o grau de precisão com que se puder identificar as formas através das quais se processa esse imbricamento entre os aspectos culturais e políticos da organização, maior será a capacidade dos diagnósticos de clima e cultura organizacional ultrapassarem as abordagens descritivas e elaborar modelos explicativos das dimensões do ser, pensar e sentir dessas organizações. Por decorrência dessa compreensão mais ampla e fundamentada dos fenômenos verificados empiricamente haverá melhores condições para o aperfeiçoamento da intervenção inovadora, visto que os insucessos na implementação de mudanças organizacionais têm sido atribuídos à dificuldade de identificar e gerir as reações de resistência apoiadas em insuspeitados polos de poder, que só poderão ser detectados na especificidade cultural da organização.

4. POTENCIALIDADES E LIMITES DO MATERIAL EMPÍRICO UTILIZADO

Neste trabalho utilizo o material empírico proveniente dos levantamentos de campo realizados em dois projetos de pesquisa. Convém historiar sucintamente a concepção e execução destas pesquisas, porque a descrição dos seus objetivos e conclusões e, mesmo, das etapas em que se desenvolveram são muito significativas para a melhor compreensão da potencialidade e das limitações dos dados existentes para fundamentar esta reflexão acerca da cultura e do poder em organizações complexas.

O primeiro destes projetos foi concebido e executado entre 1983 e 1985, surgindo na esteira de um conjunto de estudos realizados sobre a questão da violência urbana (9). A pesquisa procurava investigar as práticas de reintegração social utilizadas nos estabelecimentos do sistema penitenciário paulista, a percepção que os sentenciados tinham dessas condições vivenciadas nas instituições e qual o papel que essa experiência exercia sobre a trajetória desses homens desde a delinqüência

(9) Esta linha de pesquisas foi realizada junto ao CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, com apoio da Ford Foundation. Fazem parte dessa Linha: Meninos da Rua (1980) de minha autoria, patrocinado pela Comissão Justiça e Paz; Violência, Povo e Polícia (1983) de M. Victoria Benevides; O Direito da População à Segurança (1985) de minha autoria. A pesquisa "Cidadania e Violência", que subsidia este trabalho, foi coordenada conjuntamente pelo Prof. Bóris Fausto e por mim.

até a punição. Centrava-se, portanto, o foco dos instrumentos de coleta de dados sobre o sentenciado, utilizando-se as informações sobre o ambiente organizacional apenas como o contexto explicativo e referencial do problema pesquisado. Para identificar a especificidade dessas características organizacionais foram utilizados: a análise de documentos internos do estabelecimento como relatórios e regulamentos e as informações cadastrais dos sentenciados; as entrevistas com funcionários de todos os níveis e especialidades; e a observação sistemática do funcionamento das principais áreas da organização penitenciária.

Entretanto, antes mesmo da entrada em campo, na fase de delineamento da pesquisa, já se intuía que a amplitude e o escopo do problema de investigação poderiam ser modificados pela apreensão da realidade estudada. As freqüentes convulsões de violência que, periodicamente, extravasavam através da imprensa; as ambíguas e, até mesmo contraditórias, críticas e questões de que são alvo as políticas penitenciárias; e, principalmente a clara percepção de que as prisões são instituições falidas, já que não conseguem recuperar o delinqüente nem diminuir a delinqüência; constituíam alguns indicadores de que a complexidade do problema aumentaria quando se entrasse em contato direto com as organizações e seus públicos internos.

As organizações penitenciárias são muito pouco conhecidas, principalmente no Brasil onde há carência de estudos especializados. Se de um lado essa escassez pode indicar um relativo desinteresse dos pesquisadores por esse tipo de organiza

ção; de outro lado, ela ressalta a eficácia com que os estabelecimentos penitenciários lograram manter-se isolados do interesse e da atenção da sociedade civil e do próprio Estado. Essa impermeabilidade tem permitido que se mantenham como modelos organizacionais em permanente crise, porém imunes às propostas de mudanças técnicas, administrativas e políticas.

No final dos anos 70, entretanto, a preocupação de pesquisadores sociais com as temáticas da violência urbana e o próprio aumento da visibilidade do crescimento das taxas de criminalidade nos centros mais desenvolvidos, começam a gerar no Brasil estudos voltados para a análise da atuação das instituições policiais, judiciárias e penitenciárias. As propostas pioneiras de pesquisa, como o estudo de Ramalho (1979) na Casa de Detenção de São Paulo, as análises de Paixão (1982) sobre a Polícia Civil em Belo Horizonte e o trabalho que realizei em 1980/1982 estudando a violência policial na periferia da Capital de São Paulo, padecem todos da enorme carência de dados e informações fidedignos, assim como, dos obstáculos criados pelas autoridades de diversos níveis para impedir levantamentos empíricos no próprio âmbito das organizações estudadas.

A presença de pesquisadores para observar o funcionamento das delegacias, entrevistar funcionários alocados nos órgãos das Secretarias de Segurança Pública e da Justiça e compulsar registros dos arquivos e cadastros dos estabelecimentos penitenciários era fortemente repelida com o inevitável argumento dos riscos de segurança que "estranhos" traziam para o funciona

mento regular dessas organizações. Este argumento, cuja validade dificilmente pode ser questionada por quem não pertença ao corpo da instituição é maximizado, de modo a desmotivar o próprio pesquisador acenando-lhe com a falta de segurança pessoal e a dificuldade de compreender um universo tão diverso do seu, que inviabilizará a consecução de seu projeto.

Assim, as pesquisas cuja proposta metodológica exigiam a presença dos pesquisadores no interior dos estabelecimentos penitenciários são impedidas de realizar completamente seus levantamentos de campo, ou limitadas ao espaço físico determinado pelas autoridades; não podem apreender o conjunto organizacional porque têm acesso impedido a determinadas áreas, atividades e pessoas; o material recolhido é submetido a censuras, inúmeras fontes de dados são rotuladas de confidenciais e os contatos pessoais são estritamente vigiados. Apesar disso, no início dos anos 80 surgem estudos que analisam aspectos específicos da realidade penitenciária, mas que contribuem para que se comece a esboçar as características mais gerais dessas organizações. Estão entre estes, além do trabalho de Ramalho já citado, os estudos sobre os sistemas aberto e semi-aberto realizados, respectivamente por Evangelista (1982) e Celém (1983); a análise descritiva das condições de vida dos encarcerados elaborada por Lemgruber (1983) e a análise do funcionamento da PAN - Penitenciária Agrícola de Neves elaborada por Paixão (1985). Contribuíram também os levantamentos jornalísticos de Percival de Souza condensados em duas publicações (1977 e 1984) e o marcante relato pessoal de Torres (1983) publicado em *Marcou, Dançou*.

As primeiras etapas do trabalho de campo desta pesquisa foram realizadas nesse contexto de carência de conhecimento e dificuldades de acesso. Por isto foram utilizadas técnicas e posturas antropológicas visando reconhecer o ambiente e identificar os agentes sociais com uma abordagem exploratória. Gradativamente foram adicionados os instrumentos das entrevistas semi-estruturadas realizadas com os funcionários; e das entrevistas em profundidade e histórias de vida realizadas com os sentenciados. Concomitantemente eram analisados os conteúdos de documentos de caráter técnico e administrativo existentes no estabelecimento, o que remeteu para a necessidade de rastrear os aspectos formais da organização junto aos órgãos de coordenação (COESPE) e de subordinação hierárquica (Secretaria da Justiça), nos quais foram realizados levantamentos documentais e entrevistas de autoridades e especialistas.

Numa fase mais adiantada, quando as histórias de vida e as entrevistas em profundidade propiciaram identificar alguns traços comuns na população sentenciada, nas trajetórias e nos projetos de vida formulados pelos detentos fez-se um levantamento dos dados cadastrais para aferir uma espécie de perfil do sentenciado. Nessa época, quando a presença dos pesquisadores já era mais familiar e menos cerceada, a observação em campo tornou-se participante de algumas atividades onde isto era possível, como: a organização de atividades de lazer, a estruturação de grupos e comissões de trabalho, a orientação a sentenciados estudantes e outras.

Resultou dessa vivência intensa do trabalho de campo, no qual se procurava conhecer as características de funcionamento da instituição, que as intuições iniciais se transformassem em novos problemas de investigação, os quais ampliaram e aprofundaram o escopo original do projeto de pesquisa. Conhecendo, ainda que de forma genérica e exploratória, o dia-a-dia da "Penitencia" (10) ficou evidente para os pesquisadores que qualquer estudo sobre a criminalidade e a violência deveria passar, necessariamente, pelo conhecimento da influência da ação institucional, da ineficácia de suas propostas ressocializadoras, da defasagem entre o seu discurso do "recuperar" e a sua prática do "punir".

Não há, nem nunca houve, nestas constatações sobre o papel da instituição prisional nenhum pressuposto maniqueísta, que pretenda justificar os casos de violência criminal, ou os incrementos das taxas de criminalidade, como decorrência exclusiva de uma ação institucional ineficiente. Há, porém, a intenção de remeter a questão prisional para instâncias de reflexão e debate mais sérios, onde seja tratada como o grave problema político e organizacional que efetivamente é; não sendo simplesmente reduzida a uma questão de se reestruturar um serviço público para que dê conta dos comportamentos individuais desviantes. A primeira dessas instâncias de discussão é a que remete a questão penitenciária para o âmbito da definição do papel do

(10) "Penitencia" é o diminutivo irônico e afetivo com o qual os sentenciados denominam a Penitenciaría da Capital. Parece existir uma associação entre a idéia de pequena pena, contradizendo as características do estabelecimento que sendo uma instituição de segurança máxima só recebe sentenciados catalogados pelo Judiciário como indivíduos de alta periculosidade e que devem cumprir penas muito prolongadas.

Estado. Significa dizer que as prisões devem refletir o tipo de controle social considerado adequado pela sociedade. A segunda remete para a necessidade de aperfeiçoar as organizações do sistema penitenciário, de modo que elas efetivamente cumpram os objetivos designados para sua existência.

Estas preocupações passaram a constituir as diretrizes gerais da pesquisa que desfocou o levantamento de dados da figura do sentenciado para, gradativamente, incorporá-lo num processo de identificação das características de estrutura e funcionamento da organização penitenciária. Com esta mudança de foco foi possível observar que emergiam da realidade estudada os traços que permitiam identificar padrões da cultura organizacional vigente, assim como, indícios da existência e do funcionamento de redes de relações informais atuantes em momentos de ação e decisão. Embora não fossem previamente definidos como objeto da investigação, esses aspectos passaram a ser coletados devido a frequência e intensidade com que foram detectados no cotidiano organizacional.

Os primeiros indícios que suscitaram essa mudança na linha da pesquisa foi a própria eficácia constatada que a organização penitenciária atingia em seu objetivo de resguardar o próprio isolamento. Desde os contatos iniciais, mais formalizados, com autoridades e funcionários do sistema para obter as autorizações de acesso e as orientações básicas sobre como "um estranho no ninho" deveria comportar-se para compreender a realidade organizacional, sempre foi perceptível o cuidado em mascar

carar informações e impedir aprofundamentos. Isto levantava a indagação sobre os motivos que levavam um órgão do serviço público esmerar-se em manter-se à distância, como se tivesse incorporado o estigma da marginalização com que são identificados os sentenciados que deve custodiar.

Essa estranheza assumiu formas mais definidas quando se percebeu que o cioso isolamento que visava "proteger" os estabelecimentos e seus custodiados da curiosidade pública cumpria também o importante papel de lhes garantir uma ampla autonomia de ação e funcionamento. Tal observação confirmou-se pela verificação de que, apesar do sistema penitenciário ser estruturado com uma concepção sistêmica, na realidade não existe uma coordenação que efetivamente padronize ações e decisões, conforme diretrizes comuns ao conjunto de estabelecimentos. Embora estejam subordinados a uma entidade coordenadora, que emite normas e orienta algumas ações, os estabelecimentos penitenciários são organizações individualizadas, com funcionamento determinado por sua especificidade biográfica e pelo estilo de gerenciamento de sua administração. Isto torna, de um lado, totalmente desnecessárias políticas públicas que abranjam o setor como um todo e, de outro lado, cada organização um "feudo" de poder e um "gueto" de cultura organizacional específicos.

Como "feudos" essas organizações são geridas como sistemas patrimonialistas, que assentam suas bases em redes informais de relacionamento interpessoal ou grupal, as quais exercem papel preponderante em processos decisórios. Os inúmeros gru

pos, constituídos por funcionários e sentenciados, mantêm-se com formas de composição e arranjos diversos, as quais se adaptam às necessidades conjunturais o que lhes dá uma maleabilidade que reforça a natural dificuldade em mapeá-los e identificar sua atuação. Apesar disto o quadro observado indica com clareza que estas organizações estão sustentadas pela alta correlação que se estabelece entre estas redes de poder e os padrões culturais que as admitem e estimulam.

É importante ressaltar que a conjuntura específica do período em que o levantamento de campo foi realizado permitiu uma observação mais nítida dessas evidências. Em 1983 iniciara-se a gestão Montoro no governo estadual que se caracterizava por uma proposta de ampliação da participação da sociedade civil na administração pública. Especificamente na área da Justiça, a qual se subordina o sistema penitenciário, o Secretário de Estado elaborou um projeto, ao mesmo tempo ambicioso e idealista, de compatibilizar a contenção da criminalidade com uma política de valorização dos direitos humanos (11); permitindo, concomitantemente, maior transparência do funcionamento do sistema para a opinião pública.

Internamente promoveu mudanças de pessoas em cargos-

(11) A própria escolha do titular da pasta evidenciava os propósitos de mudança dessa gestão governamental. O dr. José C. Dias, notório advogado paulista dedicara-se à defesa de presos políticos durante os governos militares e concretizara suas fortes convicções cívicas como Presidente da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. Desde os seus primeiros pronunciamentos públicos como Secretário de Estado expressou argumentos favoráveis ao respeito às regras mínimas no tratamento dos sentenciados, ao estímulo à sua escolarização e profissionalização e à viabilização do atendimento de suas necessidades, principalmente, de assistência jurídica, médica e social. A coerência ideológica dessa proposta, que não se refletiu em consistência de ação semelhante, suscitou intensa reação contrária no interior do sistema, que culminou por obter o apoio de setores mais conservadores da sociedade e foi manipulada pela política partidária para desestabilizar o secretário.

chave, abrindo a oportunidade de ingresso de profissionais de outras áreas para ocuparem postos de confiança. Estas mudanças propiciaram, de um lado, maiores facilidades de penetração dos pesquisadores no interior da organização penitenciária e, de outro, freqüentes oportunidades de observar o esforço dos agentes organizacionais em preservarem a tradicional impenetrabilidade, visto que durante todo o período se exacerbaram as atitudes de resistência às propostas de mudança em algumas práticas tradicionais.

Mas foram essas mesmas condições propícias ao alargamento do foco da pesquisa, que num certo momento, impediram a continuidade do trabalho de campo, quando a queda do Secretário na articulação eleitoral de 1985, abortou as iniciativas de mudança esboçadas e voltou a fechar os portões do universo penitenciário ao acesso dos pesquisadores. Entretanto, o material coletado era suficiente para elaborar algumas reflexões que exigiam, em contraponto, o conhecimento mais maduro de outros aspectos complementares que permitiriam seu desenvolvimento.

Era preciso recuperar e sistematizar idéias, conceitos e teorias que vinham sendo elaborados no campo das investigações sobre clima, cultura e poder nas organizações complexas. Não apenas proceder a revisão bibliográfica multidisciplinar, mas, principalmente, encontrar o veio da ligação epistemológica entre cultura e poder com capacidade de explicar as relações observadas.

E, para enquadrar as características organizacionais analisadas havia necessidade de compreender os aspectos formais de constituição e implantação do sistema penitenciário paulista, evitando-se o risco de interpretar como fenômenos conjunturais alguns aspectos da organização penitenciária que são oriundos da história de constituição e consolidação dessas instituições.

Instigado por essa carência de conhecimento foi concebido um segundo projeto de pesquisa, realizado no período 1986/1988, com o objetivo de analisar a estruturação do sistema penitenciário paulista para compreender seu funcionamento e evolução, através do levantamento dos documentos que registram e formalizam esse processo (12).

O projeto centrou-se na análise das políticas públicas penitenciárias implementadas pelo governo do Estado de São Paulo no período de 1950 a 1985, visando identificar as relações entre as mudanças sociais e políticas, que transformaram profundamente a composição urbano-industrial nesse período e as principais alterações verificadas na estrutura e funcionamento do sistema penitenciário. Ao privilegiar este objeto de análise a pesquisa procurou ressaltar a dimensão política da questão penitenciária, visto que o debate público e as propostas técnicas tendem a mascarar a necessidade fundamental de que o Estado e a sociedade definam o tipo de controle social que pretendem ter e

(12) Esta pesquisa também foi realizada no CEDEC, com patrocínio da Ford, em continuidade ao projeto anterior sendo, nesta fase, coordenada conjuntamente com o prof. Sérgio Adorno de Abreu.

os resultados que dele esperam obter, em termos de garantias de segurança pública e manutenção da justiça para todos os cidadãos.

A abordagem adotada na pesquisa foi a reconstrução histórico-sociológica, que permitia acompanhar a expansão física do sistema penitenciário paulista no contexto das transformações macroestruturais ocorridas no Estado de São Paulo, no período estudado. Esta perspectiva histórica recoloca indagações cruciais para a compreensão das características organizacionais dos estabelecimentos penitenciários, dentre as quais destacam-se:

- . quais as diretrizes que orientaram o poder público para equacionar a questão penitenciária em diferentes momentos?;
- . como se definiram, então, os projetos de expansão física e modernização técnica do sistema?;
- . por que as políticas penitenciárias fracassam ao longo do tempo e apesar de tais projetos?

O levantamento de fontes documentais abrangeu a legislação específica do setor, os documentos normativos do sistema, os planos de ação governamentais e as atividades descritas nos relatórios do governo; assim como, os registros sobre problemas penitenciários encontrados nos debates parlamentares e na imprensa periódica.

O perfil do sistema foi inferido da análise de 545 atos normativos levantados que compreendem leis, leis-complementares, decretos-leis, decretos, portarias, resoluções, atos administrativos, provimentos, comunicados, ordens de serviços, despachos, termos de convênios, moções, instruções normativas, pareceres, regulamentos e regimentos internos, os quais abrangem a documentação do período a nível estadual (13). Para apreender, concomitantemente, o universo ideológico em que germinaram as políticas penitenciárias e as realizações concretamente implementadas no setor foram analisadas as mensagens anuais do governo do Estado à Assembléia Legislativa, as quais abrangem as dez gestões governamentais que se sucederam nesses 35 anos estudados.

A melhor compreensão, tanto do perfil do sistema quanto da geração e implementação das políticas do setor, exigiu a coleta adicional de dados referentes à ação da Polícia Civil e Militar e do funcionamento do Poder Judiciário no âmbito da Justiça Criminal. Esta complementação realizada apenas quando estes dados eram essenciais à compreensão do conteúdo das políticas penitenciárias, ou quando se fazia necessário cotejar a ação do Estado nessas diferentes áreas administrativas demonstrou, com clareza, que as esferas de competência estão difusas em vários aspectos do funcionamento das organizações penitenciárias.

(13) O relatório da pesquisa explica com maiores detalhes que o mapeamento das políticas públicas deveria considerar a autonomia relativa da administração estadual no contexto do regime federativo brasileiro (Kugelmas, 1985). Entretanto, as dificuldades inerentes à identificação dos atos normativos editados na "lex" federal conduziram à opção de restringir o âmbito documental da pesquisa.

Os resultados dessa pesquisa indicam que nos 35 anos estudados, o sistema penitenciário paulista vivenciou um quadro de crise permanente para o qual o Estado nunca ofereceu propostas de solução abrangentes e fundamentadas numa política de controle social explícita. Ao contrário, os documentos analisados, que constituem parca e pobre memória do desempenho do sistema, ressaltam que os projetos governamentais foram elaborados sem que se questionasse a eficácia das práticas prisionais adotadas, como simples resposta quantitativa ao crescimento físico da demanda de vagas, sendo esta mesma mal dimensionada em virtude da falta de precisão dos dados acerca das necessidades de expansão do sistema.

Apesar das profundas mudanças políticas, sociais, econômicas e culturais que marcaram a história do Estado de São Paulo nesses 35 anos, os projetos de expansão do sistema penitenciário não consideram que o funcionamento dessas organizações sofreria as influências das transformações que ocorriam na sociedade abrangente. Ignorando as modificações que se verificam no próprio perfil da população atendida, as organizações penitenciárias tendem a manter uma gestão do sistema que se caracteriza pela vigência de seus padrões patrimonialistas, que não estão explicitados em normas e regulamentos, mas que se tornam evidentes pela própria "continuidade administrativa" que caracteriza o setor. Essa continuidade é obtida através de um eficiente sistema de "gerenciamento" das redes de relações informais, dos sistemas internos de comunicações, do conjunto de influências, interesses e pressões com que funcionários e sentenciados

manipulam e são manipulados no cotidiano da organização.

Este "gerenciamento" ocupou o vácuo criado pela ambigüidade das políticas públicas que nunca definiram diretrizes concretas para o setor, não estruturaram as atividades-fins dos estabelecimentos nem, tampouco, estabeleceram metas ou avaliaram resultados obtidos pelas práticas organizacionais. Estas vicejaram no sentido de garantir a continuidade desse *status quo*, que dependia de manter este distanciamento em relação ao Estado e essa invisibilidade em relação à sociedade, o que exigia fortalecer a crença na necessidade do isolamento e da inexpugnabilidade para garantir sua própria sobrevivência.

5. POTENCIALIDADES E LIMITES DE UMA ANÁLISE CENTRADA NAS RELAÇÕES ENTRE PODER E CULTURA

Os resultados de ambas as pesquisas se complementaram permitindo traçar um cenário do sistema penitenciário paulista, do qual ressaltava que a indefinição dos parâmetros institucionais vem propiciando que as organizações que o compõe criem suas próprias práticas técnicas e administrativas, independentemente do desempenho que apresentem quanto aos resultados de sua ação. Se as conseqüências desse problema são facilmente constatáveis através de uma medida de senso comum da ineficácia dessas instituições, a compreensão do modo como se constitui essa síndrome é bem mais complexa. Isto estimulou a busca de um modelo explicativo que permitisse analisar as características e o funcionamento das prisões enquanto organizações, dando um dimensionamento mais adequado aos aspectos culturais e políticos que são, neste caso, importantes definidores do quadro apresentado.

Embora seja difícil aquilatar em que medida um modelo como este é suficiente para explicar as diversas formas organizacionais encontradas na realidade pode-se, com certeza, afir

mar que ele não se aplica exclusivamente às prisões, ou mesmo às "instituições totais" em geral. Decerto algumas características destas permitem o agravamento de certas distorções e tornam alguns aspectos mais evidentes do que em outros tipos de organizações. Considera-se, porém, que isto apenas contribui para uma melhor composição do modelo enquanto tal, já que sua aplicação deverá ser adequada à especificidade de cada situação analisada.

Mesmo para ser utilizado na análise de instituições prisionais o modelo proposto não pode ser considerado acabado, visto que neste estágio de reflexão e elaboração ele se constitui, mais propriamente, num esboço de idéias articuladas, que pode funcionar como instrumento analítico nos diagnósticos organizacionais em que se enfoca o papel do poder e da cultura e como conjunto de categorias a serem observadas, quando se pretende intervir nessas esferas das organizações complexas.

O primeiro nível de abordagem das organizações proposto neste modelo é o que apreende o contexto abrangente no qual elas estão inseridas, identificando as relações que são significativas, no sentido de influenciarem a permanência ou mudança de traços culturais e políticos que as caracterizam. No caso das organizações penitenciárias esta esfera de análise pode ser realizada pesquisando-se:

- . o processo histórico de desenvolvimento do sistema, que fornece as origens dos traços mais permanentes permitindo reconhe

cer causas, situações, atores que foram marcantes na composição do "caldo" de cultura e do quadro de relações existentes; e,

- . a evolução das políticas públicas que vem direcionando a atuação do sistema e que são recodificadas no plano de cada organização específica.

Compreender esta inserção da organização estudada no contexto mais amplo parece-me fundamental para inferir a natureza dos padrões culturais e políticos que apresenta. Schein aponta para esta necessidade quando ressalta a importância de se recuperar o papel dos fundadores da organização para analisar o processo de moldagem desses padrões. Em seu modelo, o Autor confere grande relevância à investigação do histórico da organização, principalmente, do modo como os empreendedores equacionaram os problemas iniciais, imprimindo sua visão-de-mundo e seu modo de conceber o desempenho dessa organização nesse mundo (14).

Em estudos brasileiros recentes sobre os padrões culturais das organizações os pesquisadores enfatizam também a importância de recuperar o processo de criação e a inserção da organização no contexto político e sócio-econômico. No trabalho de Fleury (1987) sobre as empresas estatais é descrito o papel mítico exercido pela trajetória de alguns diretores que marca

(14) SCHEIN, E. - "Organizational culture and leadership", S.F., Jossey Bass Publ., 1985.

ram os momentos da história da organização, nos quais determinadas decisões e iniciativas foram significativas para seu desenvolvimento (15). No estudo de Segnini (1988) sobre uma organização bancária é analisada a influência do empreendedor na construção de uma identidade organizacional baseada em valores e ideais que lhe são muito próprios, os quais passam a permear a atuação da empresa, o comportamento dos funcionários e, principalmente, as práticas de disciplinamento do trabalho, porque se mostram muito adequados às metas e objetivos do empreendimento enquanto tal (16).

Estas análises enfatizam o papel de pessoas que marcaram a trajetória da organização com suas idéias e ações, passando a constituir seu "patrimônio cultural" verdadeiro e mítico, enquanto o referencial histórico e o contexto sócio-político são o "pano-de-fundo" para a compreensão do quadro organizacional. Ampliando-se o foco de abordagem, no entanto, creio que se pode avançar na constituição desse modelo explicativo ressaltando a influência de fatores macroestruturais na formação dos padrões culturais e políticos específicos das organizações complexas. Estão nesta categoria as políticas públicas que configuram o conjunto de diretrizes de ação para a organização de um determinado setor e por isto são, concomitantemente, o repositório das demandas sociais e do "patrimônio cultural" dessas organizações. Isto é mais evidente nas instituições públicas que, por

(15) FLEURY, M.T.L. - O Simbólico nas Relações de Trabalho, tese apresentada à FEA-USP, São Paulo, 1987.

(16) SEGNINI, L. - A Liturgia do Poder, EDUC, PUC-SP, 1988.

fazerem parte do aparelho do Estado apresentam uma relação mais explícita com os determinantes ideológicos deste. Entretanto, quando se observa o funcionamento de outras organizações complexas verifica-se que seus procedimentos também estão respaldados nos fundamentos de determinadas políticas públicas, com as quais sempre guardam algum grau de identidade. Alguns exemplos podem ser indicados, quando se analisa a relação entre as práticas de treinamento e desenvolvimento de pessoal adotadas em empresas privadas e as diretrizes das políticas de formação profissional vigentes no país; ou, entre os procedimentos de criação e absorção de inovações tecnológicas e os rumos das políticas de industrialização adotadas.

Numa segunda esfera de análise deve-se apreender a especificidade aparente das organizações estudadas, como: as características da estrutura organizacional, o conteúdo das políticas organizacionais, os procedimentos e práticas efetivamente adotados no dia-a-dia. Neste nível, que Schein denomina o dos "artefatos visíveis da cultura" os dados são de diversos tipos e fontes, abrangendo desde informações arquitetônicas e do ambiente físico até documentos que registram o cotidiano organizacional. O grande desafio que se coloca ao pesquisador não está, portanto, na obtenção de informações, mas na seleção daquelas que são fidedignas e na análise que penetre além da aparência formal, desvendando a realidade do funcionamento da organização

No caso das prisões este jogo entre aparência e realidade pode ser extremamente complexo porque desde o discurso dos

agentes institucionais até o texto dos documentos oficiais, praticamente em todas as fontes de informações, utiliza-se uma linguagem, ora ambigua, ora cifrada, que termina por colocar o pesquisador inseguro da precisão de seu levantamento e temeroso de transformar suas análises num arroubo de ficção literária. Por exemplo, a análise dos comunicados de punição de sentenciados por atos de indisciplina mantém uma aparência de ordem e justiça na relação entre estes e seus guardiães; a qual é desmistificada quando se compara uma série, seja temporal ou pessoal, desses documentos e se constata a arbitrariedade de critérios com que se administram essas "penas dentro da pena", que configuram uma ilegalidade legitimada pelo procedimento.

Dentre as inúmeras possibilidades de "artefatos" passíveis de análise, creio que se pode destacar, como enriquecedores para a compreensão da passagem entre o formal e o real no funcionamento das organizações complexas:

- . as características de formatação e funcionamento de suas estruturas — organizacional e funcional —; as quais indicam a passagem entre os aspectos formais e informais das relações de poder e dos fluxos de comunicações vigentes;
- . o conteúdo explícito das políticas adotadas para execução das atividades-fim e para viabilizar o funcionamento da organização, comparado às práticas efetivas observadas, as quais podem estar implícitas no discurso dos agentes, ou podem, até mesmo, contradizer o conteúdo desse discurso;

. os procedimentos empregados no processo de socialização dos agentes institucionais, os quais desvendam os valores subjacentes à cultura organizacional, na medida em que eles se constituem, como aponta Van Maanen (1978) em estratégias, mais ou menos difusas, através das quais as pessoas são levadas a compreender o sistema de símbolos utilizados e a se adequarem à natureza e objetivos da organização (17).

As políticas organizacionais constituem uma categoria analítica importante neste nível porque elas incorporam o conteúdo das políticas públicas, que estão numa esfera mais abrangente, redefinindo-o para especificidade da organização estudada. Neste trânsito agregam-se os principais elementos culturais e políticos constituintes dessa especificidade, tornando a política organizacional uma expressão viva da conjunção entre os fatores internos e externos, nesse processo de conformação do perfil e da identidade das organizações complexas.

Na análise das organizações penitenciárias são importantes as políticas organizacionais que visam as intervenções técnicas, isto é, voltadas para a consecução das atividades-fim das instituições; e, aquelas que objetivam intervenções administrativas, ou seja, detêm como sentido predominante a manutenção do funcionamento do sistema.

Os processos de socialização que as organizações com

(17) VAN MAANEN, J. - "People processing of organizational socialization", Organizational Dynamics, 1978.

plexas utilizam para incorporar novos membros e reforçar a integração daqueles que permanecem, constituem estratégias vitais para manterem e reproduzirem seu universo simbólico. Em seu estudo Segnini (1988) ressalta entre as estratégias socializantes o uso do treinamento como instrumento de conformação às características organizacionais:

"O 'treinamento de pessoal' (...) objetiva a formação ou o aperfeiçoamento da força de trabalho para a realização da tarefa. Além disso, e mais do que isso, o treinamento objetiva a formação de valores, idéias, comportamentos em conformidade com a lógica organizacional.

Assim sendo, como qualquer outro mecanismo de controle utilizado pelas organizações, as formas e os conteúdos dos programas de treinamento não podem ser considerados como entidades autônomas; estabelecem um sistema dialético em relação aos nexos constitutivos do sistema social no qual se inserem. Isto quer dizer que devem ser compreendidos como expressão das contradições subjacentes que os produzem. Objetivam a minimização do campo de conflitos e maximização da produtividade" (18).

Em organizações penitenciárias, a análise dos proces

(18) SEGNINI, L. - op. cit., p. 74.

tos de socialização deve ser mais abrangente do que o estudo das práticas de seleção, treinamento e avaliação utilizadas, porque não apenas o funcionário mas também o sentenciado, sujeito da ação institucional, deve ser incorporado à lógica organizacional e "docilizado" pela internalização dos valores que a sustentam. Isto aumenta a complexidade da análise porque, contraditoriamente, os dois públicos internos da organização que se pressupõe sejam essencialmente diferentes entre si, de fato, mostram-se semelhantes quanto a permeabilidade que apresentam em relação à identidade organizacional.

Finalmente, para penetrar a intimidade onde se realizam as relações entre cultura e poder há que se compor os aspectos até aqui analisados com os obtidos numa terceira esfera de investigação e análise. Nesta, é importante apreender:

- . a emergência de incidentes críticos, tanto no processo histórico da organização, quanto no cotidiano observado, através dos quais é possível detectar os mecanismos de ação, reação e decisão acionados em cada circunstância, identificando as semelhanças e diferenças que podem explicar a utilização e a eficácia deles;
- . o mapeamento das redes sociais estabelecidas para fazer fluir comunicações e transitar influências através do corpo organizacional e a identificação dos arranjos e reformulações dessas redes em diferentes conjunturas.

O conceito de rede social é utilizado na acepção cunhada por Mitchell, Bott & Turner (1973), em suas pesquisas na área de Antropologia Cultural, isto é, um construto analítico que apreende determinadas relações sociais através de um estudo morfológico e qualitativo, que pode ser representado graficamente pela construção de uma rede, na qual a disposição das linhas é uma interpretação da direção, sentido, alcance (e/ou outros atributos da relação estudada) das atitudes manifestas pelas pessoas envolvidas (19). A identificação e até mesmo essa composição gráfica das redes existentes no interior das organizações complexas pode vir a ser um instrumento essencial de análise e intervenção, principalmente quando se pretende instaurar ou administrar mudanças organizacionais que atinjam a profundidade dos padrões culturais e das relações de poder.

Entretanto, apesar da clareza com que o conceito é definido pelos Autores creio que, no estágio ainda imaturo da pesquisa e do conhecimento sobre tais aspectos das organizações complexas, esse mapeamento pode ser mais sugerido como instrumental adequado do que propriamente utilizado desse modo. Procurando-se, porém, enquadrar os dados de realidade nesse esquema analítico já é possível caminhar para um aperfeiçoamento do instrumento que aumente sua possibilidade de utilização.

No caso do sistema penitenciário, essas redes só pode

(19) MITCHELL, J.C. - "The concept and use of social network", in Human Relations, v. 8, 1973.

dem ser difusamente identificadas na emergência de conflitos de poder, quando se articulam de forma mais explícita mas nunca permanente, para eliminarem pontos nevrálgicos de disputas de interesses e influências. As ligações podem ser estabelecidas por laços funcionais, hierárquicos, de amizade, parentesco e lealdade, ou por uma inexplicável mistura destes. Os grupos têm dimensões variadas e podem extrapolar tanto os limites físicos de cada estabelecimento, quanto os limites tênues que separam níveis hierárquicos e, mesmo, o corpo de funcionários e dirigentes da população prisional. Nesta "zona cinzenta" onde sentenciados e guardiães redefinem temporariamente seus papéis é praticamente impossível penetrar, o que não impede, porém, que se possa intuir a força de pressão e a capacidade de manobra advindas deste poder de articulação e mobilização.

Estas inferências podem ser mais fundamentadas na análise de situações críticas, quando algumas pontas desse *iceberg* emergem indicando seu tamanho e a direção em que caminha. Por isto, a identificação e avaliação de incidentes, selecionados no âmbito dos fenômenos ou problemas que se quer analisar, constitui um procedimento analítico que viabiliza trabalhar com estas categorias, apesar da insegurança quanto à confiabilidade dos dados e a amplitude das interpretações dele derivadas.

Neste estudo, como o enfoque reside na apreensão de como o poder e a cultura interferem na mudança organizacional, a própria linha-mestra da análise indica a utilização deste modelo, apesar das carências da imaturidade e das imprecisões

criadas por um objeto de pesquisa de difícil apreensão. Isto faz com que a análise dos dados siga caminhos de ir e vir: do empírico ao teórico, do dado ao modelo, da intuição à reflexão; compondo a análise organizacional numa espécie de *bricolage* (20) que, se está longe do rigor quantitativo de um lado, de outro propicia o aprofundamento qualitativo de que carece o conhecimento da realidade e dinâmica das organizações complexas.

(20) Uso o conceito de "bricolage" aproximadamente como é proposto por Lévi-Strauss (1970) para a análise do simbólico na Antropologia Cultural, nas quais os processos de coleta e interpretação não partem de um modelo previamente formatado mas são elementos de conformação desse modelo. Provém o termo de "bricoleur", um artesão que molda os objetos a partir de fragmentos encontrados e montados de forma mais ou menos aleatória, por oposição ao engenheiro, por exemplo, que só constrói após a concepção do projeto. Vide Lévi-Strauss, C. - O Pensamento Selvagem, São Paulo, Editora da USP, 1970, particularmente às páginas 37-47.

CAPÍTULO 2

QUESTÃO PENITENCIÁRIA: UM PROBLEMA POLÍTICO E ORGANIZACIONAL

1. A QUESTÃO PENITENCIÁRIA

Incorporando em si o confronto emanante entre o papel do Estado na sua função de garantir justiça e segurança aos cidadãos e a identificação da sociedade acerca dos padrões de controle social desejáveis para assegurar essa mesma cidadania, o sistema penitenciário configura-se uma instituição híbrida e ambígua quanto aos objetos e metas que deve alcançar.

Estas indefinições, que são patentes na carência de políticas públicas que direcionem o setor são reforçadas pela complexidade da estrutura organizacional e pela biografia dos estabelecimentos penitenciários que tornam o sistema excessivamente obscuro a quem busca compreender seu funcionamento. Talvez por estas características e, até mesmo, porque tais organizações não gozem de prestígio por se ocuparem de problemas sociais que incomodam os cidadãos, que prefeririam ignorar sua existência, as prisões foram praticamente ignoradas pelos cientistas das organizações como objeto de pesquisa e de propostas de mudanças transformadoras.

Os estudos de juristas e criminólogos sobre o papel dessas instituições centravam-se mais na figura do prisioneiro

porque tinham por escopo principal a compreensão das causas crimínicas, isto é, dos fatores que podem ser identificados como determinantes das condutas socialmente desviantes apreendidas na população encarcerada. O desenvolvimento de pesquisas desse tipo foi, gradativamente, incorporando aos profissionais da área jurídica, os médicos, psiquiatras e psicólogos que acumulavam suas especialidades complementares para construir explicações mais abrangentes acerca do comportamento delinqüente, enfocadas no estudo do indivíduo e de suas relações mais próximas. Para essas abordagens o contexto prisional tendia a ser apenas circunstancial, tratava-se do *locus* onde o indivíduo estava sob a guarda da Justiça e onde era possível submetê-lo aos procedimentos de diagnóstico e tratamento. E a prisão era percebida exclusivamente como o local adequado, tanto quanto o hospital para resguardar pessoas doentes, a escola para proteger os aprendizes e a fábrica para agrupar trabalhadores no esforço coletivo.

O desenvolvimento das ciências comportamentais no século XIX fez emergir o conceito de ressocialização, reforçando a postura positivista do Direito com um discurso científico que elude o exercício do poder repressivo nas prisões, para ressaltar a finalidade de transformação dos encarcerados em cidadãos ordeiros. Numa sociedade que alicerçava-se, cada vez mais, em postulados liberais de organização social, o sistema penitenciário aperfeiçoa a vigilância sobre os indivíduos considerados perigosos, mediante um aparelhamento mais sofisticado de técnicas e teorias oriundas de diversos segmentos científicos.

"O treinamento dos indivíduos para o novo sistema produtivo, político e social, a tecnificação do castigo, a nova disposição dos corpos se traduz na montagem do sistema prisional como nunca antes havia sido concebido, construído agora para reconduzir, mais pela violência simbólica do que pela violência real, os comportamentos resistentes para o universo da ordem e da harmonia" (21).

Mas a sedução exercida pela nova doutrina da justiça criminal que implantou a individualização da pena e a humanização do tratamento carcerário, se substituiu o suplício pelo disciplinamento dos corpos, não transformou a organização penitenciária, exceto nos aspectos arquitetônicos que visavam a adequação aos procedimentos de vigilância e controle. Foucault (1983) ressalta que as masmorras fervilhantes de encarcerados massificados são transformadas nas jaulas que preservam o isolamento, evitam a comunicação e permitem a panóptica visibilidade permanente.

"A multidão, massa compacta, local de múltiplas trocas, individualidades que se fundem, efeito coletivo, é abolida em proveito de uma coleção de individualidades separadas. Do ponto de vista do guardião é substituída por uma multiplicidade enumerável e controlável;

(21) CAPELLER, Wanda - "O Direito pelo Averso: Análise do Conceito de Ressocialização", paper discutido no Encontro Nacional da ANPOCS/1986, p. 11.

do ponto de vista dos detentos por uma solidão seqües trada e olhada" (22).

É a semelhança que apresentam os cenários de dificuldades das instituições penitenciárias em países de diferentes estágios de desenvolvimento e diversos sistemas políticos que indica que a questão penitenciária não constitui um problema técnico, nem tampouco a ressocialização, uma meta passível de ser atingida com algumas inovações técnicas nos procedimentos comportamentais. Este projeto disciplinador de contenção da criminalidade revelou-se incapaz, limitando sua eficácia à parca execução de um tipo de controle social, o qual é atualmente insuficiente, até mesmo, para assegurar a custódia do preso.

A percepção dessa ineficácia generalizou-se apesar dos indicadores para avaliá-la serem muito imprecisos. Alguns deles são empregados com forte apelo emocional, nas polêmicas que cruzam as correntes ideológicas mais diversas, como o incremento da criminalidade urbana, o crescimento da reincidência criminal, a superlotação carcerária, o aumento da violência na ação delinqüente e, principalmente, a traumática e periódica eclosão de motins, rebeliões e justiçamentos nos presídios, os quais são utilizados como argumentos incontestes para atestar a falência do modelo.

Entretanto, de que modelo está se falando? Quando se

(22) FOUCAULT, M. - Vigiar e Punir - História da Violência nas Prisões. Petrópolis, Ed. Vozes, 1983, p. 177.

rotula o sistema prisional de "universidade do crime", ressaltando sua característica de ampliar e reproduzir o problema social que deveria estar sanando, não se está identificando as características de estrutura e funcionamento da organização penitenciária que permitem um desvio de tal magnitude. Quando se opta por ampliar a oferta de vagas no sistema, como solução para a superlotação carcerária e o mau funcionamento do policiamento procura-se simplificar, através da expansão quantitativa, uma questão cuja natureza é qualitativa. Quando se propugna pela erradicação das prisões reduz-se, igualmente, a complexidade da questão, preferindo-se ignorar que há necessidade de existir algum tipo de aparelho do Estado para realizar a tarefa do controle social e que é preciso que a organização que o faça apresente um mínimo de eficácia em seu desempenho.

A enorme carência de conhecimento que se tem acerca do funcionamento do sistema penitenciário, das características específicas das prisões enquanto realidades organizacionais, constitui um dos fatores fundamentais para maximizar essa complexidade. Tal carência, entretanto, não se estabeleceu apenas porque os especialistas em organizações não demonstraram interesse em estudá-las. Este desconhecimento é fruto de uma das mais importantes características do sistema, a qual é cuidadosamente resguardada: sua impenetrabilidade em relação aos agentes externos, mantida pela sutil invisibilidade das práticas que constituem seu cotidiano, as quais são desconhecidas da sociedade abrangente e se mantêm opacas, até mesmo, nas relações mantidas com outros órgãos públicos que lhe são afins.

Do lado da sociedade civil, salvo as raríssimas exceções representadas pela ação intermitente de alguns pequenos grupos interessados na questão penitenciária, esta falta de transparência não é percebida ou questionada. Em geral, as questões que se avolumam nas "latas de lixo da sociedade", configurando os problemas típicos da marginalidade social não são objeto da reivindicação maciça, da pressão política coletiva e tendem a ser omitidas dos programas partidários e das temáticas que concentram a opinião pública.

Apenas como reforço de retórica, ou como recurso para manipular interesses circunstanciais é que as questões como, a precariedade das condições de vida dos encarcerados, a carência da assistência judicial, a violência policial no trato com a população e outras semelhantes, adquirem *status* para comparecer, intermitentemente, no âmbito dos debates parlamentares e da cobertura jornalística.

A sociedade delega com tranqüilidade ao Estado, as decisões e iniciativas referentes ao sistema penitenciário cobrando-lhe exclusivamente, uma espécie de eficiência de serviço público, a qual é mensurada pelo grau de segurança oferecida ao cidadão. Abre-se o espaço que garante à organização penitenciária a manutenção de seu isolamento, visto que somente os episódios que fogem aos controles internos rotineiros, como os motins e fugas, repercutem junto à opinião pública que, sentindo-se ameaçada, limita-se a exigir das autoridades uma proteção mais eficiente.

Contribui, ainda, para esta alienação da sociedade em relação ao modo como se administram as instituições que garantem os direitos individuais e a ordem social, um forte traço cultural do comportamento brasileiro. Trata-se de um conjunto de conceitos e atitudes que conseguem discriminar as pessoas e grupos, estigmatizando os pobres, os carentes de educação formal, os despossuídos dos signos de prestígio social. Assim, os cidadãos em geral, independentemente de sua inserção de classe, preferem distanciar-se de temáticas como a delinqüência a criminalidade, a violência, para demarcar com clareza que pertencem ao universo dos "homens de bem" e não se identificam — nem superficialmente — com os indivíduos "desviantes" capazes de envolver-se em situações desse tipo. Deste modo, embora todos tenham opiniões e sintam-se atraídos por discutir tais assuntos, este envolvimento não ultrapassa a superficialidade dos comentários e jamais — salvo raríssimas exceções — evolui para a ação política participante da compreensão e solução dos problemas que eles encerram.

Do lado dos pesquisadores, estudiosos e especialistas houve uma banalização dos problemas penitenciários, omitindo-se alguns questionamentos que são estruturais. Como diz Foucault a pesquisa histórica das instituições centrou-se sempre nas "sumidades", no discurso científico ou político, nos marcos dos grandes personagens e das datas significativas, entretanto:

"... não haveria sentido em limitarmo-nos aos discursos formulados sobre a prisão. Há igualmente aqueles

que vêm da prisão: as decisões, os regulamentos que são elementos constituintes da prisão, o funcionamento mesmo da prisão, que possui suas estratégias, seus discursos não formulados, suas astúcias, que finalmente não são de ninguém, mas que são no entanto vividas, assegurando o funcionamento e a permanência da instituição" (23).

A proposta do Autor é uma abordagem que muda radicalmente o foco da questão porque busca conhecer as características organizacionais, ao invés de manter-se na retórica acerca do papel da instituição prisional. A resistência a esta abordagem é forte porque tanto para os agentes internos, para as autoridades do governo e para os técnicos do setor quanto, provavelmente, para a maior parte dos cidadãos é preferível que as prisões sejam invisíveis. O jornalista que entrevistou Foucault refere-se à sua própria surpresa em verificar que as pessoas ignoravam a presença das prisões, embora elas estivessem bem visíveis, grandes construções arquitetônicas no meio das cidades. O histórico da maioria dos estabelecimentos penitenciários brasileiros registra este esforço de omissão: os presídios são originalmente edificadas em regiões afastadas dos centros urbanos, sob argumentos que enfatizam os critérios técnicos dessa escolha, como o valor imobiliário baixo dos terrenos mais longínquos; a necessidade de preservar a segurança da população da cidade em casos de fugas e rebeliões; e, ironicamente, a tese de

(23) FOUCAULT, M. - "Sobre a Prisão" in Microfísica do Poder, op. cit., p. 130.

que a tranquilidade ambiental favoreceria o processo de recuperação dos sentenciados. As manifestações locais de repudio popular que, invariavelmente, acompanham a divulgação de decisões governamentais sobre a edificação de presídios, numa região, testemunham a profunda rejeição de que são objeto, não apenas os prisioneiros, mas todo o conjunto organizacional criado para implementar o sistema privativo de liberdade.

Portanto, reforçando-se mutuamente há de um lado, a resistência oferecida pelo sistema em deixar-se conhecer e, de outro lado, a resistência dos especialistas em abordar as prisões como organizações complexas, em penetrar as especificidades de seu interior, em avaliar as práticas com que executa suas funções e reconhecer o discurso que emana dos agentes que convivem em seu cotidiano. Em virtude disso, o que se conhece da questão penitenciária no Brasil é um difuso cenário de impasses e dilemas crônicos que emergem em crises sucessivas, para as quais são administradas soluções emergenciais, caracterizadas por uma superficialidade, que as desqualifica para identificar e remover as causas estruturais, a nível das características e funcionamento das organizações do sistema.

É preciso que se reconheça que a dificuldade em lidar com o problema penitenciário não é exclusividade das instituições brasileiras nem, apenas, da carência de estudos especializados. O próprio Foucault enfatiza que o projeto disciplinador das prisões capazes não só de conter os criminosos e promover a reparação da sociedade, como também de transformar os hom

mens em sua conduta social, mostrou-se inconsistente já nos primórdios de sua implantação. Desde 1820 constata-se que a ação prisional tende a incrementar a criminalidade, evidenciando a profunda contradição entre a retórica da proposta de recuperação do delinqüente para a sociedade e a prática institucional que é essencialmente agregadora e estigmatizadora. Para o Autor este quadro ambíguo permanece, através dos tempos, porque os mecanismos de poder existentes no corpo social resgataram uma utilização política e econômica que é estratégica para os interesses de manutenção da ordem social.

Esta ambigüidade reafirma-se quando se percebe que a questão penitenciária não está circunscrita aos limites do sistema penitenciário, mas transborda para outras áreas da máquina administrativa do Estado explicitando, por exemplo, a controversa divisão de trabalho entre os aparelhos policiais, judiciais e prisionais. E, deixando evidente a distância que existe entre o que é formulado como papel do Estado e o efetivo desempenho das organizações criadas para atender os problemas sociais específicos.

Esta constatação não é uma novidade. Todos conhecemos a falta de eficiência que caracteriza a administração pública; já faz parte do folclore político brasileiro o comportamento esquizofrênico que a maioria das organizações estatais apresenta em relação aos objetivos que deveria atingir; muitos de nós já nos exaurimos em denunciar ou em tomar conhecimento das denúncias, sobre o uso indevido da máquina institucional. Entretanto

to, em poucos setores da administração estas deficiências são tão profundas, permanentes e freqüentes quanto nas organizações que atuam no espaço da Segurança e da Justiça. Ou seja, no espaço institucional formalmente designado para garantir os mais comezinhos direitos de cidadania de uma sociedade democrática.

Só isto já justifica a importância de resgatar esta questão para a reflexão teórica e o debate político mais sérios, retirando-a da discussão conformista do senso-comum onde ela pode permanecer, indefinidamente, imune à ação transformadora. Pela posição que ocupam, estas organizações estão no próprio cerne do aparelho do Estado; nelas se concretizam as idéias, expectativas e representações que a sociedade formula acerca da ordem social; através das práticas que adotam e dos resultados que obtêm configuram-se os parâmetros de justiça que efetivamente balizam o comportamento e as relações sociais. Vale dizer que, tendo por objeto de sua ação a própria ordem social instituída, estas organizações permitem aferir, através da mensuração objetiva de seu desempenho, a distância que se coloca entre a proposta de democratização que perpassa todas as esferas da sociedade brasileira contemporânea e sua possibilidade de consecução real, quando atinge, especificamente, a necessidade de estruturar a intervenção do Estado sobre a conduta individual dos cidadãos.

Importa, portanto, descortinar à opinião pública os meandros desses espaços e os fundamentos ideológicos que sustentam sua atuação, o que permitiria o controle e a avaliação da

sociedade sobre o efetivo desempenho organizacional. Evidentemente, esta transparência não é desejada, visto que é a existência desses nichos que propicia a implantação de práticas ao sabor das tendências culturais e políticas de cada organização.

A complexidade e a universalidade da questão, ao invés de justificar o desconhecimento que se tem da organização penitenciária ressalta a necessidade de preencher as lacunas mais evidentes. A primeira delas repousa na falsa premissa de que a questão penitenciária constitui um problema essencialmente técnico destituído de componentes político-culturais, que matizam suas especificidades e podem constituir os fatores capazes de alavancar determinadas mudanças desejáveis. O aspecto político do problema é omitido pelo discurso oficial reduzindo-se sua magnitude a questões técnicas específicas e dispersas, como: a escassez de recursos financeiros para determinadas obras e projetos, a carência de recursos humanos qualificados para implementação de propostas ressocializadoras, o alto custo de manutenção do sistema penitenciário, a incapacidade de atender o crescimento da demanda por vagas.

Fica claro que o chamado fracasso das políticas públicas no setor penitenciário é antes de mais nada resultante da incapacidade de se resgatar a dimensão política dessa questão. Há uma carência de diretrizes políticas que definam objetivamente o tipo de controle social a ser exercitado esclarecendo, inclusive, as interfaces de ação de órgãos pertencentes a cada um dos três poderes que atuam, concomitantemente, sobre esta esfe

ra da vida social: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. No âmbito do sistema penitenciário as atribuições são um terreno difuso, pois o objeto da ação — o sentenciado — permanece sob a custódia da organização prisional que se subordina à Secretaria do Estado da Justiça, a qual pertence ao conjunto de aparelhos administrativos do Poder Executivo, mas sua trajetória no sistema é determinada pela ação do Judiciário, que funciona como poder independente do primeiro; e, ainda pode ser modificada pela atuação das polícias — Civil e Militar — as quais, embora alocadas na estrutura da Secretaria do Estado da Segurança Pública, funcionam como corpos autônomos e distintos que, via de regra, não conseguem coordenar suas atividades comuns.

Resistindo na postura ambígua de pretender, concomitantemente, recuperar e punir, os projetos governamentais, mantêm o quadro de crise permanente do sistema, considerando possível ignorar que é necessário estabelecer os objetivos, as metas e os resultados que configurem concretamente, as atividades-fim para as quais essas organizações existem. Objetivos e atividades estes que não podem deixar de considerar, inclusive, as contradições que são inerentes ao sistema como conclui Paixão (1987) no estudo que faz acerca das propostas humanizadoras das penitenciárias:

"As sociedades modernas assumiram a custódia de seus agressores e a defesa de sua dignidade humana como obrigação moral. Os sistemas penitenciários brasileiros, antes de enfrentarem paradoxos da recuperação,

fracassam nos requisitos mínimos da custódia — garantir a existência do prisioneiro e a satisfação de suas necessidades básicas —. O que aprendemos no Depósito de Presos, na Ilha Grande, no Galpão da Quinta e nas inúmeras cadeias públicas brasileiras é que cada sistema penitenciário cria as 'falanges' e 'serpentes' que merece" (24).

No vácuo criado por essa ambigüidade e omissão política, pelo desconhecimento da magnitude do problema e das especificidades organizacionais do sistema penitenciário, este criou os seus próprios objetivos e padrões de procedimentos adotando uma postura de "gerenciamento" do cotidiano das prisões, que se resume num conjunto de práticas formais e informais capazes de controlar a massa encarcerada, garantir a autonomia de cada estabelecimento e barrar a influência do meio externo.

Configura-se, assim, a segunda lacuna importante para compreender a questão: os órgãos e estabelecimentos do sistema penitenciário não constituem, efetivamente, um sistema administrativo, porque não estão estruturados para atuarem de modo coordenado; a ausência de diretrizes e parâmetros, assim como, de controles técnicos e administrativos para acompanhamento e avaliação impelem para formas de atuação baseadas nas características específicas de cada estabelecimento, no desenho das relações formais e informais que constituem o corpo da organização,

(24) PAIXÃO, A.L. - Recuperar ou Punir?, São Paulo, Cortez Ed., 1987, p. 85.

nas tendências conjunturais que estas relações assumem conforme as circunstâncias.

Para manter esta autonomia cada estabelecimento penitenciário institui princípios feudais de isolamento, os quais são justificados pela preponderância do papel organizacional de segregação dos sentenciados sobre quaisquer outros papéis; mesmo aquele de ressocializar o delinqüente que a instituição se atribui em seu discurso oficial.

Este isolamento é respeitado, no contexto do sistema penitenciário por práticas que contradizem as normas estabelecidas. Embora os órgãos e estabelecimentos seja formalmente subordinados a uma coordenadoria, a atuação desta não penetra o interior das organizações limitando sua influência à regulamentação de aspectos mais superficiais que burocratizam algumas atividades, como o trânsito de sentenciados entre estabelecimentos, o estabelecimento do valor de remuneração do trabalho, os critérios para reserva do pecúlio dos prisioneiros e outras desse tipo. Mas não se imiscuem em questões decisivas como a disputa interna dos funcionários pelos cargos de chefia; ou a designação de sentenciados para as atividades mais nobres como os serviços de escriturário, ou aquelas localizadas em áreas fisicamente privilegiadas dos estabelecimentos, como a cozinha, os jardins, o cadastro.

Desse modo, o funcionamento de cada organização é definido nos seus limites, conforme as características de seu per

fil biográfico e dependendo do estilo da Direção e da preponderância de alguns grupos sobre outros. Portanto, os aspectos culturais de cada unidade do sistema penitenciário são determinantes dos padrões de comportamento, relacionamento, comunicação e distribuição de poder nela vigentes, porque foram formulados no âmbito da própria organização e para atender suas necessidades de manter-se autônoma em relação ao sistema e independente em relação ao conjunto do aparato do Estado e à influência da sociedade abrangente.

A baixa integração das organizações penitenciárias ao sistema que deveria coordenar sua atuação é um mecanismo eficaz na preservação da autonomia de cada estabelecimento contribuindo, de um lado, para a amplitude do espectro de desvios que vicejam neste, que deveria ser o campo da ordem. Estes emergem num crescendo, que vai desde os corriqueiros e, relativamente, inofensivos casos de erros, falhas de atendimento etc., até os mais escabrosos e inexpugnáveis problemas de corrupção, arbítrio e impunidade. De outro lado, figuram as características de invisibilidade e estreitamento de acesso de que se revestem estas organizações, o que lhes permite usufruir de uma autonomia de ação imune a qualquer tipo de controle e avaliação da sociedade sobre o desempenho organizacional. Enclausuradas nesses nichos onde proliferam padrões culturais específicos e redes locais de poder, as instituições são resistentes aos projetos de mudanças técnicas e administrativas e refratárias às transformações sociais e políticas que alavancam a modernização da sociedade.

Estes aspectos são, ainda, indicadores de que o debate sobre políticas públicas para o setor deve passar necessariamente, por um esforço de aperfeiçoar o conhecimento que se tem das características estruturais e de funcionamento das organizações que o constituem. Trata-se de uma proposta ambiciosa, não apenas devido às dificuldades oriundas da forte resistência, já referida, ao acesso de agentes externos; como também devido a multiplicidade e complexidade dessas entidades, aliadas ao baixo interesse que o estudo dessas organizações tem despertado nos especialistas em pesquisa e intervenção organizacional e na própria sociedade civil como um todo.

Completa-se, assim, um círculo vicioso, o qual principia com a dificuldade de estabelecer parâmetros democráticos e metas de eficiência ao desempenho das organizações que atuam nas áreas de Segurança e Justiça, em virtude da carência de conhecimento específico e sistemático sobre seu funcionamento; e, termina ao constatar-se que essa carência permanece e se amplia, na medida em que, o setor se isola em sua impenetrabilidade e a sociedade delega ao Estado a iniciativa das diretrizes e decisões com as quais deve ser conduzido.

Ressalta, portanto, como premissa que um dos motores capazes de acionar a mudança consiste em preencher o vácuo de conhecimento e de capacidade de intervenção, criado pela omissão política e pela ambigüidade entre o discurso público e a prática organizacional.

2. A EVOLUÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO PAULISTA

Para compreender o cenário de dilemas e confrontos que caracteriza o sistema penitenciário paulista é importante analisar o processo histórico de sua formação e desenvolvimento, através do qual é possível depreender o papel do Estado no desempenho do controle social e os determinantes estruturais que conformam o sistema e influenciam o estabelecimento dos padrões culturais e políticos vigentes nas organizações que os constituem.

A intervenção do Estado na administração da justiça criminal remonta, no mundo europeu, a fins do século XII e generaliza-se nos países ocidentais com a expansão do capitalismo monopolista. No passado, o juiz não apenas punia mas administrava a aplicação do castigo, que na época se caracterizava pela encenação pública do suplício, a qual se prestava a difundir o medo da violência da justiça para intimidar o público assistente (Foucault, 1977). Entre o fim do século XVIII e início do XIX esse cerimonial da punição começa a transformar-se:

"... vai-se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências: deixa o

campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade e não à sua intensidade visível; a certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro; a mecânica exemplar da punição muda as engrenagens" (25).

À esta sobriedade punitiva, associaram-se outras iniciativas que implementaram a nova postura do Estado no exercício da coerção social. Primeiro, a legislação penal, tradicionalmente centrada no conceito de infração e destinada à defesa da sociedade e de seus valores passou, pouco a pouco, a revelar maior preocupação com o controle e a reforma moral e psicológica dos sentenciados. Isto é, a punição já não visava extirpar o criminoso do meio social, como exemplo atemorizador que paralisasse a emergência de outras ações delinqüentes; mas impingir padrões de conduta socialmente aceitos, os quais seriam interiorizados através do processo punitivo de privação da liberdade individual, o qual delimita — para cada homem e para todos os homens — a posição do cidadão frente ao poder do Estado.

Segundo, procedeu-se à separação entre o ato de julgar e o ato de punir, processo que instaurou uma espécie de "diviisão de trabalho" entre o aparelho judiciário e o aparelho policial. Esta divisão, desdobrando-se até a atualidade, situa-se na origem das contradições básicas que se encontram no dissi

(25) FOUCAULT, M. - Vigiar e Punir, op. cit., p. 15.

curso do Estado sobre a ordem social, no qual os papéis dos aparelhos de segurança e justiça se mostram ambíguos e indefinidos. A essa divisão veio se associar outra característica da questão penitenciária: os procedimentos de punição, racionalizados e dirigidos para o objetivo da ressocialização do indivíduo necessitaram aparelhar-se das teorias e técnicas do conhecimento especializado, como a psiquiatria, a psicologia, a medicina, a pedagogia, a criminologia.

A percepção de que era mais vantajoso recuperar o criminoso do que simplesmente castigá-lo se generalizou nessa época, razão da aceitação, quase sem resistências, da edificação de grandes prisões, sobretudo na França, entre 1827 e 1838. Ela corresponde à consolidação, no mundo ocidental capitalista, do ideal de uma sociedade extremamente disciplinada, integrada por um povo economicamente útil, politicamente dócil, culturalmente civilizado. Mais ainda, ela dá concretude a uma concepção diferenciada dos usos e potencialidades de que dispõe o poder político para exercer o controle da ordem social. Uma concepção para a qual a obediência deve resultar não apenas da sujeição física do corpo dos indivíduos, porém, sobretudo, do aprisionamento de sua alma.

A sociedade brasileira não permaneceu imune ao movimento renovador da justiça criminal. Já em fins do século passado, com o advento da forma republicana de governo, o novo Código Penal (1890) introduziu inovações na questão da responsabilidade criminal. O princípio do livre-arbítrio, que atribuía com

pleta responsabilidade moral ao autor do ilícito penal, começa a ser relativizado, mediante a possibilidade de isentar-se de culpa àqueles reconhecidamente incapazes de compreender o significado de seus atos, por força de "perturbação dos sentidos ou da inteligência" (Bicudo, 1978; Correa, 1983).

As pressões visando implementar e ampliar iniciativas dessa natureza acentuaram-se nas duas primeiras décadas do século XIX. Grupos constituídos de advogados, delegados de polícia, médicos-legistas, filantropos, professores universitários, simpatizantes das novas técnicas de "tratamento criminiátrico", então em voga nos Estados Unidos e Europa, desencadearam movimentos, tanto no âmbito da opinião pública quanto do espaço político-parlamentar, cujo resultado foi a edição do Código de 1940. O novo Código, buscando conciliar as duas concepções do papel do Estado no controle da ordem social advogou a individualização da pena, mas manteve o caráter exemplarmente punitivo da sanção judiciária ao comportamento delinqüente.

Também a Polícia foi objeto de sensíveis mudanças nas primeiras décadas do século XX, através de sucessivas reformas administrativas visando reaparelhá-la para conter a desordem urbana. Particularmente em São Paulo, onde o crescimento da população, a diversificação da estrutura ocupacional da cidade, a criação de novos postos na indústria e no comércio, a introdução de novas ideologias antes desconhecidas, além da expansão dos quadros burocráticos estatais, passava a exigir novas modalidades de controle social, intensificando-se a preocupação policial com o controle da ordem pública (Abreu, 1985).

"A década de 1890-1900 caracterizada pelo crescimento de quase 14% ao ano pode ser vista como momento dramático de passagem de São Paulo à maioria, quando alguns problemas novos surgem e outros ganham intensidade. Em diferentes níveis, aparece a preocupação de controlar, de classificar, ligada ao objetivo das elites de instituir uma ordem urbana (...) Propósito de controlar segmentos da população como as prostitutas, os menores vadios, ou os primeiros organizadores do incipiente movimento operário, facetas diversas reunidas num caleidoscópio regulador" (26).

Quanto aos tribunais, sabe-se que a primeira constituição republicana promoveu acentuada modificação na organização judiciária, conferindo-lhes maior autonomia local e regional, mediante a criação do Supremo Tribunal Federal e a atribuição de competência aos Estados para instituir sua própria organização judiciária, bem como para legislar em matéria de processo, a par de outras significativas alterações, como por exemplo, na constituição do tribunal do júri. Fausto (1984) em seu estudo sobre a criminalidade em São Paulo no período de 1880 a 1924 analisou as formas de comportamento do tribunal do júri ao aplicar as normas do Código Penal aos crimes de furto, roubo e delitos sexuais.

Elas revelam, notadamente, o recrutamento seletivo

(26) FAUSTO, B. - Crime e Cotidiano, São Paulo, Brasiliense, 1984, p. 11.

dos membros do júri e seus efeitos perversos na penalização de processados procedentes das camadas populares, bem como apontam para a existência de pressões no sentido de se recrudescer a ação dos jurados, freqüentemente acusados de benevolentes e estimuladores da impunidade penal. Sugerem, ainda, o tratamento discriminatório dos réus, conforme nacionalidade, cor e sexo. E, ressaltam o privilégio dispensado à proteção da propriedade, declaradamente manifesto nos rigores de que se revestiam as penas distribuídas aos autores de furtos e roubos. As conclusões do Autor indicam que, no período estudado, o funcionamento e a ação do aparelho judiciário mantinham coerência de postura e objetivos com as características do aparelho policial.

Já nesta época, porém, o problema carcerário de São Paulo era preocupante. Um surpreendente Relatório da Comissão Encarregada da Visita das Prisões e Hospitais denunciava, em 1833, a precariedade das condições físicas, sanitárias e morais dos estabelecimentos vistoriados. Nesse documento, com um tom estranhamento atual, assinalam-se como principais irregularidades encontradas nas prisões da época: a inexistência de critérios classificatórios dos detentos, a promiscuidade e a contaminação a que estavam sujeitos, a permanente ociosidade e a ausência de tratamento criminiátrico que buscasse recuperá-los da conduta delinqüente.

Em 1825 as necessidades prisionais de São Paulo eram atendidas pela Cadeia Pública. Apesar da carência de informações documentais dessa época, o rastreamento de dados da grande

imprensa permite inferir que já se colocavam os problemas de superlotação, escassez de vagas e condições inadequadas de atendimento da demanda (27). Em 1834, o agravamento do estado caótico da prisão leva o então Coronel Tobias de Aguiar, Presidente da Província, a transferir alguns condenados para o quartel da Primeira Linha visando, com essa medida provisória, desafogar a Cadeia até que se construísse a penitenciária que já vinha sendo reclamada através da imprensa. Em 1837 é votada a lei orçamentária para "edificar no campo fronteiro ao Convento de Nossa Senhora da Luz" — onde até hoje permanece o chamado "quadrilátero do Carandirú (28), a primeira instituição penitenciária do estado. As obras iniciadas são várias vezes interrompidas, prolongando-se durante mais de vinte anos; mas com a conclusão do primeiro raio e da Casa da Administração já recebe alguns sentenciados em 1851 e é oficialmente inaugurada em 1852.

Embora pouco se conheça da história da antiga Penitenciária, as notícias esparsas de jornal dão conta de que, como estabelecimento de segurança máxima, era regida por regime riguroso no qual pontificava o trabalho forçado, a solitária noturna e a regra do silêncio. As obras continuam para construção do segundo raio, do calabouço e das oficinas havendo, no período, duas notícias de conflitos administrativos que também apre

(27) Os dados desse período foram levantados junto ao arquivo do jornal O Estado de São Paulo, no âmbito da pesquisa "Cidadania e Violência" (op. cit.) que, nesta fase, contou com a colaboração no trabalho de campo, da socióloga Myriam Mesquita.

(28) O complexo penitenciário aí localizado, constitui o maior "caldeirão" de problemas para as autoridades do setor. Em mais de 400 mil metros quadrados encravados no que hoje é uma das regiões mais populosas de classe média da cidade e a cinco minutos do seu centro, erguem-se as muralhas da Casa de Detenção (com cerca de 6000 detentos), da Penitenciária do Estado (estabelecimento de segurança máxima, com 1200 sentenciados do sexo masculino) e da Penitenciária Feminina da Capital (que abriga cerca de 300 presidiárias).

sentam surpreendente atualidade. A primeira, em 1852, refere-se superficialmente a uma sublevação seguida da exoneração do administrador acusado de corrupção; e a segunda em 1859, refere-se ao pedido de demissão do administrador da época, o qual não foi aceito, alegando incompatibilidade com os administradores do Tesouro estadual.

Apesar de ter sido construída para eliminar estes problemas, a antiga Penitenciária do Estado continua a enfrentar a dificuldade em classificar os detentos tendo sua população tão heterogênea quanto a da Cadeia Pública. O que se depreende das notícias da época indica um cenário terrível:

- . de 1874 a 1888 há indícios de epidemias de varíola e tuberculose que elevam as taxas de morbidade e mortalidade, que já são altas em virtude das precárias condições de higiene e manutenção das instalações;
- . em 1889 há registros de que são elevadas as frequências dos casos de suicídio e loucura entre a população encarcerada estimulados, muito provavelmente, pelo isolamento celular, lei do silêncio e regime punitivo interno;
- . em 1892 e 1893 agrava-se a mortalidade interna e são denunciadas as péssimas condições físicas;
- . de 1900 a 1911 há constantes denúncias dos problemas decorrentes da superlotação, da obsolescência ou desativação das ofi

cinas, da necessidade de se criar pavilhão especial para abrigar os detentos portadores de doenças infecto-contagiosas.

O debate sobre a questão penitenciária, a partir de 1900 não só ressaltava essas deficiências do estabelecimento então existente, como também incorporava as reivindicações dos guardas e carcereiros insatisfeitos com os baixos vencimentos que auferem e assume a retórica de que a regeneração do sentenciado pode ser obtida com a aplicação do binômio trabalho e educação.

Nesse contexto surge a decisão de edificar uma nova penitenciária que deveria, desde o projeto arquitetônico — de autoria de Ramos de Azevedo — até a definição de suas políticas de funcionamento, instaurar a inovação do tratamento carcerário. Nascida sob o signo de instituição modelar, a Penitenciária do Estado procurava refletir com sua grandeza, a pujança econômica do estado e com sua denominação — Instituto de Regeneração — a proposta de redefinição de seu perfil e atuação, voltados para a consecução da meta implícita na inscrição que o Secretário da Justiça da época mandou gravar no ático do edifício Central:

"Aqui o trabalho, a disciplina e a bondade resgatam a falta cometida e reconduzem o homem à comunhão social".

Mas a construção da Penitenciária, erguida com material pré-moldado importado da Bélgica e Inglaterra e sua inauguração em 1920, cercada de discursos entusiasmados sobre as virtudes terapêuticas das práticas de recuperação e ressocialização,

não eliminaram do novo estabelecimento os viéses de funcionamento da antiga casa:

- . a prevalência da tipologia criminológica na avaliação do de tento e de seu comportamento;
- . as propostas de regeneração que pressupõe a necessidade disciplinar de que o indivíduo aprenda a se conformar e humilhar;
- . a utilização indiscriminada e arbitrária de formas diversas de punição individual, para garantir a ordem e o equilíbrio internos.

Mas a ação governamental privilegia a ótica de que a segurança da sociedade e a adequada distribuição da justiça criminal são resolvidas mediante a ampliação do número e tipo de estabelecimentos destinados a segregar a população juridicamente privada da liberdade. Numa seqüência expansionista são instaladas diversas instituições, entre as quais, o Manicômio Judiciário (1927), o Instituto Correccional de Taubaté (1928), a Casa de Detenção (1938), o Instituto de Biotipologia Criminal (1939), o Presídio de Mulheres (1941), o Instituto Correccional de Ilha Anchieta (1942).

A exigüidade das referências às prisões no noticiário das décadas de 1930 e 1940 pode ser indicativa de que a solução institucional foi eficaz, visto que não se recoloca a questão penitenciária como problemática e há freqüentes manifestações de

apreço às práticas adotadas principalmente na Penitenciária, a qual se constituía, na época, em um dos pontos de visita obrigatórios de qualquer autoridade recebida pela cidade. Mas, no final da década de 40 começam a surgir novamente as denúncias sobre as condições vigentes nas prisões paulistas, ressuscitando os antigos temores que vão se corporificar no sangrento levante da Ilha Anchieta, em 1952.

Até meados de 1950 não se podia falar da existência de um sistema penitenciário em São Paulo, mesmo que se compreendesse sistema apenas como um conjunto de estabelecimentos. Nessa época, a população carcerária encontrava-se dispersa em diversos estabelecimentos subordinados à Secretaria de Segurança Pública: as cadeias públicas, o Instituto Correccional de Taubaté, o Instituto Correccional da Ilha Anchieta e a Casa de Detenção.

Restava sob jurisdição da Secretaria da Justiça a população carcerária recolhida ao Manicômio Judiciário e à Penitenciária do Estado (29). Não havia propriamente um órgão normativo que disciplinasse a aplicação do regime penitenciário, verificando-se, inclusive, certa indeterminação nas fronteiras de atuação das Secretarias de Segurança e de Justiça, ainda que a supervisão do tratamento penal estivesse, em tese, confiada a esta última.

(29) A Penitenciária do Estado possui uma preciosidade histórica, que é um filme, provavelmente produzido no final da década de 20, no qual se retrata o cotidiano das atividades terapêuticas e ressocializadoras. Apesar da óbvia utilização institucional desse documento, é surpreendente como seu conteúdo parece retratar um momento áureo do estabelecimento, onde aparentemente, as condições de vida da população encarcerada eram infinitamente superiores às atuais.

Os estabelecimentos eram administrados com considerável autonomia, obedecendo a execução das penas privativas de liberdade a regras locais. Embora o Conselho Penitenciário, criado em 1926 e reorganizado sucessivamente em 1937 e 1942, gozasse de importância e influência junto à massa carcerária, principalmente por absorver em sua esfera de competência a prestação de assistência judiciária, jamais assumiu o papel de órgão coordenador da política penitenciária do Estado.

Em 1943, com a instituição do Departamento dos Presídios do Estado, subordinado à Secretaria da Justiça, tem-se a primeira tentativa de transformar em um sistema o aparelho penitenciário paulista, através de um órgão com funções de coordenação, supervisão e administração da política penitenciária no âmbito estadual. Esse propósito é reafirmado, em agosto de 1947 com a instituição do regime penitenciário do Estado através do Decreto nº 17.487, quando se buscou adequar os preceitos contidos no Código Penal às práticas institucionais vigentes nos estabelecimentos penitenciários. Entretanto, mesmo iniciativas com objetivos bem mais definidos como esta não foram acompanhadas das mudanças reorganizacionais necessárias à implementação de seus propósitos, resultando em que o sistema penitenciário emergente permanesse existindo apenas na letra morta dos decretos e mensagens governamentais. Não houve alteração das estruturas organizacionais, não foram incorporados profissionais ou técnicos com capacitação específica, nem foram estabelecidos sistemas de acompanhamento para que o órgão coordenador supervisionasse as atividades locais. Alguns estabelecimentos permane

ceram subordinados à Secretaria da Segurança Pública e outros à da Justiça, sendo que as justificativas dessa duplicidade de comando eram absolutamente conjunturais, mascarando a má definição das atribuições e as disputas de poder existentes entre os dois órgãos.

Nas gestões de Quadros e Carvalho Pinto no governo do Estado (1955 a 1963), marcadas por um projeto de modernização do aparelho administrativo, reclamada pelo ritmo e expansão da acumulação capitalista na região sudoeste do país, realizou-se um diagnóstico do sistema penitenciário, o qual indicou a necessidade de:

- . edificar novos estabelecimentos para ampliar a oferta de vagas;
- . descentralizar a custódia e o tratamento penal; e,
- . introduzir um conjunto de medidas técnicas como, por exemplo, a categorização dos estabelecimentos em máxima e média segurança para evitar o "contágio criminal"; a transformação das Escolas Práticas de Agricultura em Instituições Penais Agrícolas; e a transferência dos estabelecimentos subordinados à Secretaria da Segurança para a competência da Justiça (30).

(30) Na prática muitas dessas medidas não se efetivaram, apesar do estilo autoritário com que o governador Quadros realizava mudanças desse tipo. Reiterando a capacidade de resistência destas organizações à mudança imposta de fora, principalmente quando atinge seus redutos de poder, a Casa de Detenção, por exemplo, permaneceu até 1969 subordinada à Secretaria da Segurança Pública.

No Plano de Ação que apresenta no início de seu governo Carvalho Pinto descreve os resultados desse diagnóstico:

"Defrontou-se a Administração em janeiro de 1955, com sérios problemas no setor penitenciário, tal a sua complexidade.

Como decorrência do notório 'deficit' de presídios, todos eles superlotados, era corrente verificar-se a promiscuidade e a ociosidade nos cárceres, além de outros inconvenientes, entre os quais a existência de milhares de mandados de prisão a cumprir. Tudo isto em flagrante discordância com as modernas conquistas da ciência penitenciária, no terreno da reeducação e ressocialização dos delinqüentes.

De urgência inadiável era, pois, enfrentar com firmeza todos esses problemas" (Carvalho Pinto, 1959).

Com um programa de ampliação da capacidade física do sistema que visava aumentar a oferta de vagas, em reduzido espaço de tempo, mediante a construção de estabelecimentos regionais e as reformas e ampliações das instalações existentes, estes governos definem as tendências que vão caracterizar o perfil do aparelho penitenciário do estado e das políticas que o direcionarão nas décadas seguintes. A descentralização do sistema visa descomprimir a Capital da concentração de decisões e da pressão causada pela presença da massa carcerária. Era politicamente recomendável dispersar pelo interior do estado esta popu

lação, de modo a minimizar o potencial de revolta e resistência, maximizar o potencial de controle e de intervenção policial em casos de motins e fugas em massa, além de viabilizar o equilíbrio na distribuição de poder no interior do sistema penitenciário. Por outro lado, a regionalização também pretendia racionalizar o controle sobre a movimentação, trânsito e articulação dos sentenciados, criando-se condições favoráveis à sua estabilidade e assegurando, com isto, a eficácia dos programas educativos e ressocializadores.

Entretanto, não havia qualquer compatibilidade entre este plano de descentralização e as medidas tomadas para promover a assistência e a ressocialização dos sentenciados. Isto é, as propostas expansionistas não são acompanhadas de transformações das políticas organizacionais que alterem o funcionamento dos estabelecimentos e, principalmente, que os instrumentalizem para a consecução dos alardeados propósitos ressocializadores.

Para viabilizar essa política de expansão física e descentralização fazia-se mais do que nunca necessário efetivar a existência política e técnico-administrativa de um sistema penitenciário. Para tanto, criou-se o DIPE - Departamento de Instituições Penais do Estado - em substituição ao inoperante Departamento de Presídios. Atestando os obstáculos que se colocavam às medidas que poderiam propiciar a integração do sistema, o projeto de lei da criação do DIPE transitou durante dois anos, entre 1957 e 1959, na Assembléia Legislativa. Trata-se de um dos raros momentos em que a questão penitenciária ocupa o deba

te parlamentar, indicando a existência de grupos de interesse que pressionam no sentido de evitar a instalação do sistema ou, pelo menos, de interferir em suas características para tornar menos efetiva sua intromissão na esfera de influência dos poderes locais.

Uma das maiores dificuldades de viabilizar um sistema desse tipo está em definir com objetividade as atividades-fim que executa conjuntamente, assim como as atividades-fim específicas de cada unidade componente. Nesta definição, que revestida de aparência técnica é preponderantemente política, reside o germe do conflito pela autonomia local dos estabelecimentos, assim como reflete a disputa de competências entre áreas diversas do aparelho administrativo do Estado.

O confronto de interesses fica evidente na formulação obscura que a lei dá às atividades do DIPE:

"... execução das penas privativas de liberdade e de medidas de segurança detentiva, bem como a repressão à criminalidade nos aspectos não colidentes com as funções específicas de outros órgãos, além da reeducação e ressocialização dos infratores da lei penal" (art. 1º).

E segue reforçado pelas contradições que se observa em sua composição. Para evidenciar o caráter técnico, portanto, modernizador e isento do sistema, sua atuação foi ancorada no

Instituto de Biotipologia Criminal, o qual, devido ao seu perfil de instituto de pesquisas e estudos nunca havia exercido papel preponderante entre os órgãos do sistema. Lidando com os sentenciados apenas episodicamente para elaborar diagnósticos de personalidade e pareceres técnicos que instruíam os processos judiciais, o Instituto ocupava o papel de órgão de apoio, portanto, detentor de pequeno "cacife" para penetrar nas disputas de poder entre os estabelecimentos penitenciários, ou com os órgãos policiais e, principalmente, impossibilitado de empregar os detentos como massa de manobra para pressionar decisões internas.

Era papel do Instituto oferecer orientação técnico-normativa ao funcionamento dos estabelecimentos prisionais e produzir o conhecimento científico para subsidiar a execução da política penitenciária. Portanto, o órgão nuclear do sistema já nascia morto por definição. De um lado, porque independentemente de padrões técnicos estabelecidos cada penitenciária funcionava segundo a orientação tradicional que lhe era própria, fruto de sua história, de sua trajetória e da visão pessoal que dirigentes e funcionários possuíam da massa carcerária e do papel que "sua" organização deveria desempenhar. De outro lado, porque o Instituto em seu papel de orientar a política penitenciária, estaria colidindo com o Conselho Penitenciário, que detém essas atribuições e é órgão pertencente à esfera da Justiça Criminal. Como inexistem canais que articulem os poderes Executivo e Judiciário para atuarem conjuntamente, ficava o Instituto perdido numa das várias "zonas cinzentas" estruturais do aparelho

administrativo do Estado. O que equivale dizer que sua atuação era inviabilizada também pela possibilidade de conflito emergente nessa área. Além disso, ao revestir essa atuação de caráter científico, a designação do Instituto para agregar o sistema penitenciário revelava-se uma farsa, porque é notória a baixa influência das orientações técnicas e científicas sobre as decisões e as atividades organizacionais das penitenciárias.

Esta incapacidade de estabelecer as fronteiras do sistema e as respectivas competências é mais evidente quando se observa que o Manicômio Judiciário, destinado à reclusão dos inimputáveis e dos sentenciados submetidos aos exames de sanidade mental estava subordinado à Secretaria da Saúde, enquanto o DIPE passa a ser, canhestamente, o órgão responsável pelas ordens de internação e desinternação nesse estabelecimento.

O mesmo tipo de inclusão híbrida, que propicia toda sorte de equívocos, dá-se com as cadeias públicas e a Casa de Detenção que permanecem inteiramente subordinadas à Secretaria de Segurança Pública, mas que ironicamente deveriam submeter-se à orientação técnica da "terapia pedagógica-criminal" oferecida pelo DIPE.

Quando se relembra a profunda contradição existente entre a retórica ressocializadora e a prática punitiva que caracteriza o sistema prisional compreende-se que na disputa interna para configuração do sistema implementado pelo DIPE, os grupos de interesse conseguiram manter o *status quo* através de

um processo muito usual de "deixar passar" o projeto de mudança. Isto é, o sistema penitenciário foi formalmente instituído mas sua composição não modificou a posição de cada estabelecimento, nem subordinou as penitenciárias a procedimentos padronizados atuando, exclusivamente, na área mais inerte da prisão que é a dos procedimentos técnicos voltados para a ressocialização do detento.

Reiterando essa conclusão observa-se que o DIPE procurou organizar os estabelecimentos criando uma estrutura organizacional padronizada composta de uma diretoria geral, à qual subordinavam-se três seções: a administrativa, a de saúde e a penal. A Penitenciária do Estado tinha uma divisão de laborterapia e produção, enquanto os Institutos Penais Agrícolas foram dotados de uma quarta seção, denominada agropecuária. O desenho estrutural proposto é de *per se* indicativo de que não foram propostas mudanças mas simplesmente absorvidas as formas de organizações internas pré-existentes, as quais tinham sido definidas na prática diária de cada organização e mediante os arranjos políticos ocorridos no contexto de cada uma. Tanto isto é evidente que apesar da ênfase nas técnicas ressocializadoras, não são criadas seções ou divisões que se encarreguem de agregar estas atividades, reproduzindo na estrutura organizacional a persistência da contradição interna da missão organizacional. As atividades de trabalho do sentenciado tem denominações diferentes (como produção, laborterapia e outras) respeitando, até neste detalhe, a caracterização original de cada estabelecimento e ocupa posições diversas, conforme o grau de poder que a área já

detinha quando da implantação do sistema.

Essa pretensa "reestruturação interna" ao que se sabe apenas assegurou os cargos de direção e chefia aos próprios ocupantes à época da edição da lei, solidificando os arranjos administrativos que até então eram definidos pelos valores estabelecidos entre os dirigentes, os funcionários e os detentos envolvidos nos procedimentos de efetivo controle da massa carcerária

Não é preciso maior esforço de demonstração para concluir-se que o modelo sistêmico não logrou, mais uma vez, integrar o conjunto de órgãos e estabelecimentos penitenciários. A onda modernizadora que, sobretudo a partir da gestão de Carvalho Pinto, modificara profundamente a administração pública estadual (Kugelmas, 1985) também não conseguiu institucionalizar um sistema penitenciário. Este malogro não pode ser atribuído simplesmente à ingenuidade das propostas de mudança ou a um espontâneo movimento de resistência. Tanto que algumas metas se efetivaram, como a organização e centralização dos serviços de cadastro e registro de informações sobre os reclusos, que foram centralizados no DIPE e a reestruturação dos cargos diretivos e de chefia, que atendia a antigas reivindicações de funcionários os quais exigiam sua elevação hierárquica nos quadros do funcionalismo. Entretanto, as medidas que alteravam a correlação interna de forças, ou cerceavam a autonomia das organizações penitenciárias, através da exigência de padronização das normas e procedimentos foram abolidas ou absorvidas, de modo a não serem implementadas.

Na transição da década de 60 para a de 70 a questão penitenciária é objeto do debate público, aparecendo com muita freqüência na imprensa mas os planos governamentais reservaram-lhe um lugar acanhado, limitando-se a repetir a idéia da expansão física como solução dos problemas do sistema.

O golpe de 1964 comprometeu definitivamente o frágil regime federalista vigente no país, ao maximizar a centralização dos processos decisórios para consolidar o regime autoritário. A reforma tributária, a reforma administrativa e a implantação do planejamento como instrumento de controle político foram as estratégias para obter a unidade de comando e a centralização do poder reduzindo, conseqüentemente, a competência das instâncias estaduais da administração pública.

Tendo por fundamento ideológico uma concepção ampla e deturpada de segurança nacional é evidente que os governos militares acionaram mudanças de vulto no aparelho institucional de Segurança e de Justiça. A criação da Lei e do Conselho de Segurança Nacional, a instituição da Justiça Federal de primeira instância, a ampliação da abrangência da Justiça Militar, a promulgação por decreto-lei do novo Código Penal foram alguns marcos que sinalizaram o imobilismo a que ficou reduzido o Poder Judiciário.

No executivo, o Ministério da Justiça incrementou a tentativa de centralizar o tratamento da questão penitenciária, acionando o CNPP (Conselho Nacional de Política Penitenciária)

para padronizar as normas de funcionamento dos sistemas penitenciários do país e unificar seu comando através do DEPEN (Departamento Penitenciário Federal). Ambos os órgãos, entretanto, não conseguiram seu objetivo de modificar a situação de permanente crise e descontrole dos cárceres, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, limitando sua atuação a diagnósticos e regulamentações que apenas aumentaram o grau de burocratização do setor. Mesmo porque, ao formularem a orientação para as políticas penitenciárias, estes órgãos reproduziram o rameirão estadual preocupado, exclusivamente, em propor edificações e obras, sob o manto da apologia da ressocialização dos sentenciados contidos no sistema.

Nesse período o sistema penitenciário paulista não apresentou transformações políticas e administrativas capazes de solucionar seus crônicos problemas. Ao contrário, em virtude das distorções criadas pelas atividades de repressão política desfigurou-se, ainda mais, o já precário perfil institucional do sistema, na medida em que se intensificaram os contatos e as articulações entre o aparelho penitenciário e o aparelho policial. Sob o patrocínio ideológico das premissas da segurança nacional houve plena e intensa mobilização do aparato policial, não somente na repressão às organizações políticas de oposição ao regime autoritário, mas também no "combate a criminalidade", fenômeno que resultou, ao longo da década de 1970, em verdadeira "guerra civil" entre policiais e delinquentes.

Não é casual que as gestões governamentais paulistas,

em especial a partir da gestão Sodré, tenham imprimido maior dinâmica e intensidade às atividades policiais, contemplando-as com os recursos necessários ao seu reaparelhamento e modernização. Embora aparentemente silencioso, o Poder Judiciário manteve-se consentâneo com as diretrizes políticas desse período, seja recrudescendo seu comportamento em relação ao julgamento dos crimes contra o patrimônio, seja manifestando atitudes contraditórias — ora recriminatórias, ora solidárias — em relação aos desmandos policiais e às arbitrariedades carcerárias.

O programa de descentralização do sistema prossegue com a construção de penitenciárias no interior do estado (Araraquara, Pirajuí, Sorocaba, Avaré) durante os primeiros anos da década de 70, configurando que, nesse período, existia claramente um "projeto" de controle pertinaz da massa carcerária, o qual se manifesta, sobretudo, na rapidez e sucessividade com que os estabelecimentos foram sendo edificados. No horizonte dos governadores, o princípio que norteou esse propósito de controle residiu em propiciar o "bem-estar carcerário", vale dizer assegurar, ao que parece tão-somente, a custódia da população recolhida nos estabelecimentos que compreendiam o sistema penitenciário. Neste projeto a questão carcerária é mal equacionada: além do cronograma de obras nunca conseguir superar a insuficiência de vagas, a construção de novos estabelecimentos não foi secundada de seu imprescindível aparelhamento. Este requer desde obras de infra-estrutura como as redes de saneamento, energia elétrica e telecomunicações, passando por equipamentos específicos como oficinas, refeitórios e instalações apropriadas à vigilância,

até a capacitação de agentes institucionais especializados e a organização de uma complexa estrutura administrativa.

Não se pode considerar que tais erros são cometidos exclusivamente por falta de visão dos governantes e autoridades. Na verdade estas medidas respondiam à necessidade de causar impacto político. Os conflitos sociais acirravam-se, os segmentos mais participativos da sociedade mobilizavam-se contra o regime autoritário e os aparatos policiais e para-policiais estavam excessivamente instrumentalizados para conter e reprimir com violência. Nesse contexto, redefinida a clássica divisão de trabalho entre a polícia, a justiça e a prisão ficam ainda mais debilitadas as iniciativas de consolidação do sistema penitenciário.

A necessidade de dar apoio institucionalizado à politica de expansão física e descentralização levou à criação de diversas comissões, que como órgãos espúrios não lograram se legitimar no sistema, nem tampouco efetivar suas respectivas misões. Estão neste caso:

- . a Comissão de Supervisão de Obras Penitenciárias (gestão Adhemar de Barros, 1964);
- . a instalação de uma comissão permanente para planejar e executar a política penitenciária, sob o comando das Secretarias da Justiça e da Segurança Pública (gestão Roberto de Abreu Sodré, 1980);

. a designação de outra comissão, também permanente, para estudar e propor medidas de solução aos problemas carcerários (gestão Laudo Natel, 1972).

Entre as iniciativas que surgem neste período estão a criação da Escola de Administração Penitenciária e a instalação das JOTs - Juntas de Orientação Técnica, embora ambas constassem já do Decreto nº 42.446 de 4 de setembro de 1963, que aprovou o Regulamento do Departamento dos Institutos Penais do Estado e não tivessem sido instituídas desde então.

A Escola de Administração Penitenciária, que deveria ter o importante papel de captar e desenvolver os recursos humanos demandados pelo sistema, nunca chegou a atingir seus objetivos. Ao invés de recrutar e selecionar pessoal com potencialidade e aptidão para o trabalho peculiar dos estabelecimentos penitenciários, assim como oferecer os programas de capacitação e treinamento necessários à qualificação específica para as funções do sistema, a Escola limitou-se a patrocinar cursos inexpressivos para a admissão de guardas-de-presídio e eventuais seminários para os cargos diretivos. Não tendo uma política de recursos humanos que orientasse, de forma global, a administração do pessoal alocado no sistema penitenciário, a Escola não poderia definir seus objetivos, escolher seu programa curricular e exercer sua autoridade de gestora do trabalho no âmbito do sistema sendo significativa sua extinção por força do Decreto nº 9.916 de fevereiro de 1977, substituída em suas funções pelo CRHAP - Centro de Recursos Humanos da Administração Penitenciária.

As JOTs, por sua vez, configuram outro caso exemplar de tentativa frustrada de interferir na correlação de formas políticas internas à organização penitenciária. Estas Juntas devem ser constituídas pelo Diretor-Geral e Diretor-Penal de cada estabelecimento e pelo grupo de técnicos responsáveis pelos setores específicos (Trabalho, Educação, Assistência Social, Assistência Psicológica, Assistência Jurídica e demais áreas que estejam envolvidas na reeducação do sentenciado). É seu papel supervisionar os diversos programas mantidos na instituição para manter a integração entre eles, a adequação às metas estabelecidas e a avaliação do desempenho dos reeducandos envolvidos. No entanto, na medida em que as instituições não têm políticas organizacionais estabelecidas que orientem essas intervenções técnicas e definam os programas de ação e respectivos objetivos em cada área resulta que o acompanhamento da JOT é absolutamente desnecessário.

Apesar disso, atendendo formalmente a medida de sua criação, as JOTs foram instaladas no interior das penitenciárias transformando-se em mais um dos inúmeros mecanismos de distribuição interna de poder. As reuniões adquiriram a característica de um ritual no qual são discutidos os casos de detentos problemáticos, barganhados postos de trabalho mais disputados para sentenciados apadrinhados por um ou outro componente da Junta, avaliadas as punições ou prêmios que serão distribuídos entre a população atendida. Não é difícil adivinhar que, com o tempo, as Juntas passaram a ser uma instância para decisões sobre a vida do sentenciado, para jogos de influência entre áreas da organização, para disputas entre funcionários e grupos.

Embora todas as áreas do estabelecimento estejam igualmente representadas nas Juntas, fica evidente a predominância do Diretor Penal na maioria das decisões. Isto é justificado porque a área de Segurança e Disciplina deve, em princípio, responsabilizar-se por todas as ocorrências no estabelecimento, entretanto, na prática, permite que as decisões sobre problemas e intervenções técnicas passem pelos critérios exclusivos da área de vigilância.

Em meados da década de 70 as sensíveis transformações sociais, econômicas e políticas vividas pelo país imprimiram significativas alterações nas relações entre Estado e sociedade civil. No bojo de um processo genericamente denominado de "distensão política" do regime militar, os governos estaduais assumiram máquinas institucionais que incorporavam as fortes contradições e conflitos dessa fase de turbulências. Em São Paulo, o governo Martins procurou administrar esse quadro, desviando-se do tradicional enfoque na atuação dos órgãos e secretarias, para um planejamento da ação que priorizava programas baseados em diagnósticos técnicos.

Essa mesma postura foi adotada para as áreas do aparelho institucional consideradas mais "tradicionais", em virtude de sua maior resistência à introdução de mudanças técnicas e à absorção de inovações administrativas, dentre as quais destacam-se a Segurança e a Justiça. A escolha do Dr. Manoel Pedro Pimentel para a pasta da Justiça, conhecido por suas convicções sobre a eficácia da individualização da pena e sobre a necessidade de humanizar o tratamento penal, já constituía forte indica

dor das tendências de mudança previstas para o sistema penitenciario. Entretanto, refletindo a incoerência e contradição que caracterizava o período, a pasta da Segurança é ocupada, por influência do governo federal, pelo Coronel Erasmo Dias, cujo perfil e estilo de atuação era claramente oposto ao do Secretário da Justiça, com quem deveria fazer interface em diversas linhas de ação, principalmente, no tratamento das questões penitenciarias.

A proposta de estruturar uma coordenação dos estabelecimentos e órgãos constituintes do sistema penitenciario resultou dos debates de dois amplos Seminários de Administração Penitenciaria realizados em 1975 e 1977 pela Secretaria da Justiça e do diagnóstico elaborado por um grupo de trabalho designado para tal fim. Ela procurava responder à necessidade de se formularem metas explícitas para o funcionamento das organizações penitenciarias, de se promover a integração dos diversos setores de atividades esparsos nos estabelecimentos e órgãos do sistema, de dotá-lo com recursos humanos especializados para as atividades a serem desempenhadas e com recursos materiais mais adequados. Basicamente, a criação e implantação da COESPE — Coordenação dos Estabelecimentos Penitenciarios do Estado — visava transformar a concepção da atividade-fim da organização penitenciaria: em lugar de administrar a punição, voltar-se para a consecução do objetivo da ressocialização; isto é, através da atuação de equipes técnicas interdisciplinares e do estímulo à educação e profissionalização do sentenciado, reconduzí-lo à vida civil com *status* de cidadão.

O próprio texto do Decreto nº 13.412 que formaliza a criação do órgão explicita este objetivo pois não assume a ambigüidade de documentos anteriores que sempre colocam a instituição penitenciária com o duplo papel de recuperar e punir. O Decreto exclui a repressão à criminalidade enfatizando que as funções da COESPE devem ser:

"propiciar condições necessárias ao cumprimento das penas, (...) colaborar tecnicamente na fiscalização e acompanhamento das penas privativas de liberdade sob regime de prisão-albergue (...) e promover a reabilitação social e humana dos sentenciados, a reintegração dos egressos e prestar assistência às famílias dos sentenciados" (artigo 1º).

Além dessa mudança de ótica, a criação da COESPE pretendia dar conta da magnitude do sistema penitenciário paulista, mediante sua proposta de articulação intersetorial que permitia a efetiva constituição de um sistema integrado de administração penitenciária (31). Devido seu tamanho e sua diversidade organizacional, o sistema demandava não apenas um esforço de integração, como também, um processo de coordenação de atividades, apoiado em normas que padronizassem os procedimentos técnicos e administrativos e em canais de comunicação, que fizessem

(31) Na data da promulgação do Decreto, o sistema penitenciário paulista era composto por 15 estabelecimentos prisionais além de órgãos de apoio como o Centro de Recursos Humanos e o Instituto de Biotipologia Criminal.

fluir os contatos entre estabelecimentos, órgãos e setores.

Significa dizer que, respeitadas autonomias previamente definidas, os objetivos estabelecidos para as atividades-fim do sistema penitenciário serviriam de diretrizes comuns a todos os órgãos componentes e deveriam ser formulados a partir dos parâmetros instituídos por uma política penitenciária específica. Foi instituído um órgão, o GPC - Grupo de Planejamento e Controle, diretamente subordinado ao Coordenador - que deteria essas funções técnico-normativas de elaboração e implementação da política penitenciária para o conjunto do sistema.

Outro problema do sistema penitenciário que a criação da COESPE procurou sanar foi o controle do processo de movimentação da população carcerária. O texto do Decreto evidencia a criação de um serviço de cadastro e registro centralizado abrangendo o conjunto do sistema e desvinculado da direção dos estabelecimentos. Desta forma, procurava-se erradicar as decisões baseadas em critérios subjetivos para alocar os sentenciados e o exercício da corrupção no atendimento de interesses de transferências.

Ao nível dos estabelecimentos o Decreto procurou implantar uma estrutura organizacional e funcional uniforme, resguardando apenas as especificidades de alguns institutos penais. A estrutura padronizada previa em cada estabelecimento a existência da Diretoria, Grupo de Reabilitação, Serviço de Qualificação Profissionalizante e Produção, Serviço de Saúde, Serviço

de Segurança e Disciplina e Serviço de Administração.

Apesar de existir até hoje como órgão coordenador do sistema penitenciário a COESPE nunca logrou efetivar seu papel e atingir os objetivos de mudança propostos. A resistência manifestou-se desde a elaboração do projeto que é produto de assessores de confiança do Secretário mas não foi compartilhada pelos funcionários de carreira e dirigentes do sistema. Para estes, a criação do órgão nada mais era do que uma mudança de nomenclatura do antigo DIPE, a qual visava passar um verniz de modernização no estilo administrativo do sistema, sem contudo, modificá-lo intrinsecamente.

Confiantes na descontinuidade própria da administração pública, os funcionários do sistema sabem que os governos e secretários mudam, mas eles permanecem. Habituarão-se a esperar que no início de cada gestão sejam realizados diagnósticos e propostos planos de ação, os quais serão gradativamente esquecidos face aos obstáculos para implementação.

Por isto a resistência às propostas de mudanças não precisam manifestar-se explicitamente. Basta fazer com que "não pegue", isto é, omitir-se de opinar e de participar, colocar-se à margem dos levantamentos, análises e planejamentos, e assim, esvaziar as possibilidades de implementação dos projetos (32).

(32) Atitude de resistência à mudança do mesmo tipo foi observada em projetos de desenvolvimento organizacional realizados em empresas estatais onde, ao invés de reações contrárias às propostas, os dirigentes locais limitavam-se a esvaziar o projeto postergando "sine die" sua implementação, por motivos fúteis ou mediante simples imobilismo.

Esta atitude emerge de modo quase espontâneo e só é insuflada por comentários irônicos e conversas informais, nas quais os funcionários e dirigentes dos estabelecimentos compartilham suas opiniões acerca da ignorância que os técnicos e assessores têm da questão penitenciária, da especificidade do sistema, dos riscos e dificuldades inerentes ao trabalho que executam. Nesse discurso fica evidente o desprezo por quem não pertence ao universo penitenciário e a concepção de que para compreendê-lo é preciso vivenciar, por longo tempo, sua realidade cotidiana e estabelecer uma relação de identidade afetiva e cultural com a organização e seu modo de ser.

Este mecanismo de agregação de interesses ancorado na identidade mútua dos funcionários e dirigentes do sistema foi acionado para impedir a COESPE de efetivar suas principais mudanças. A mudança de enfoque da atividade-fim das penitenciárias não se realizou, na medida em que permaneceram as práticas que enfatizam a punição e não se promoveram práticas que suscitassem a recuperação. Como a coordenação do sistema não foi executada, cada estabelecimento manteve sua autonomia num processo silencioso de aparentemente acatar as normas ditadas pela COESPE, mas funcionar com aquelas que já eram vigentes. Isto foi possível porque o órgão não consegue realizar a supervisão e o controle do funcionamento das penitenciárias. De um lado, há o tamanho e complexidade do sistema, de outro, há uma série de práticas que dificultam o acesso dos técnicos, como o impedimento de inspeções por "motivos de segurança", a "omissão" de dados em relatórios, o "extravio" de documentos.

O GPC que foi criado para promover a despatrimonialização do sistema não conseguiu assumir seu papel, que tinha uma amplitude e diversidade muito grande de atribuições. Seus componentes não detinham legitimidade perante os funcionários e dirigentes dos estabelecimentos porque "poderiam ser bons técnicos mas não pertenciam ao sistema" ou "porque não tinham vivência de cadeia, eram funcionários de gabinete". Enquanto órgão da COESPE, o GPC não era dotado de peso político e de identidade cultural para penetrar nas redes internas que configuram a dinâmica de cada estabelecimento.

Em outros aspectos a utilização desse mecanismo interno é mais evidente. A centralização de arquivos e cadastros na COESPE não impediu a manutenção de documentos da população carcerária no interior dos estabelecimentos. Assim, embora formalmente só o órgão coordenador autorize o trânsito de sentenciados, na prática as decisões de movimentos são, em sua maior parte, oriundas de acordos pessoais e tráfico de influências. Os cadastros e registros internos das penitenciárias são intencionalmente desatualizados e desorganizados facilitando equívocos e morosidades, utilizados como instrumentos de pressão sobre os sentenciados e nas relações com órgãos que pretendam avaliar ou controlar o estabelecimento.

Da mesma forma, a padronização dos organogramas não impediu que o processo de ocupação dos cargos de chefia e direção continuasse se pautando pelo jogo interno de influências e interesses. Assim, embora todo estabelecimento tenha uma Direto

ria Geral que comanda a instituição é comum que o Serviço de Segurança e Vigilância não se subordine na prática ao Diretor, o que transforma a chefia desse setor no cargo mais poderoso do estabelecimento. Essa inversão é justificada com o argumento de que a segurança constitui a função mais complexa e difícil da instituição, o que leva à maximização de seu papel e provoca deformações em todas as relações funcionais e, inclusive, na definição dos procedimentos com os sentenciados.

Outra mudança tentada na mesma época foi a de coordenar e fiscalizar o trabalho do sentenciado realizado no interior das penitenciárias, visando aumentar a eficácia dessa atividade, tanto no seu sentido ressocializante quanto em sua perspectiva pragmática de obter melhores recursos para os detentos e para a própria instituição. Tocava-se aqui em outra área de poder "feudal" dos estabelecimentos, os quais, tradicionalmente, davam um tratamento específico e diferenciado para esta questão, conforme os interesses vigentes em cada um deles. São esclarecedoras desse estado de coisas as descrições de Souza (1977) em seu livro sobre a Casa de Detenção, no qual narra detalhadamente a divisão do trabalho em "patronatos", administrados pelos detentos de maior prestígio, que mantêm relações dificilmente esclarecidas com os funcionários e dirigentes da instituição, assim como, com os empregadores externos, o que lhes garante a posição de "patrão". Ramalho (1983), em seu estudo, identifica a ocupação na cadeia como um privilégio porque abre maiores oportunidades ao detento para comunicar-se com o exterior e obter favores, para circular com mais liberdade no interior do estabe-

lecimento para ter melhor relacionamento com o corpo de funcionários:

"Mas o trabalho não abre apenas oportunidades para o 'mundo do trabalho' (...) o fato de no 'fundão' os presos viverem 'na tranca', faz com que o trabalho executado fora das celas, seja considerado um grande privilégio e dá a esses presos a oportunidade de exercerem um papel fundamental nos 'negócios' entre os presos do pavilhão. Na hora da distribuição da comida, por exemplo, o preso que faz o serviço pode 'vender' os melhores alimentos em troca de objetos ou cigarro. Ou então exercem a função de traficantes de entorpecentes graças à sua mobilidade dentro do pavilhão" (33).

A pesquisa de Brandt (1986) que revelou o perfil do trabalhador preso indicou, por sua vez, que é falaciosa a idéia da ociosidade do preso, na medida em que a maior parte dos sentenciados recolhidos aos estabelecimentos penitenciários do estado está exercendo atividades, principalmente nos serviços de manutenção e administração da própria instituição como a faxina, a cozinha e refeitório, os serviços gerais de reforma de instalações e equipamentos e os serviços de escriturário das várias seções burocráticas. Apesar destas áreas administrativas estarem, muitas vezes, apinhadas de funcionários alocados quase nunca eles estão presentes, o que justifica a ampla utilização de sentenciados de melhor nível de escolaridade em funções nas quais eles têm acesso, inclusive, aos documentos processuais da

(33) RAMALHO, J.R. - O mundo do Crime, op. cit., p. 109.

população, o que lhes permite, quase sempre em convivência com funcionários da área, utilizá-los para desvios, pressões e barganhas diversas.

A carência maior que se observa em todo o sistema é de trabalho remunerado, atendendo demanda de empregadores externos, configurando a incompetência ou falta de interesse dos administradores das penitenciárias em obter tais pedidos, organizar as atividades entre a população atendida, equipar e manter oficinas e áreas de trabalho funcionando regularmente. Alguns casos esporádicos, como o notório sucesso da Penitenciária de Araraquara na produção e comercialização de móveis de vime e junco indicam que o trabalho pode ser viabilizado nos estabelecimentos penitenciários, embora este mesmo exemplo seja esclarecedor de que — tanto quando é fracasso, quanto quando faz sucesso — ele é considerado um trunfo da Direção da "Casa", a qual, não pretende dividi-lo com qualquer órgão do sistema.

Por isto, a criação da FUNAP - Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso — em 1977, com o objetivo de assegurar a produção e comercialização do produto do trabalho da população custodiada, nunca conseguiu efetivar-se completamente. A Fundação passou a ser mais um órgão do sistema penitenciário que não consegue penetrar a intimidade dos estabelecimentos e, assim, não atinge a plena consecução de suas metas. Estruturada para operar segundo critérios de racionalidade técnica e eficiência administrativa, que contrastam com o perfil que caracteriza as instituições do sistema, ela procurou aproveitar o maior número

possível de trabalhadores presos, para que o trabalho remunerado motivasse o sentenciado e o lucro auferido procedesse à expansão das atividades econômicas no sistema. Mas, suas próprias características diferenciadoras têm provocado sua rejeição, quando procura estabelecer convênios e programas com cada estabelecimento.

Naqueles em que há carência de atividades e mau funcionamento dos equipamentos instalados para o trabalho, ou ainda, negociações desinteressantes para a instituição, os dirigentes tendem a se negar ao contato com os técnicos da FUNAP, alegando a impossibilidade de realizarem seus projetos e temendo que estes avaliem negativamente sua gestão e sua capacidade administrativa. Naqueles em que as atividades são mais permanentes e geradoras de alguma renda para o estabelecimento, os dirigentes assumem uma postura de "donos do negócio", ressaltando que o mérito de obter o trabalho e saber administrá-lo lucrativamente lhes pertence com exclusividade e que não vão repassar seu *know-how*, seus contatos, ou mesmo, o comando que exercem para os técnicos da Fundação. Estes são considerados inexperientes, teóricos e, principalmente, desvinculados da realidade penitenciária, no sentido de não comungarem a mesma percepção sobre ela e sobre como deve ser o trabalho do sentenciado no âmbito dessa visão-de-mundo.

Existindo há mais de dez anos no sistema, a FUNAP conseguiu realizar algumas atividades no campo para o qual foi criada, principalmente na criação de canais de comercialização

dos produtos. Isto é, na atuação externa e complementar à do estabelecimento. Não conseguiu interferir diretamente na organização da produção e do trabalho e na formação profissional; que continuam como possessões de determinados diretores e de técnicos que atuam internamente à organização (34). Deste modo, a Fundação não se legitimou politicamente no sistema penitenciário, permanecendo em sua periferia como um órgão que pode atuar, desde que respeite os estritos limites colocados por cada estabelecimento, o que não lhe permite introduzir inovações ou alterar relações.

Nos anos 80 o sistema penitenciário não apresentou mudanças significativas em termos de estruturação e funcionamento, apesar de ser periodicamente traumatizado por ocorrências violentas, que o fazem habitar as manchetes jornalísticas e os discursos eleitorais. Em relatório confidencial ao DEPEN - Departamento de Estabelecimentos Penitenciários do Ministério da Justiça, a equipe técnica designada para inspecionar o sistema, descrevia-o com os seguintes dados:

"O Estado de São Paulo, segundo números oficiais, possui uma população de 22.500 presos. Desse total, apenas 10.000 presos estão recolhidos aos 14 estabelecimentos prisionais subordinados a COESPE - Coordenado

(34) Mesmo quando o técnico não pertence ao quadro de funcionários do estabelecimento, como é o caso de especialistas em formação profissional vindos do SENAI, observa-se que na sua integração à instituição ele tende a incorporar os mesmos valores e atitudes, defendendo as atividades produtivas e/ou profissionalizantes "da Casa" como privada desta e, portanto, não suscetíveis de ingerência técnica e administrativa da FUNAP.

ria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado, ó
gão da Secretaria da Justiça.

O contingente restante — 12.500 presos, ou seja, 55,56% da população prisional do Estado — está recol
hido a cadeias públicas, delegacias e distritos polici
ais, subordinados à Secretaria de Segurança Pública e, assim, à margem de qualquer preocupação penitenciári
a, muito embora forme uma massa heterogênea de pres
os provisórios e condenados.

Complementando o quadro, o Manicômio, na órbita da Secr
etaria da Saúde do Estado, abriga cerca de 600 inte
rnos" (35).

A capacidade física do sistema permanece como pedra de toque dos argumentos utilizados, tanto para criticar sua efici
ência quanto para justificar a dificuldade que seus gestores encontram para administrá-lo. Dados divulgados pela imprensa em 1985 apresentam os seguintes quadros, que permanecem consta
ntes, com variações insignificantes:

(35) Relatório DEPEN - março 1983.

POPULAÇÃO PRISIONAL FORA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DE SÃO PAULO

Capital	51 Distritos Policiais	2.712
	Osasco e sub-região (7 delegacias)	779
	Guarulhos e sub-região (6 delegacias)	350
	São Bernardo do Campo e sub-região (6 delegacias)	965
	Mogi das Cruzes e sub-região (6 delegacias)	451
Interior	393 Cadeias Públicas	8.314
T o t a l		13.571

Fonte: Levantamento realizado pelo Jornal Folha de S.Paulo junto à Delegacia da Secretaria de Segurança Pública e publicado em 19/5/1985.

POPULAÇÃO PRISIONAL ALOCADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DE SÃO PAULO

Estabelecimentos	Lotação		Vagas	Em Trânsito	Aguardando Remoção	Celas Interditadas
	Capacidade	Pop. Atual				
Casa de Detenção (SP)	6200*	5484	716**			
Penitenciária do Estado (SP)	1106	1335		61	37	51
Hospital	75	80			72	
Penitenciária de Presidente Wenceslau	400	371	21		8	43
Penitenciária de Avaré	450	487			9	
Penitenciária de Pirajuí	480	491			10	
Penitenciária de Araraquara	480	485			14	14
Penitenciária Feminina da Capital	125	72		8	7	64
Regime Semi-Aberto	21	8	13			
Hospital	22	7			49	
Penitenciária Feminina de Tremembé	100	78	***		3	
Presídio de São Vicente	210	239			2	
Presídio de Itirapina	210	212			5	
Presídio de Sorocaba (1)	220	20	199		1	
Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté	184	171	3		10	
Instituto Penal Agrícola de Bauru	300	233	10		57	
Instituto Penal Agrícola de S.J.R. Preto	220	191			36	
Instituto de Reeducação de Tremembé	180	134	22		24	
Manicômio Judiciário	520	399	121			
T o t a l	11503	10497	1105	69	344	173

* Lotação estipulada por decreto judicial. A Casa de Detenção comporta, na verdade, 3.500 homens.

** Calculadas sobre a lotação estipulada por decreto judicial

*** Do total, 17 vagas estão suspensas

(1) Em reforma na data do levantamento.

Fonte: Levantamento realizado pelo jornal Folha de S.Paulo junto à COESPE - Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado e publicado em 19/5/1985.

Esta divisão da responsabilidade e dos encargos da população prisional entre duas secretarias de governo constitui um dos problemas originais da questão carcerária em São Paulo. A lógica que a determina origina-se na distribuição de poderes no interior do Estado: enquanto o criminoso deve cumprir sua pena nos estabelecimentos administrados pela Justiça, o detido para averiguações e investigações fica à disposição da Polícia e órgãos da Secretaria de Segurança. Entre ambos os momentos ocorrem as intervenções do Judiciário, das quais dependem as decisões para sua movimentação que, teoricamente, deveria se dar em direção aos estabelecimentos do sistema para cumprimento de pena, ou de retorno à sociedade quando se configurasse o direito à liberdade. Entretanto, a morosidade do funcionamento do Judiciário e a falta de sintonia com a ação policial acarreta o surgimento desses "estoques" de detentos que fazem com que o problema penitenciário pareça insolúvel. Reiterando, ainda, a denúncia que aparece em toda a história do sistema, os prisioneiros vivem nas cadeias e penitenciárias misturados como se constituíssem uma massa indiferenciada, desmentindo a lógica distributiva pela qual os estabelecimentos são classificados nas categorias de segurança máxima, média e mínima.

Teoricamente a classificação é elaborada a partir de critérios de mensuração da segurança necessária para conter a população detenta; o que significa dizer que servem também de medida da periculosidade que lhe é atribuída. O indicador utilizado é o tamanho da pena e a categorização empregada para os estabelecimentos define o tipo de regime vigente no tratamento

dos sentenciados. Assim, os estabelecimentos de segurança máxima mantêm, exclusivamente, o regime fechado destinado aos sentenciados que cumprem longas penas privativas de liberdade e/ou são considerados — pela avaliação do juiz que determina a pena, apoiado ou não em laudo médico — de alta periculosidade. Os estabelecimentos de segurança média e mínima são os que mantêm, concomitantemente, os regimes fechado e semi-aberto sendo, este último, aquele que propicia ao sentenciado liberdade para executatar determinadas atividades (de trabalho, ou de estudo, por exemplo) fora da instituição, ou mesmo, nos limites físicos desta (como no caso dos pomares, hortas e lavouras dos IPAs - Institutos Penais Agrícolas), porém sem a vigilância constante. E, os estabelecimentos de segurança mínima que funcionam exclusivamente com regime semi-aberto. A par destes, o sistema deveria também compreender organizações penitenciárias que cumprissem as fases detentivas, isto é, especializadas em custodiar pessoas sobre as quais estivessem sendo realizadas as averiguações policiais, os inquéritos e demais trâmites processuais que encaminaham o caso a julgamento.

Esta classificação deveria estabelecer a "vocação" de cada organização penitenciária, executando três objetivos fundamentais que são:

- . o de oferecer um tratamento diferenciado ao detento — de quem se presume a responsabilidade pela ação criminal — daquele oferecido ao sentenciado — sobre quem a justiça já decidiu pesar tal responsabilidade —;

- . manter separados, na convivência institucional, as pessoas com diferentes tipos de envolvimento com a criminalidade, evitando a "contaminação criminal" própria da "sociedade de cativos" (36).
- . propiciar aos sentenciados a oportunidade de se submeterem ao chamado regime progressivo de cumprimento da pena, o qual visa desinstitucionalizar gradativamente o interno para tornar exeqüível sua reintegração social e minimizar a possibilidade de reincidência criminal.

O regime progressivo como estratégia de recuperação foi proposto a partir da percepção de que a cristalização dos códigos da "sociedade dos cativos" transformava a organização penitenciária em reprodutora da criminalidade, inviabilizando as práticas ressocializadoras (37). Entretanto, sua implementação pressupõe que os estabelecimentos do sistema estejam estruturados de modo a permitir a passagem "progressiva" de um regime fechado para as formas intermediárias de privação da liberdade. O cenário descrito no Relatório do DEPEN explicita como a estrutura e o funcionamento do sistema penitenciário paulista

(36) O conceito de "sociedade de cativos" utilizado na literatura especializada (Sykes, 1958) busca configurar as condições de vida e de relacionamento social específicos das organizações penitenciárias, ressaltando que as características perversas destas condições permitem a emergência de valores sociais próprios da cultura delinqüente, que se chocam e, na maioria das vezes, suplantam os valores prevaletentes na sociedade inclusiva tornando inviável o projeto de reintegrar nesta os indivíduos que vivenciaram a experiência prisional.

(37) A idéia de cumprimento da pena em regime aberto aparece pela primeira vez em São Paulo, no Provimento nº 16 do Conselho Superior de Magistratura do Tribunal de Justiça em 1960 e reitera-se como objeto dos Provimentos 25 em 1966; 52 e 58 em 1970; 77 em 1973; 80 em 1974; 92 e 97 em 1975 e 101 em 1977. As primeiras experiências desse tipo de que se tem notícia datam de meados do século XIX nos Estados Unidos, mas a legislação que o consagrou é britânica, tendo constituído um dos preceitos do "The probation of first offenders act" (1879).

tornam inexecutável a aplicação desse regime:

"... o Estado possui dez estabelecimentos masculinos destinados ao cumprimento de penas privativas de liberdade. Desses, oito são de regime fechado (...) enquanto apenas dois são de regime semi-aberto. Considerando a capacidade estimada de cada estabelecimento, verifica-se que os oito estabelecimentos masculinos de regime fechado perfazem um total de 7.000 vagas. Adicionando-se a população excedente da Casa de Detenção (capacidade de 3.500, lotação de 6.000, excedentes de 2.500 presos) e acrescentando os 12.500 presos recolhidos às dependências da Secretaria de Segurança Pública, em regime carcerário também fechado, chega-se a um total de 22.000 presos, em todo o Estado, sujeitos ao regime fechado. Em contraposição a esta cifra, os dois estabelecimentos de regime semi-aberto oferecem apenas 470 vagas. Registra-se, por oportuno, que o presídio de Itirapina (240 vagas) e a Penitenciária de Pirajuí (500 vagas) eram, quando da edição do Decreto Estadual nº 13.412, de 13/03/1979 estabelecimentos semi-abertos, tendo sido, em 19/4/1982, transformados em regime fechado, contrariando a tendência da doutrina e da Legislação" (38) .

Configura-se, portanto, que os regimes de funcionamento dos estabelecimentos não são instituídos pelas diretrizes

(38) Relatório DEPEN, p. 26-7.

oriundas de órgãos normatizadores e coordenadores de nível estadual ou federal; tampouco obedecem critérios técnicos, legais ou científicos de classificação das penas ou dos indivíduos; antes são determinados pela visão, mais ou menos punitiva, que a direção "da casa" e determinadas autoridades do sistema têm do papel que a instituição penitenciária deva exercer sobre o movimento, comportamento e relações da população aprisionada.

As mudanças que se verificam no funcionamento de cada instituição, optando por regimes mais fechados ou liberalizando as relações internas, estão associadas às trocas de cargos a nível da sua direção e de alguns órgãos do sistema, ou mesmo, da Secretaria da Justiça; refletindo mais os processos internos de influência política e disputa de poder, do que a orientação de diretrizes técnicas ou administrativas advindas da COESPE. Isto fica claro quando se verifica que o regime aberto, propriamente dito, nunca esteve implantado senão por breves períodos em determinados momentos da história do sistema e, assim mesmo, em decorrência da vontade pessoal de algumas autoridades. O que significa dizer que os períodos de duração de sua vigência, ainda que restrita aos limites de poucos estabelecimentos, dependeu da capacidade das pessoas que o suportavam resistirem às pressões internas que visavam a desestabilização dessas propostas. Alguns exemplos bastante conhecidos apontam para o mesmo epílogo melancólico; dentre eles pode-se destacar:

- . o projeto da Casa do Albergado na gestão Pimentel na Secretaria da Justiça (39);
- . o semi-aberto anexo da Penitenciária Feminina da Capital, entre final dos anos 70 e início dos 80;
- . o semi-aberto da Penitenciária da Capital durante a gestão de Ruy Joelle na Direção Geral, entre 1983 e 1985.

(39) Embora previsto desde 1965 por ato do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça, o projeto Prisão-Albergue só intensificou a instalação de Casas de Albergados a partir de 1975. Convocando o amparo comunitário estas Casas mantinham um pequeno número de sentenciados primários habitando conjuntamente sob a tutela da autoridade judicial local e reintegrando-se ao trabalho e à vida social. Em 1977 o governo estadual relatava que 2.200 sentenciados encontravam-se, sob este regime, abrigados em 70 casas.

3. O DILEMA DAS POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS

Se a descrição, em grandes linhas, da evolução do sistema penitenciário permite identificar os principais problemas e contradições de sua estruturação e, principalmente, as marchas e contramarchas que caracterizam um estado de inércia dessas organizações; a interpretação das políticas públicas, que definiram e orientaram esses movimentos, aprofunda a compreensão de seu processo.

O Estado moderno caracteriza-se por apresentar um complexo de instituições que redefinem a ordem social como ordem jurídica, separando o público do privado e enquadrando os conflitos inerentes à diversidade social, para que se manifestem no interior de limites previamente estabelecidos. Os aspectos da vida social que afetam o que pode ser considerado como interesse coletivo são consideradas questões públicas, isto é, objetos da ação e intervenção do Estado.

Efetiva-se a ação estatal através dos órgãos públicos que constituem um conjunto estruturado de entidades de diversos tipos, através do qual o poder político atua sobre as questões públicas. Embora o Estado não se confunda com seus aparelhos institucionais, estes materializam seu poder e expressam o modo e a medida com que cada interesse coletivo é tratado pela ação

estatal. Logo, ao analisar o funcionamento do aparato do Estado num dado setor é possível avaliar a importância que tem a solução das questões públicas específicas dessas áreas. Esta importância pode estar relacionada com o potencial de conflito que tais questões encerram ameaçando, eventualmente o poder do Estado, com a capacidade de pressão política dos grupos sociais interessados na solução; ou ainda, com fatores conjunturais ligados, por exemplo, às tendências ideológicas predominantes num período, ou às metas circunstanciais de um determinado plano de governo.

A análise da estrutura e funcionamento dos órgãos estatais deve incorporar a identificação e interpretação das políticas públicas, que dão as diretrizes e parâmetros para que se efetuem as atividades concretas num dado setor. Considero que as políticas públicas constituem uma das mais importantes categorias analíticas para compreensão do modo como o Estado intervém sobre a vida social. Sei, no entanto, que elas não são tão claras e objetivas como seria de se esperar; ocorrendo, até mesmo, de não existirem sob a forma explícita de políticas manifestas, mas embutidas nos argumentos que justificam um plano de ação ou um programa de trabalho.

Além disso, mesmo nos casos em que são explicitadas enquanto tal, a compreensão de seu significado é habitualmente toldada pelo desconhecimento que se tem de fatores contextuais que influíram em sua elaboração. O ideal seria que se pudesse apreender o conjunto de processos sociais que produziram uma po

lítica, influenciaram sua forma e conteúdo e garantiram sua vigência e efetiva implementação, durante o período de tempo de sua permanência. Estes processos encerram aspectos que nem sempre vêm à luz, mas que podem ser imprescindíveis à análise das tendências que fermentaram a decisão política e das conseqüências dela advindas. São exemplos desses aspectos subentendidos: os inevitáveis conflitos acerca da distribuição e redistribuição de poder; os múltiplos processos decisórios que são muito esclarecedores nos seus "ir e vir" das opiniões em confronto e do jogo de forças políticas presentes; as diversas análises técnicas que subsidiaram as decisões, como a usual avaliação da repartição de custos e benefícios que deverá resultar da implementação dessa política.

Entretanto, estas condições teórica e metodologicamente ideais para utilização da categoria raramente ocorrem, como se pode verificar pela maioria dos estudos brasileiros de análise e avaliação de políticas públicas. Os autores têm encontrado dificuldades, desde o estabelecimento de conceitos e critérios para classificar as políticas públicas, passando pela carência de dados e informações que contextualizem o processo de concepção e implementação; e, culminando por não conseguirem compatibilizar os dados encontrados como resultado da ação dos órgãos com as premissas que, aparentemente, as políticas haviam estabelecido. Não raro, os estudos setoriais concluem pela inexistência de políticas que direcionem as atividades executadas e recomendam, com ênfase, a necessidade do Estado explicitá-las para orientar, efetivamente, a ação da máquina, obter resultados ade

quados dessa ação e deter condições para corrigir desvios e estimular o desenvolvimento das instituições.

Como se vê, a complexidade do conceito e as dificuldades específicas de se trabalhar com ele no âmbito do aparelho de Estado brasileiro, indicam que é árduo o caminho de identificar e avaliar as políticas públicas nas áreas de Segurança e Justiça e que não se pode esperar por resultados muito alentados. Entretanto, estas dificuldades podem constituir, em si mesmas, fatores de análise; isto é, considero importante privilegiar o enfoque das políticas públicas na compreensão do papel do Estado no controle social, porque a carência do objeto de trabalho já permite inferir muito sobre o *locus* que Segurança e Justiça ocupam no conjunto da máquina estatal.

As políticas públicas penitenciárias podem ser consideradas, grosso modo, dimensões da política social. Para algumas interpretações as políticas sociais se definem como diretrizes do Estado que traduzem os imperativos econômicos da reprodução do capital e da força de trabalho, o que as insere no contexto da luta entre classes sociais (Kowarick, 1985). Para outras, referem-se à intervenção governamental na regulamentação das relações sociais, visando reduzir desequilíbrios sociais e maximizar a acumulação e oferta de bens e serviços disponíveis (Santos, 1979). Estas interpretações não são suficientes para definir o conteúdo das políticas penitenciárias visto que elas não são orientadas pelo imperativo da acumulação capitalista, nem tampouco pelo do bem-estar coletivo e da justiça social. En

tretanto, para efeito das interpretações nos limites deste trabalho, pode-se considerá-las mais próximas destas últimas referências, que as alocariam no âmbito da intervenção social ainda que, neste caso, com uma atuação que não é contributiva da gestão dos problemas sociais.

Com esta posição pretende-se identificar como o Estado brasileiro tem intervido na vida social para regulamentar os procedimentos de controle da ordem, especificamente nos casos de punição e ressocialização dos agentes sociais que apresentam comportamentos de ofensa criminal (40).

Inseridas no contexto das políticas sociais, as políticas penitenciárias apresentam, de imediato, a característica da ambigüidade, na medida em que não se definem entre o objetivo de defender a segurança da sociedade e punir o ofensor da lei. A própria ação punitiva está implícita e por isto indefinida em diversas esferas da atuação institucional: a execução da lei, o atendimento das determinações judiciais e as propostas de recuperação do sentenciado mediante sua reintegração social.

Uma das causas dessa ambigüidade reside no fato da política penitenciária ter um objeto de ação de alta complexidade porque está indefinido pela demanda social. Alguns analistas (Santos, 1979) sugerem que, para captar a objetividade de políticas

(40) Esta tentativa de definir as políticas penitenciárias para os limites deste trabalho baseia-se na proposta de análise de políticas públicas elaborada por B. Sallum Jr. (vide "História Administrativa: políticas públicas e regimes políticos" in Cadernos FUNDAP, 5 (9), maio 1985.

ticas públicas com baixo grau de definição, como é o caso, se identifique os processos que produzem e mantêm cada política elaborada ao nível do contexto social e do meio específico de sua atuação.

O levantamento documental indica, para reforçar ainda mais a ambigüidade da questão, que não existem políticas explícitas formuladas enquanto tal, que definam as atividades-fim do sistema penitenciário, orientem a ação das organizações que o compõem e estabeleçam parâmetros e metas ao seu desempenho. Esta não é uma situação incomum, visto que em outros setores do aparelho administrativo brasileiro, os analistas apontam o mesmo tipo de carência. Sugere-se então que se analise os atos normativos que respaldam a ação do setor e o próprio funcionamento do complexo organizacional existente para efetivar sua atuação, de modo a focar o que se pode denominar de um "meio estrutural de atuação do poder político" (Sallum, 1985).

Os atos normativos analisados, que abrangem o período de 1950 a 1985 indicam que o sistema penitenciário não foi, em nenhum momento de sua trajetória, objeto do interesse governamental, pois o total de atos levantados foi de apenas 545, apesar de abrangerem o conjunto de leis, decretos-leis, decretos, portarias, normas e regulamentos existente a nível estadual. Quase 90% desses atos provêm do governo, o que sugere que as iniciativas no sentido de disciplinar a estrutura e funcionamento do sistema permanecem praticamente sob controle do poder Exe

cutivo, mesmo sabendo-se que ele não se encerra em si próprio, mantendo relações de reciprocidade com outras agências institucionais de controle e de intervenção. Sob este aspecto, observa-se que é inexpressiva a contribuição dos poderes Legislativo e Judiciário, indicando que a questão penitenciária foi equacionada durante 35 anos sem nenhuma intervenção parlamentar, o que significa dizer que, de um lado a segurança dos cidadãos e a distribuição da justiça não têm sido objeto do debate democrático e, de outro lado é absolutamente distante do Poder Judiciário, apesar do sistema penitenciário constituir o *locus* de operacionalização das determinações da justiça criminal. Mais de 58% da legislação interna ao sistema origina-se do Poder Executivo, o que ressalta a autonomia da Secretaria da Justiça na elaboração e implementação das políticas do setor; sendo que o sentido predominante da intervenção normatizadora desses atos é dirigido para a administração do cotidiano burocrático dos órgãos e estabelecimentos que o compõe.

O pequeno volume de atos e sua ausência mais significativa no início do período estudado indicam que, não sendo uma área privilegiada da atenção do Estado, o sistema desenvolveu-se fisicamente com uma carência de formalização que propiciou o surgimento e a sedimentação de práticas organizacionais informais no âmbito de cada instituição componente.

A falta de integração das organizações penitenciárias ao sistema é o mecanismo utilizado com eficácia para a preservação do isolamento de cada instituição, o qual é confirmado

pelo fato de que as respostas dadas pelos governantes e técnicos aos problemas penitenciários nunca adotaram abordagens abrangentes. A eficácia do modelo prisional, apesar de secularmente desmentida pelos fatos, não está contestada pelos projetos, expressos nos planos governamentais, que se limitam a propor o crescimento físico do sistema para acompanhar o crescimento populacional e o discutível aumento da taxa da criminalidade. Principalmente, estes planos que não estão baseados nem mesmo em estimativas mais precisas das necessidades de expansão quantitativa, sempre pecaram por não considerarem que a organização penitenciária estava inserida num sistema social mais amplo. Os documentos que justificam a criação da Penitenciária do Estado de São Paulo, em 1920, usam a mesma argumentação que baseia o plano das gestões Quadros e Carvalho Pinto na década de 50 e alimenta as propostas de Quéricia em sua campanha eleitoral em 1986. Como se o estado e a nação não houvessem passado por profundas transformações políticas, sociais, econômicas e culturais, as quais certamente modificaram o perfil da população cativa, os planos continuam permitindo que a organização penitenciária mantenha-se olímpicamente distante da intervenção efetiva do Estado e da sociedade civil. Embora a urbanização e a modernização tenham alterado hábitos, comportamentos e aspirações; ainda que o confronto contundente de contradições políticas e ideológicas tenha abalado a maioria dos aparelhos institucionais; a organização penitenciária manteve-se impermeável às mudanças que atingissem o âmago de seus princípios e padrões.

Se de um lado as propostas governamentais respeitaram

essa permanência, de outro, um forte processo de continuidade administrativa garantiu que um escudo de resistência interna impedisse as raras tentativas de intervenção na estrutura e funcionamento das organizações. Esta continuidade não é percebida nas normas e procedimentos que explicitam o funcionamento do sistema, mas é evidenciada quando se observa que os critérios utilizados para ocupar os cargos de direção e chefia seguem padrões patrimonialistas, nos quais a legitimidade do exercício da função baseia-se no apoio de grupos informais, que distribuem entre si a influência sobre áreas estratégicas de cada estabelecimento.

Desde a década de 1950, os problemas do sistema penitenciário paulista, explícitos ou não à sociedade civil, vem se acumulando e passaram a reclamar a intervenção sistemática e deliberada do poder público. Como aponta a literatura especializada, esta década é marcada por substantivas mudanças estruturais na economia brasileira, acompanhadas por um novo estilo e padrão de acumulação capitalista, por uma redefinição do papel do Estado frente ao mercado, por demandas procedentes de uma nova etapa de industrialização e de urbanização aceleradas.

Entre os diversos e múltiplos efeitos dessas profundas mudanças sócio-econômicas destaque-se que na cidade de São Paulo — tornada "capital do capital" — ocorre um crescimento acentuado da demanda por serviços públicos, em ritmo superior ao crescimento da população e da renda. Significativo indicador é o incremento da importância da burocracia civil e dos quadros

da administração pública, fazendo com que determinados setores da intervenção estatal adquirissem maior peso e influência nos processos decisórios, notadamente os setores de competência das Secretarias da Fazenda e Viação (41).

Na áreas da Segurança e Justiça buscou-se ampliar a capacidade das agências de controle social para dar conta do crescimento da demanda, motivado pela expansão populacional e do espaço urbano. Nessa linha, a Segurança Pública cuidou de ampliar o raio de intervenção policial, mediante a remodelação dos órgãos da Secretaria, introduzindo mudanças técnicas e administrativas, que vão desde a redefinição de organogramas até a reclassificação das áreas físicas de atuação, através da integração e coordenação de setores de serviços. Medidas modernizadoras como a ampliação da frota de veículos, a introdução de equipamentos e sistemas sofisticados de comunicação e a precoce adoção da informática são indicativas do projeto deliberado do Estado de conferir agilidade e eficiência aos serviços policiais e às práticas de controle e vigilância da população.

A área da Justiça também se volta para a expansão física, sem contudo reaparelhar-se com equipamentos e procedimentos técnico-administrativos mais modernos. No âmbito da administração penitenciária, a tônica dominante é a ampliação do número

(41) A literatura a respeito de políticas públicas implementadas no período considerado não é exígua, contando inclusive com obras importantes como as de Ianni (1972), Schwarstzman (1975) e Soares (1973). Neste trabalho, as referências gerais às políticas econômicas, sociais e administrativas estão basicamente apoiadas no texto de Kugelmas, E. - "Políticas públicas na administração paulista: 1946/77", Cadernos FUNDAP, São Paulo 5(9), maio 1985.

ro de vagas disponíveis, através da edificação de novos estabelecimentos, permanecendo como pura retórica dos discursos oficiais as intenções de introduzir mudanças substanciais no perfil e funcionamento do sistema penitenciário.

A execução das atividades-fim pelos estabelecimentos penitenciários confronta-se, permanentemente com objetivos expressos pelos programas e documentos oficiais, os quais enfatizam que as medidas adotadas, ao lado de propiciarem condições necessárias à fiscalização e ao cumprimento de penas privativas de liberdade e das medidas de segurança detentivas pretendem, igualmente, promover a reabilitação humana e social dos sentenciados, a reintegração social dos egressos penitenciários, além de oferecerem assistência às suas famílias. Subjacente está o discurso ideológico que se apóia no tripé trabalho — profissionalização/educação — escolarização/assistência jurídica e social.

Não são poucos, nem irrelevantes, os obstáculos à implementação de políticas penitenciárias coerentes com a retórica oficial. As dimensões do sistema penitenciário e sua formação burocrática dificultam a adoção de modelos organizacionais com estruturas mais leves e cujo funcionamento seja mais ágil e transparente. Ao proporem medidas saneadoras e programas de reestruturação as autoridades têm minimizado essa complexidade do sistema, ressaltando apenas as dificuldades oriundas da baixa capacidade de "reforma" da clientela atendida.

É evidente que as prisões, concebidas como organizações que ampliam as carências e contradições sociais que estão no âmago do problema da criminalidade, propiciam perversas condições para fortalecer o surgimento das "sociedades de cativos", dificultando a competição entre os valores prevaletentes da sociedade inclusiva e aqueles dominantes na cultura delinqüente. O estudo comparativo dos sistemas prisionais do Rio de Janeiro e Minas Gerais realizado por Paixão (1984) ressalta que o resultado mais visível da ação prisional é o de promover o isolamento do sentenciado, restringindo seu contato com as fontes convencionais da sociabilidade e acentuando sua lealdade às fontes internas de afiliação e participação, configurando uma concepção *sui generis* de "cidadania carcerária".

Entretanto, outros fatores concorrem para agravar o quadro de ineficácia das políticas públicas penitenciárias e dificultar a implementação de mudanças visando superá-la. O privilégio conferido à expansão física do sistema acabou por relegar ao abandono as necessidades de mudanças organizacionais, mantendo-se as práticas de contenção do sentenciado que reproduzem e consolidam as condições impeditivas de sua reinserção social, sem que se criasse espaço para tentar a adoção de procedimentos inovadores. Constitui forte obstáculo à promoção de mudanças organizacionais a enorme resistência dos estamentos burocrático-administrativos do funcionalismo alocados no sistema, que impede a integração funcional das instituições, mantendo os padrões histórico-biográficos de funcionamento dos estabelecimentos.

A articulação do aparelho penitenciário, com outras agências de controle social, principalmente as policiais e judiciárias, acresce a complexidade do sistema por incorporar aspectos da organização formal e da organização informal, além de afetar significativamente a dinâmica de territorialização e reprodução da "sociedade de cativos". Até mesmo agências estranhas ao sistema podem exercer este tipo de influência. As mudanças de orientação no desempenho dessas agências motivadas por interesses de grupos na divisão interna de trabalho e na distribuição de poder se prestam a acumular tensões e conflitos latentes. A interação de todos esses fatores, materializada em uma densa rede de relações sociais, implica a imposição de uma ordem que somente pode ampliar e cristalizar os graus de exploração e de coerção no sistema penitenciário, tornando inócuas as propostas saneadoras, reformadoras e humanistas.

Apesar da retórica reformista, em determinados momentos mais acentuada ao longo destes últimos trinta e cinco anos, o poder público revelou-se incapaz de intervir deliberadamente e com eficácia na rede de poder e força que atravessa todo o sistema, inclusive nestas relações com outras agências oficiais que atuam na esfera da ordem social.

Ao dirigir e concentrar sua ação em uma política de oferta permanente de vagas, o poder público contribuiu decisivamente para intensificar o controle sobre a massa carcerária, privilegiada pela ação policial, gerenciando-a segundo padrões reconhecidamente não democráticos, onde predominam o uso da força

e o da violência como estratégia de contenção. O distanciamento, algo enojado, que a sociedade civil mantém em relação ao problema penitenciário, reforçado pela postura discursiva das autoridades em suas periódicas "prestações de contas ao povo" sobre a contenção da criminalidade, conferem imunidade aos "gerentes" do sistema para mantê-lo nesses padrões de funcionamento e, até mesmo, conferir-lhes legitimidade ética e social.

Considero, portanto, que a carência de políticas públicas não deve ser apenas uma constatação para a qual se deva, quando muito, recomendar que autoridades e o governo se esforcem em remover. A ausência de contribuições para formular e implementar diretrizes políticas, técnicas e administrativas aos órgãos da Segurança e Justiça atestam que tem havido uma permanente omissão da sociedade e dos governantes em assumirem a responsabilidade pelo tipo de controle social necessário e pelos modos como será executado. O primeiro passo deve ser o de superar essa omissão, ainda que se encontre as resistências dos grupos encastelados nas instituições e dos preconceitos que se escondem em cada um de nós.

O esforço dessa superação é imprescindível para que se consiga minimizar, gradativamente, um problema que hoje foge a qualquer controle: a indefinição que o caracteriza tem permitido ao aparelho institucional de controle social, principalmente os órgãos subordinados à Segurança, apresentar-se disponível para atender quaisquer demandas, inclusive, aquelas que resultam em atividades que deveriam cercear: como a delinqüência, a

criminalidade e a violência.

Testemunham esses desvios incontrolláveis, fatos tais como, a facilidade com que diferentes governos ditatoriais, em diversos momentos de nossa história, puderam empregar órgãos policiais e estabelecimentos prisionais na execução de seus intentos arbitrários e práticas coercitivas. Mas, para quem considere o exemplo muito radical, visto que em regimes de exceção o Estado é utilizado como instrumento do poder autoritário, convém lembrar que a ocorrência de inúmeros e frequentes episódios de arbitrariedade policial e de envolvimento de agentes institucionais com o crime organizado, não está correlacionada com a vigência de sistemas políticos específicos, nem é eliminada em sucessivas gestões governamentais estudadas.

Seria ingenuidade propor que a simples definição de políticas explícitas, objetivas e direcionadas eliminaria, em curto prazo, a emergência destes problemas. Mesmo porque sabe-se que impunidade, corrupção, violência, arbitrariedade vicejam com muita facilidade nas organizações de controle da ordem em todos os países, independentemente do regime político e do grau de explicitação e consistência de suas políticas públicas.

Entretanto, o que considero o primeiro passo para desenvolver formas de minimizar estas ocorrências pode ser resumido num binômio: de um lado, eliminar a omissão, de outro estabelecer os mecanismos de controle social sobre o desempenho dessas organizações. Porque a evidente incapacidade do Estado intervir sobre estes órgãos está associada à omissão de autoridade

des, especialistas e representantes da sociedade civil em definir a ação que desejam que realizem e os resultados que devem apresentar; vale dizer as características do serviço público que a população deve receber para manutenção da ordem e distribuição da justiça.

Não descarto que não é fácil chegar-se a tal definição. Ela pressupõe que se conheça as necessidades de segurança e justiça da população, que se identifique aspirações e expectativas e que se considere certas diversidades que permeiam o conjunto social. Se for consultado o cidadão — principalmente nas grandes cidades assoladas pelo espectro da criminalidade violenta —, manifestaria simplesmente o desejo de que o Estado o proteja dos riscos da ação dos delinquentes e lhe garanta o usufruto dos direitos individuais; dos quais ele tem apenas uma vaga idéia. Obviamente, isto é muito genérico e simplista para servir de estofo à concepção de políticas públicas para o setor, além de se saber de antemão que as opiniões sobre o assunto, ainda que superficiais, percorrem todo o espectro que vai do mais radical liberalismo ao mais reacionário conservadorismo.

No entanto, com o que é possível obter a nível de diagnóstico do setor, com o que se pode aferir das características atuais de desempenho das organizações, com o que se obtém a partir da reconstituição do processo histórico dessas instituições existe possibilidade, não só de tentar definir algumas políticas preliminares, como de modelar formas organizacionais e métodos de procedimentos que, pelo menos, não insistam na manutenção

dos padrões que vêm se mostrando, com tanta clareza, inadequados ao desenvolvimento democrático da sociedade e do Estado.

Evidentemente, seria impraticável atingir esta meta nas condições atuais, nas quais não se tem um projeto de mudança que estabeleça as intervenções a serem realizadas e os indicadores a serem avaliados, nem tampouco se detém bons instrumentos para verificar os padrões de atuação das organizações. Isto porque a indefinição e a falta de controle legaram um amplo espaço de manobras para que as instituições estabelecessem suas próprias diretrizes, prioridades, práticas e medidas de eficiência. Este espaço funcionando como uma espécie de "terra de ninguém" torna compreensível como o aparato de Estado e, o sistema penitenciário em particular, pode colocar-se disponível para utilização por interesses alheios ao seu funcionamento, ao mesmo tempo que inviabiliza os procedimentos de diagnóstico e intervenção que visam a transformação dessas características.

Apesar desse cenário, pode-se dizer que para atingir a eficiência desejada no processo de elaboração e implementação de políticas penitenciárias mais eficazes, assim como de sistemas organizacionais aptos a implantá-las é preciso estruturá-lo de forma dinâmica e progressiva. Além de abranger a questão penitenciária como um todo, privilegiando o entendimento de suas interfaces, há que se estabelecer algumas metas de mudanças organizacionais e de aperfeiçoamentos técnico-administrativos que, uma vez atingidas devem ser revistas e reformuladas, conforme os resultados obtidos e as transformações observadas. Por últi

mo e sempre, não se deve nunca perder o referencial de que o problema penitenciário é uma questão política e, enquanto tal, deve ser tratado, mesmo quando são propostas as recomendações voltadas para a intervenção ao nível organizacional e administrativo.

CAPÍTULO 3

PODER E CULTURA NA ORGANIZAÇÃO PENITENCIÁRIA

1. O JOGO ENTRE A APARÊNCIA E A REALIDADE:

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS PENITENCIÁRIAS

O debate sobre a questão penitenciária é sempre muito opinativo porque são pouco conhecidas as características organizacionais do sistema. A administração pública procura eludir os componentes políticos da questão, supervalorizando certos aspectos técnicos e administrativos que lhe interessam mais de perto, como por exemplo, a carência de recursos materiais, humanos e financeiros para justificar a ineficiência do desempenho institucional; e, as características de periculosidade e rigidez do comportamento dos sentenciados para justificar a falta de empenho no emprego de procedimentos ressocializadores e o uso indiscriminado da violência e do arbítrio no relacionamento interno. As poucas imagens fornecidas à opinião pública sobre a vida intramuros das organizações penitenciárias são episódicas — emergência quase sempre no rastro da divulgação de motins, fugas, rebeliões e assassinatos — e, tendem a distorcer a realidade, procurando aumentar a percepção de que elas lidam com problemas complexos e insolúveis, colocadas numa catastrófica postura de "beco sem saída".

Contra esse argumento que caracteriza o discurso de

determinados funcionários, técnicos e autoridades do sistema penitenciário creio que, justamente o primeiro passo a ser dado, no sentido de buscar o aperfeiçoamento possível dessas organizações está em desvendar as características de sua estrutura e funcionamento. É ingenuidade propor que o aperfeiçoamento da organização penitenciária, enquanto organização, eliminará os problemas sociais que são objeto de sua ação. No entanto, tenho certeza de que investindo nessas mudanças organizacionais, o resultado mínimo que se obterá é de que as prisões deixem de reproduzir e intensificar a criminalidade e a violência que alegam estar contendo. Atualmente, buscando minimizar a contradição de sua proposta dúbia — recuperar e punir — as prisões permitiriam o surgimento de uma situação-limite, na qual a reprodução das condições criminais que se propõe a eliminar ocorre em seus próprios limites, envolve os agentes organizacionais que deveriam implementar as práticas ressocializadoras e não conseguem dar conta sequer da custódia dos sentenciados que estão sob sua responsabilidade.

Ao eludir o aspecto político da questão e impedir a integração das organizações penitenciárias num sistema que efetivasse a coordenação técnica e administrativa, a administração pública assumiu uma prática real, embora não formalizada, de "gerenciamento" dos estabelecimentos penitenciários. Isto é, um conjunto de práticas e procedimentos, que transitam entre o formal e o informal, sendo alguns padronizados e outros não mas que, como um todo, garantem a administração cotidiana "da casa", com completa autonomia e sem nenhuma transparência para outros

órgãos do Estado e para a sociedade civil.

O aperfeiçoamento político, técnico e administrativo dessas organizações ao identificar essas formas de apropriação do público pelo privado poderá desmascarar alguns mitos sobre os riscos de se lidar com a população sentenciada, a incapacidade da organização evitar a violência interna, a complexidade de se implantar procedimentos padronizados e sistemáticos. Atrás destes mitos estarão os discursos apavorantes de alguns funcionários sobre a "panela de pressão" das instituições prisionais; o ceticismo de alguns técnicos decepcionados com a inexeqüibilidade de medidas transformadoras no contexto penitenciário, e a postura elitista dos administradores do sistema — profissionais e autoridades do mais alto escalão — que se constituem em donos do "saber" especializado dessas organizações e desqualificam quaisquer propostas de mudança, porque elas não são oriundas da espécie de "maçonaria" que formam entre si para preservar o isolamento, a autonomia, a opacidade e a inércia das organizações penitenciárias. Os resultados de diagnósticos tendem a ser minimizados, quando não são totalmente rejeitados por se considerar que apenas a observação de um agente interno à organização tem a legitimidade técnica necessária. Não há predisposição, e em alguns casos é baixa a capacitação para se formularem procedimentos alternativos.

Os caminhos que conduzem à obtenção da transparência necessária de ser conseguida passam pela redifinição das atividades-fim, dos objetivos e metas, dos procedimentos e práticas

dessas instituições. A exeqüibilidade desses projetos de mudança, entretanto, depende de que a responsabilidade social pelos problemas tratados nessas organizações seja efetivamente compartilhada pelo conjunto da sociedade, de modo que, delegacias, prisões e tribunais não funcionem mais como "depósitos de corações e mentes"; ao mesmo tempo em que policiais, carcereiros e magistrados deixem de considerar-se plenipotenciários senhores feudais de seus ridículos espaços de atuação profissional. Diminuir a impenetrabilidade dessas organizações é um passo na direção de mudar os seus perfis e desempenhos e alterar as características que as tornam conflitantes e contraditórias em relação ao projeto de democratização social.

Sustentadas pela indefinição de objetivos e metas, as áreas de Segurança e Justiça sempre puderam manter estruturas mal delineadas, nas quais se sobrepõem não apenas órgãos diferentes como, até mesmo, diversos poderes. Existem inúmeras "zonas cinzentas" na interface entre os órgãos dessas áreas, as quais são convenientemente mantidas para preservar a autonomia e o isolamento destas instituições. Além de constituírem núcleos de permanente tensão e conflito estas zonas inviabilizam a atuação integrada e a transparência do funcionamento das organizações.

Esta característica é importante de ser reconhecida e modificada, visto que ela detém os meios para fazer abortar a implementação de políticas públicas que visam aperfeiçoar o setor. Como as políticas são necessariamente abrangentes, a conse

cução dos objetivos depende de que as instituições envolvidas, ao desempenharem efetivamente seus papéis, assumam a posição de coordenação, cooperação ou complementação que caberá a cada uma. Uma tática habilmente empregada tem sido a de não resistir ex plicitamente à orientação geral, mas simplesmente mostrar-se de ficiente no estabelecimento das relações interorganizacionais, de tal modo que fica difícil avaliar onde e por que o processo em perrou.

A análise feita, por exemplo, do projeto de reestruturação administrativa do sistema penitenciário paulista, que deu origem à formação da COESPE - Coordenação de Estabelecimentos Penitenciários do Estado em 1979, permitiu observar que apesar da implantação formal do órgão nunca se conseguiu que os estabelecimentos penitenciários funcionassem de modo integrado, mantemdo-se cada um em seu isolamento feudal, sustentado por uma sólidda "aristocracia" de dirigentes apoiados em redes informais de poder organizacional. Do mesmo modo, quando se observa a força das relações interpessoais e grupais no interior da Polícia Civil, não é difícil compreender porque até mesmo mudanças técnicas e administrativas, aparentemente de pequena monta, não são incorporadas mesmo que a recusa não seja ostensiva. Um exemplo deste caso está nas dificuldades que durante anos vem se encontrando em modernizar aspectos técnicos aparentemente inofensivos, como: os serviços de estatísticas de diversos órgãos policiciais, judiciais e penitenciários; os cadastros e arquivos que agregam documentos tais quais os boletins de ocorrências, os processos judiciais etc.

A baixa definição das estruturas organizacionais, administrativas e funcionais de cada estabelecimento é outra característica do sistema que serve para reforçar esse jogo de ambigüidade e isolamento. Embora haja normas instituídas visando a padronização das relações hierárquicas e a divisão racional dos espaços organizacionais, os estabelecimentos penitenciários mantêm-se sempre num estado de estruturação transitória. Isto é, as relações informais entre os dirigentes, os funcionários e mesmo, determinados sentenciados prevalecem acima das formais estabelecidas no organograma. Isto ocorre porque elas necessitam manter-se difusas para não revelarem as contradições inerentes a um relacionamento interno mais orientado por formas de lealdade e compromisso, do que por descrições objetivas de funções e responsabilidades.

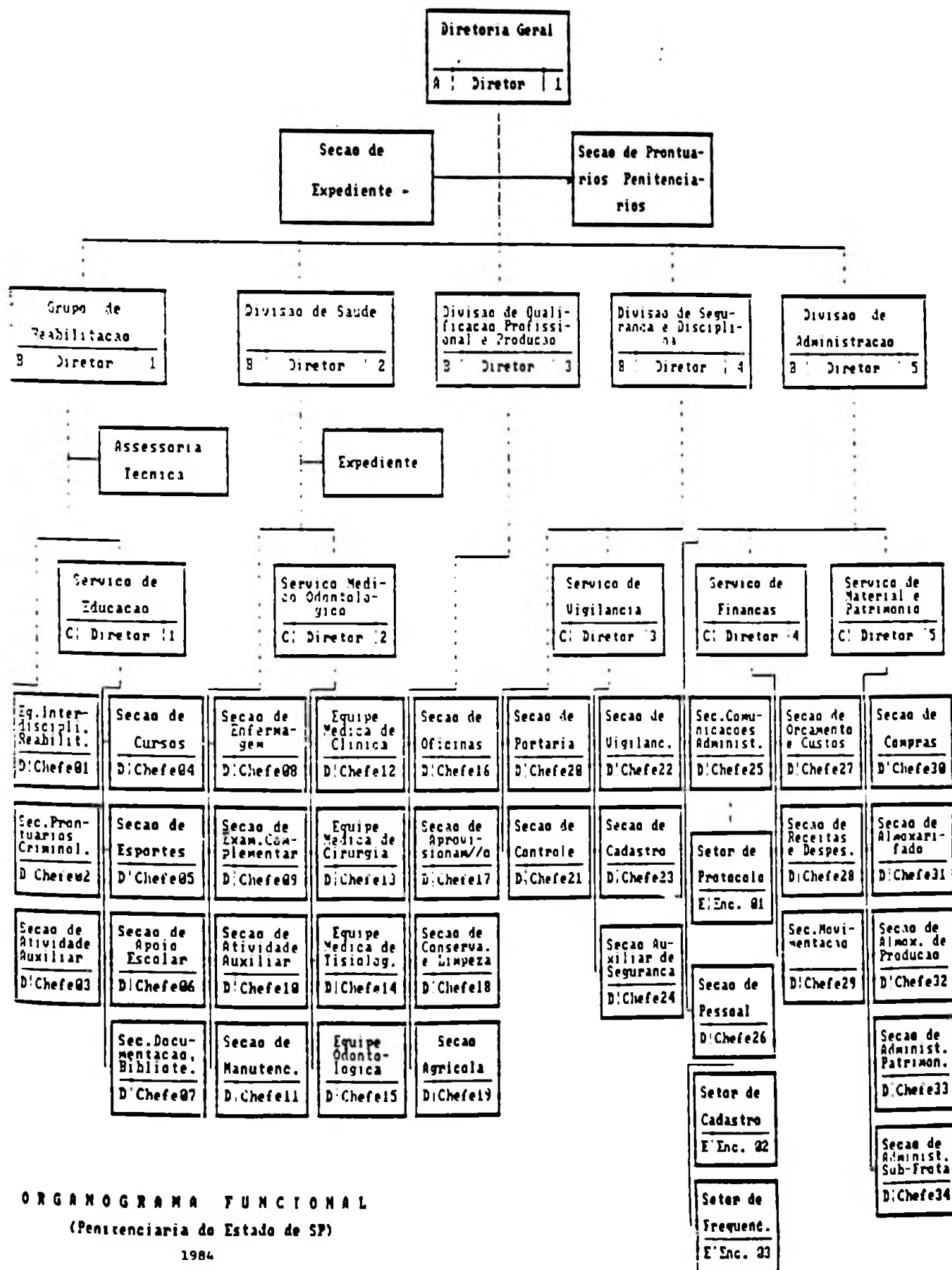
Esta difusão e fluidez estrutural são tão evidentes que no trabalho de campo realizado entre 1983 e 1985 não se encontrou em nenhum dos estabelecimentos pesquisados o registro documental da estrutura da organização como os organogramas, fluxogramas e manuais. Longe de ser uma preocupação excessivamente acadêmica ou tecnocrata, esta constatação desvenda que, com essa ausência de procedimentos técnicos consagrados abre-se oportunidade para a manipulação política, que é concretizada mantendo a carência de organização para liberar os espaços administrativos aos estilos de dirigentes e funcionários, às necessidades circunstanciais de cada situação e às influências dos diversos grupos informais com acesso às decisões, existentes nos estabelecimentos penitenciários. Acima desse cenário caótico paira o

o arremedo de controle da COESPE e a autoridade de fachada da Secretaria da Justiça, sem que nenhuma delas consiga atravessar a penumbra dos limites organizacionais de cada "casa", que parece ser bastante mais sólida do que as muralhas erguidas para evitar a fuga da população encarcerada.

Tomando como exemplo a estrutura formal da Penitenciária do Estado (42), órgão de segurança máxima com capacidade para 1.200 sentenciados, sediada na Capital e considerada um dos estabelecimentos modelares do sistema, pode-se inferir algumas características organizacionais pouco conhecidas que se localizam nessa esfera de "penumbra" do sistema.

A estrutura organizacional formal da Penitenciária do Estado distribui a autoridade entre seis cargos de direção que são ocupados por pessoas indicadas pelo Secretário de Justiça e nomeados pelo Governador sob critério de confiança pessoal. Os ocupantes desses cargos de direção podem ou não pertencer ao sistema penitenciário, o que é fonte constante de disputa de poder entre candidatos aos cargos e seus grupos de apoio entre os funcionários.

(42) Embora possa ser encarado apenas como fato pitoresco não deixa de ser significativo que o original do organograma da Penitenciária anexado para ilustrar este trabalho tenha sido elaborado por um sentenciado que cumpria longa pena por assaltos à mão-armada, o qual se diferenciava da média da população por ter escolaridade de nível superior (provavelmente incompleta). Ele atendeu a sugestão da pesquisadora porque nas atividades burocráticas que exercia junto à Diretoria Geral sentia dificuldade em mapear o "quem é quem" interno para envio de memorandos, comunicados etc. O Diretor-Geral da época, conhecido por sua postura liberal, apoiou a iniciativa porque sendo profissional vindo de fora do sistema também encontrava dificuldades para localizar-se no espaço interno da organização.



ORGANOGRAMA FUNCIONAL
(Penitenciaria do Estado de SP)

Vários episódios de motins e fugas, inclusive com sequestro de reféns, amplamente noticiados pela imprensa durante a década de 80, podem ser associados a movimentos internos de desestabilização de diretores que não contavam com pleno apoio dos grupos informais. Os depoimentos de funcionários indicam que os diretores vindos de fora do sistema — na virada de 1970 para 1980 a Casa foi dirigida por um delegado, substituído por um subprocurador do Ministério Público, sendo ambos transferidos após a emergência de rebeliões — dificilmente conseguem obter legitimidade interna. Eles se mantêm no cargo, se respeitarem a força dos grupos de funcionários mais antigos e executarem uma direção mais honorífica e voltada para as relações externas da organização, do que preocupada com o funcionamento do seu dia-a-dia, o qual constitui "propriedade" destes grupos que a dividem entre si, como uma espécie de espólio.

O Diretor-Geral que assumiu em 1982, embora pertencente ao sistema, trouxe um estilo próprio de administração que havia desenvolvido em sua gestão na Penitenciária de Araraquara, através do qual ele mantinha uma relação direta com os sentenciados. Isto incomodou os funcionários locais que se prevalecem da função de servirem de intermediários exclusivos com a "massa", seja na relação dos sentenciados com suas visitas (amigos, familiares, advogados), seja nas relações que eles possam estabelecer no próprio âmbito organizacional (com pesquisadores; jornalistas; visitas oficiais; técnicos e assessores da FUNAP e do gabinete do Secretário).

O depoimento obtido cerca de um ano depois destes episódios, de um funcionário com quase 15 anos "de Casa", que ocupava o cargo de confiança de chefe de gabinete da Diretoria Geral, esclarece o arranjo de forças que se mobiliza para resistir e expulsar agentes de mudança, mesmo aqueles bastante identificados com o sistema:

"O dr. Vizzotti saiu daqui corrido (43). Era boa pessoa, meio ingênuo, com cabeça de procurador da Justiça, não sabia o que era cadeia. E a 'Penita' é mais do que cadeia simplesmente; é o lugar onde estão os piores, os mais perigosos do estado todo são encaminhados para cá. Pegue as fichas e a sra. vê que qualquer um tem mais de 100 anos para cumprir. (...) Aí ele se deixa envolver, recebe os 'caras' na sala, conversa ... É como este aqui (refere-se ao Diretor-Geral em exercício na ocasião) também está começando a fazer e eu estou só olhando... olhando e se chegar a hora vou avisar. Porque esse pessoal se faz passar por bonzinhos, as vezes até oferece um certo apoio ao diretor e ele, se não é da Casa, se não conhece como a gente, quais são os grupos e as pessoas em quem se pode confiar, acaba acreditando e fica achando que vai 'tocar a Casa' sozinho, que pode passar por cima da gente, da experiência do pessoal daqui, porque tem o apoio de

(43) Refere-se a motim ocorrido no final de 1981, quando o diretor foi sequestrado do refeitório da Penitenciária e utilizado como refém para garantir a fuga de um grupo de sentenciados.

dois ou três bandidos que estão mais é a fim de 'furar ele' na primeira oportunidade para fugir (...)

Agora com o Floriano foi desde o começo a maior ojeriza porque ele já veio de Araraquara como o dono da verdade. Estava acima de tudo e de todos; era orgulhoso e chegou dizendo que ia mudar tudo e sem perguntar quem era quem. Trouxe 47 bandidos de Araraquara que eram seus protegidos e afinavam com o trabalho dele.

Disse que ia implantar o trabalho dele direto com a 'massa', pondo os 'caras' lá no meio para servir de ponte e de informantes; mas ele não sabia de nada do que acontecia na Casa enquanto a gente estava sabendo de tudo. Mudou todos os cargos de confiança; nesse tempo eu voltei a ser escriturário do cadastro (44) porque ele trouxe também gente dele para essas funções e afastou o pessoal do Luiz Gonzaga (delegado que ocupara a Direção Geral na gestão Paulo Egydio Martins).

Ele dizia que 'trabalhar é o único meio de preencher o tempo com algum objetivo' e fazia esse discurso para os 'elementos' que faziam cara de quem acreditava mas não estavam nem aí. Ele dizia que ia reaparelhar as oficinas, trazer encomendas de fora porque ele tinha experiência disso em Araraquara, mas a gente sabia que o pessoal ia fazer 'corpo mole' (...) Perto

(44) Em virtude de uma administração de recursos humanos também difusa e indefinida praticamente todos os funcionários da Penitenciária do Estado são admitidos como agentes administrativos ou agentes penitenciários, permanecendo ao nível de escriturários do serviço público durante quase toda a sua vida funcional. Isto propicia que proliferem os desvios de função e os critérios subjetivos para designação aos cargos de chefia e de confiança, contribuindo para a supervalorização dos mecanismos informais na obtenção dos favores e direitos e para o clima de inércia e falta de crença em propostas de desenvolvimento organizacionais que caracterizam estas instituições.

do Natal de 1982 a gente esperava alguma coisa, por que se sabia que iam 'pegar o Diretor'. A gente ficou só esperando para ver no que ia dar, mas eu acho que os informantes dele conseguiram avisar a tempo e ele aprontou um espetáculo. Saiu até em jornal. Ele fez uma visita de surpresa, entrou pelas 'gaiolas' a dentro, percorreu todos os raios, sem nenhuma escolta e isto 'pegou bem'. Foi o mesmo que dizer: eu não tenho medo, tenho minhas garantias. Também o pessoal dele devia ter preparado o terreno, garantindo que ele estava seguro e que ele ia abrir certos favorecimentos ... essas coisas sempre se negocia. Aí ele inventou de contemplar com a saída de Natal (45) uns elementos que tinham as penas mais longas, que eram 'bandidões manjados'. Todo mundo foi contra, até o pessoal da Reabilitação e, principalmente, é claro, o chefe da Segurança, mas ele não considerou a opinião de ninguém (...). Não, não deu problema; o pessoal voltou. Quer dizer, sempre tem uns que atrasam e uns que a gente tem que ir atrás, mas ele pôs no jornal que tinha sido um sucesso, que todo mundo voltou bonzinho, na hora certa, entrando portão a dentro, fazendo 'tchauzi

(45) Trata-se de um benefício oferecido como estímulo ao bom comportamento do sentenciado e que deveria funcionar como etapa do processo de reintegração social. A licença de Natal é autorizada pelo governador e organizada, teoricamente, pela Secretaria da Justiça e pela COESPE, que deveria estabelecer critérios e normas. Entretanto, ela se limita a fixar um número de beneficiários por estabelecimento e o período de funcionamento da licença. Na realidade, os critérios de escolha dos beneficiários não são formalizados, ocorrendo conforme as circunstâncias internas de cada ocasião e propiciando as disputas de interesses entre funcionários e sentenciados. Consta, como praxe, que são escolhidos os sentenciados de conduta exemplar analisada através dos dados de seu prontuário, os que estão em fase final de cumprimento de pena, os que são considerados aptos ao convívio social e os que têm família que se responsabilizará por sua recepção e retorno. No entanto, no período da pesquisa não foram observados tais critérios.

nho' para a família, como se fossem todos bons colegas. (...) Quer dizer, o tempo todo que ele ficou aqui ele estava pedindo para cair fora. Quando mudou o Secretário já estava tudo preparado para empurrar ele para fora. Ia ser por bem ou por mal porque a gente queria o dr. Luiz de volta. Ele é quem mais entende 'da Casa', sabe como lidar com a 'massa', sabe diferenciar o perigoso e o que se pode confiar e usa a experiência que a gente tem nesse negócio. Quando ele voltou repôs todo mundo em seu devido lugar e rebaixou o outro pessoal. É uma pena que deu esse mal entendido (46) e o Secretário teve que mudar o diretor. Esse que está aí não é do ramo mas tem jeito e pode aprender com a gente" (Diário de Campo da "Penita") 25/08/83).

Como é possível depreender desse depoimento e de vários episódios constatados no dia-a-dia durante a pesquisa, embora o cargo de Diretor Geral detenha o mais alto nível de *status* e prestígio para o público externo, no jogo interno de forças é o cargo de Diretor Penal, também denominado de Segurança e Vigilância, aquele que tem mais amplo poder sobre os funcionários e a "massa carcerária".

(46) Algum tempo depois de conduzir este diretor ao cargo, o Secretário da Justiça, que estava no início de sua gestão, afastou-o pressionado pela polêmica pública que se estabeleceu a nível parlamentar, partidário e da imprensa, na qual sua escolha era criticada e o funcionário em questão era acusado de envolvimento em episódios de corrupção e desmandos durante sua passagem anterior pela Casa.

Por isto, a Diretoria Penal tende a ser um posto disputado, que dificilmente pode ser ocupado por quem não seja funcionário do sistema, preferindo-se pessoas com experiência no próprio estabelecimento e integrada aos padrões mais conservadores da organização. A esta Diretoria subordina-se o maior volume de funcionários do quadro, constituído por guardas de presídio ou agentes penitenciários, além de funcionários de outras áreas, que procuram atender prioritariamente seu comando, ao invés daquele de seu próprio Diretor de área. Por deter todas as funções de controle do estabelecimento, a Diretoria Penal exerce seu raio de ação sobre todo o espaço físico, influenciando as atividades que nele ocorrem, desde o controle de dados e informações cadastrais até a vigilância das portarias, "gaiolas" e corredores de acesso.

O exercício do poder informal desta Diretoria é mais evidente no papel de controle que desempenha sobre todo movimento interno da organização. Numa instituição que existe para privar o indivíduo de liberdade, todos os espaços contêm em si os símbolos dessa função principal; logo, a dominação real e legítima é exercida por quem tem autoridade sobre o uso desses espaços e, principalmente, sobre as formas de se circular neles. Os horários para os sentenciados permanecerem nas celas, utilizarem coletivamente os pátios, oficinas e demais equipamentos e circularem pelos "raios" são estabelecidos pela Segurança e modificados, segundo seus critérios, bastando para isso que ela julgue que o "clima da Casa está tenso" ou que "existe um 'boxixo' de que vão matar um na massa". Ninguém, nem mesmo o Diretor-Geral,

penetra através das "gaiolas" e "raios" sem escolta previamente solicitada à área, mesmo que toda população esteja trancafiada em suas celas. Nenhum sentenciado consegue locomover-se do local "onde mora" se não for chamado por um funcionário autorizado da Segurança, que comunica formalmente os encarregados de cada "gaiola" pelas quais ele deverá transitar, para que estes lhe proporcionem o acesso. Mesmo quando a solicitação da presença do sentenciado parte do Diretor-Geral ou, até mesmo, do Secretário da Justiça, eventualmente presente na Casa, o ritual constituído pela solicitação ao Diretor Penal, seguida de sua autorização designando o funcionário encarregado de cumprir a ordem, o qual a transmitirá ao raio correspondente e aos vigilantes dos demais raios, sempre será obedecido a risco. Reiterando, assim, em cada episódio e para todos nele envolvidos, a quem pertence, qual o peso específico e quais são o real sentido e direção do poder de coerção que o estabelecimento detém para exercitar sobre a população delinqüente e que se espraia além dela.

Como o exercício desse poder não está explicitado em normas ele também é exercido de forma difusa, o que não permite determinar seus limites e o que abre oportunidades para manipular cada situação conforme os interesses. As situações mais corriqueiras são aquelas em que sentenciados pouco cooperativos são punidos quando se "esquece" de chamá-los ou se alega que eles estão "no seguro" ou "na tranca" (47) exatamente quando

(47) Expressões usadas no jargão das penitenciárias para referir-se a sentenciados mantidos em suas celas sem autorização para circularem internamente, mesmo nos horários e locais libe
(continua)

ocorre a visita de seu advogado. Noutras, os sentenciados escolhidos diretamente pelo Diretor Geral para trabalharem nas áreas mais nobres do prédio da Administração não conseguem passar pelas "gaiolas", durante semanas seguidas, porque não existe autorização formal da Segurança para o trânsito. Ou, ainda, há aquelas em que o encontro "acidental" de drogas, armas ou quaisquer objetos de posse proibida, em alguma cela ou espaço coletivo, propicia uma seqüência de punições que restringem a circulação da população, punições estas cujo objetivo real nunca é apreendido pelo observador que não participa da rede de relações existente entre os vigiados e seus vigilantes.

O tipo de episódio mais esclarecedor da amplitude de poder da área de Segurança e Vigilância é também o mais preocupante, pela alta freqüência com que ocorre e pelas características de violência e arbitrariedade impune de que se reveste. Trata-se das periódicas revistas realizadas nas celas inesperadamente, em geral na calada da noite, mediante o uso da força e da agressão física e, às vezes, contando com o apoio da Polícia Militar, que é o contingente armado de segurança dos estabelecimentos, mas cuja ação cotidiana deve limitar-se às muralhas e acessos externos da instituição. Utilizadas como táticas intimidadoras, as revistas são justificadas com a existência prévia

(continuação da nota 47)

rados. No "seguro" estão detidos os sentenciados que solicitam esse tratamento à Direção em virtude de sentirem-se ameaçados por promessas de vingança de companheiros da "massa". Na "tranca" é a forma punitiva de detenção utilizada como medida disciplinadora prevista no Regulamento Interno das instituições e que pode, apesar de legalmente proibida, consti-
tuir-se em aprisionamento em cela forte.

de denúncias ou simples suspeitas mas, como é óbvio, resgatam sempre elementos de prova de que eram necessárias, pois as armas caseiras ou não, a maconha, a "maria-louca" e as "terezas" (48) fazem parte do cenário íntimo de qualquer penitenciária brasileira.

Geralmente, as revistas estão associadas a algum conflito entre grupos, como discordância de interesses entre os sentenciados e os guardas; ou, ainda, podem ser usadas pela Segurança para lembrar a alguns sentenciados com quem fazem certas parcerias que, apesar destas, o melhor é "não folgar" porque o lado "mais forte da corda" ainda pertence à organização penitenciária. Como são freqüentes, estes episódios habitam a memória das pessoas — funcionários e sentenciados — como uma longa lenda com diferentes versões e são usados nos diálogos para fazer referências cronológicas. Ou seja, o incidente crítico banalizado, passou a fazer parte do modo de ser da instituição e sua ocorrência não é surpreendente, assim como, já é esperado que os sentenciados reajam a ela com manifestações de mágoa e revolta, mas retornem à submissão logo depois, com a ordem das coisas reafirmada no contexto da organização.

Em cada Diretoria, os cargos de chefia subordinados são ocupados por indicação dos diretores, mediante critérios subjetivos, já que não foi desenvolvido um sistema de carreiras

(48) A "maria-louca" é uma bebida alcoólica obtida através da fermentação de cascas de frutas, principalmente laranjas, comumente feita nas prisões para uso comum e "terezas" são denominadas as conhecidas cordas trançadas com lençóis, cobertores e trapos e que se mantêm preparadas para a eventualidade, sempre sonhada, das fugas.

no sistema penitenciário. Esta situação torna os ocupantes desses cargos chefes temporários, configurando desvios de função e motivando a formação de redes informais por onde fluem pressões para influenciar as decisões, apoiar as indicações, manter ou revisar procedimentos internos e desestabilizar autoridades. Dependendo dos objetivos a atingir, estas redes informais utilizam-se do apoio de pessoas ou grupos da massa carcerária, que podem ser motivados ou pressionados a participar.

Ao identificar estas características, pode-se inferir que a própria estrutura e funcionamento da Penitenciária do Estado inviabilizam a execução de sua atividade-fim proposta como a recuperação dos criminosos ali custodiados para a vida civil. Ao contrário, ao propiciar condições para arbitrariedades e desvios como os indicados chega ao paradoxo de produzir os fatores favoráveis à eclosão dos motins e rebeliões, os quais são normalmente interpretados como situações imprevisíveis, originadas, exclusivamente, da "alta periculosidade" e da "irresponsabilidade" dos sentenciados. Contudo, quando se analisa a dinâmica interna de funcionamento do estabelecimento, observa-se que estas ocorrências não só podem ser previstas como, muitas vezes, têm a sua emergência intencionalmente provocada.

É evidente que em qualquer estabelecimento penitenciário existe a predisposição para fugas, evasões e rebeliões. O modo pelo qual o sistema penitenciário paulista foi pensado, planejado e implementado responde pelo estímulo a tais acontecimentos. Especificamente, na Penitenciária Masculina, que transi

tou de um estilo administrativo militarizado para um estilo administrativo baseado na lealdade aos ocupantes dos cargos de Direção, as tensões internas promovidas pelas disputas de interesses acabam por potencializar as condições de risco.

É preciso destacar que esse quadro de incompetência técnica e administrativa é pouco suscetível à introdução de mudanças, na medida em que a inexistência de uma política de recursos humanos serve de apoio a esse estilo administrativo. Os guardas de presídio, que constituem o maior contingente dos funcionários do estabelecimento, vivem num clima de tensão provocado pelas próprias condições do trabalho, pelos baixos níveis de remuneração, pela falta de perspectivas profissionais e pela insegurança oriunda da instabilidade causada por estas constantes disputas internas de poder, frente às quais nenhum funcionário pode deixar de posicionar-se.

De seu lado os profissionais e técnicos alocados nos serviços de reabilitação, apesar da mais alta escolaridade e de estarem atuando na área especificamente voltada para a ressocialização do sentenciado, constituem o grupo menos influente nas ações e decisões da instituição. Convocados a participar de comissões e grupos de estudos, solicitados a fornecer laudos e pareceres, eles funcionam como uma espécie de verniz reparador que procura encobrir, com as formalidades exigidas pela lei e os símbolos mais sofisticados do "saber especializado", as manchas de incompetência administrativa, irresponsabilidade civil e impunidade legal que vicejam nas penitenciárias paulistas. Nos

estabelecimentos do sistema nos quais essa equipe interdisciplinar foi instalada, como é o caso da Penitenciária da Capital, observa-se que apesar de ocupar o mesmo nível hierárquico das demais diretorias, essa área é considerada inferior, como uma espécie de apêndice que, por força da reestruturação administrativa determinada pela COESPE, deve ser mantida sem, contudo, influenciar significativamente o modo de funcionar da organização.

Nesta medida não se verificam disputas pelo cargo de diretor embora se prefira que ele seja ocupado por funcionário mais antigo da casa, ainda que existam profissionais de mais elevada capacitação técnica sob seu comando. Apesar das atividades de laborterapia serem consideradas próprias da reabilitação elas estão alocadas noutra unidade administrativa, respondendo a uma diretoria específica e configurando que as intervenções que visam a ressocialização também não estão integradas numa abordagem sistêmica. Ao contrário, distribuídas em áreas distintas que podem concorrer freqüentemente pelos mesmos recursos, elas tendem a se constituírem em outro foco de conflito no interior da organização.

Diante desse quadro de tensão permanente, ora latente, ora manifesto que caracteriza as instituições penitenciárias, não se pode esperar transparência na produção e circulação de informações, principalmente naquelas que indicam essas contradições internas, assim como as que divulgam os resultados oficiais dos inquéritos e investigações realizados pelas autoridades

des do sistema para explicar publicamente a ocorrência dos motins e episódios de conflito aberto como estes. Por constituirem o momento de maior paroxismo da ineficácia do sistema prisional em funcionamento, estes episódios dificilmente serão explicados em todas as suas particularidades pelas versões oficiais e jamais serão compreendidos pelo grande público, para quem o sistema é impenetrável e desconhecido.

2. O FOSSO A SER TRANSPOSTO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS

As políticas organizacionais constituem as diretrizes que orientam as técnicas e procedimentos adotados para a execução das atividades-fim de uma organização, de tal modo que sejam atingidos objetivos e metas pré-estabelecidos. No caso da administração pública é importante que estes objetivos e metas estejam coerentes com a orientação mais abrangente que é dada pelas políticas públicas do setor, sejam avaliadas pelos usuários dos serviços e apresentem-se transparentes para o conjunto da sociedade.

Atuando por muito tempo distantes do controle do Estado e da avaliação da sociedade civil, muitos órgãos que compõem os aparelhos institucionais de Segurança e Justiça desenvolveram seus próprios "modelos de gerenciamento", via de regra, distorcendo os objetivos a atingir. A aparente eficácia atingida, a continuidade administrativa garantida pelos escalões superiores e os mecanismos de sustentação das relações internas de poder fazem com que seja bastante difícil propor mudanças a tais "modelos".

Como se viu, este quadro é fundamentado, em primeiro lugar, na profunda ambigüidade inerente ao próprio discurso político dos planos e relatórios do governo para o setor, nos quais as instituições penitenciárias são concebidas como aptas a executarem dois papéis contraditórios — recuperar e punir — isto é, atender à ideologia liberal de ressocialização do sentenciado e, concomitantemente, utilizá-lo e à própria organização como freios ao crescimento da criminalidade na percepção da sociedade. A ambigüidade do discurso desdobra-se e expande-se quando se confronta com a prática, tanto ao nível do governo quanto ao nível das instituições: as decisões governamentais sempre se fixaram, exclusivamente, na necessidade de ampliar a oferta de vagas no sistema, manifestando uma estreita visão do problema que enxerga apenas os aspectos simplórios da infraestrutura. As práticas das organizações penitenciárias, por sua vez, constituem a mais flagrante e dolorosa contradição aos princípios ressocializadores; o que pode ser comprovado pelos resultados que obtêm ao funcionarem como reprodutoras e amplificadoras da violência criminal.

A defasagem entre as políticas públicas e as políticas organizacionais constitui a moldura explicativa para a emergência de conseqüências que vem se constituindo em problemas complexos para o setor, entre os quais, destaco nesta análise:

- o potencial de conflito existente entre diferentes instituições, que atuam sobre os mesmos agentes e problemas sociais tendo seus espaços de ação mal definidos;

- . a baixa integração entre instituições que deveriam executar suas atividades concomitante e/ou cooperativamente;
- . a incapacidade das organizações definirem seus objetivos e metas, assim como os instrumentos de implantação e avaliação de seus programas de trabalho;
- . a emergência de "modelos de gerenciamento" específicos que atendem objetivos alheios às atividades-fim das organizações e permitem o surgimento de núcleos locais de poder e influência;
- . a carência de capacitação profissional dos recursos humanos empregados na execução de atividades prioritárias dessas organizações.

Com a baixa integração e a multiplicidade de áreas de conflito que apresentam, as organizações do aparelho institucional penitenciário reforçam sua tendência atávica de isolamento e opacidade como garantia de sobrevivência. Passam então a exercitar políticas organizacionais próprias que atendem à necessidade de manutenção da organização, mas que estão excessivamente distantes dos objetivos e metas para as quais foram criadas. Sem dúvida, a distância existente entre o discurso da ressocialização do delinqüente e as práticas de tortura, corrupção, arbítrio e exploração que grassam em qualquer cadeia pública ou estabelecimento penal é uma figura suficientemente forte para representar o fosso que é preciso ultrapassar, para que as propostas de

democratização social invadam o castelo da violência.

O primeiro passo nesse sentido deve ser a análise do processo de continuidade administrativa que caracteriza o setor. A impermeabilidade do sistema ao acesso de idéias modernizadas e a resistência de funcionários e dirigentes às propostas de mudança organizacional estão alicerçadas numa garantia de estabilidade funcional que leva certos grupos a praticamente se apropriarem da organização, instaurando formas patrimonialistas de distribuição de cargos, benefícios, favores e punições. Quando a descontinuidade administrativa é considerada, em várias análises organizacionais, o problema fundamental das organizações públicas e estatais é o seu inverso, por paradoxal que aparente ser, o maior obstáculo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das organizações penitenciárias (Spink, 1987).

Não sendo uma área considerada "nobre" do aparelho institucional do Estado, o sistema permaneceu fechado em si mesmo; a um só tempo marginalizado dos processos modernizadores e liberado para desenvolver suas próprias práticas. Fortaleceu-se, assim, uma identidade organizacional compartilhada por gerações de funcionários e dirigentes que se sentiam como importantes personagens de uma aventureira história de perigos e riscos, na qual exerciam o papel de heróis da lei e da ordem; os quais eram, ao mesmo tempo, subestimados pelo Estado — enquanto mau patrão —, por quem se sentiam estigmatizados, e pelo conjunto da sociedade — que não lhes reconhecia valores e méritos —. Restava, portanto, o reconhecimento mútuo e a compensação advin

da de exercer a atividade organizacional conforme sua própria concepção, rechaçando qualquer interferência do mundo externo e garantindo que tanto o cenário da organização, como as relações internas a ela, as disputas de poder, os jogos de influência e os valores subjacentes a toda essa dinâmica se mantivessem imutáveis. Não é de se estranhar que o levantamento de funcionários da Penitenciária Estadual de São Paulo identificou:

- . famílias inteiras alocadas na instituição;
- . três gerações de algumas dessas famílias presentes no corpo de funcionários;
- . a quase totalidade dos funcionários, principalmente aqueles com mais de dez anos "de Casa" sendo originários dos bairros próximos;
- . vários grupos de funcionários tendo atividades extras, trabalhos comuns, principalmente, "bicos" com os quais complementavam o ganho mensal (49).

Embora o perfil biográfico da Penitenciária pudesse estimular essas características, considerando-se que ela foi um dos marcos da urbanização da zona norte da cidade e o modelo institucional do sistema, pode-se dizer que elas se repetem, talvez não tão freqüentes e evidentes, praticamente em todos os estabelecimentos prisionais do estado.

(49) É interessante observar que algumas destas atividades usadas como "bico" estavam muito próximas de funções policiais ou, até mesmo, no limite das funções clandestinas como: a proteção ao jogo do bicho, o recolhimento de apostas em um clube de corridas de cavalo. Apesar destas características, não eram exclusivamente os carcereiros que se envolviam nelas mas o conjunto indiferenciado de funcionários com atividades administrativas ou de vigilância e controle.

Esta homogeneidade interna, acrescida da forte identidade organizacional assim gerada e mantida, permitiu que os processos de indicação aos mais altos cargos do sistema sempre fossem influenciados pelas redes clientelísticas de funcionários e dirigentes. Apoiados nelas os ocupantes desses cargos neles permanecem durante longo tempo, ou trocam-nos entre si periodicamente; de modo que, independentemente das mudanças de governo e principalmente dos estilos e propostas de cada Secretário que ocupa a pasta da Justiça, as características fundamentais de estruturação e funcionamento dos estabelecimentos são mantidas pela direção de cada um deles.

Outra carência evidente que propicia a manutenção desse cenário é a inexistência de políticas organizacionais que concretamente direcionem a ação institucional. Analisando os atos normativos levantados observa-se que a maioria deles busca intervir no conjunto do sistema (57% dos atos abrangentes e 65% dos específicos), demonstrando que o poder público julga estar implementando medidas de caráter universalizante, como se as organizações penitenciárias tivessem um perfil uniforme e seu funcionamento estivesse padronizado.

Ao longo dos 35 anos analisados os atos baixados privilegiam aspectos administrativos em detrimento das necessidades técnicas do sistema, reiterando que este funciona — na ótica normativa do Estado — como uma repartição pública de funções mais ou menos indiferenciadas, na qual o objetivo da ressocialização que demanda intervenção técnica não é nomeado e o maior

ausente é o próprio objeto da ação: o sentenciado a ser recuperado.

Os atos que visam intervir nos aspectos administrativos concentram-se em três categorias principais:

- . a primeira, que engloba cerca de 44% dos atos administrativos levantados, agrega intervenções na administração de recursos humanos e na estrutura funcional do sistema;
- . em segundo lugar, com cerca de 27% do esforço normativo de natureza administrativa, ficam os atos relacionados à estrutura física, aos recursos materiais e às atividades de segurança e disciplina;
- . no terceiro nível estão agrupados os atos referidos à elaboração e implementação de políticas de funcionamento, de execução penal e de atividades de apoio administrativo; configurando, mais uma vez, que não obstante os propósitos ressocializadores anunciados nos planos governamentais, a ação normativa tem se restringido a alocar quadros funcionais e a promover a expansão física do sistema.

O sistema penitenciário sequer consegue consolidar uma espécie de divisão de trabalho entre as diversas instâncias normativas. Era de se esperar que as medidas relacionadas com as políticas organizacionais procedessem do órgão coordenador, enquanto aquelas ligadas à administração do cotidiano das organizações tivessem origem em setores específicos e visassem atin

gir a área correspondente em especificidade ao nível do estabelecimento penitenciário. Entretanto, quando se analisa o conjunto de atos normativos verifica-se que essa divisão inexistente e que as competências normativas são indefinidas.

É interessante observar que, enquanto os planos e mensagens governamentais se fixam, quase exclusivamente, em projetos de expansão física do sistema, a frequência de atos normativos referentes a essa estrutura é muito baixa. Os atos normativos referentes à estrutura física são mais frequentes quando se referem a órgãos do sistema que não acolhem sentenciados, como o CRHAP - Centro de Recursos Humanos do sistema e a COESPE, indicando que há uma tendência da legislação ocupar-se mais destas organizações de apoio e que têm funções burocrático-administrativas de menor monta do que dos complexos penitenciários; até porque suas soluções são mais simples e exequíveis do que aquelas demandadas pelos estabelecimentos prisionais.

Os atos referentes à estrutura organizacional e funcional têm um conteúdo muito pobre, dirigem-se aos estabelecimentos específicos e tratam de problemas corriqueiros de deslocamentos de cargos, funções e funcionários. São importantes porém como indícios da permanência dessas estruturas e da dinâmica das relações de poder intra-institucional.

Embora a área de Segurança e Disciplina seja a mais importante dos estabelecimentos penitenciários, o baixo percentual de atos normativos encontrados parece contradizer essa rea

lidade observada. Mas de fato, quando se observa que apenas 6,5% dos atos normativos para o conjunto do sistema enfoca esta área, ressalta que a Segurança e Disciplina são executadas sem nenhuma padronização, o que deixa a cada estabelecimento a liberdade de executar as políticas organizacionais que preferir e de empregar os procedimentos específicos que considerar adequados. Mais preocupante ainda é que praticamente inexistem atos normativos específicos para os estabelecimentos do sistema, o que pode ter por objetivo não tornar explícito nem transparente os meios empregados para se praticar a vigilância e a punição dos sentenciados. Esse vazio de normas e padrões explicitados garante o:

- . irrestrito arbítrio da direção da área;
- . a prevalência dos padrões culturais e políticos locais na definição das ações da área;
- . a dificuldade para que se implemente qualquer procedimento formal de avaliação do desempenho da área, seja através da COESPE, seja através da Corregedoria dos Presídios;
- . o impedimento de qualquer possibilidade de controle da sociedade sobre este mesmo desempenho. Os atos referentes a Segurança e Disciplina primam pelo conteúdo genérico e por não deixarem transparecer as práticas efetivamente adotadas. Compreendem, por exemplo:

- . medidas para disciplinar as visitas nos estabelecimentos penitenciários;
- . padronização de uso de uniformes pelos sentenciados;
- . regulamentação dos serviços de carceragem;
- . estabelecimento de normas para atendimento de exigência legal de comprovação de boa conduta para egressos penitenciários.

Confirmando o que já foi colocado a respeito da inobservância prática aos critérios de classificação dos estabelecimentos existentes, observa-se que as políticas organizacionais definidas pelos atos normativos são genéricas para o sistema não contemplando, portanto, nem a diversidade real advinda da especificidade de cada instituição, nem a diversidade formal pré-estabelecida pelos parâmetros classificatórios adotados. Alguns casos merecem realce:

- . embora o sistema penitenciário paulista contenha um estabelecimento especializado no atendimento de sentenciados com problemas patológicos e inimputáveis — o Manicômio Judiciário — não existe no total de atos normativos levantados, no período de 35 anos, nenhum que cuide da implementação de uma política de assistência psicológica.
- . O Instituto de Observação Criminológica, também rebatizado como Instituto de Classificação e Triagem, que deveria tornar tecnicamente factível o sistema progressivo de cumprimento da pena ao implementar procedimentos de avaliação e classificação dos sentenciados e orientar sua circulação pelos estabele

cimentos mais adequados à sua recuperação, constitui uma verdadeira fantasia ideológica, pois nem o ICT está aparelhado para realizar a observação e classificação dos detentos, nem os estabelecimentos estão adaptados segundo uma classificação criminológica.

- . A assistência judicial, cuja importância está em cuidar dos interesses da Justiça Criminal e, por isto, não tem sequer a justificativa de pertencer ao universo das práticas marcadas ideologicamente pelo signo da recuperação para estar, como de fato está, completamente carente de definição de suas diretrizes de funcionamento. Espelhando essa carência são correntes as reclamações de sentenciados abandonados juridicamente, sendo esta reivindicação a mola propulsora de alguns movimentos de protesto e rebeliões surgidos nos últimos anos.
- . E, finalmente, na área do trabalho, sempre alardeada como a mais importante intervenção técnica visando a reintegração social dos sentenciados, observa-se que os atos normativos não definem nem implementam nem uma política profissionalizante, nem uma simples política ocupacional da população encarcerada. Limitam-se a estabelecer periodicamente os padrões de remuneração e, por consequência, os de pecúlio individual. Uma única tentativa de formulação política nessa área foi a que originou a criação da FUNAP mas que teve, como se analisou, sua implementação parcialmente cerceada pela impermeabilidade dos estabelecimentos à sua atuação, reduzindo-se de modo significativo o escopo de sua proposta.

Se aliarmos a carência de políticas organizacionais de intervenção técnica à baixa capacidade de influenciar ações e decisões observada nas equipes de reabilitação das organizações penitenciárias e a total ausência dessas equipes interdisciplinares em vários estabelecimentos do sistema, configura-se que o dilema entre recuperar e punir expresso pelas políticas públicas efetivamente não existe. Na prática concreta das organizações penitenciárias a ação organizacional voltou-se, exclusivamente, para a punição. As equipes interdisciplinares de reabilitação têm alguma consciência, em maior ou menor grau, desse estado de coisas e não parecem estimuladas a mudá-lo. Cooperam nesse sentido, de um lado, o sentimento de impotência advindo da percepção de que o perfil e desempenho das organizações penitenciárias está muito estruturado para resistir às mudanças e; de outro lado, as limitações técnicas e políticas desses profissionais que não têm desenvolvido, com raras e honrosas exceções, um trabalho consistente e sério visando a mudança organizacional no sistema. Desmotivados e desprestigiados sentem que sua inserção no aparelho penitenciário desvaloriza sua posição no mercado profissional e tendem a abandonar o emprego, ou mantê-lo apenas como "bico" seguro e estável.

Isto remete para a necessidade de reformulação das políticas organizacionais também na área administrativa, principalmente na administração de recursos humanos. Sabe-se que os núcleos de resistência e de transformação estão ambos nas peças que compõem a organização em mudança. Logo, não é possível pensar em transformar as organizações penitenciárias se não se

cogitar de mudar pessoas e de mudar a atitude das pessoas. A alta frequência de atos normativos cujo conteúdo objetiva a intervenção na administração de recursos humanos é indicativa de que esta é uma importante área-problema do sistema.

Embora a percepção da inadequação dos recursos humanos alocados no sistema penitenciário seja recorrente em todo o período estudado, em nenhum momento se detecta o esforço para definir uma política específica. O grande volume de atos normativos existentes não trata de questões amplas como as necessidades de:

- . formação e treinamento de pessoal especializado para as atividades penitenciárias;
- . capacitação técnica e administrativa para gerenciar organizações complexas como são os estabelecimentos penitenciários;
- . criação de carreiras funcionais e técnicas específicas do pessoal qualificado alocado no sistema.

Ao contrário, os atos cuidam de problemas pontuais e menores — remanejamentos, licenças, nomeações — executando o dia-a-dia da administração de pessoal e perdendo de vista o conjunto do sistema penitenciário e o papel que os recursos humanos nele alocados desempenham para esta sua configuração desvirtuada e por este seu desempenho ineficaz.

A questão da inadequação dos recursos humanos passa

por um obstáculo maior que é a necessidade do próprio Estado re pensar e modificar o modelo de gestão adotado, que retira dos aparelhos institucionais a responsabilidade por gerenciar seus próprios recursos. Isto estimula a proliferação contínua de pequenos problemas que pelo volume e freqüência acabam demandando a maior parte do esforço administrativo que se desvia, por isto, dos objetivos para os quais as instituições foram criadas. Além disso, como essas questões pontuais não podem ser solucionadas satisfatoriamente à distância, geram desvios e inadequações, que passam a ser suportados como um mal menor ou como uma consequência do gigantismo e centralização estatal.

Mas a negociação com o Estado para a obtenção de maior autonomia na gestão de seus recursos humanos pressupõe que o sistema penitenciário abandone suas práticas clientelísticas e adote um modelo de gestão com bases técnicas desvinculando se, definitivamente, dos pequenos favores que acobertam múltiplos desvios, da utilização da impunidade para superar insatisfações funcionais, da permissividade justificada pela falta de perspectivas da atividade profissional. A par dessas atitudes diferenciadas, que se contrapõem aos padrões de lealdade e mútuo compromisso vigentes na cultura organizacional das penitenciárias, os gestores envolvidos com a transformação deverão substituir os procedimentos patrimonialistas que servem como eficazes armas de atração e sujeição dos chefes em relação aos funcionários, pelas intervenções padronizadas, impessoais e de caráter técnico.

Evidentemente, trata-se de uma mudança profunda que deverá alterar a composição do quadro de funcionários, as regras do jogo vigentes entre chefias e subordinados e a correlação de forças que mantém internamente o poder; logo ela exige mais do que o peso das reivindicações por melhores salários e condições de trabalho e por perspectivas de aperfeiçoamento profissional e ascensão na carreira, que já permeiam as relações de trabalho no meio penitenciário. Ela exige coragem política dos dirigentes e autoridades do sistema, tanto na relação com o Estado quanto na implantação do processo de mudança. Ela exige excelente respaldo técnico para orientar essas transformações, de modo que não sejam o simples acoplar de alguns instrumentos mais modernos — um novo tipo de avaliação do desempenho funcional; uma técnica de treinamento "em moda" etc. — mas um conjunto integrado de medidas, devidamente balanceadas entre si; desenhadas a partir da especificidade organizacional e das necessidades quantitativas e qualitativas de recursos humanos aferidas e, concebidas com uma visão de todo, abrangente para todo o sistema penitenciário.

Algumas questões de fundo sobre a administração de recursos humanos no sistema permearam o debate do problema penitenciário no período estudado; a formação e qualificação do pessoal, por exemplo, que é sempre apontada como uma das carências básicas pois a maioria dos funcionários, principalmente os agentes penitenciários que lidam diretamente com os sentenciados tem baixo nível de escolarização e nenhuma especialização profissional. Com este perfil, reforçado pelas más condições sala

riais não é surpresa que o funcionalismo esteja degradado pelo trabalho e estimulado a participar de redes informais com os próprios sentenciados, nas quais seu papel é revalorizado e existem possibilidades de ganhos adicionais.

A maioria das questões como esta vem se arrastando pelo tempo, insolúveis ou precariamente solucionadas com medidas de curto alcance. Geralmente estas discussões e propostas ocorrem no âmbito de "grupos de trabalho" ou "comissões", que são criadas pelas autoridades do setor sempre que os problemas se radicalizam, ou as pressões reivindicativas atingem certo nível. Como o sistema penitenciário não tem instâncias decisórias aptas a absorver esse tipo de questão e devido à sua baixíssima integração, não consegue apreender o conjunto organizacional a tendência é de transformar problemas tão importantes quanto este — a carência de uma política de recursos humanos adequado — em questões *ad hoc* tratadas como episódicas.

Os "grupos de trabalho" que sempre proliferaram intensamente no sistema testemunhando sua inadequada organização, embora instalados para elaborar soluções têm, quase invariavelmente, sua missão frustrada. Geralmente não apresentam a agilidade e a eficiência necessária para atender o problema; não detêm poder para negociar soluções e implantar medidas porque estão à margem do sistema e não são legítimos em nenhuma área dele; por isto, acabam por permanecer como núcleos inerciais que não conseguem definir políticas organizacionais abrangentes, nem estimular propostas modificadoras do *status quo* das organizações

3. AS PRÁTICAS INVISÍVEIS: SOCIALIZAÇÃO E REDES DE PODER

É no âmago da organização penitenciária que se encontra o fulcro do relacionamento entre os padrões culturais e políticos que a sustentam. O vazio criado por diretrizes políticas ambíguas, pela carência de políticas organizacionais, pela baixa definição estrutural e pela alta desintegração organizacional do sistema é ocupado, como foi visto, pela emergência de práticas específicas de cada estabelecimento, de soluções pontuais para problemas gerais e, principalmente, de articulações entre grupos de pessoas e áreas do sistema para disputarem — como um despojo de guerra — quaisquer oportunidades de utilizar em seu interesse privado, os recursos e bens da organização pública.

Os mecanismos empregados, mesmo quando atravessam os sutis limites da corrupção e da ilegalidade, baseiam-se nos valores e códigos que sustentam uma cultura organizacional própria, a qual reelabora signos culturais vigentes na administração pública, para o contexto específico do sistema penitenciário. Nessa reelaboração são exacerbados traços que se apóiam em algumas características da organização penitenciária, como a periculosidade do trabalho nos estabelecimentos e o desgaste

provocado pelas condições de tensão e risco. Estes traços, principalmente por não serem socialmente tão valorizados quanto o são no interior do sistema, constituem fortes elos de reconhecimento mútuo e de composição da identidade organizacional. Recriando-os e fortalecendo-os estão certas premissas sobre o nível inferior que deve ser ocupado pelo sentenciado (denominado elemento, detento, delinqüente, bandido e identificado pelo número de matrícula no ambiente organizacional); sobre o direito de punir que é inerente às relações entre vigiados e vigilantes (e internalizado por ambos) e sobre a função social saneadora que a prisão exerce na contenção da criminalidade.

O ponto de ruptura desses valores reside em suas contradições. Uma das mais evidentes é a percepção de que as diferenças entre sentenciados e seus guardiães são mínimas. Vindos da mesma extração social, usufruindo de condições de vida semelhantes e, até mesmo, compartilhando dos mesmos problemas, carcereiros e detentos tendem a se reconhecer enquanto pessoas e a se identificarem como elementos da mesma organização. A convivência e certas pressões de grupo tornam muito tênue a linha de separação entre criminosos e homens de bem e como ela é sustentada apenas por valores morais pode ser redefinida no contexto da cultura organizacional. Surgem, assim, os sentenciados de bem, que se contrapõem aos "bandidões", "xerifes de cadeia", "faqueiros"; como também os carcereiros violentos, corruptos e desonestos, opostos aos agentes penitenciários reconhecidos pela própria "massa" como confiáveis.

O trânsito de valores e padrões de conduta e relacionamento ocorre no âmbito dos estabelecimentos sem maiores controles ou injunções, formando uma mescla de comportamento que torna difícil a um observador externo identificar quem é quem. Contraditoriamente, os procedimentos formais empregados para a socialização no contexto penitenciário enfatizam a necessidade de demarcar estas diferenças que acabam se diluindo no cotidiano organizacional.

Em primeiro lugar, a organização não se interessa por socializar genericamente as pessoas e grupos que ocupam seu espaço. Ciosa de manter o isolamento que garante sua sobrevivência como instituição diferenciada, ela evita integrar elementos que não irão se fixar permanentemente ou que, eventualmente, possam ter concepção diversa do seu papel. Assim é que os técnicos do próprio sistema, diretores e chefes vindos de outros órgãos da administração pública, estagiários e pesquisadores não são absorvidos, sendo mantidos à margem mesmo que permaneçam por longo tempo no interior da organização.

A socialização do sentenciado é realizada através de procedimentos formais, que constituem o chamado período de prova ou inclusão, durante o qual permanece em segregação celular, sob a tutela exclusiva de um assistente penal, isto é, no âmbito da responsabilidade da Área de Segurança e Vigilância. O período de prova dura 90 dias para sentenciados que nunca estiveram no estabelecimento e 30 dias para reincidentes que já tenham cumprido pena naquela instituição. Em princípio, deveria

ser o período no qual o sentenciado é introduzido nos usos e costumes da Casa e, concomitantemente, observado e avaliado para que se delineasse o tratamento criminiátrico mais adequado para sua recuperação. De fato, a inclusão funciona mais como uma prova de resistência e serve para o reconhecimento mútuo — guardiães e vigiados — dos limites e potencialidades de cada um. Os rituais despersonalizadores — corte de cabelo, registro cadastral, uniformização, revista, rigidez de horário, incomunicabilidade etc. — indicam simbolicamente o sentido da relação de dominação que se está estabelecendo entre os agentes penitenciário e os sentenciados. A segregação inicial instala também o "processo da pena dentro da pena", isto é, configura os parâmetros da ação punitiva adotados pelo estabelecimento passando ao sentenciado, de modo explícito e implícito, as informações essenciais sobre a distribuição do poder no interior da organização.

A prova permite também que a organização avalie seu novo integrante. Não do ponto de vista dos indicadores técnicos da observação criminológica, visto que esta não é executada efetivamente, mas sim da perspectiva de sua capacidade de integração aos padrões vigentes. Esta avaliação é em parte objetiva, baseada em dados da história de vida e da trajetória criminal do sentenciado, mas tende a ser majoritariamente subjetiva. Isto é, composta das percepções, opiniões e sentimentos oriundos desse relacionamento inicial.

Uma segunda etapa da socialização do sentenciado ocor

re no âmbito da população e conforme a maior ou menor adaptação da pessoa aos padrões grupais, estes vão se refletir no processo desencadeado na inclusão. Esta fase depende de múltiplos fatores como a história pregressa dos envolvimento pessoais e grupais do sentenciado, sua capacidade de internalizar valores comuns ao grupo e sua habilidade em ocupar espaço e negociar relações.

Já a socialização dos funcionários constitui um problema insolúvel para a administração de recursos humanos do sistema. Na prática e durante muito tempo ela vem se fazendo através de procedimentos informais, que se iniciam no recrutamento de candidatos para as vagas existentes. É comum que novos funcionários sejam captados na rede de relacionamento social dos antigos: familiares, amigos e vizinhos constituem a maior parte dos candidatos ao emprego, pouco atraente, oferecido pelas organizações penitenciárias. Este fator é determinante de que a solidiez dos padrões culturais e das relações de poder vigentes entre os funcionários baseie-se numa comunhão de valores e de interesses que, muitas vezes, antecede a própria relação funcional.

São freqüentes os casos em que os funcionários novos são admitidos a título precário em virtude de suas relações pessoais com o funcionalismo "da casa", formalizando-se a relação de trabalho, mais tarde, quando eles já estão completamente integrados. Nesse cenário, a integração individual à cultura organizacional precede o processo de socialização, o que permite

pressupor que a identificação dessas pessoas com a organização, tal qual ela o é, tende a ser muito profunda e praticamente inalterável.

Nesta década os poucos esforços modernizadores do sistema penitenciário voltaram-se também para esta questão. Utilizando-se a proposta do CHRAP procurou-se montar esquemas padronizados e impessoais de recrutamento, seleção e integração dos agentes penitenciários. Entretanto, mais uma vez, a abordagem pontual do problema encaminhou as medidas para o fracasso. Configurando um dos desvios típicos da carência de uma política de recursos humanos abrangente, a maior parte dos candidatos ao concurso seletivo era constituída por agentes penitenciários que estavam no exercício da função em caráter precário e para os quais se tratava apenas de efetivar a relação de trabalho pré-existente. É evidente que a seleção não pode implementar critérios que levassem à escolha de "um novo tipo de homem", nem o programa de integração conseguiu passar suas mensagens inovadoras sobre o papel do agente penitenciário na recuperação do sentenciado. Tais mensagens soaram falsas, mesmo para os poucos novatos, que já obtinham dos futuros companheiros de trabalho uma visão mais realista e também com orientação ideológica diversa, da realidade institucional em que trabalhariam.

Outro pólo no qual as relações entre poder e cultura são evidentes na instituição penitenciária é o da sociabilidade interna às organizações. O controle das relações que emergem na "massa", a identificação de grupos e *gangs* que se formam, a uti

lização desses mecanismos de agregação com objetivos os mais diversos constitui um dos problemas fundamentais da organização penitenciária; mas é ao mesmo tempo nesse terreno inseguro que estão submersas as relações cooperativas e as disputas de poder que agregam sentenciados e agentes penitenciários num único e mesmo universo, quase indecifrável quando visto de fora. Certos incidentes críticos como a emergência de conflitos permitem inferir o contorno dessas relações. Um conflito que emerge com facilidade e mobiliza o conjunto da organização é aquele provocado por propostas que visam dar melhores condições de vida e convivência à população encarcerada.

Nessa linha estava a proposta de criar mecanismos internos de participação dos sentenciados e funcionários dos estabelecimentos elaborada em 1983. Esta idéia era perfeitamente coerente com a plataforma do governo Montoro, eleito em 1982, sob a égide de 5 milhões de votos diretos e com o compromisso de democratizar os aparelhos institucionais do Estado. Secretário da Justiça, o advogado José C. Dias, militante na defesa de presos políticos e de associações de proteção à cidadania, personificava a proposta de introduzir uma política de valorização dos direitos humanos no sistema penitenciário. Com medidas de impacto — como a desativação das celas-fortes e os "mutirões" de assistência judiciária — procurou, desde o primeiro momento, eliminar a inércia que caracteriza o funcionamento do sistema e indicar as tendências de mudanças da nova gestão. Isto granjeou a hostilidade de boa parte dos funcionários que sempre consideravam qualquer ingerência direta do Secretário como desrespeito

às autoridades do sistema. Para sinalizar essa insatisfação alertavam, muitas vezes em tom ameaçador, para a possibilidade de uma crise geral através de uma sucessão incontrollável de motins e rebeliões nos estabelecimentos.

Apesar da celeuma criada em torno da proposta, a idéia de constituir grupos participativos não era nova ou inusitada. Um estudo dos anos 50 (50) descreve a criação e o funcionamento de um Conselho de Sentenciados da prisão estadual de New Jersey, estabelecimento de segurança máxima para criminosos adultos de sexo masculino, cujo objetivo era estimular a cooperação entre os cativos, a guarda e os funcionários mediante a facilidade de comunicação e discussão de recomendações que pudessem melhorar as condições de vida e o relacionamento interno. Outro estudo, que data do final da década de 70 (51) descreve o projeto ABLE (*Adult Basic Learning Enterprise*) de Stateville, penitenciária de Illinois, no qual se estabeleceu uma confederação representativa de vários grupos internos que participa de uma espécie de co-gestão da organização.

Estudos como esses indicam que o surgimento dessas estratégias participativas em instituições prisionais é mais comum depois da eclosão de situações de acirramento das relações internas, as quais sempre têm um componente latente de conflito

(50) SYKES, G.M. - The society of captives, New Jersey, Princeton, 1974.

(51) JACOBS, J.B. - Stateville, Chicago, University of Chicago, 1977.

Este componente é, via de regra, exacerbado por sistemas administrativos rígidos e fechados que são adotados nos estabelecimentos penitenciários, caracterizados pela dificuldade de comunicação, excesso de autoritarismo, inflexibilidade de normas e regulamentos e mau atendimento das necessidades e demandas dos sentenciados. A adoção desses mecanismos que ampliam a participação do sentenciado é facilitada pela pré-existência de grupos informais, com razoável grau de coesão interna na população cativa, mas é comum que essas experiências se deterioresem devido a disputas do poder, dificuldade em manter a legitimidade e resistência dos guardas e funcionários.

Goffmann refere que esses agrupamentos surgem espontaneamente em instituições fechadas servindo como lastro de convívio social para os indivíduos e como instrumento para maximizar o acesso a meios e bens escassos no interior da organização. Para o observador externo é difícil distinguir sua composição e as redes de relações que estabelece, entretanto, os grupos são visíveis para a população encarcerada e para os funcionários que atuam diretamente com ela. Este é um mecanismo importante para a manutenção dos grupos: serem invisíveis para o mundo externo, mas claramente percebidos e respeitados pela massa interna. Isto permite, inclusive, o estabelecimento de determinadas formas hierárquicas entre os grupos e no interior de cada um deles, assim como de específicos modos de relacionamento interpessoal e intergrupais.

Embora não haja no Brasil registro documental ou estudo

do específico sobre grupos formais e informais de sentenciados atuando junto a administração dos estabelecimentos, freqüentes depoimentos indicam que não é raro que a direção de instituições penais respeitem esses agrupamentos, reforcem suas lideranças e os utilizem para controlar a população. Os estudos de Ramalho e de Souza sobre a Casa de Detenção de São Paulo descrevem o funcionamento desses grupos, suas disputas pelo controle da vida institucional e as relações que estabelecem com funcionários e dirigentes.

Logo, embora não totalmente disseminada no sistema, a utilização de comissões de sentenciados não chegava a ser uma novidade quando foi proposta pelos próprios detentos ao Diretor Geral da Penitenciária do Estado de São Paulo, órgão de segurança máxima que abrigava aproximadamente 1.200 sentenciados do sexo masculino. A comissão formada durante o segundo semestre de 1983 era hostilizada pelos funcionários e por alguns sentenciados que se sentiam alijados do processo participativo. Estes denunciavam que os participantes do grupo eram os "piores elementos da Casa, 'faqueiros', 'passadores' de drogas, exploradores dos próprios companheiros." Insatisfeitos com a liberalidade com que o Diretor-Geral tratava os detentos, os funcionários consideravam-no um estranho ao sistema, homem de confiança do Secretário que não tinha identidade com os valores da organização. Aglutinaram-se em torno do chefe do setor de Segurança e Disciplina que era um antigo funcionário do estabelecimento e exercia suas funções sem ater-se à subordinação devida à Diretoria. Deste modo, o conflito estrutural existente nos estabeleci

mentos penitenciários entre a cúpula que formalmente dirige a instituição e o setor que responde pela segurança ficou agudizado encaminhando para o clima que os próprios agentes organizacionais denominam "panela de pressão".

Este clima pode ser forjado sempre que há necessidade de pressionar chefias e autoridades no atendimento de determinados interesses, como a substituição de um diretor indesejável ou a remoção de medidas que desagradam funcionários influentes. Partindo de um místico "faro" para detectar planos de fuga, de assassinatos ou rebeliões, funcionários e detentos a eles agregados começam a referir-se com frequência à iminência de ocorrências incontroláveis. Em curto espaço de tempo, a notícia se espalha criando um pânico generalizado que convence a Direção a intervir.

Se o processo não é convincente o discurso pode transbordar dos limites da penitenciária e chegar à opinião pública quando os grupos interessados têm acesso à imprensa ou a parlamentares. Mais usual e eficaz, contudo, é reforçar os comentários com o encontro "acidental" de armas ou drogas entre os detentos ou suas visitas, ou com a provocação de revoltas reais em virtude de arbitrariedades cometidas contra os sentenciados.

No final de 1983, o clima de "panela de pressão" eclodiu em rebelião associada a um nunca comprovado plano de fuga em massa. Aplacado o motim com a costumeira violência, trinta sentenciados foram transferidos para outros estabelecimentos de

sestruturando o incipiente grupo que pretendia instalar a comissão. Um segundo grupo se articula então na Penitenciária do Estado para denunciar o episódio do "motim" e sua repressão, solicitando o interesse pessoal do Secretário na apuração do episódio e na implantação do sistema participativo desejado. É designado um assessor da Secretaria para acompanhar o desenvolvimento deste projeto e ampliá-lo para que os funcionários igualmente participem com seus próprios grupos, de modo a atender a expectativa dos detentos, mas propiciar também ao corpo funcional da Casa as condições para expressar suas necessidades, opiniões e reivindicações.

A comissão Solidariedade, baseando-se na experiência fracassada, procurou evitar os erros então cometidos. Os critérios estabelecidos para um detento candidatar-se como representante dos companheiros eram mais exigentes do que se tivessem sido impostos pela Direção da Casa. A composição da Comissão era proporcional ao número de sentenciados de cada corredor e a eleição dos representantes foi realizada por voto livre e direto após breve campanha dos candidatos. As reuniões dos 28 representantes eleitos eram abertas aos representantes dos funcionários para que constatassem a seriedade de propósitos das discussões e estes eram estimulados, pelos sentenciados participantes, a constituírem suas próprias comissões. Tanto o núcleo executivo, composto por cerca de 6 sentenciados mais ativos, quanto a comissão representativa, que agregava as necessidades mais abrangentes da população, evitavam que as reuniões fossem utilizadas para tratar de assuntos individuais procurando centrar-se na solução de problemas coletivos e no encaminhamento

de propostas de solução que conciliassem os interesses gerais.

Enquanto os sentenciados da Penitenciária Estadual desenvolviam com entusiasmo o Projeto Solidariedade, os funcionários não sentiam a menor atração pela proposta da assessoria do Secretário de formarem suas comissões. Alegavam não acreditar que este fosse o meio mais eficaz para verem atendidas suas necessidades de melhores condições de trabalho, perspectivas de carreira e melhoria salarial, visto que já existiam duas associações formais de servidores públicos que não obtinham o atendimento de suas reivindicações. Consideravam o processo participativo muito trabalhoso, apropriado aos sentenciados que "viviam na ociosidade", mas não para os funcionários que faziam turnos de 12 horas de trabalho.

E, principalmente, não sentiam justa essa similaridade de tratamento que, na prática, eliminava a diferença, que faziam questão de demarcar, entre eles enquanto cidadãos trabalhadores e os delinquentes que deveriam vigiar. Embora a maioria dos funcionários mantenha, no cotidiano, relações informais com os sentenciados, principalmente os carcereiros e guardas, que têm contato permanente com a massa encarcerada e tendem a apresentar atitudes e formas de expressão e comunicação muito semelhante a dos detentos, permanece sempre latente uma necessidade de afirmar essa diferenciação. Quanto mais se confundem com a massa encarcerada, como pessoas semelhantes até mesmo pela origem econômica e social, mais os funcionários de baixo escalão das penitenciárias procuram delinear uma imagem para uso exter

no que evidencie possuírem *status* mais elevado que o dos sen
tenciados.

Quando as primeiras propostas da Comissão Solidaried
de começaram a materializar-se sob a forma de melhoramentos das
instalações físicas, permissão de uso dos equipamentos para reu
niões, providências para assistência jurídica, aumentou o des
conforto e a insatisfação dos funcionários, generalizando o res
sentimento contra a postura do Secretário. As perspectivas de
que a experiência da Penitenciária Estadual seria expandida pa
ra outros institutos prisionais do sistema mobilizou seus diri
gentes a manifestarem seu repúdio às intervenções diretas da Se
cretaria sobre o cotidiano das organizações, reclamando pelo
respeito à autonomia de cada estabelecimento, que na prática
nunca fora restringida.

Diferentes interesses começaram a agregar-se numa re
de invisível de oposição às medidas da Secretaria da Justiça, pa
ra a qual a proposta de ampliação participativa do sentenciado
funcionava como pavio de pólvora. Difusamente pode-se perceber
que dirigentes e grupos de funcionários fortaleceram-se mutua
mente para impedir a formação das comissões utilizando diversas
estratégias concomitantes: opiniões contrárias foram largamente
emitidas a quem quisesse ouvi-las chegando até à imprensa, à As
sembléia e ao Judiciário; obstáculos internos foram criados pa
ra a execução das atividades dos sentenciados envolvidos com a
proposta, como as transferências inexplicáveis de celas e até
de estabelecimento, ou a provocação de agressões entre detentos
para justificar punições.

Na Penitenciária do Estado os dirigentes que não se mobilizaram nesse esforço de desestabilização, como o Grupo de Reabilitação formado por profissionais e técnicos de nível superior, foi marginalizado do processo como se não fizesse parte do corpo funcional da Casa. Novamente instaurado o clima de "golpismo" no dia-a-dia assumiu formas concretas, sucedendo-se revistas gerais inesperadas, punições arbitrárias, remoção de sentenciados.

Como a postura do Secretário colidia também com a posição de alguns segmentos do Poder Judiciário, o conflito espalhou-se além do sistema penitenciário, pondo a nú a profunda contradição de um órgão que é comandado por diferentes áreas da administração pública. Um episódio constrangedor e marcante foi provocado pelo responsável pela Vara de Execuções Criminais que, sintonizado com as pressões suscitadas no interior dos estabelecimentos, denunciou ao público a existência de uma *gang* fantástica — as Serpentes Negras — organizada por sentenciados com a conivência da Secretaria da Justiça, com o objetivo de tomar o poder do sistema através de massacres violentos. Embora a falta de conteúdo da denúncia a desmascarasse quase de imediato, a polêmica estimulou as opiniões contrárias, exacerbando a crítica à gestão de José C. Dias como um todo e distorcendo seus objetivos. Este cenário foi suficiente para que se montasse um episódio de tentativa de fuga da Penitenciária Estadual, que poria fim drástico ao projeto Solidariedade e prepararia a queda do Secretário pouco tempo depois.

A crise da Penitenciária Estadual foi rechaçada com

violência, principalmente dirigida aos sentenciados participantes ou simpatizantes da Comissão Solidariedade. Resultou entre a massa encarcerada, os técnicos e funcionários que desejavam mudanças no funcionamento da organização, apenas um sentimento de profundo desalento de quem foi levado a acreditar em sonhos irrealizáveis. Os grupos dirigentes dos estabelecimentos voltaram-se para o interior de suas organizações desmanchando-se os ténues canais de comunicação que estabeleceram com grupos funcionais, com outros institutos e com órgãos externos ao sistema para derrotarem as propostas de inovações.

A sucessão de crises e conflitos que se sucederam nos principais estabelecimentos do sistema vieram apenas confirmar que as tradicionais práticas de gestão de seu funcionamento interno continuam sendo um exercício cotidiano de dominação, cuja resistência à mudança concentra-se na extraordinária capacidade de aglutinar pessoas e grupos que acreditam na eficácia da sujeição.

À GUIZA DE CONCLUSÃO

Este trabalho não é conclusivo. Guardando coerência com sua proposta ele foi elaborado para abrir e aprofundar discussões, não para formular soluções definitivas. Seria, aliás, temerário e pretensioso, senão mesmo ingênuo; acreditar que possam ser elaborados modelos acabados e respostas definitivas, tanto para um problema polêmico como é a questão penitenciária, quanto para um desafio ao conhecimento como é a melhor compreensão das organizações complexas.

Nos limites em que se propôs, este estudo procurou elaborar um modelo de análise organizacional, que pudesse servir de instrumento de diagnóstico e de parâmetro para intervenções visando processos de mudança. A fundamentação teórica é multidisciplinar porque a análise privilegia o relacionamento entre poder e cultura e as influências dele decorrentes no modo de ser e na dinâmica das organizações. Este enfoque pressupõe uma abordagem, ao mesmo tempo, abrangente e profunda, exigindo que a multidisciplinaridade estenda-se desde o enquadramento teórico até o instrumental metodológico utilizado para levantamento, interpretação e análise dos dados. Implica, também, em que a postura do pesquisador assuma a flexibilidade necessária não só na adoção de técnicas múltiplas, como também no privilegiamento da realidade ainda que em detrimento de teorias e mode

los pré-elaborados e, principalmente, no comprometimento com o respeito aos limites e às limitações próprios e da organização estudada.

Ao focar as relações entre poder e cultura o modelo não se pretende completo, nem tampouco suficiente para analisar organizações complexas. Ele adiciona a outras formas de estudo, complementando umas e servindo de contraprova noutras. Sua importância está em que aponta para caminhos pouco trilhados pelos métodos usualmente adotados por teóricos da organização, que tendem a percebê-la como ente estático, ou de mudanças previsíveis, com características detectadas ao nível epidérmico das estruturas e políticas formais, dos procedimentos e práticas manifestos.

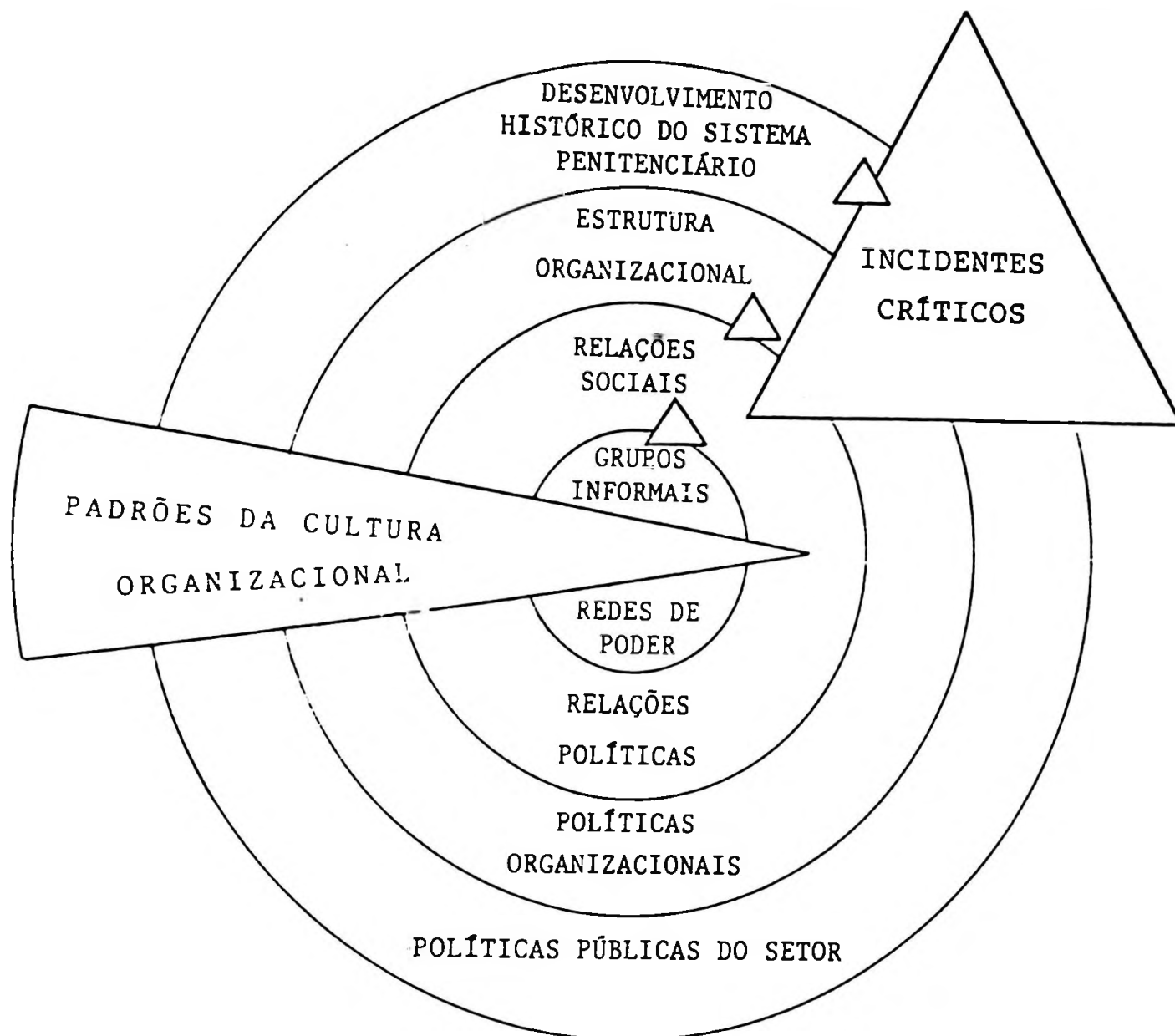
Utilizo o modelo na análise da organização penitenciária porque considero que é justamente essa falta de profundidade analítica que tem contribuído para que essas instituições sejam muito pouco transparentes não só à comunidade científica como também e, principalmente, à opinião pública. Esta falta de transparência é um trunfo para que tais organizações mantenham-se imunes a mudanças políticas, técnicas e administrativas inovadoras, muitas das quais poderiam aperfeiçoar seu desempenho no sentido de obterem melhores resultados em sua ação. No entanto, imutáveis e indevassáveis as instituições penitenciárias não cumprem seu papel e conseguem manter-se à margem da avaliação e do controle da administração pública e da sociedade civil.

Embora a questão penitenciária seja universal e, obviamente, não possa ser eliminada com o simples aperfeiçoamento da gestão organizacional, a proposta de um modelo abrangente pretende resgatar seu foro político, que tem sido relegado, no qual há que se definir o papel do Estado, assim como as limitações e as potencialidades de seu aparelho institucional para solucionar o problema, ou mantê-lo em limites passíveis de administração. Propondo também o aprofundamento da análise, o modelo valoriza a complexidade organizacional, ainda que evite mistificá-la. É no âmago "dos corações e mente" que se encontra o nexos causal da maioria das ações e decisões explicitadas e, muitas vezes, até revestidas de características formais que se detectam no cotidiano das organizações. Evitando-se, porém, cair numa interpretação psicologizante que reduziria o foco para as explicações centradas nos indivíduos e descartaria a abordagem multidisciplinar que o gerou, o modelo busca ressaltar em comportamentos manifestos de grupos e redes articulados em relações nas quais se identificam os traços da cultura organizacional e os signos do poder vigente, aqueles aspectos capazes de explicar o perfil, o desempenho e a dinâmica da organização estudada. E, a partir dessa compreensão aumentar as possibilidades de se intervir em seu desenvolvimento organizacional, na expectativa de que no bojo deste germinem soluções mais adequadas para o impasse do controle social proposto ao Estado democrático.

Na análise que se fez do sistema penitenciário paulista buscou-se agregar de forma consistente várias instâncias de

levantamento e interpretação dos dados empíricos. Estes níveis devem ser aproximadamente os mesmos para qualquer tipo de organização estudada. Entretanto, e isto é coerente com a flexibilidade que se propõe ao pesquisador, um dos primeiros passos do diagnóstico consiste na concepção do modelo analítico mais adequado para atingir os objetivos de amplitude e aprofundamento propugnados.

Na figura a seguir, busco representar os níveis de análise, embora seja importante lembrar que na realidade organizacional eles não estão perfeitamente delimitados, isto é, interpenetram-se e se modificam em função da maleabilidade que os caracteriza. E como não são reais, mas sim elaborações através das quais se procura compreender a lógica da complexidade organizacional é essencial que o analista apreenda seus movimentos e consiga interpretar as mudanças dele advindas. Inclusive, aquelas que são oriundas de sua presença e da intervenção, que ele pode considerar parca mas nunca o é na percepção dos agentes da organização, exercida sobre o comportamento e o modo de ser de seu objeto de estudo.



A análise percorreu um caminho que:

apreendeu os marcos do desenvolvimento histórico do sistema, numa abordagem de cunho sociológico mas que privilegiou os aspectos de conformação administrativa e técnica, de modo a obter-se uma visão longitudinal — de espaço e tempo — que pudesse contribuir para a compreensão do perfil das organizações penitenciárias e das características mais permanentes dos padrões culturais de seu desempenho;

- . nesse mesmo nível mais macroestrutural, enfocou as políticas públicas do setor que, embora pouco explícitas em sua forma documental, excessivamente misturadas às políticas que orientam outros órgãos da área de Segurança e Justiça e, principalmente, muito omissas e ambíguas na formulação de objetivos e metas, constituem — até por estas mesmas características — elementos esclarecedores da conformação e dos resultados que vêm sendo obtidos pelas instituições prisionais;
- . penetrando no interior organizacional, mas ainda ao nível dos "artefatos visíveis", enfocou-se as políticas organizacionais, depreendidas da análise dos atos normativos e observadas no cotidiano da organização;
- . finalmente, ainda que com muitas limitações, procurou-se aclarar um pouco a penumbra das "práticas invisíveis", isto é, alguns procedimentos não formalizados com os quais as prisões são efetivamente geridas, cujo âmago repousa na sustentação que lhes é dada por estarem legitimados pelos padrões culturais e políticos aceitos e vigentes na organização.

Além de caminhar por estes níveis gradativos a análise procurou identificar e se aprofundar em "incidentes críticos", isto é, fatos, situações, eventos nos quais se pudesse observar, de forma quase paradigmática, os indícios de que a correlação entre traços culturais e jogos de poder funciona como categoria explicativa da dinâmica organizacional. Embora tais incidentes estejam descritos no contexto em que se privilegia

um ou outro nível da análise, importa ressaltar que eles não estão — tanto na sua expressão real, como enquanto elemento de análise — circunscritos a essa instância. Ou seja, os incidentes podem extrapolar esses limites e normalmente o fazem, o que os torna vigorosos na ilustração do que se pretende explicar desde que a interpretação dos dados siga um critério coerente para selecionar aqueles que são, a um só tempo, fidedignos e relevantes.

Considerando a organização estudada — o sistema penitenciário paulista — o quadro não é alentador. No entanto, a única maneira de transformá-lo consiste em investir imediatamente e de forma sistemática no aperfeiçoamento técnico e administrativo e no desenvolvimento político dessas organizações. Não há previsão de resultados em curto prazo e pode-se esperar a emergência de conflitos e resistências. O caminho traçado deve:

- . elaborar políticas públicas passíveis de implementação com os recursos existentes ou que possam ser obtidos;
- . redefinir estruturas evitando a manutenção de "zonas cinzentas";
- . explicitar atribuições, responsabilidades e canais de integração;
- . desenvolver a capacitação profissional dos recursos humanos alocados;

- . orientar a formulação e implementação de políticas organizaçionais adequadas;
- . definir instrumentos e indicadores para acompanhamento do desempenho organizacional;
- . estabelecer canais de comunicação no interior do aparelho e deste com a sociedade

Na execução dessa empreitada de mudança organizacional importa, porém, ressaltar o primeiro passo dessa caminhada e é ele o da coragem cívica. Ele não se reduz às técnicas de diagnóstico e desenvolvimento dos padrões culturais e políticos do sistema penitenciário, embora passe por elas necessariamente; ele se constitui na essência que deve permear a alavancagem da transformação social e política do país, objetivo pelo qual compensa repensar como é possível aperfeiçoar suas instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, P. *Economia das trocas simbólicas*. Rio de Janeiro, Ed. Perspectiva, 1984.

BRANDT, V. e outros. *O trabalhador preso no Estado de São Paulo*. São Paulo, CEBRAP (Relatório de Pesquisa), 1986.

CAPELLER, W. *O direito pelo avesso: análise do conceito de ressocialização*. "Paper" apresentado no encontro Nacional da ANPOCS, 1986.

CÉLEM, R. *As relações sociais em prisão de tipo semi-aberta - uma experiência em serviço social*. São Paulo, Cortez, 1983.

ETZIONI, A. *Organizações complexas*. São Paulo, Pioneira, 1964.

EVANGELISTA, M.D.R. *Prisão aberta: a volta à sociedade*. São Paulo, Cortez, 1983.

FAUSTO, B. *Crime e cotidiano*. São Paulo, Brasiliense, 1984.

FLEURY, M.T.L. *Cultura organizacional - os modismos, as pesquisas e as intervenções: uma discussão metodológica*. *Revista de Administração*, São Paulo, IA-USP, 24(1):5, jan./mar. 1989.

- FONTES, J.A.T. *Marcou, dançou*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- FOUCAULT, M. Soberania e poder in *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1985.
- _____ *Vigiar e punir - história da violência nas prisões*. Petrópolis, Vozes, 1983.
- GOFFMAN, E. As características das instituições totais in *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Perspectiva, 1961.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.
- JACOBS, J.B. *Stateville*. Chicago, University of Chicago, 1977.
- KOWARICK, L. Processo de desenvolvimento do Estado na América Latina e políticas sociais. São Paulo, in *Serviço social e sociedade* VI(17), 1985.
- KUGELMAS, E. Políticas públicas na administração Paulista. São Paulo, *Caderno FUNDAP*, 5(9), 1985.
- LEMGRUBER, J. Cemitério dos vivos - análise sociológica de uma prisão de mulheres. Rio de Janeiro, Achiamé, 1983.
- MITCHELL, J.C. The concept and use of social network. In *Human Relation*, v. 8, 1973.

PAGÉS, M. e outros. *O poder das organizações*. São Paulo, Atlas, 1987.

PAIXÃO, L.A. Uma saga carcerária. São Paulo, in *Temas IMESC*, 2(2), 1984.

_____ *Recuperar ou punir*. São Paulo, Cortez, 1987.

RAMALHO, J.R. *O mundo do crime*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

SALLUM Jr., B. História Administrativa: políticas públicas e regimes políticos in *Cadernos FUNDAP*, 5(9), maio, 1985.

SANTOS, *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1977

SCHEIN, E. *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1985.

_____ *O que você precisa saber a respeito de cultura organizacional*. Trabalho apresentado no Seminário Diálogo, organizado por AMANA - Desenvolvimento e Educação, 1986.

_____ Coming to a new awareness of organizational. *Sloan Management Review*, 1984.

SCHWARTZMAN, S. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo, Difel, 1975.

- SEGNINI, L. *A liturgia do poder*. São Paulo, EDUC-PUC, 1988.
- SIKES, G.M. *The society of captives*. New Jersey, Princeton, 1974.
- SIMON, H.A. *A capacidade de decisão e de liderança*. Brasil, Ed. Fundo de Cultura, 1960.
- SOARES, G.A. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973.
- SOUZA, P. *A prisão*. São Paulo, Ed. Alfa Omega, 1977.
- SPINK, P. *Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático*. Florianópolis, "paper" apresentado no Encontro Nacional da ANPAD, 1986.
- VAN MAANEM, J. *People processing of organizational socialization*. *Organizational Dynamics*, 1978.
- ZALEZNIK, A. e de VRIES, M. *O poder e a mente empresarial*. São Paulo, Pioneira, 1981.
- ZACCARELLI, S.B. *Contribuição para o estudo da departamentalização administrativa*. Tese para o Concurso de Cátedra, apresentada à FEA-USP, 1967.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABREU, S.A. & BORDINI, E. Estimativa da reincidência criminal: variações segundo estratos ocupacionais e categorias criminai nais. São Paulo, in *Temas IMESC*, 2(1), 1985

Homens persistentes, instituições obstinadas: a reincidência na penitenciária de São Paulo, in *Temas IMESC*, 3(1), 1986.

ALBUQUERQUE, J.A. *Instituição e Poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1980.

ALTHUSSER, J. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

ALVES, A.C. *Estado e ideologia*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

BENEVIDES, M.V. *Violência, povo e polícia*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

BICUDO, H. *Segurança nacional ou submissão*. São Paulo, Paz e Terra, 1984.

O direito e a justiça no Brasil. São Paulo, Símbolo, 1978.

CALDEIRA, T. *Criminosos e homens de bem*. São Paulo, CEBRAP, Relatório de Pesquisa (memeo), 1983.

CAPELLER, W. *A prisão no Brasil: arquitetura do desmonte ou da construção*. São Paulo, "paper" apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, 1987.

COELHO, E.C. *A criminalidade urbana violenta*. Rio de Janeiro, in *Série Estudos - IUPERJ*, 1987.

CORREA, M. *Morte em família*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

DONNICCI, V. *A criminalidade no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1984.

DUNCAN, W.J. *Different angles of organizational Culture: "getting a fix" on an illusive concept*. Birmingham University, ("paper") 1987.

ETZIONI, A. *Organizações modernas*. São Paulo, Pioneira, 1976.

FARIA, J.E. *Retórica política e ideologia democrática*. Rio de Janeiro, Graal, 1984.

FEIGUIM, D. e outros. *Um retrato da violência contra a mulher*. São Paulo, Fundação SEADE/Cons. Est. da Condição Feminina, 1987.

FIGUEIREDO, M. & FIGUEIREDO A. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. In *Análise e Conjuntura* 1(3), 1986.

FISCHER, R.M. & ABREU, S.A. *O gerenciamento da marginalidade social - análise do sistema penitenciário de São Paulo*. São Paulo, CEDEC (Relatório de Pesquisa), 1988.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade*. Rio de Janeiro, Graal, 1984.

_____ *As palavras e as coisas*. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

FREY, P. & CARRARA, S. As vicissitudes do liberalismo no Direito Penal brasileiro. São Paulo, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1986.

GALBRAITH, J.K. *Anatomia do poder*. São Paulo, Pioneira, 1984.

HERKENHOFF, J.B. *Crime - tratamento sem prisão*. Petrópolis, Vozes, 1987.

LAPASSADE, G. *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1977.

LEBRUN, G. *O que é poder*. São Paulo, Brasiliense, 1984.

LÉVI-STRAUSS, C. *O pensamento selvagem* São Paulo, Nacional/EDUSP, 1983.

LÉVI-STRAUSS, C. *Antropologia estrutural*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1967.

PAIXÃO, A.L. Crimes e criminosos em Belo Horizonte. In *Crime, violência e poder organizacional*, por P.S. Pinheiro. São Paulo, Brasiliense, 1984.

SILBERMAN, C.E. *Criminal violence*. New York, Randon House, 1980.

VIEIRA, P. & CAMPOS, A. Em busca de uma metodologia relevante para a administração pública. Rio de Janeiro, in *Revista de Administração Pública*, 14(3), 1980.

WEBER, M. *Ciência Política*. São Paulo, Cultura, 1968.

_____ *Ensaio de Sociologia*. São Paulo, Zahar, 1974.