



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

TAYLON BEZERRA DA SILVA

**AS CONTROVÉRSIAS DA CRIAÇÃO DA CARREIRA DE
POLICIAL PENAL**

Brasília – DF
2022

TAYLON BEZERRA DA SILVA

**AS CONTROVÉRSIAS DA CRIAÇÃO DA CARREIRA DE
POLICIAL PENAL**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr^a. Fernanda Natasha Bravo Cruz

Brasília – DF
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

SS586c Silva, Taylon Bezerra da
AS CONTROVÉRSIAS DA CRIAÇÃO DA CARREIRA DE POLICIAL PENAL
/ Taylon Bezerra da Silva; orientador Fernanda Natasha
Bravo Cruz. -- Brasília, 2022.
73 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2022.

1. Sistema Prisional. 2. Gestão de Políticas Penais. 3.
Teoria-Ator-Rede. 4. Agente Penitenciário. 5. Policial
Penal. I. Cruz, Fernanda Natasha Bravo, orient. II. Título.

TAYLON BEZERRA DA SILVA

**AS CONTROVÉRSIAS DA CRIAÇÃO DA CARREIRA DE
POLICIAL PENAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno Taylon Bezerra da Silva

Doutora Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Orientadora.

Doutora Doriana Daroit
Professora-Examinadora 1

Doutor Felipe Athayde Lins de Melo
Professor-Examinador 2

Brasília, 03 de outubro de 2022

Dedico a Deus, à minha família, aos meus leais amigos, à minha Professora-Orientadora e ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas – UnB; sem todos vocês a minha caminhada até aqui certamente seria muito mais difícil.

AGRADECIMENTOS

Agradeço muitíssimo a Deus por mais esta grande conquista em minha vida. Agradeço com semelhante intensidade à Nossa Senhora – Maria de Nazaré, mãe de Jesus de Nazaré, por acolher as minhas preces e orações, que não foram poucas durante esta trajetória. Antes de tudo e todos, portanto, dedico esta vitória à Santíssima Trindade e à Sagrada Família, pois foi o Seu amparo que me fortaleceu e me possibilitou chegar até aqui, diante de um caminho com muitas batalhas.

Agradeço de todo o meu coração à minha família, por me apoiarem e incentivarem ao longo desta jornada que não foi fácil, pois, sem vocês, seria ainda mais difícil. Portanto, dedico, primordialmente, à minha falecida bisavó materna: Maria Bezerra Lima; plenamente, aos meus avós paternos e maternos: Onofre José da Silva e Luiza Maria da Silva, e Milton Ribeiro Campos e Gizeuda Bizerra Lima Campos; em especial, ao meu pai e à minha mãe: Onofre José da Silva Filho e Gislene Bezerra Campos da Silva; ao meu padrasto: Cícero Basílio da Silva; e, genuinamente, aos meus irmãos: Layce Jane Bezerra da Silva e Thiago Bezerra da Silva. Este triunfo é nosso!

Ora, quero também agradecer e dedicar a dois grandíssimos amigos, Evely Caroline Silva Souza e João Victor Alcântara Tabosa de Castro, pois se trata de benévolas amizades que construí ao longo da minha graduação em Gestão de Políticas Públicas, na renomada Universidade de Brasília (UnB), assim como dedico a dois queridos amigos de longa data, Jeniffer Lorryne Feitoza da Silva e Maycon Almeida dos Santos, tais que, sem dúvidas nenhuma, continuarão sendo grandes amigos meus para toda a vida!

E finalmente, com destaques sobre a elaboração desta monografia, agradeço enormemente e dedico à minha Professora-Orientadora, Fernanda Natasha Bravo Cruz. Muito obrigado pelo seu comprometimento comigo! A sua didática com toda certeza facilitou esse processo, bem como as suas sugestões para a pesquisa foram excepcionalmente construtivas e necessárias para que esta monografia se tornasse realidade.

"Não entro na área política, não tenho tempo para me inteirar das implicações partidárias. Meu partido é a pobreza. **A minha política é a do amor ao próximo.**"
(Santa Dulce dos Pobres, irmã religiosa e ativista social, 1914 – 1992).

RESUMO

Os problemas crônicos do sistema prisional brasileiro impactam não somente as pessoas privadas de liberdade, mas também os servidores penitenciários. Neste contexto, o agente penitenciário procurou valorizar a sua classe com a proposição de sua integração às forças de segurança pública através da criação da polícia penal. E é por meio disso que esta pesquisa se desdobra ao delimitar os principais atores envolvidos e as suas articulações para atingir os seus interesses com a criação desta nova carreira policial, utilizando de uma metodologia qualitativa, descritiva e documental baseada na Teoria-Ator-Rede de Bruno Latour. Neste ensejo, realizou-se a cartografia das controvérsias da criação da carreira de policial penal, verificando tal resultado enquanto desdobramento institucional do aprofundamento da abordagem securitista das políticas penais. Esse processo foi questionado por diversos atores, inclusive, por aqueles que entendem que ainda é necessário trabalhar de modo prioritário políticas públicas sociais e assistivas para as pessoas privadas de liberdade.

Palavras-chave: Sistema Prisional. Gestão de Políticas Penais. Teoria-Ator-Rede. Agente Penitenciário. Policial Penal.

ABSTRACT

The chronic problems of the Brazilian prison system impact not only those deprived of their liberty, but also the penitentiary servants. In this context, the correctional officer sought to value his class from the proposition of its integrating into the public security forces by creating the penal police. And it is through this that this research unfolds by delimiting the main actors involved and their articulations to achieve their interests with the creation of this new police career, using qualitative, descriptive and documentary methodology based on Bruno Latour's Actor-Theory-Network. In this opportunity, the cartography of the controversies of the creation of the penal police career was carried out, verifying this result as an institutional unfolding of the deepening of the securitist approach to penal policies. This process has been questioned by several actors, including those who understand that it is still necessary to prioritize social and assistance public policies for people deprived of their liberty.

Key words: Prison System. Penal Policies Management. Actor-Network-Theory. Correctional Officer. Penal Police.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1: Linha do tempo da criação da polícia penal.....	50
Figura 2: Proposição: PEC Nº 372/2017 - Proposta de Emenda à Constituição - Primeiro Turno - Nominal Eletrônica	53
Figura 3: Proposição: PEC Nº 372/2017 - Proposta de Emenda à Constituição - Segundo Turno - Nominal Eletrônica	55
Figura 4: Cartografia de Controvérsias da rede de atores envolvidos na criação da Polícia Penal	61

QUADROS

Quadro 1: Determinação da EC 104/2019.....	28
Quadro 2: Demonstrativo da diversidade de regulamentação para o serviço penitenciário pela variação de nomenclaturas.....	40
Quadro 3: Mapeamento dos atores da PEC Nº 372/2017	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEPOL	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
APAC	Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
ARENA	Partido Aliança Renovadora Nacional
ASP	Agente de Segurança de Prisional
BCE	Biblioteca Central da UnB
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Cartografia de Controvérsias
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF	Constituição Federal
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DF	Distrito Federal
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário
EC	Emenda Constitucional
ESPEN	Escola Nacional de Serviços Penais
FENASPPEN	Federação Sindical Nacional dos Servidores Penitenciários
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IDDD	Instituto de Defesa do Direito de Defesa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LabGEPEN	Laboratório de Gestão de Políticas Penais
LEP	Lei de Execução Penal
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores

NOVO	Partido Novo
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Social
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PNPCP	Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária
PPP	Parceria-Público-Privada
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEAP	Secretarias de Administração Penitenciária
SINDASP	Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo
SINDCOP	Sindicato dos Policiais Penais e Trabalhadores do Sistema Penitenciário Paulista
STF	Supremo Tribunal Federal
TAR	Teoria Ator-Rede
UMSA	Universidad Del Museo Social Argentino

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	14
1.2. PERGUNTA DE PESQUISA.....	17
1.3. OBJETIVOS	18
1.4. JUSTIFICATIVA	19
2. REFERÊNCIAL TEÓRICO	20
2.1. TEORIA-ATOR-REDE.....	21
2.2. POLÍTICA PENAL	23
2.3. ABORDAGEM SECURITISTA DAS POLÍTICAS PENAS.....	25
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	28
3.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA	28
3.2. COLETA DE DADOS.....	30
3.3. A TEORIA-ATOR-REDE.....	32
4. CAPÍTULO ANALÍTICO	34
4.1. O SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL.....	34
4.1.1. O Agente Penitenciário.....	37
4.1.2. O Policial Penal	39
4.2. Mapeamento da Rede de Atores da criação da Polícia Penal	42
4.2.1. Mapeamento da rede de atores da PEC Nº 372/2017	43
4.2.2. Mapeamento da rede de atores da EC Nº 104/2019	50
4.3. ANÁLISE DAS CONTROVÉRSIAS DA CRIAÇÃO DA POLÍCIA PENAL	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	66
APÊNDICE	71
Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada em pesquisa acadêmica para os servidores do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	71

1. INTRODUÇÃO

Este estudo compreende o atual contexto do sistema penitenciário brasileiro e suas interfaces com a segurança pública do país no que tange à questão do surgimento da polícia penal, a mais nova carreira¹ de polícia do Brasil. Também, este trabalho definirá algumas problemáticas no âmbito prisional para entender as divergências entre os propósitos das atuações profissionais entre policiais e agentes penitenciários.

A Emenda Constitucional nº 104 estabelecida em 2019 incluiu a polícia penal no rol dos órgãos que compõem a Segurança Pública e trouxe uma série de alterações na carreira penitenciária nos âmbitos Federal, Estadual e Distrital. Esta emenda surge num contexto de diversos debates sobre maneiras de gerir o sistema penitenciário brasileiro, e aparenta estar empenhada na valorização da classe penitenciária quanto as suas atribuições e deveres dos funcionários. A mudança apresenta-se a partir de uma perspectiva securitista², que evidencia as problemáticas do sistema prisional como meros aspectos de uma questão segurança pública e criminalidade, desconsiderando a relevância do agente público para o atendimento de demandas de cidadãos que têm sua liberdade restringida a uma determinada instituição social total: a prisão.

Em aspectos gerais, a presente monografia interpreta os principais fatores de surgimento da emenda, elencando os principais atores políticos e privados que realizaram a proposta até a sua devida aprovação. Neste caminho, será discorrido acerca da criação do cargo de policial penal, observando como os atores institucionais (Ministério da Justiça, Secretarias de Administração Penitenciária, Secretarias de Segurança Pública, atores políticos, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP) e não-institucionais (sindicatos, organizações não-governamentais, academia e movimentos sociais) buscaram influenciar na Emenda aprovada no final do ano de 2019.

¹ Segundo Carvalho Filho (2014) em *Manual de Direito Administrativo*, Carreira “é o conjunto de classes funcionais em que seus integrantes vão percorrendo os diversos patamares de que se constitui a progressão funcional. As classes são compostas de cargos que tenham as mesmas atribuições. Os cargos que compõem as classes são cargos de carreira, diversos dos cargos isolados que, embora integrando o quadro, não ensejam o percurso progressivo do servidor” e Cargo no Serviço Público “é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente”. (p. 633).

² Perspectiva que prioriza as questões da segurança em detrimento de outros valores, fundamentando leis, políticas e controle sociais através da criminalização. (CANTÚ, 2010).

A partir do conceito da Teoria Ator-Rede – *Actor Network Theory* (ANT), de Bruno Latour (2012), que trabalha uma abordagem consagrada na análise sobre as relações entre atores individuais e coletivos, sejam eles humanos ou não, serão interpretadas as associações, (inter)mediações e controvérsias concernentes à emenda constitucional.

Ademais, para compreender melhor os atores e como se deu a propulsão de uma nova polícia para lidar com o sistema penal brasileiro, é fundamental contextualizar as adversidades enfrentadas pelo nosso sistema prisional, inclusivamente pelos agentes penitenciários. De antemão, ressalta-se que as inseguranças trazidas pela falta de regulamentação do servidor penitenciário possibilitavam a prática frequente da subcontratação temporária desta função e, de acordo com as propostas, esta prática seria extinta com a criação da polícia penal.

Entretanto, veremos como na realidade essa prática ainda não cessou devido ao fato de que o policial penal possui ideologias repressivas enquanto que, por outro lado, o agente penitenciário continua sendo o servidor necessário e capaz de lidar com as problemáticas das unidades penitenciárias devido ao seu caráter mais assistivo. Circunstância esta que, inclusive, denota uma entre as situações das controvérsias desenvolvidas na criação desta nova força policial. Conforme discutiremos mais adiante, para Venturini (2010), controvérsias são situações “onde está envolvida a maior e mais diversificada seleção de atores; onde alianças e oposições se transformam sem muita prudência; onde nada é tão simples quanto parece; onde todos estão gritando e lutando; onde os conflitos crescem ásperos”. (p. 262).

Portanto, o debate sobre as principais modificações na carreira de agente penitenciário para policial penal é de interesse, essencialmente quando identificadas as dinâmicas relacionais e os atores e as controvérsias que rodeiam a problemática do sistema penitenciário. Ademais, as ações desses atores concernem às próprias disputas sobre o que seja a melhoria para a conjuntura da segurança pública, do sistema prisional, da dignidade do presidiário e da sociedade civil.

Para compreender esse processo, será apresentada uma contextualização dos problemas do sistema prisional brasileiro e, durante este percurso, será demonstrado as atribuições do agente penitenciário, procurando compreender quais foram os principais motivos para a instauração de sua carreira entre as forças de segurança constitucionais. Nesse caminho, a metodologia, sob a perspectiva da Teoria-Ator-Rede (TAR), realiza uma gestão dos atores identificados de forma que seja possível mapeá-los, construindo-lhes uma cartografia de suas controvérsias, ao passo que os itens teóricos, como as relações entre atores, a própria TAR, as políticas penais e a abordagem securitista das políticas penais, fornecem o embasamento

necessário para a compreensão dos instrumentos que foram desenvolvidos durante a criação dessa polícia penal. Logo, todos estes elementos supracitados foram de grande valia para responder o objetivo geral desta pesquisa – que é compreender como se sucedeu a controvérsia sobre a criação da carreira de policial penal.

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Todos os dias, em quase todos os jornais, é possível observar a ocorrência de crimes que despertam indignação na sociedade, esta que – devido à forte influências da perspectiva ideológica de grupos políticos e, castas da própria sociedade que buscam incentivar a ideia de que a resolução dos problemas de segurança seria “policiando e encarcerando” (GOULART; FLORENTINO, 2021) – acredita que a ampliação das forças policiais dentro da segurança pública seria a melhor solução possível para combater a criminalidade no país.

Neste contexto, surge a criação da Polícia Penal, que vem a substituir o Agente de Segurança Penitenciário, para alguns, na expectativa de valorizar o trabalho desta categoria ao agregar as forças de segurança do país ao inserir essa mais nova polícia dentro da lista dos órgãos de segurança pública previsto em nossa Constituição Federal.

Contudo, mesmo que a criação dessa nova polícia, como veremos mais adiante, possa ser de fato benéfica na perspectiva de parte significativa dos servidores, o principal objeto de tutela do sistema penitenciário brasileiro – a pessoa privada de liberdade –, sob esta premissa “securitista” de combate à violência por meio da reforma da segurança pública, não recebe a devida atenção necessária e, conseqüentemente, não possui um projeto mais aprofundado de ações públicas que sejam de fato efetivas para a resolução da criminalidade através da “ressocialização” do detento, e acaba por incentivar mais a cultura do aprisionamento³.

Conforme Bitencourt (2001), o processo de ressocialização interposto apenas pela pena privativa de liberdade não possui nenhum resultado positivo senão o retorno de um criminoso mais violento. Além do fato de que nem todos que cometem um crime ficam na prisão, então

³ De acordo com estudo realizado por Ballesteros (2016), o aprisionamento tem “o pretexto de garantir a segurança da sociedade, o sistema de justiça criminal, e sua lógica autorreferenciada construída em torno do “fim-prisão”, tem feito uso sistemático, abusivo e desarrazoado da detenção provisória, ignorando o direito constitucional ao devido processo legal e privando de liberdade, por antecipação ilegal da pena, pessoas que gozam do princípio da inocência. Como resultado, decorrem desta mecânica judicial automatizada custos pessoais, sociais e econômicos inestimáveis e sem nenhum impacto comprovado sobre o fim que supostamente se deseja alcançar em relação ao problema da criminalidade.” (p. 14-15).

se a mais nova polícia não possuir um comprometimento durante o processo de cumprimento da pena dos apenados tutelados, todo o mal não resolvido irá voltar com mais violência.

Quando a prisão se converteu na principal resposta penológica, especialmente a partir do século XIX, acreditou-se que poderia ser um meio adequado para conseguir a reforma do delinquente. Durante muitos anos imperou um ambiente otimista, predominando a firme convicção de que a prisão poderia ser meio idôneo para realizar todas as finalidades da pena e que, dentro de certas condições, seria possível reabilitar o delinquente. Esse otimismo inicial desapareceu e atualmente predomina certa atitude pessimista, que já não tem muitas esperanças sobre os resultados que se possam conseguir com a prisão tradicional. A crítica tem sido tão persistente que se pode afirmar, sem exageros, que a prisão está em crise. Essa crise abrange também o objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade, visto que grande parte das críticas e questionamentos que faz a prisão refere-se à impossibilidade – absoluta ou relativa – de obter algum efeito positivo sobre o apenado. (BITENCOURT, p. 154, 2001).

Bitencourt (2001) também defende que as disciplinas penais não podem ser as únicas responsáveis por obter a recuperação integral dos infratores, ignorando a existência de programas sociais e outros meios de prevenção. Ele cita alguns tipos de controles sociais⁴ que o Estado e a sociedade devem ter – como família, escola, igreja, etc. – para ressoar positivamente na aceitação social do indivíduo taxado como criminoso, implicando numa questão de reabilitação com aspectos mais desenvolvidos e transcendentais, evitando-se, assim, a ideologia ineficaz de combate à criminalidade por meio do puro castigo e penitência:

Não se pode atribuir às disciplinas penais a responsabilidade exclusiva de conseguir a completa ressocialização do delinquente, ignorando a existência de outros programas e meios de controle social de que o Estado e a sociedade devem dispor com objetivo ressocializador, como são a família, a escola, a Igreja etc. A readaptação social abrange uma problemática que transcende os aspectos puramente penal e penitenciário. Na busca da correção ou da readaptação do delinquente não se pode olvidar que estes objetivos devem subordinar-se à Justiça. Tal conceito é necessário dentro de qualquer relação, e não deve ser interpretado do ponto de vista estritamente individual. (BITENCOURT, 2012, p. 225).

Desta forma, podemos observar que a ressocialização do infrator envolve um processo de comunicação e interação entre o indivíduo e a sociedade. É impossível lograr a ressocialização do delinquente sem compreender a sua desenvoltura social e buscar modificá-la de forma que ele não tenha mais a necessidade de cometer delitos. A falta de incentivo social juntamente com o fato de existir uma grande precarização do sistema prisional brasileiro, que

⁴ Conforme Bitencourt (2012), o controle social pode ser definido como o conjunto de mecanismos e sanções sociais com o objetivo de submeter os componentes de um grupo social às regras estabelecidas pela sociedade, incluindo todas as instituições, estratégias e sanções para promover e garantir a sujeição do indivíduo aos modelos e normas impostos pela sociedade. Pode ser formal – órgãos estatais – ou informal – família, sociedade, igreja, etc.

corroborar para a manutenção do tratamento desumano dos presidiários, condiciona o criminoso a se tornar um revoltado e isso faz com que ele torne a delinquir. Outro grande estudioso, Roberto Greco (2010), explica que, devido a essas circunstâncias, a prisão acaba não sendo um meio de prevenção ou repressão ao crime, pelo contrário, torna-se uma “escola de marginalização”:

O erro cometido pelo cidadão ao praticar um delito não permite que o Estado cometa outro, muito mais grave, em tratá-lo como animal. Se uma das funções da pena é a ressocialização do condenado, certamente num regime cruel e desumano isso não acontecerá. (...) O Estado faz de conta que cumpre a lei, mas o preso, que sofre as consequências pela má administração, pela corrupção dos poderes públicos, pela ignorância da sociedade, sente-se cada vez mais revoltado, e a única coisa que pode pensar dentro daquele ambiente imundo, fétido, promíscuo, enfim, desumano, é em fugir e voltar a delinquir, já que a sociedade jamais o receberá com o fim de ajudá-lo. (GRECO, 2010, p. 492).

Greco (2010) relata que a prisão insalubre como punição não é uma instituição que vá gerar algum retorno positivo para a pessoa presa e tampouco para a sociedade – que possui o desejo de que o criminoso pague o dano causado por seu comportamento inadequado através da privação de liberdade. O potencial de criminalização do ambiente prisional facilita a criminalidade futura, impossibilitando qualquer tratamento efetivo de ressocialização, trazendo, assim, consequências e a figura da reincidência para a nossa sociedade.

Logo, isso é uma questão mais política do que jurídica ou de segurança pública, pois está diretamente relacionado à como o governo e a sociedade escolhem lidar com o número crescente de encarceramento. Assim, veremos adiante que a finalidade da polícia penal, aparentemente – por apresentar propostas mais voltadas à categoria de trabalhadores e poucas expectativas quanto à garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade em si –, está mais próxima do aumento da privação de liberdade, com a ampliação da repressão de crimes contra direitos jurídicos tutelados, do que daquilo que trabalha o compromisso assistencial, social e mediador do agente penitenciário, o qual visa prevenir a prática de crimes através da “regeneração” da pessoa privada de liberdade.

Este estudo, portanto, propõe uma reflexão sobre a “necessidade” de se ter realizado a integração da polícia penal às forças de segurança pública, na medida em que demonstra como se deu a criação de uma carreira no serviço público que era do sistema penal brasileiro e que passou a ser da segurança pública, identificando quais foram as controvérsias em torno desse processo.

Para tanto, toma-se em conta os direitos constitucionais da pessoa humana, como a dignidade dentro e fora da prisão. Parte-se da percepção de que as alterações no cargo de agente

penitenciário para policial penal e a sua respectiva carreira no sistema prisional tanto correspondem às visões de mundo vigentes para os atores no poder como traz consequências que para uma população de quase 700 mil pessoas privadas de liberdade no último ano de 2021 (MJ/DEPEN. Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – SISDEPEN, 2021). Conotando a cultura de aprisionamento do terceiro país que mais encarcera sua população no mundo.

1.2. PERGUNTA DE PESQUISA

Para parte dos atores engajados na controvérsia, o policial penal está mais empenhado a ser um policial de fato, fazendo jus a sua integração nas forças de segurança do país. Pois ele agora pode agir com a instauração própria de inquéritos no âmbito prisional, como uma polícia judiciária⁵, estruturando a sua organização funcional semelhantemente à de uma delegacia, com agentes especializados em diversas áreas operacionais de repressão à criminalidade, além da atuação ostensiva nos arredores dos presídios ou onde quer que os detentos se encontrem, realizando o trabalho semelhante de uma polícia administrativa⁶.

De outro lado, o agente de segurança penitenciária, possuía suas atribuições mais voltadas a idealizar uma figura mediadora entre o presidiário e as demais autoridades que atendam às necessidades destes detentos. O Art. 123 da Lei 11.907 de 2009 normatiza que compete ao agente penitenciário “o exercício das atividades de atendimento, vigilância, custódia, guarda, escolta, assistência e orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos penais e de internamento federais, integrantes da estrutura do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Cidadania, e das atividades de natureza técnica, administrativa e de apoio a elas relacionadas.” (BRASIL, 2009).

A partir destas duas vertentes, podemos observar que os dois cargos possuem perspectivas diferentes quanto ao tratamento e condicionamento dos internos dos presídios e a sua forma de resolver as questões pertinentes à repressão à violência e à “ressocialização” das pessoas privadas de liberdade. Desta forma, cabe a seguinte indagação a respeito da maneira de

⁵ “(...) a polícia judiciária preordena-se ao indivíduo em si, ou seja, aquele a quem se atribui o cometimento de ilícito penal.” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 83)

⁶ “Entende-se por polícia administrativa o conjunto de intervenções da administração que tendem a impor à livre ação de particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade” (Droit administratif, p. 412 apud CARVALHO FILHO, 2014, p. 76)

como será lidado o objetivo em comum que possuem estas duas funções de custódia de deliberar as problemáticas do sistema prisional: “como se deram as controvérsias em torno da mudança de cargo de agente penitenciário para policial penal?”.

1.3. OBJETIVOS

O objetivo geral desta monografia é compreender como se deu a controvérsia da mudança do cargo de agente penitenciário para policial penal. O texto não se furta a abordar os aspectos relacionados ao sistema penitenciário brasileiro, enquanto discorre sobre a aplicabilidade da transformação da carreira de agente penitenciário em policial penal. Assim, avaliando o que a EC nº 104 de 2019 propõe de fato para trabalhadores, para o sistema penitenciário e as pessoas presas, a partir desta integração da policial penal às forças de segurança pública constitucionais.

Para tanto, pretende-se aqui expor as distintas lógicas sobre a gestão de políticas penais e segurança pública, delimitando as distintas coalizões políticas e institucionais que atuaram no seio das (tentativas de) mudanças da carreira. Para tanto, mobiliza-se a perspectiva ator-rede produzindo uma interpretação sobre as redes em torno desta questão nos momentos de sua elaboração e implementação.

Assim sendo, ao desenvolver desta análise sobre a criação desta nova carreira policial, esta pesquisa objetivará especificamente:

- a) Delinear os atores participantes da controvérsia em torno da mudança do cargo de agente penitenciário para policial penal;
- b) Descrever como as diferentes redes buscaram influenciar no instrumento da Emenda Constitucional nº 104 de 2019; e
- c) Cartografar a controvérsia, distinguindo as diferentes perspectivas e dinâmicas de associação entre os atores.

1.4. JUSTIFICATIVA

Observados os objetivos que contemplam esta pesquisa, a sua justificativa torna-se significativa uma vez que contempla um objeto de estudo que:

(1) visa trabalhar as políticas penais a partir de uma visão focalizada nos direitos humanos na medida em que se possam demonstrar soluções às problemáticas de criminalidade sem ferir a dignidade da pessoa humana. Esta justificativa também é relevante quanto a possibilidade de poder contribuir com pesquisas do Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN) do Departamento de Gestão de Políticas Públicas – UnB.

(2) Corresponde a incentivar o interesse por parte dos estudantes do campo de públicas às políticas penais, tal como promover a compreensão da associação e a coalizão de atores que envolvem a promoção e a elaboração de uma política pública.

(3) Abordar o tema de modo inovador, por meio da Teoria do ator-rede, que se apresenta como forma de como estudar o social e as suas relações. (LATOUR, 2012, p. 41-44).

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

Antes de adentrar nos componentes do referencial teórico em si, é interessante realizar um pequeno repasso desta pesquisa para apresentá-los dentro do seu campo de atuação, de maneira mais objetiva em relação às principais temáticas que serão abordadas no presente estudo para então compreender a importância de seus objetos teóricos.

Inicialmente, ressalta-se que no desenvolvimento das propostas de emenda constitucional (PEC) que sugeriam a integração dos agentes penitenciários à CF de 1988, houve a articulação de diversos atores que correspondiam a diferentes setores sociais – como sindicatos, partidos políticos, organizações sociais, instituições privadas, etc. –, os quais interviram, durante a elaboração desta política, de diversas maneiras para que seus interesses fossem prevalecidos, influenciando no setor público – como em órgãos do sistema judiciário, prisional e da segurança pública. E é neste ponto onde a associação entre atores está localizada na pesquisa, pois ela é o meio pelo qual os atores de diferentes espectros utilizam para impor pressão na formulação de políticas públicas.

Durante a articulação de diferentes atores que interagiam para alcançar seus próprios objetivos, a TAR foi o instrumento pelo qual tornou possível organizar e identificar, por meio da técnica da rede de atores, os diversos tipos de atores, sendo eles humanos ou não-humanos – sendo este último, por exemplo, as próprias PECs e os instrumentos normativos que foram desenvolvidos ao longo do debate – que influenciaram de alguma forma para a criação da polícia penal. Pois a TAR evidencia as exposições centrais de uma problemática social e procura identificar as associações que são formadas entre os atores que a rodeiam.

Ademais, as principais questões e pretextos de atores que giraram em torno da transição de agente penitenciário para policial penal muito se justificam em tópicos envolvidos a instrumentos das políticas penais, como é o caso das ideias que propõem profissionalização dos agentes atuantes em atividades penitenciárias, impactando diretamente nas estratégias de gestão penitenciária, algo que é objeto de muito debate entre as políticas penais. Aliás, como será visto logo na sequência, são as políticas penais os principais mecanismos de transformação do funcionamento das estruturas de responsabilização penal.

Logo, conforme os aspectos ressaltados, esses objetos teóricos abordados serão de grande valia para responder à pergunta desta pesquisa, trabalhando a melhor forma de compreender como se deram as controvérsias em torno da mudança do cargo de agente penitenciário para a carreira de policial penal.

2.1. TEORIA-ATOR-REDE

A Teoria Ator-Rede (TAR) — *Actor Network Theory* (ANT) de Bruno Latour (2012) é um instrumento perspicaz para a identificação da multiplicidade de atores e de padrões que rodeiam um processo de relação entre atores. Para Latour, os atores são todos aqueles e tudo aquilo que possa se associar a algo ou a alguém, formando ou tornando-se parte de uma rede. Nesse sentido, não necessariamente os atores em questão devem se ater a humanos, mas, também, por exemplo, a objetos que podem ser mediadores de uma associação com uma ou mais de uma rede (p. 45-47).

(...) a ANT sustenta ser possível rastrear relações mais solidas e descobrir padrões mais reveladores quando se encontra um meio de registrar os vínculos entre quadros de refinancias instáveis e mutáveis, em vez de tentar estabilizar um deles. (LATOURE, 2012, p. 45).

Para Latour, as associações entre atores revelam traços, os traços, segundo o sociólogo, são conexões sociais possíveis de serem estudadas e rastreadas para compreender determinado meio social. Trabalhando as relações entre atores como exposições fundamentais para desvendar a composição da TAR, Latour revela que os atores sempre estão acompanhados e sendo influenciados por outros atores que compõem um conjunto de entidades, assim, torna-se fundamental observar as relações entre os atores para entender as suas influências nas conexões sociais desenvolvidas. (p. 111-117)

Ademais, o autor trabalha o conceito de “tradução”, que seria uma relação à qual não implica necessariamente em uma causalidade, mas sim induz a coexistência de dois mediadores, e são justamente essas traduções entre os mediadores que torna possível rastrear estas conexões sociais reveladas entre os traços. (p. 160).

A TAR, portanto, não se trata de uma simples ferramenta para identificação de atores sociais (p.205-227), esta teoria vai além: possibilita encontrar resultados que não são possíveis de serem obtidos por meio de outra teoria social ao oferecer um conjunto de alternativas que desconstroem determinado conteúdo social através do rastreamento, definindo uma visão “em comum de mundo” dos atores sociais, reagregando as atuações individuais que consistem no coletivo, e evidenciando gradativamente as ações individuais e coletivas que compõe determinado domínio social influenciado por tais atores. (p. 352).

Latour demonstra como identificar controvérsias (LATOURE, 2012) sobre o mundo social, desconstruindo a ideia da aplicabilidade do conceito do “social”. Para o autor, a

sociedade é considerada mutável, ou seja, sempre sujeita a novas mudanças, por ser composta por uma infinidade de indivíduos que mudam a cada instante e, conseqüentemente, indicam controvérsias em suas mudanças. Nesse sentido, Latour trabalha cinco tipos de incertezas que caracterizam as controvérsias que compõem a esfera social:

(...) a natureza dos grupos: há várias formas contraditórias de se atribuir identidade aos atores; a natureza das ações: em cada curso de ação, toda uma variedade de agentes parece imiscuir-se e deslocar os objetivos originais; a natureza dos objetos: o tipo de agências que participam das interações permanece, ao que tudo indica, aberto; a natureza dos fatos: os vínculos das ciências naturais com o restante da sociedade parecem ser constantemente fonte de controvérsias; finalmente, o tipo de estudos realizados sob o rótulo de ciência do social, pois nunca fica claro em que sentido exato se pode dizer que as ciências sociais são empíricas. (LATOURE, 2012, p. 42)

Partindo da perspectiva latouriana, Venturini (2010) define as controvérsias como fenômeno complexo a ser observado na vida coletiva, onde os atores da TAR discordam ou concordam sobre questões que ainda não possuem um consenso, de forma que as controvérsias são formadas a partir de alianças e oposições em relações heterogêneas dentro de uma variada gama de atores. Todavia, se as questões conflituosas “se estabilizam as controvérsias deixam de existir, até que um novo conflito surja, colocando os atores-rede novamente em evidência.” (FRANCO, 2014, p.3).

Desse modo, a TAR é inspiradora para a reflexão deste estudo, pois ela torna possível compreender as relações mais recentes a partir das articulações passadas. À vista disso, no presente caso, os atores e as suas principais controvérsias se encontram tanto na recente aprovação da emenda constitucional que agrega a polícia penal no rol do art. 144, como nas que anteriormente foram “estabilizadas” e voltaram a ser “evidenciadas” – em se tratando das articulações em prol da criação do policial penal que se deram por meio de várias propostas de emenda passadas e outras movimentações anteriores. Se tratando de interações as quais que, pouco tempo atrás, puseram novamente em evidência o debate sobre a criação dessa polícia. Afinal, como relata Latour, “qualquer coisa que modifique uma situação fazendo a diferença é um ator – ou, caso ainda não tenha configuração, um actante” (LATOURE, 2012, p. 108).

Ademais, a obra acessada, “*Reagregando o Social*” de Latour (2012), facilita no desenvolvimento de uma sintetização dos objetos investigados e das suas evidências, o que é indispensável para a construção da monografia, levando em consideração que a problemática do sistema penitenciário brasileiro é altamente polêmica para a própria sociedade e, portanto, esta abordagem pode ajudar na compreensão da avaliação social acerca desta emenda.

2.2. POLÍTICA PENAL

O Estado é quem possui a legitimidade e o direito de punir através da aplicação e execução das penas previstas em lei com o objetivo de promover “justiça” quando determinado bem jurídico é ofendido de alguma forma. Para aplicar a execução penal, o Estado utiliza de diversos mecanismos penais com o intuito de realizar justiça (BIANCHINI, 2013) e castigar aquele que cometeu um ilícito, na expectativa de que ele não volte a delinquir. Dentre estes mecanismos se encontram as políticas penais, com o ideal “ressocializador”⁷, que procuram mudar a forma como esse castigo é aplicado.

A prisão representa a forma de castigo mais recorrente entre os indivíduos que não são considerados adequados para o convívio social. Através da punição por meio da prisão, o Estado esperava que o indivíduo pudesse ser recuperado para voltar a integrar a vida em sociedade. Entretanto, ao longo dos anos, a literatura tem evoluído e compreendido que esta forma de cumprimento de pena não surte os efeitos desejados (BITENCOURT, 2001), muito pelo contrário: foi motivo para tratamento desumano e, principalmente, de reincidências criminais. Logo, as políticas penais, em teoria, também podem ser vistas como os mecanismos necessários para encontrar meios mais adequados para a questão penalizadora.

Historicamente as prisões representavam verdadeiros ambientes de suplício, onde a pena era, de modo geral, imputada sobre os corpos. Daí o porquê inúmeros autores (SYKES, 2007; WACQUANT, 2009; FOUCAULT, 2014) se dedicaram a descortinar a verdadeira função das prisões, como espaços de docilização, seja por meio da dominação capitalista, dominação racial, social ou estatal e não como ambientes de ressocialização. (KUCHNIR; MACÊDO; TORMIN, 2022, p. 44).

Conforme aponta Dutra (2021), a política penal se desenvolve num contexto marcado pela busca de solução para os problemas jurídicos e administrativos da execução penal no Brasil, que envolve atos do Poder Executivo e demais atores do sistema de justiça criminal. A autora ressalta que as principais estratégias de atuação das políticas penais se desenvolvem na esfera judiciária – através de órgãos como o CNJ e o DMF – que procuram o efetivo aprimoramento da atuação do próprio Poder Judiciário na execução das penas. (DUTRA, 2021, p. 49).

⁷ O termo “ressocializador” e “ressocialização” têm se encontrado entre aspas porque, segundo o discernimento do Entrevistado 1, “ressocializar” seria um conceito estigmatizado e errôneo sobre a suposta “isolamento social” e a “reinserção social” da pessoa privada de liberdade em relação à sociedade. Pois, segundo essa fonte, a pessoa privada de liberdade pertence ao meio social e, mesmo enquanto está cumprido a sua pena, continua fazendo parte da sociedade.

Segundo Melo (2021), as políticas penais são promovidas por diversos órgãos e carreiras atuantes no conjunto de formas e estruturas de execução penal que buscam trazer uma alternativa para a responsabilização penal, de modo a superar o encarceramento e os mecanismos punitivistas, enquanto enfrenta, também, violências institucionais, desenvolvendo-se num conjunto amplo de políticas, onde se encontram os sistemas de justiça e de segurança pública juntamente com as políticas públicas sociais (MELO, 2021, p.77).

Compreende-se como políticas penais um conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve, além das medidas de privação de liberdade em diferentes regimes, as audiências de custódia, as alternativas penais, os serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema prisional. (MELO, 2021, p. 77).

Há outras vertentes, como Kuchnir, Macêdo e Tormin (2022), que dizem que as políticas penais precisam trabalhar na complexidade do fenômeno social em relação às penas e à penalidade, pretendendo superar uma relação social sobre o que se tolera e o que se reprime moral ou juridicamente, evidenciando relações sociais de poder desequilibradas, quando dado delito automaticamente corresponde a uma pena sempre executada pelos grupos dominantes, de forma que quando o delito é cometido por estes grupos dominantes não possui essencialidade de castigo, sendo sujeito à vontade estratégica das relações de poder, como pode ser observado nas palavras de Pegoraro (2010):

o esquema delito/punição (...) sempre se expressou dentro do marco de uma ordem social imposta que representa e reproduz interesses de categorias, classes e/ou grupos sociais, uns poderosos e outros fracos, uns soberanos, outros súditos. (PAGARORO, 2010, p. 73)

Assim, de acordo com as teorias observadas até o momento, é possível sintetizar que as políticas penais são instrumentos das entidades estatais que pretendem lidar com a proporcionalidade penal através de iniciativas que produzam alternativas penais dentre os meios de justiça para garantir o controle da criminalidade e aprimorar o desenvolvimento da execução penal, enquanto provem políticas públicas que articulem com os demais órgãos da execução penal.

Entretanto, vale ressaltar que a política penal também possui suas vertentes voltadas para perspectivas mais punitivistas – e é objeto político amplamente utilizado por estas perspectivas – que culminam em leis e instrumentos de punição utilizados pelo Estado brasileiro, como é relatado por Campos (2011):

(...) nossa legislação é perpassada também por outros modelos e concepções punitivas para além da concepção mais repressiva e que muitas vezes ocorre uma combinação de modelos punitivos em determinadas leis. A legislação corresponde às respostas governamentais e dos parlamentares com diferenciações que variam conforme o tipo

de ação, o agente e a sua recepção pela opinião pública em um contexto temporal específico (CAMPOS, 2011)

E foi a partir destas perspectivas que se moldou a criação da polícia penal, tendo esta como base uma concepção de combate ao crime a partir de funções mais repressivas e punitivistas de atuação na esfera do sistema prisional brasileiro, ligadamente com a sua integração às forças de segurança pública. Prometendo, portanto, uma abordagem securitista ao enfrentamento da criminalidade. Desta forma, é válido realizar um repasso sobre a segurança pública e as teorias da abordagem securitista das políticas penais no seguinte tópico.

2.3. ABORDAGEM SECURITISTA DAS POLÍTICAS PENAIS

A segurança pública é regida por meio das normas, percepções, comportamentos, princípios, leis e doutrinas que o Estado utiliza para garantir a vida e a propriedade da sociedade. Segundo Costa (2014), o organograma do aparelho estatal está estruturado de tal forma que distribui as responsabilidades no exercício de seus direitos entre os atores da União, que são responsáveis pelo combate aos crimes e contravenções no âmbito federal e estadual através do uso do poder de polícia para promover a segurança privada do indivíduo particular.

A Segurança Pública, prevista na lei, diz respeito aos agentes da lei, aos policiais, devidamente preparados e qualificados, integrantes do Poder de polícia, incumbidos de prevenir sempre, reprimir quando necessário, com ênfase nesta última obrigação no apoio aos cidadãos. A Segurança Pública complementa a Segurança Pessoal: a Segurança Pessoal se completa com a Segurança Pública! O cidadão em princípio previne, o policial reprime (DIAS, 2003, p.5).

De acordo com o mesmo autor, cada vez mais, a segurança pública é ameaçada pelo aumento descontrolado da violência, fator associado ao aumento da criminalidade, dos desequilíbrios sociais, das questões raciais, econômicas, de desemprego, de marginalização nos centros urbanos e de migração. (COSTA, 2014, p. 132).

No combate à criminalidade, o Estado precisa garantir os direitos fundamentais à vida e à propriedade de todos os envolvidos, seja a vítima, seja o autor do crime. Desta forma, quando o Estado procura garantir os direitos do autor do crime, surgem questões recorrentes sobre a impunibilidade como causa de aumento da criminalidade, onde a questão da segurança pública e das sanções não rodeiam apenas as questões de legalidade. (LUPO, 2006).

Como reconhece os autores Cerqueira e Lobão (2004), a criminalidade está associada a uma variedade de outros fatores sociais que envolvem política, cultura, escolaridade, etnia,

história, pobreza, marginalização, entre outros, que amplia a questão da criminalização para diversas problemáticas que precisam ser enfrentadas.

Os criminólogos que, principalmente a partir do início do século XX, estudaram o assunto identificaram uma série de fatores criminogênicos que, combinados em proporções e situações específicas, poderiam explicar a causação do crime. Desse modo, o que há na literatura são inúmeros modelos que focalizam alguns fatores em particular. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 234)

Como relata o estudioso Zaffaroni (2011), diante dos problemas de segurança pública, o Estado se vê pressionado a encontrar soluções imediatas, e, como o trabalho de mudança social leva tempo, o Estado busca por vias mais “fáceis” para lidar com a criminalidade. E nisso surgem os ideais de repressão à violência para atender essa “necessidade” de enfrentamento de problemas sociais.

Do ponto de vista da intervenção pública para a manutenção da paz social, não importa conhecer a verdade. Importa, antes de mais nada, reconhecer se em uma determinada região há alguma regularidade estatística entre aqueles fatores criminogênicos, concretos (presença de armas, drogas etc.), ou imaginários (supervisão familiar, reconhecimento etc.), e, além disso, saber se o Estado possui instrumentos para intervir nessa regularidade, direta ou indiretamente, com a participação da própria sociedade. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 234)

Assim surge o securitismo, com discursos de combate à violência através do aumento do poder punitivo na população e na atividade política (CANTÚ, 2010). Zaffaroni (2011) explica a partir da criminologia midiática que o Estado se apropria de recursos políticos e de variados veículos da mídia para propagar uma ideologia de repressão ao crime como a única solução possível para o enfrentamento desses problemas generalizados a violência.

Os políticos latino-americanos são pressionados por soluções imediatas, mas os tempos de mudança social não são os da política, marcados pela proximidade das eleições. A averiguação e o assédio constantes lhes condicionam condutas desconfiadas e até paranoides. A criminologia midiática vale-se do mesmo veículo de que o político atual necessita: a TV. O político atual costuma ser algo assim como o ator ou a atriz de telenovela, passa a ser um telepolítico. Porém, diferentemente do ator ou da atriz profissional, não pode mudar o personagem, ele fica preso ao seu papel. (ZAFFARONI, 2011, p. 213-214)

As ideologias de combate à criminalidade por meio da repressão utilizam das políticas penais como um meio de legitimidade política (CANTÚ, 2010, p. 171), defendendo que haja maior atuação do Estado nas áreas urbanas por meio de policiamento, imposição de tribunais criminais e aumento de prisões para enfrentar as questões gerais da insegurança causada pela própria ausência do Estado na vanguarda do desenvolvimento econômico e social, uma vez que

“as bases entre o securitismo e os direitos humanos possuem uma relação de exclusão mútua.” (CANTÚ, 2010, p. 166).

Porquanto, a abordagem securitista utiliza das políticas penais para pregar e concretizar o discurso populista sobre combate da criminalização, de modo que atinja grande parte da população vulnerável, pela imposição do medo, “criando” inimigos e situações de perigo para convencer a sociedade de que há a necessidade de se tomar atitude repressivas. Como Cantú (2010) bem coloca, estas investidas pelo securitismo advém tanto do apelo midiático quanto da própria situação em que o Estado colocou a sociedade:

(...) a fixação do discurso securitista no imaginário tem o propósito de evidenciar essa contingência (ou seja, seu caráter de decisão entre múltiplas alternativas reprimidas), de modo que seus conteúdos e práticas percam todo o sentido (as categorias de "inimigo", "perigo", “ameaças”, “necessidade” e outras que fortalecem a guerra civil legal através da indução do terror e da ideia de que nos salvarão dos objetos de nosso medo). (CANTÚ, 2010, p. 174, tradução pelo autor).⁸

Tornando isso em uma necessidade que, segundo Wacquant (2007), torna o Estado abstencionista das questões sociais, a pretexto de austeridade, extraindo direitos de características sociais e mantendo intactas suas vantagens, enquanto aumenta o poder punitivo como consequência da subtração dos direitos fundamentais.

“mais estado” nas áreas policial, de tribunais criminais e de prisões para solucionar o aumento generalizado da insegurança objetiva e subjetiva que é, ela mesma, causada por “menos Estado” no front econômico e social nos países avançados do Primeiro Mundo. (WACQUANT, 2007, p. 203)

Por consequência, as políticas penais aqui são utilizadas pela abordagem securitista para proporcionar um Estado militarizado e para avançar nos discursos de poder estatal em que se deseja o consenso popular por mais prisões, maior controle social e maior poderio bélico para lidar com aqueles que se encontram marginalizados da sociedade.

⁸ (...) la fijación del discurso securitista en el imaginario tiene el propósito de evidenciar esa contingencia (es decir, su carácter de decisión entre múltiples alternativas reprimidas), para que sus contenidos y sus prácticas pierdan todo sentido (las categorías de “enemigo”, “peligrosidad”, “amenazas”, “necesidad”, y otros que afianzan la guerra civil legal a través de la inducción al terror y la idea de que ellos nos salvarán de los objetos de nuestro miedo). (CANTÚ, 2010, p. 174).

3. METÓDOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A presente metodologia possui a sua análise a partir da contextualização dos atores e dos conteúdos que dispõe a PEC nº 372/2017 e a EC nº 104/2019, delimitando-se aos acontecimentos importantes durante o período de 2000 – quando surgem as primeiras iniciativas da integração da carreira penitenciária às forças de segurança pública – até 2019, quando é de fato consolidada a reforma na carreira penitenciária. Logo, é importante delimitar alguns aspectos básicos e gerais para melhor ambientação sobre do que se trata a EC 104/2019.

Quadro 1: Determinação da EC 104/2019

O QUE É	Emenda Constitucional que traz alterações em alguns dispositivos de execução penal e principalmente na normatização na carreira de agente penitenciário, que passa ser policial penal. Seu objeto principal trata da criação de uma nova carreira policial dentro do rol do Art. 144 da CF.
ATORES	Atores públicos (CNJ, DEPEN, MJ, etc); atores privados (sindicatos penitenciários, ONGs, etc); atores políticos (partidos políticos e seus representantes) e; atores não-humanos (as próprias propostas de emenda em si, instrumentos normativos e regulamentares, assim como eventos importantes)
MOTIVO	Pretende proporcionar maior segurança à população, tal como valorizar a carreira penitenciária, reformulando os artigos 21, 32 e 144 da CF a partir da criação de uma nova força policial.
ALVO	Servidores penitenciários, pessoas privadas de liberdade e a sociedade civil.

Fonte: Autoria própria

Assim, é sabido que, em tese, a EC 104/2019 é uma política de segurança pública que altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar a polícia penal de forma a qualificar as carreiras penitenciárias na expectativa de que esta nova força auxilie nas atividades de segurança e, desta maneira, proporcione uma sensação de segurança para a sociedade.

Para que fosse possível identificar as controvérsias destes atores que rondaram a criação da polícia penal, a Cartografia de Controvérsias (CC), derivada da TAR, oferece uma abordagem metodológica que permite uma visualização e descrição da diversidade e dos debates entre os elementos humanos e não humanos nos campos públicos de atuação que influenciaram indireta e diretamente na questão.

(...) Como resultado, chegamos a um inventário dos públicos (indivíduos, organizações, instituições) que se mobilizam em torno do problema nos campos político, científico e técnico-legal. Além de mapear a rede de atores e suas declarações, buscamos compreender os temas em disputa no debate e as visões de mundo (cosmoses), ou seja, o significado que atribuem ao problema público. (MORAES; ANDION; PINHO, p. 850, 2017)

Venturini (2010) refere-se ao mapeamento de controvérsias como uma “versão didática e metodológica da teoria ator-rede” (apud FRANCO, 2014), sem exigir um arcabouço conceitual ou mesmo processos metodológicos complexos, permitindo que o pesquisador, à livre escolha, use teorias e métodos de observação disponíveis e apropriados.

Entretanto, como bem coloca Franco (2014):

Os autores da Cartografia consideram que a imparcialidade é impraticável, mas afirmam que para aproximar-se dela o pesquisador deve multiplicar os pontos de vista a partir dos quais o fenômeno pode ser abordado, promovendo ainda a escuta do que “dizem” os actantes. (FRANCO, p. 2, 2014)

Desta forma a cartografia se apresenta como um conjunto de técnicas de mapeamento para examinar e visualizar controvérsias e até mesmo contradições nas quais os atores “discordam ou concordam em discordar” (VENTURINI, 2010, p. 4). Trazendo esta dinâmica do mapeamento de controvérsias para a análise da criação da polícia penal, a CC envolveu o estudo da trajetória da atuação política em que estes atores precisaram articular entre si para lograr seus objetivos, assim como as principais argumentações para a implementação, ou não, dos apoiadores e opositores desta nova força policial.

Os resultados a seguir apresentarão, primeiramente, a contextualização sobre o sistema prisional brasileiro para na sequência abordar o mapeamento da rede de atores da criação da polícia penal em si, então, confrontar as controvérsias da perspectiva securitista da criação desta polícia, realizando um comparativo entre o policial penal e o agente penitenciário e, enfim, nas considerações finais, examinar esta problemática e suas consequências para o nosso sistema penitenciário.

3.2. COLETA DE DADOS

Para que fossem alcançados os objetivos desta monografia, a metodologia adotou a forma qualitativa com natureza descritiva, uma vez que nesta metodologia são trabalhados vários elementos subjetivos, a partir de pesquisas documentais. Além da técnica de pesquisa documental explicada por Gil (2007), a técnica bibliográfica utilizada aqui também tem base na organização das fontes documentais que o autor demonstra.

Os critérios da investigação seguem o caminho comumente utilizado nos métodos tradicionais de pesquisa documental, os quais geralmente colocam diversas fontes (primárias e secundárias) de dados para dialogar na expectativa de fornecer elementos dedutíveis para a análise das informações respeitando-se, portanto, as três fases da pesquisa documental:

A análise de conteúdo desenvolve-se em três fases. A primeira é a pré-análise, onde se procede à escolha dos documentos, à formulação de hipóteses e à preparação do material para análise. A segunda é a exploração do material, que envolve a escolha das unidades, a enumeração e a classificação. A terceira etapa, por fim, é constituída pelo tratamento, inferência e interpretação dos dados. (BARDIN, s. d.; GIL, 2007, p. 89).

No que diz respeito às fontes primárias foi utilizado, principalmente, os dispositivos legais pertinentes, como a própria EC nº 104 e seus dispositivos antecessores – Propostas de Emenda nºs 219/2000, 308/2004, 14/2016, 372/2017, entre outros dispositivos – que trabalharam a criação da polícia penal, além de documentos jurídicos relacionados ao tema, dados disponibilizados pelo Congresso Nacional a respeito da tramitação e votação destas propostas – como votações em plenário –, revistas e periódicos de políticas públicas e administração penitenciária, como notícias e reportagens jornalísticas que sirvam para ilustrar a problemática debatida.

Com igual importância, entre os mais diversos sítios eletrônicos, o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), este que disponibiliza um acervo com uma enorme gama de documentos, artigos, trabalhos acadêmicos, entre outros, serviu para busca de artigos sobre os temas relacionados à segurança pública e ao sistema penitenciário.

É válido ressaltar que o estudo de artigos, sínteses, monografias, entre outros tipos de documentos acadêmicos relacionados ao tema foram tão necessários e indispensáveis quanto as demais fontes primárias citadas. Notas técnicas, posicionamentos políticos, relatórios, jurisprudências, acórdãos representativos e julgados, entre outros documentos afins, de instituições públicas relacionadas também foram levantados para o estudo. Além de,

obviamente, obras que abordem aspectos de políticas públicas, criminologia e políticas penais. Neste ínterim, ainda é interessante mencionar outras fontes primárias que foram de suma importância para a procura de dados como:

- I. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, por meio do Atlas da Violência, apresenta uma série de estudos e análises sociais com os dados de casos de violência em nossa sociedade, de forma a identificar as principais causas e motivadores de violência no país.
- II. O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPCP) do Ministério da Justiça, este plano oferece relevantes subsídios à implementação de políticas de Estado no âmbito criminal e penitenciário, mediante informações, análises e deliberações para aperfeiçoamento das políticas públicas.
- III. O Modelo de Gestão para a Política Prisional (2016) que propõe modelos estratégicos para o desenvolvimento dos assentamentos penitenciários de forma que, incentivando o diálogo entre os entes federativos para a transformação de políticas públicas que incentivem à garantia de direitos de todos os atores envolvidos na problemática.
- IV. As bibliotecas digitais dos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que comportam todo o acervo de todas as propostas de emendas sobre a criação do policial penal, além de diversos conteúdos legislativos, como as CPIs do Sistema Carcerário.
- V. Entre outros instrumentos de entidades diversas, como Informes e Periódicos do CNJ, por exemplo, que abordam informações sobre o sistema penitenciário brasileiro, políticas penais, etc.
- VI. Sítios eletrônicos de organizações sociais, associações, sindicatos, etc., que foram atores tanto a favor como contra a criação da polícia penal, como exemplo as ONGs Pastoral Carcerária, CNBB e Justiça Global, sindicatos da classe penitenciária como o SINDCOP, partidos políticos como o PTB e PSDB, e demais entidades afins, que contenham notas técnicas, manifestos, informes, entre outras informações acerca da problemática trabalhada.

A respeito das fontes secundárias, podem ser citados os Portais de Periódicos da UnB – BCE, entre outros portais de instituições de ensino, mecanismos de biblioteca eletrônica científica como a Scientific Electronic Library Online (SciELO); SAGE Publishing; Google Scholar; e ainda alguns portais de notícias como: Folha de São Paulo; Jusbrasil e Jus.com.br – que apresentam autores com algumas visões divergentes sobre a problemática interessantes de serem debatidas.

A controvérsia investigada envolve aspectos sobre, primordialmente, a realidade do sistema penitenciário e, artificialmente, de segurança pública. É válido ressaltar como é divergente a opinião comum entre os debates sociais a respeito da criação da nova carreira policial e, desta maneira, é de grande valia tratar as diferentes perspectivas, aliás, é disto que são originadas as controvérsias.

Para além dos documentos mencionados, de modo complementar, foram realizadas entrevistas com duas pessoas atuantes no sistema penitenciário que acompanharam de perto a transformação da carreira em questão – uma delas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e outra do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ). As entrevistas que foram realizadas individualmente sobre as questões pertinentes à criação da polícia penal, sendo o Entrevistado 1 o servidor do CNJ e o Entrevistado 2 o servidor do Depen. O roteiro semiestruturado das entrevistas está no apêndice.

Assim sendo, com o intuito de se fazerem válidas as confrontações quanto à lógica que subjaz a emenda, a monografia utilizou-se da revisão documental e de entrevistas semiestruturadas voltadas, sobretudo, para estas autoridades mencionadas, donde, diante das informações provenientes das repostas obtidas, os resultados e a conclusão para esta monografia foram desenvolvidos, juntamente com os demais dados da pesquisa, serviram de base para desenvolver a compreensão de como a problemática do sistema penitenciário se sucedeu como encargo de segurança pública.

3.3. A TEORIA-ATOR-REDE

Para a composição da monografia, a TAR tem grande importância, em especial, para compreender as relações entre os atores mais importantes para o tema, tomando como aprendizado uma pesquisa aplicada de Andrade (2011). O desenvolvimento de reflexões acerca da implementação da polícia penal dentro das forças de segurança pública foi investigado, portanto, considerando que

A proposição da TAR é descrever e compreender processos de formação. A formação de híbridos associativos em sua dinâmica que são concretizados heterogeneamente não considerando apenas o seu estado presente em determinado tempo e espaço, mas sim o seu desenvolvimento, seguindo a dinâmica em que são produzidos através da identificação de conteúdos e posicionamentos que transformam associações fracas em associações fortes. As redes da TAR são a formação de materialidade relacionais nas quais estratégias tomam forma processualmente (Callon, Law e Rip, 1986),

realizações dinâmicas que não se apegam a uma estrutura pré-estabelecida. (ANDRADE, 2011, p. 52).

Nesse caminho, a sistematização se desenvolve de forma mais orgânica diante da contextualização do problema na medida em que se adequa com a análise de conteúdo do objeto trabalhado. Logo, o diagnóstico dos resultados, para atender os objetivos interpostos, tomou como base a análise documental a partir da organização das características processuais, não-lineares e relacionais da abordagem da TAR, de forma que se contribuiu para a análise da criação da polícia penal e os aspectos multidimensionais e dinâmicos da aprovação da Emenda Constitucional nº 104.

As formas de sistematização para classificação dos elementos trabalhados por Andrade (2011) – assim como a própria metodologia trabalhada por esta autora – corroborou com a identificação e organização dos atores envolvidos no caso, onde se utilizou do diálogo com a abordagem de ator-rede vistas em Bruno Latour (2012) e serviu para acolhimento de informações que revelaram as influências, importâncias, divisões de papéis, entre outros aspectos, destes atores.

4. CAPÍTULO ANALÍTICO

4.1. O SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

O Estado é o único que detém o direito de punir qualquer cidadão delinquente que ameace a paz social. Com o objetivo de melhorar a repressão aos atos ilícitos, em 1984 foi promulgada a Lei de Execuções Penais (LEP), nº 7.210/1984, a qual, além de legislar acerca das normas e procedimentos administrativos dentro dos presídios, possui o objetivo de adequar a efetiva restauração do cidadão, para que não reincida mais na criminalmente e possa reintegrar-se à vida social após o cumprimento de sua pena.

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. (BRASIL, 1984).

É após a fase processual penal que o Estado irá executar a sentença prolatada de um agente que cometera um ilícito penal. Assim, o Estado é quem torna efetiva a condenação do agente e busca atingir o objeto desta condenação – que é de punir o infrator pelo seu mal causado – a partir da decisão judicial da coisa julgada que decretou determinada pena. Em outras palavras, é a partir da sentença do juiz que se tem a ordem de execução judicial que dará início ao processo de execução penal que concretizará a pena do condenado.

Durante a execução da LEP, tem-se a pretensão de alcançar diversas garantias e assistências para os apenados, onde, dentre elas, há termos que tratam sobre a proteção dos direitos ao egresso dos reclusos, envolvendo diversos mecanismos de ressocialização, como a educação ou o trabalho, por exemplo, que preveem que a execução das penas tem por finalidade respeitar as disposições das sentenças na medida em que trabalha a condenação de forma a promover as devidas condições de “reintegração social” harmoniosa.

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será: I - material; II - à saúde; III - jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa. (LEI Nº 7.210/1984, 1984).

Assim, fica evidente que o principal objetivo da Lei de Execução Penal é capacitar o detento para a melhor forma de reintegrá-lo à vida social, uma vez que é disposto logo nos primeiros artigos da lei que serão viabilizadas “condições para a harmônica integração social

do condenado e do internado” ao passo que “Não haverá qualquer distinção de natureza racial, social, religiosa ou política.” (BRASIL, 1984). O que está em acordo e é garantido na própria Constituição Federal, onde é declarado em seu art. 5º, inciso XLIX, como direito e garantia fundamental a integridade física e moral dos detentos.

Entretanto, apesar de normativamente os presos terem diversos direitos e garantias bem normatizados pela LEP, na realidade estes preceitos não são devidamente postos em prática. Atualmente a situação carcerária no Brasil é bem conhecida por todos como bastante inadequada e muito se fala na decadência do sistema prisional brasileiro, devido a uma série de fatores que existem desde a aplicação das penas até a estruturação prisional brasileira, como casos de tortura e maus-tratos dentro e fora do sistema prisional, falhas no encaminhamento de denúncias, tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil, entre outras problemáticas apontadas pelas pesquisas do CNJ:

De acordo com dados de 2019 do CNMP, em apenas 31 dos 1.398 estabelecimentos penais cadastrados houve registro interno de maus-tratos a presos praticados por servidores, ou seja, 2,2% do total. Por outro lado, o mesmo relatório aponta que em 223 estabelecimentos houve registro interno de lesões corporais a pessoa presa praticado por servidores no mesmo período, ou seja, 15,9% do total de estabelecimentos. Já os registros do Disque 100 indicando violações a essa população triplicaram desde 2013, passando de 3.031 para 9.479 registros, um aumento de 213%. (CNJ, 2021)

Nessa dimensão, é possível apontar como um dos maiores problemas do sistema penitenciário brasileiro a superlotação dos presídios que, de acordo com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara (2021) – que monitora recomendações da ONU sobre Direitos Humanos, desencadeia uma série de outros problemas como a precarização das estruturas penitenciárias e até mesmo a condições desumanas de tratamento e convivência dentro das unidades prisionais.

O próprio CNJ, como relatado anteriormente, revela que há grandes superlotações no sistema penitenciário que proporcionam estas condições de vida. Demonstrando que outros princípios constitucionais, como a individualização da pena, não são respeitados, e que as pessoas que passam pela execução penal não recebem os seus direitos assistenciais e outros objetos oferecidos pela própria LEP.

A superlotação é um dos efeitos, e não causa primeira, de desarranjos estruturais relacionados ao sistema penal e ao sistema de justiça criminal. Ainda assim, por meio da superlotação se agravam as condições de gestão que impedem um tratamento digno à população carcerária. (CNJ, 2021)

Edson Fachin, Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), no informe “*O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois*” do CNJ (2021, p.8), explica que o sistema penitenciário brasileiro funciona como “instituições segregacionistas de grupos em

situação de vulnerabilidade social” e que certas condições impostas às pessoas que cumprem pena se tornam pessoas que possuem maiores tendências de reincidir devido a situações de maus-tratos, abandono, entre outras circunstâncias que causam grande descontentamento entre estes indivíduos, uma vez que não são garantidos nem mesmo os seus direitos mínimos de dignidade.

Além das violações de direitos na prisão, as ineficiências do sistema de ressocialização social também é uma grande problemática relacionada ao sistema penitenciário brasileiro. De acordo com o relatório de pesquisa do IPEA sobre a Reincidência Criminal no Brasil (2015), quase 90% dos condenados, após cumprida pena privativa de liberdade, reincidem e acabam voltando para a prisão.

Os estudiosos contemporâneos da criminologia Fiorelli e Mangini (2015) ressaltam em sua obra *“Psicologia Jurídica”* que há um grande descaso não só do sistema prisional quanto aos seus egressos, como também da própria população quando estes são percebidos de volta pela sociedade, pois, comumente, são taxados e tratados com marginalização e, portanto, são incentivados a continuar nas atividades criminosas.

É possível observar o desprezo social que os egressos enfrentam através dos problemas que encontram ao saírem da prisão quando não conseguem encontrar trabalho, não possuem apoio familiar e a sua dignidade é abalada pela própria sociedade. E isso se torna uma realidade onde os egressos não têm a oportunidades de se integrarem na sociedade, como apontado pelos autores:

As alterações comportamentais são uma das consequências percebidas posteriormente, quando o detento volta a ter o contato com a sociedade civil. O sujeito tende a se isolar, deixa de comparecer em festa, rejeita convites para sair e preferir ambientes com menos movimento. O indivíduo retoma sua “liberdade”, porém passa a conviver com o rótulo de “delinquente”, “infrator”, “criminoso”, vindo não só da sociedade, mas também dos seus familiares. A permanência de sinais físicos, deixados pelos maus tratos suportados dentro da penitenciária, também podem ter grandes consequências na recuperação do ex-detento, em muitos casos esses sinais têm tamanha proporção que a reabilitação do indivíduo se torna árdua, e constantes recordações aumentam ainda mais o sofrimento. (FIORELLI; MANGINI, 2015, p. 210).

Logo, torna-se notório que a “reeducação” e a “ressocialização” do sistema prisional brasileiro não são efetivas e que a pena cumprida apenas reforça os valores negativos do condenado. Inclusive, a própria sociedade, conforme demonstrado, tem grande parte dessa responsabilidade. Estes fatores demonstram que, dentre as formas de repressão aos infratores, não basta somente trancá-los em celas, pois, assim que são postos novamente em liberdade, tornam a cometer crimes devido aos motivos supracitados. Isso significa que a gestão das

políticas penais não deve se voltar para mais mecanismos de repressão e de qualificação profissional voltada a um perfil repressivo ainda mais acentuado, mas sim, deve ser considerado a multidimensionalidade das demandas da pessoa privada de liberdade.

4.1.1. O Agente Penitenciário

Como visto, a “ressocialização” é ato muito mais complexo do que trancafiar a pessoa em um cárcere e aguardar que uma solução que o Estado não fez surja. Como explica Segarra (2019), para se conseguir a ressocialização, não basta apenas que seja do interesse da pessoa privada de liberdade, é necessário que haja uma cooperação de diversos fatores, envolvendo um sistema prisional digno com estruturas adequadas, servidores penitenciários bem preparados, apoio da sociedade civil, entre outros aspectos.

Outrossim, os princípios constitucionais, juntamente com os tratados de direitos humanos – como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ou a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que são responsáveis por garantir e defender os direitos inerentes aos valores da dignidade da pessoa humana – servem de base para alcançar o objetivo de atuar em prol da ressocialização do condenado na sociedade, de forma produtiva, priorizando a sua dignidade.

Nossa constituição presa pela preservação da dignidade de qualquer pessoa acima de qualquer crime cometido, aliás, sem os preceitos mínimos de preservação da dignidade, como visto, não há como alcançar a recuperação do indivíduo como cidadão, bem como lograr a sua mudança ou evolução de seus comportamentos que geram os efeitos indesejáveis penalizáveis pelo nosso sistema.

Nesse sentido, os agentes penitenciários são os atores sociais que compõem o Sistema Penitenciário e estão diretamente relacionados com a aplicação das políticas penais e políticas públicas que buscam viabilizar as práticas de ressocialização implementadas pelo Estado:

A análise de como se deve fazer funcionar a política pública proposta, os conteúdos, as ideias como no caso da ressocialização, dependem do trabalho do agente penitenciário e de sua visão como sendo uma engrenagem nessa grande máquina que é o Estado. (BERNARDES et al, 2021, p. 92)

Desta forma, as atribuições do agente penitenciário não se resumem em trancafiar e assegurar que o preso cumpra a sua pena. As atividades desenvolvidas pelo Agente Federal de

Execução Penal⁹ são de atendimento, custódia, guarda, assistência e orientação aos internos das unidades penitenciárias e segurança no trabalho de ressocialização dos internos promovido pelos assistentes sociais, psicólogos, profissionais da saúde, professores, etc.

Art. 123. Compete aos ocupantes do cargo de Agente Federal de Execução Penal o exercício das atividades de atendimento, vigilância, custódia, guarda, escolta, assistência e orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos penais e de internamento federais, integrantes da estrutura do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Cidadania, e das atividades de natureza técnica, administrativa e de apoio a elas relacionadas. (BRASIL, 2009)

Logo, as responsabilidades deste agente para com o presidiário procuram se adequar ao nosso texto constitucional nas passagens que abordam os preceitos da dignidade da pessoa humana com as atribuições da sua função de aplicador e garantidor dos direitos e garantias fundamentais da pessoa privada de liberdade à realidade carcerária e às políticas penais que procuram mudar a realidade penitenciária no país.

Entretanto, os próprios servidores penitenciários possuem a sua dignidade ameaçada no exercício de sua função em diversos aspectos que vão desde a valorização de sua carreira até a questões de saúde pessoal, o que dificulta que sejam garantidos os direitos dos apenados quando os próprios funcionários que possuem o dever de lhes prestar a assistência necessária não têm os seus direitos respeitados pelo Estado.

Outrossim, como apontado pelo Entrevistado 1, alguns dos agentes penitenciários precisaram mudar o direcionamento de suas funções para o enfrentamento e contenção de crises provenientes do surgimento, consolidação e disseminação pelo país de diversos grupos criminais (facções criminosas), por meio da criação de agrupamentos táticos especiais no sistema penitenciário vinculados às forças de segurança – como o Grupo de Intervenção Rápida (GIR) de São Paulo. Levantando a necessidade deste servidor atuar com atividades policiais.

⁹ É importante ressaltar que o uso como exemplo do dispositivo que regula o Agente Federal de Execução Penal, não reflete exatamente a realidade de todos os servidores penitenciários dos 27 entes federativos. Pois – devido justamente as questões que serão relatadas na sequência sobre a insegurança jurídica que o servidor penitenciário sofre – cada um dos Estados da federação mais o Distrito Federal regulamenta o seu servidor penitenciário de forma arranjada de acordo com as possibilidades que a LEP oferece (MELO, 2020, p. 288). Entretanto, é válido ressaltar que as atividades desenvolvidas pelos diversos servidores penitenciários regidos por regulações diferentes, apesar das diversas nomenclaturas que podem ser vistas no Quadro 2, de acordo com o texto previsto na LEP, não podem se distanciar das atividades e medidas que envolvem estas características sociológicas de assistência, orientação e mediação entre outras áreas que garantem a efetividade dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao egresso, etc.

4.1.2. O Policial Penal

É fato que diante de todas as condições insalubres do nosso sistema prisional, o profissional penitenciário também não escaparia de sofrer esse drama carcerário. Cabral (2019), Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad Del Museo Social Argentino (UMSA) e Agente de Atividades Penitenciárias de Brasília – DF, em sua obra “*Direitos humanos do servidor penitenciário no sistema prisional brasileiro*” relata que o agente de execução penal também é vítima da violação das garantias e direitos fundamentais da pessoa humana que os presídios superlotados com péssimas infraestruturas proporcionam, além de assistências sociais e de saúde que estes profissionais carecem:

Esses profissionais muitas vezes não têm ou quando tem alguma assistência na área de saúde é de forma absolutamente superficial e completamente ineficiente dentro das unidades prisionais. Não há de fato uma política pública ou um programa voltado exclusivamente para o servidor penitenciário no que se refere tanto a parte psicológica e das doenças infecto contagiosas, políticas essas que serviriam para que o próprio agente do Estado se conscientizar e ajudasse a levar essa política aos apenados e não como ocorre hoje de apenas assistir nos bastidores algo que se tenta disseminar e propagar para o apenado e o responsável pela segurança e que conduz a equipe de saúde até o apenado precisando de atendimento médico para si mesmo e família tão quanto o preso simplesmente não o tem. (CABRAL, 2019)

Ademais, segundo o Entrevistado 2, o agente penitenciário sofria com exposição pessoal e a periculosidade até mesmo superior do que algumas carreiras policiais há muito tempo, mas não tinham os mesmos direitos e garantias de uma carreira policial propriamente dita. E, além de possuir uma baixa remuneração, nada equivalente à periculosidade de sua função, ainda corria risco de perder alguns direitos de aposentadoria com a reforma da previdência – que viria a ocorrer em 2019.

Antes da criação da polícia penal, outro problema vivido pelo agente penitenciário que pode ser destacado é o fato de que a sua carreira não possuía uma regulamentação adequada, o que dificultava a regulação, profissionalização e aperfeiçoamento destes servidores, além do fato de que a falta de normatização desta carreira abria margem para que legislações estaduais pudessem realizar a contratação do profissional carcerário de modo temporário, gerando insegurança jurídica para o servidor.

O servidor do Sistema Penitenciário não tem sequer sua carreira regulamentada é como se literalmente uma das profissões mais antigas do mundo no Brasil não existisse e, com isso, uma série de inseguranças jurídicas e subterfúgios de legislações espaciais estaduais quer contratam ao meu ver erroneamente por contrato temporário esses que são historicamente conhecidos como carcereiros para garantir e cuidar de

outros que vão ficar a seu encargo para prestação e cumprimento da sentença (...) (CABRAL, 2019)

Isso, inclusive, remete ao fato de que o servidor penitenciário não possui uma regulamentação unificada constitucionalmente. Conforme Melo (2020), nas mais diversas administrações penitenciárias pelo país, os servidores que são dedicados à custódia prisional, em sua maior parte são identificados popularmente como “agentes penitenciários”. Mas é possível observar uma grande variação da nomenclatura dessa função, em decorrência das variadas legislações que regulam o servidor penitenciário em cada ente federativo, como pode ser observado no seguinte quadro:

Quadro 2: Demonstrativo da diversidade de regulamentação para o serviço penitenciário pela variação de nomenclaturas

Nomenclatura	Unidade Federativa
Agente penitenciário	Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe
Inspetor penitenciário	Espírito Santo e Rio de Janeiro
Agente de segurança	Goiás e Minas Gerais
Agente de atividades penitenciárias	Distrito Federal
Agentes de segurança penitenciária	São Paulo
Agente de segurança prisional	Tocantins

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados nas páginas 285 a 288 do estudo “*A burocracia penitenciarista: estudo sobre a configuração da gestão prisional no Brasil*” (MELO, 2020)

Outrossim, como o Entrevistado 2 relata, o agente penitenciário já exercia funções policiais, possuindo todos os cunhos de ser parte da segurança pública, mas não tinham os mesmos direitos e garantias de uma carreira policial propriamente dita. Este fato relacionado à atuação do agente penitenciário como uma função de segurança é, inclusive, confirmado pelo Entrevistado 1, que relata que os grupos táticos com agentes penitenciários foram formados direcionados ao combate ao crime organizado.

Por isso, em busca pelo empenho da formalização do cargo e da carreira desse profissional relativo à aplicação da Execução Penal deste servidor penitenciário, as casas legislativas foram palco para o debate sobre a implementação do policial penal até que a mais nova força conseguiu a sua integração à CF de 1988 dentre as forças de segurança pública.

Como consequência de ser uma força de segurança parte da constituição, agora, em tese, somente poderá ser integrado ao cargo de policial penal aquele que for previamente aprovado em concurso público. Essa iniciativa prometia acabar com a contratação temporária por meio licitatório para o exercício de funções penitenciárias, buscando vedar o contrato temporário do agente penitenciário, como pode ser observado na literalidade do Art. 4 da EC nº 104:

Art. 4º O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes. (BRASIL, 2019).

Desta forma, a polícia penal seria inteiramente reconstituída por concursos públicos e pela conversão dos cargos públicos existentes e equiparados, supostamente proibindo-se a contratação temporária do antigo agente penitenciário, apesar de este também possuir seu provimento por meio de concursos públicos. Esta atitude visava defender o “reconhecimento” dos cargos prisionais e cargos equivalentes como polícia penal, uma vez que, gradativamente, os entes federativos teriam que substituir os antigos agentes penitenciários pela atual polícia penal.

Nota-se, portanto, que a ideia defendida de obrigatoriedade de prévia aprovação em concurso público para a investidura do novo cargo incide não somente pela consoante da natureza de complexidade da função. Nos termos da lei, com exceção da designação de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, a CF estabelece que a nomeação em cargos de carreiras públicas depende de concurso público, como apontado pelo inciso segundo do artigo 37 da CF de 88:

Art. 37. (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988).

Essa transição para a carreira policial, conforme apontado pelos próprios discursos da proposta da PEC n. 14/2016, deveria contribuir para o combate à subcontratação no sistema prisional, vez em que a investidura dar-se-á apenas por meio de concurso. Todavia o policial penal, por agora integrar o rol taxativo da segurança pública, possui um propósito mais relativo

ao securitismo, não conseguindo – ou, em vista as controvérsias que serão desenvolvidas no item de capítulo seguinte, aparentemente, não pretendendo – atender as próprias demandas internas dos estabelecimentos prisionais referentes às necessidades dos apenados. O que abre margem para a contínua contratação do ASP, o qual é o profissional com o perfil mais concernente ao atendimento dos detentos e seus familiares.

Fato é que recentemente houve vários editais para a carreira de policial penal lançados em diversos Estados e, dentre eles, ainda é possível notar que alguns são para “policiais penais temporários”. Como, por exemplo, o Estado de Minas Gerais que, apesar de ainda está com um concurso para policial penal efetivo ainda vigente, tendo seu edital publicado em dezembro de 2021, lançou outro edital no início de agosto de 2022 com respaldo no decreto nº 48.097/2020, mas, desta vez, para provimento de vagas da carreira de ASP de caráter temporário.

A prática de contratar temporariamente Agentes de Segurança Penitenciária continua sendo executada com a prerrogativa de atender a necessidade de excepcional interesse público. O que demonstra, inclusive, que a criação por si só da figura do policial penal não é o suficiente para saciar as demandas das problemáticas penitenciárias.

4.2. Mapeamento da Rede de Atores da criação da Polícia Penal

De acordo com Rodrigues (2020), inspirada em Latour, “mapear as redes que articulam humanos e não humanos é seguir e descrever conexões e rastros deixados pelos mediadores.” (RODRIGUES, 2020, p. 53). Para que seja realizado o mapeamento e a identificação de uma rede atores num determinado caso, é preciso traçar as associações e as conexões sociais que dados atores realizam de forma conjunta ou isoladamente (LATOUR, 2012). Durante o processo de formulação da PEC nº 372 de 2017, o debate sobre a valorização da carreira penitenciária envolveu diversos atores que se demonstraram direta e indiretamente ligados aos elementos presentes na proposta de emenda.

As políticas públicas não são desenvolvidas exclusivamente pelo Estado e, para que haja uma resolução dos problemas sociais, é necessário que haja uma grande mobilização de diversos atores – públicos e privados – que trabalhem em conjunto tanto no cenário político quanto social. A partir dos diversos atores que sofrem e realizam interferências para buscar a resolução dos problemas públicos, as associações vão sendo construídas com a interação dos

atores e, desse modo, algumas controvérsias são geradas, desenvolvendo algumas incertezas presentes nas ações destes atores (LATOUR, 2012).

As controvérsias envolvidas na criação da polícia penal levaram a uma série de modificações entre os dispositivos da emenda constitucional (EC), assim como a participação de outros atores ligados a problemática. Logo, é importante delimitar os atores e a sua atuação dentro do contexto da criação da polícia penal desde a proposição da PEC até a sua aprovação como EC. Portanto, os elementos tratados serão debatidos no seu âmbito de atuação individual e conjunta, sendo avaliados tanto isoladamente quanto conjuntamente dentro de sua conexão na rede de atores.

Inicialmente, conforme os instrumentos de mapeamento das redes que descrevem as conexões e rastros deixados pelos mediadores (Latour, 2012; Andrade, 2011; Rodrigues, 2020), será identificada a rede de atores que envolvem as discussões parlamentares e sociais dentre os diferentes grupos que foram protagonistas e coadjuvantes dentre as controvérsias que envolveram a PEC nº 372/2017. Posteriormente, o mesmo trabalho está realizado com base na aprovação da EC nº 104/2019 com o objetivo realizar um acompanhamento das controvérsias, identificando e mapeando os atores que produziram efeitos na rede ao permanecerem constantes, modificarem suas interferências nas associações ou sendo incluídos ou excluídos ao decorrer do processo de aprovação da emenda.

4.2.1. Mapeamento da rede de atores da PEC Nº 372/2017

Para falar sobre os atores que envolveram a elaboração da PEC 372/2017 é necessário realizar um repasso sobre outras iniciativas políticas e sociais, como as propostas de emenda nº 219/2000 e nº 308/2004, por exemplo, que serviram de grande base para formulação do que temos hoje como os dispositivos desta PEC de nº 372 de 2017. Além de que, ao decorrer da narração do desenvolvimento e das investidas para a criação da polícia penal, será possível identificar e contextualizar os diversos atores que desde muito cedo já interviam para este propósito.

A referida PEC 219/2000 pretendia trazer a figura das policias penitenciárias federais e estaduais para o rol de segurança pública, tendo a sua origem logo no início ano de 2000, com o deputado federal da época, o falecido José Maurício Rodrigues Garcia, que representava o PSDB, como autor, quando propôs esta PEC – a qual abordava inicialmente a criação desta

Polícia Penitenciária apenas para organizar e estruturar o sistema de guarda penitenciária, sob a perspectiva genérica de que:

(...) as constantes rebeliões, fugas, mortes, captura de reféns e violências de todos os tipos em presídios, indicam a necessidade urgente de uma polícia especializada, voltada ao respeito aos direitos humanos, com a missão de guarda, escolta e, mesmo, recaptura de presos. (BRASIL, 2000).

Esta proposta de emenda surge num contexto de lutas sindicais da categoria dos agentes penitenciários ainda na década de 1990 (CARVALHO; VIEIRA, 2020, p. 279) – na época, inclusive, foi criado o Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária e demais Servidores Públicos do Sistema Penitenciário (SINDCOP) para trabalhar em defesa dos direitos sociais e trabalhistas dos agentes penitenciários, uma entidade que perdura até os dias de hoje. Onde, numa situação de generalizados escândalos das condições insalubres de trabalho dos agentes penitenciários, estes sindicatos ganharam força entre os departamentos penitenciários e as casas legislativas brasileiras:

A justificativa do Projeto reza: Estima-se que 10% de todo o efetivo da Secretaria da Administração Penitenciária, afastou-se de suas funções no ano de 1998, em decorrência de distúrbios desta natureza. Pesquisa da Academia Penitenciária, divulgada pelo jornal Folha de São Paulo, mostra que aproximadamente 30% dos trabalhadores em presídio, apresentam sinais de consumo elevado de bebidas alcoólicas e um de cada dez trabalhadores sofre de transtornos psicológicos. Em 1988 morreram 31 funcionários de presídios, quase 3 por mês, com idade média de 43,6 anos, bastante abaixo da expectativa de vida dos brasileiros de 68 anos. Em 1995, pesquisa realizada na Casa de Detenção, com os Agentes de Segurança, mostrou que 9% usavam medicamentos, 81% possuíam problemas digestivos, para 90% a renda precisava melhorar, para 71% a alimentação era ruim ou mal feita, para 72% o ambiente de trabalho era ruim ou desagradável, 68% exerciam outra atividade remunerada e 73% sentiam que sua vida era ameaçada em sua atividade de trabalho. (PENTEADO JUNIOR, 2015).

As pesquisas que demonstravam as condições insalubres de trabalho na época, assim como os relatórios técnicos de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) do Sistema Carcerário na Câmara dos Deputados – que começam com a CPI de 1976, por meio do relator Deputado Ibrahim Abi-Ackel, representante, na época, do extinto partido político ARENA – serviram como base para o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os sindicatos de departamentos penitenciários estaduais tomassem partido em defesa de que haveria a necessidade de criação de uma força policial especializada para solucionar os problemas penitenciários através da formação e do aperfeiçoamento do pessoal especializado para a administração penitenciária. (PENTEADO JUNIOR, 2015).

Logo, como pode ser visto entre as tramitações da PEC de nº 219 do ano de 2000 do sítio da Câmara Legislativa (BRASIL, 2000), a proposta se fixou a esta premissa de desenvolver

uma administração penitenciária melhor organizada através da capacitação e dos agentes penitenciários, transformando-os em policiais penitenciários. Entretanto, esta PEC acabou sendo arquivada em janeiro de 2003, por não possuir fundamentação suficiente para suceder a criação de uma nova força policial¹⁰ e que, de certa maneira, apoderava as guardas penitenciárias com o poder de polícia que permitiria aos agentes penitenciários a realização de suas atividades armados com autonomia policial.

Ainda houve o fato de a PEC ter apensado inadequadamente ao seu escopo outras propostas de emenda que abordavam outras questões desconformes ao objeto de sua proposta, como a PEC nº 218/95 que apenas pretendia valorizar os profissionais de segurança previstos no art. 144 da CF de 88, sem envolver uma nova força policial. (BRASIL, 2000)

Essas questões já eram debatidas na época entre organizações sociais civis, como por exemplo a Pastoral Carcerária Nacional (CNBB), que previam que estas propostas de transformação da carreira de agentes penais em polícia penitenciária estavam voltadas mais para uma tentativa de distorção da função de tutela dos quadros do sistema penitenciário.

Contudo, o arquivamento da PEC 219/2000 não foi impeditivo para que se prosseguissem a ideia de criação da polícia penitenciária. Logo em junho de 2004, sindicatos dos departamentos penitenciários, sendo os principais representantes os sindicatos dos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia, juntamente com o deputado federal Newton Lima e o falecido Arnaldo Faria de Sá, ambos representantes do PTB, ensejaram a PEC 308/2004 em agosto do mesmo ano. (GIOCONDO, 2017).

Segundo Pereira (2021), o contexto político penal do Governo Federal dos anos entre de 2003 a 2016, inclinava-se para uma valorização da Polícia Federal, investindo em sua sistematização/estruturação e também em seus mecanismos de investigação para lidar com as demandas de segurança pública da época (p. 97). Neste viés, o Poder Executivo, que nesta época era representado pelo PT, também visava “construir um novo Sistema Penitenciário Federal, para onde deveriam ser levados os condenados considerados de alta periculosidade como líderes de facções.” (PEREIRA, 2021, p. 98).

Nesse sentido, o Governo no ano de 2007, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI), procurava propor a organização de um novo paradigma para

¹⁰ Dentre os motivos de arquivamento relatados, a CCJC na época também alegava que “a criação de tal polícia visa a liberar as políticas civil e militar desta missão que lhes imobiliza grande parte de seus efetivos, em detrimento à proteção da vida, da integridade física e do patrimônio dos cidadãos.” (BRASIL, 2000)

a agenda, articulando uma série de políticas preventivas com as unidades federativa. E entre essas políticas, havia projetos para:

(...) valorização dos profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e ao crime organizado; e o envolvimento comunitário. O vetor de respeito aos direitos humanos também estava colocado, “Segurança pública eficiente para proteger o cidadão e que não seja um instrumento permanente de violação de direitos humanos e destino à violência, como é o sistema tradicional” (FPA, 2010. p.98). Pretendia-se também constituir um “Pronasci Fronteiras” para combater o tráfico internacional de drogas e armas. (PEREIRA, 2021, p. 98).

Diante desse contexto, a nova PEC chegou com os mesmos pressupostos da anterior, mas com a adição da atribuição de “supervisionar e coordenar as atividades ligadas, direta ou indiretamente, à segurança interna e externa dos estabelecimentos penais” para o policial penitenciário e, por meio da CPI do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados do ano de 2009¹¹, a vertente securitista ganhou forças quando a CPI em questão julgou necessária a implementação das medidas de “melhoria das condições de trabalho dos profissionais” e sugeria a aprovação da própria PEC nº 308/2004. (BRASIL, 2009, p. 444).

Assim, o PRONASCI previa diversas conferências para o ano de 2009, visando ampliar o debate para resolução de problemas oriundos da segurança pública, promovendo a articulação entre membros da sociedade civil, agentes de segurança pública, entre outros. (PEREIRA, 2021, p. 98). E dentre estas conferências promovidas pelo Executivo, foi através da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), em agosto de 2009, que a PEC 308/2004 traria atualizações em seu dispositivo alterando a nomenclatura de “policial penitenciário” para “policial penal” na proposta de emenda que viria a seguir, a PEC 14/2016.

Fora os sindicatos penitenciários, conforme narra Penteadó Junior (2015), outras associações de policiais civis, como a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), e diversos representantes das Polícias Militares dos entes federativos, como o Coronel da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Amauri Meireles, defendiam a integração desta polícia penal na segurança pública para melhores operacionalizações e combate ao crime organizado dentro dos presídios. Isso indicaria também interesse desses atores na liberação das polícias civis e militares das atividades de investigação e combate ao crime nos âmbitos prisionais.

¹¹ CPI do Sistema Carcerário (2009) disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 18 de agosto de 2022

Contudo, no mesmo ano, houve oposições de instituições voltadas para os estudos criminais e penitenciários, sendo o CNPCP o maior influente entre eles – inclusive, este conselho chegou até a produzir um parecer¹² com 22 páginas rejeitando a criação da polícia penitenciária, alegando que a PEC 308/2004 é contrária ao interesse público em diversos aspectos, além de que a não possuía uma redação adequada sobre os detalhes de incorporação desta polícia ao rol constitucional de segurança pública:

Do ponto de vista do controle prévio de constitucionalidade, exercido pela Comissão de Constituição da Câmara dos Deputados, não há óbice formal à tramitação regular de matéria atinente à proposição de novas instituições policiais. No caso concreto, entretanto, mesmo um exame inicial descartaria que a redação oferecida à matéria é sofrível, o que demandaria a apresentação de um substitutivo global, sob pena de se produzir uma peça legislativa incoerente e contrária ao interesse público (...). (CNPCP, 2009).

Após esses eventos, houve diversas tramitações entre a Mesa Diretora e o Plenário da Câmara dos Deputados no período de 2009 a 2017, devido a manifestações opostas à PEC de instituições de estudo e organizações sociais, iniciando suas manifestações mais fortemente no ano de 2010, e evidenciando que a criação de uma polícia penitenciária “agravaria a falta de transparência e controle externo do sistema prisional, resultando na piora de problemas endêmicos de corrupção, violência e violação de direitos.” (Pastoral Carcerária; Justiça Global, 2010).

Essas organizações ainda tratavam a ideia da melhoria das condições de trabalho dos servidores penitenciários através da criação de uma polícia penal como algo ilusório. Pois, segundo as mesmas organizações “tornar o servidor penitenciário um policial por si só não resolve os problemas funcionais enfrentados”, uma vez que diversos policiais – civis e militares – brasileiros também enfrentam condições precárias de trabalho e recebem péssimos salários¹³ (ALSTON, 2008). Para uma melhoria efetiva nas condições de trabalho dos servidores penitenciários, as organizações defendiam que era mais viável que fossem implementadas medidas que assegurassem um plano de “cargos e salários em âmbito nacional, sem a necessidade de criação de um novo órgão policial.” (Pastoral Carcerária; Justiça Global, 2010).

Enquanto a PEC 308/2004 era tramitada, novas iniciativas pela criação da polícia penal surgiram a partir da PEC 14/2016 tramitada no Senado Federal, que trazia as mesmas propostas

¹² Parecer disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/16049561/parecer-sobre-a-pec-308-marcos-rolim>>. Acesso em 19 de agosto de 2022.

¹³ ALSTON, Philip. **Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais incluindo o direito ao desenvolvimento**. Conselho de direitos humanos, 11ª Sessão 3º Item da Agenda, 29 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/abc/onu/r_onu_philip_alston_2008.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2022.

da PEC anterior, entretanto as controvérsias envolvidas com uma reformulação no seu texto exigiram que fossem feitas algumas mudanças¹⁴, dentre as quais, já incluindo a nomenclatura de “policia penal” como termo principal em seus dispositivos descartando de vez a nomenclatura de “policia penitenciário”. A argumentação agora girava em torno dos relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), onde foi declarado que a carreira penitenciária é a segunda mais perigosa profissão do mundo, atrás apenas dos mineradores. (BRASIL, 2016).

Ora, foi utilizado como argumento pesquisas do Anuário Brasileiro de Segurança Pública que declaravam que no ano de 2014, havia uma população carcerária de cerca de 580 mil pessoas privadas de liberdade nos presídios brasileiros para somente 65 mil agentes penitenciários. O que contribuía para o Brasil estar “em quarto lugar no ranking de nações com maior número de presos, atrás apenas dos Estados Unidos, China e Rússia.” (BRASIL, 2016).

Agora, em decorrência da ocasião do impeachment do Governo PT ocorrido no mesmo ano da proposição dessa nova PEC 14/2016, o Governo Federal foi assumido e representado pelo PMDB (2016-2018). Mas neste governo não houve expectativas consistentes em relação condução das políticas de segurança pública no país. (PEREIRA, 2021, p. 109).

Entretanto, como relata os entrevistados 1 e 2, esse Governo levantou a pauta da reforma administrativa para resolução de crises econômicas, e, a partir disso, um novo objeto de debate em prol da criação da polícia penal surgiu visando uma aposentaria especial para classe penitenciária, tendo em vista o fato de que essa reforma viria reduzindo diversos benefícios previdenciários no setor público, incluindo os previstos nas carreiras penitenciárias.

A PEC 14/2016 foi de autoria do ex-senador Cássio Cunha Lima do PSDB e logo foi aprovada no Senado em 2018, após algumas alterações do relator na época da CCJC, Hélio José do PMDB, passando, então, a ser reconhecida como a PEC de numeração nº 372/2017 na Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2017).

Com uma rápida aprovação da PEC 14/2016 no Senado Federal, a PEC 372/2017 deu continuidade ao debate na Câmara do Deputados, pensando, por possuir propostas semelhantes, a PEC de nº 308/2004 em seu escopo e, em 2019, após o recebimento da PEC 308/2004 na Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), foi criada uma comissão especial que

¹⁴ É possível notar que as atribuições do policia penitenciário vistas na PEC 308/2004 (BRASIL, 2004) para o policia penal vistas na PEC 14/2016 (BRASIL, 2016) foram drasticamente reduzidas de uma proposta para outra, excluindo competências relacionadas a supervisão e coordenação de atividades ligadas, direta ou indiretamente, à segurança interna e externa dos estabelecimentos penais, assim como a promoção, elaboração e execução de atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo; deixando, portanto, para que as atribuições sejam regulamentadas em momento posterior pelas Unidades Federativas – vale ressaltar que até o presente momento vários Estados ainda não regulamentaram a polícia penal, conforme os Entrevistados 1 e 2.

desapensou esta PEC anterior da PEC 372/2017 por ter sido declarada prejudicial, o que acabou, consequentemente, resultando no arquivamento da PEC mais velha em novembro do mesmo ano pela Mesa Diretora. (BRASIL, 2017).

O Entrevistado 1 informou que a ameaça da reforma previdenciária no Governo PMDB também fez com que surgisse uma pauta no debate da PEC 372/2017 para que unificasse as diferentes carreiras penitenciárias, pois estas têm uma diversidade muito grande de formas de atuação, de nomenclatura e de formas de acesso – como seria o acesso por meio de concurso público ou pela terceirização. Nessa linha, a reforma previdenciária foi fator que contribuiu para que houvesse a pedida de uma normatização também da aposentadoria destas diversas carreiras no setor penitenciário.

Tanto é que o Entrevistado 2 igualmente relatou que houve turbulências entre os servidores penitenciários, principalmente nos anos de 2016 e 2017, quando se discutia a reforma da previdência. O Entrevistado 2 ressaltou que a polícia penal era algo que estava bem próximo de ocorrer, pois era algo que já estava bem fomentado entre os parlamentares e, em 2019, quando surgiu uma janela de oportunidade política, culminou-se na aprovação.

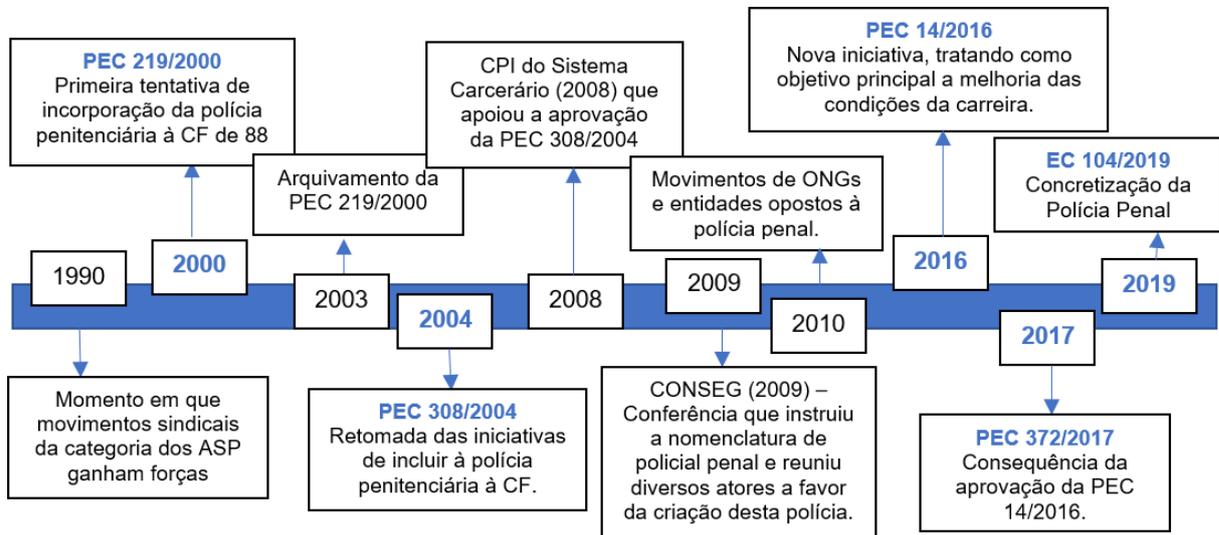
Feito em que, sendo o Governo Federal agora comandado pelo PSL, culminou com novas perspectivas de enfrentamento às questões de segurança pública que estavam sendo postas, com uma agenda de segurança e anticorrupção priorizando diversas políticas penais de natureza securitistas enviesadas no aumento severo da punição para criminosos, incluindo, também, a convocação de vários agentes da segurança pública para assumir funções no Governo Federal – como, por exemplo, a convocação de um General da Reserva para assumir a SEAP no ano de 2019. (PEREIRA, 2021, p. 124-132).

Todas estas interações e associações de institutos parlamentares, penitenciários, de segurança pública e sindicais, entre outros, que debateram inicialmente aspectos de fato de organização penitenciária – quando ainda se defendia a especialização dos profissionais para o aperfeiçoamento da gestão dos presídios – então desdobrando-se para a melhoria da qualidade de vida dos agentes penitenciários na década de 1990, para, posteriormente, cambiar o objetivo principal da criação desta polícia para o combate de organizações criminosas e, por fim, evidenciando também intenções de valorização da carreira, foram fundamentais para que a PEC 14/2016 fosse aprovada no Senado e desse origem à PEC 372/2017 na Câmara a qual foi a responsável pela EC 104/2019.

Deste modo, torna-se interessante realizar uma linha do tempo das principais conexões dos atores da criação da polícia penal vistos até o momento, desde o ponto inicial – ensejo da

PEC n° 219/2000 – até a sua conclusão – aprovação da EC n° 104/2019, na expressão da seguinte figura:

Figura 1: Linha do tempo da criação da polícia penal



Fonte: Autoria própria com base nos documentos da pesquisa, por meio do software Word

Esta ilustração sintetiza bem as interações – assim como as controvérsias que surgiram durante a criação da polícia penal – entre alguns dos atores relatados que deram a origem da PEC 372/2017 ao decorrer dos anos e serve de base para compreender o desenvolvimento desta proposta de emenda. Desta forma, no próximo tópico, semelhante ao que foi realizado aqui, a PEC 372/2017 será trabalhada e desenvolvida, de modo a revelar as interações dos seus principais atores até a aprovação da própria EC 104/2019, pois, como é sabido, aquela deu origem a esta. Assim, a rede de atores da criação da policial penal, portanto, será complementada neste posterior momento.

4.2.2. Mapeamento da rede de atores da EC N° 104/2019

Na Câmara dos Deputados, a PEC 372/2017 chegou na Mesa Diretora da Câmara em outubro de 2017 e em novembro foi recebida pela CCJC para avaliação de admissibilidade. Na Mesa, concluiu-se que as Propostas de Emenda à Constituição n. 308/2004 e n. 372/2017 tratavam de matérias correlatas e, portanto, esta foi apensada àquela – entretanto, conforme relatado no capítulo anterior, posteriormente a antiga PEC foi desapensada da mais recente por ser considerada prejudicial – e, ainda na Mesa, a PEC 372/2017, que já possuía apoio e

influências da outra casa legislativa, teve parecer favorável à sua Inclusão na Ordem para votação no plenário.

A Federação Sindical Nacional dos Servidores Penitenciários (FENASPPEN) foi o ator que mais articulou com o Congresso Nacional para a que criação da polícia penal entrasse logo em pauta para votação em plenário, ao procurar cada parlamentar individualmente em busca de apoio pela causa (Entrevistado 2, 2022). Segundo a mesma fonte, o Depen nos anos de 2018 e 2019 agiu dialogando internamente com demais atores do MJSP e este deu a sinalização positiva de que se precisava para a sua ida à votação na Câmara Legislativa.

Para que uma Proposta de Emenda Constitucional seja aprovada no quórum de votação da Câmara dos Deputados, assim como no Senado, de acordo com o parágrafo segundo do art. 60 da Constituição Federal de 1988, é necessário que haja a aprovação por maioria absoluta de três quintos em dois turnos em ambas as casas legislativas, ou seja, no caso da Câmara dos Deputados, para que haja aprovação de uma proposta, é preciso que a votação a favor seja de pelo menos 342 dos seus 513 deputados.

A PEC 372/2017 chegou à sessão do plenário em 09 de outubro de 2019 para votação em primeiro turno, o quórum contou a presença de 411 deputados além de alguns agentes penitenciários e representantes da Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) apoiadores da criação da polícia penal que acompanharam a votação.

Segundo o Entrevistado 2, a FENASPPEN e diversos outros sindicatos federais e estaduais foram responsáveis pela comoção nacional dos servidores para que eles fizessem presença durante a votação. O Entrevistado 1, inclusive, reconhece que houve mobilização da FENASPPEN em âmbito nacional e mobilização da SINDASP no Estado de São Paulo. Estes e outros sindicatos também foram responsáveis por proporcionar o transporte de ativistas de outros Estados para levá-los à Brasília para presenciar a audiência e as votações em plenário

Na discussão em primeiro turno, o Dep. Thiago Mitraud do partido Novo requereu que a PEC fosse retirada de pauta sob a prerrogativa de que a transformação da carreira de agente penitenciário em policial “geraria um ônus de grandes gastos públicos pelo Estado o qual este não seria capaz de lidar”¹⁵ e que a aprovação desta PEC “poderia prejudicar parcerias público-privadas (PPP) nas unidades penitenciárias que têm sido bem sucedidas no modelo de gestão prisional”. (Plenário - Discussão e votação da PEC 372/17 - 09/10/2019 - 22:01).

¹⁵ As discussões na sessão do plenário sobre a PEC 372/2017 em primeiro turno podem ser acessadas no Canal do Youtube da Câmara dos Deputados através do link: <https://www.youtube.com/watch?v=XcML1S_SxbA&ab_channel=C%C3%A2maradosDeputados>. Acesso em: 07 de setembro de 2022.

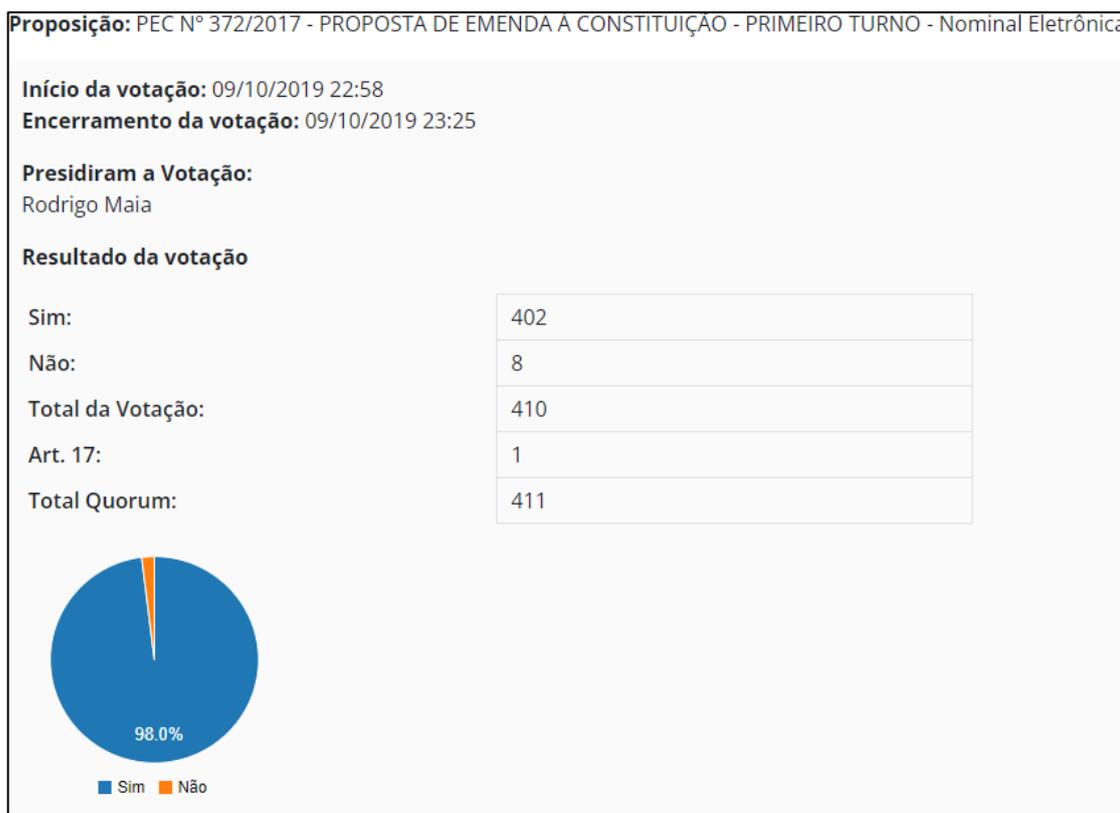
O Entrevistado 2, inclusive, ressalta que havia alguns agentes privados que visavam uma futura privatização do sistema prisional através das PPPs e terceirização de algumas unidades penitenciárias.

Além do deputado do Novo, em outro espectro político e com argumentação bastante divergente, o Dep. Glauber Braga do PSOL também se manifestou contrário à PEC, defendendo que “a criação de uma nova polícia reflete conseqüentemente numa ampliação de um Estado penal mais punitivo com mais uso do poder de polícia”, levantando questionamentos a respeito sobre o novo papel do policial penal, se esta nova força possuiria um papel “de repressão, de investigação ou de custódia” e concluiu discordando de que a transformação desta carreira em polícia seria uma ampliação da garantia de direitos dos agentes penitenciários, devido ao fato de que “as outras carreiras policiais no Brasil sofrem com índices altos de letalidade”. (Plenário - Discussão e votação da PEC 372/17 - 09/10/2019 - 22:01).

Em oposição à retirada de pauta da PEC, o Dep. Julian Lemos do PSL foi o primeiro a levantar voz para representar a categoria penitenciária e apelou pela aprovação de seus colegas parlamentares defendendo uma reestruturação na carreira. Além dele, diversos outros deputados representantes de outros partidos políticos também se manifestaram e levantaram voz em apoio à polícia penal, com basicamente a mesma argumentação defendidas nas PECS anteriores de que isso valorizaria a carreira, melhoraria as condições de trabalho, traria mais segurança à população, auxiliaria em um combate ao crime mais efetivo, qualificaria estes profissionais, entre outros argumentos a favor. (Plenário - Discussão e votação da PEC 372/17 - 09/10/2019 - 22:01). Diante do consenso pela aprovação entre a absoluta maioria dos deputados, o requerimento que solicitava a retirada de pauta desta PEC foi rejeitado e o quórum seguiu para votação.

Por conseguinte, dos 411 deputados presentes, 402 votaram a favor da PEC 372/2017, enquanto apenas 8 votaram contra, ocasionando na sua aprovação em primeiro turno, conforme pode ser visualizado na figura a seguir:

Figura 2: Proposição: PEC Nº 372/2017 - Proposta de Emenda à Constituição - Primeiro Turno - Nominal Eletrônica



Fonte: Câmara dos Deputados - a. Legislatura primeira sessão legislativa ordinária sessão extraordinária nº 314 - 09/10/2019

Após os eventos da votação em primeiro turno, foram organizadas algumas movimentações de entidades que repudiaram as propostas trazidas pela PEC. Segundo informações do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), mais de 80 organizações¹⁶ e movimentos sociais criticaram a criação da PEC defendendo que as atribuições da nova polícia penal seriam confundidas com as responsabilidades das demais polícias civis e militares dos Estados, e que o reconhecimento para a classe dos agentes penitenciários que a PEC promete seria algo ilusório, tendo em vista que, “assim como os agentes, as polícias também estão sujeitas a condições precárias de trabalho e a mudança em nada alteraria o estado de insegurança generalizado dentro dos presídios.” (IDDD, 2019)

Outras críticas também consistiam na possibilidade de o poder executivo ampliar as atribuições do policial penal, uma vez que a função do cargo é considerada sobrecarga e até mesmo classificada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) como a segunda

¹⁶ Lista das 88 organizações: <<https://iddd.org.br/organizacoes-repudiam-pec-que-cria-policia-penal/>>. Acesso em: 07 de setembro de 2022.

profissão mais perigosa do mundo. Por esse motivo, essa disposição, inclusive, foi eliminada do projeto, limitando a qualificação da Polícia Penal às previstas em lei.

Dentre estas movimentações, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), por exemplo, instituição com o objetivo de discutir e disseminar conhecimento sobre temas relevantes das ciências criminais, juntamente com a assinatura de outras 38 entidades, entre elas, inclusive, a referida Pastoral Carcerária, chegou a publicar uma carta¹⁷ contra a PEC 372/2017, afirmando que a aprovação traria problemas generalizados de corrupção, violência e violação dos direitos humanos e que a criação do policial penal reforçaria a precarização dos profissionais do âmbito prisional, com grande possibilidade de reduzir a transparência e o controle externo dos presídios estruturados de acordo com a PEC.

A criação de uma polícia penal intensifica as condições precárias dos trabalhadores do sistema penal para além de reduzir a transparência e o controle externo em um sistema prisional estruturado por problemas endêmicos de corrupção, violência e violação de direitos. (IBCCRIM, 2019).

Um dos efeitos da aprovação da EC, e principal alvo de críticas dessas entidades e dos parlamentares do partido Novo que foram contra a PEC 372/2017, foi a possível comparação da polícia penal com a polícia civil em termos de estrutura de trabalho, além de salários e benefícios. No lugar em que a remuneração e estrutura de trabalho da atividade penitenciária deveriam ter os mesmos direitos atribuídos à polícia civil e com isso, na medida em que os departamentos penitenciários começassem a colocar em prática os benefícios do status de uma carreira policial, realizariam uma onerosa reforma na estrutura de trabalho, salários e benefícios. O que, segundo as críticas, traria um impacto orçamentário insustentável, além de dificultar um possível futuro processo de privatização dos presídios. (SAVOLDI, 2019).

Indo para segundo turno, a nova sessão de votação do plenário ocorreu em 06 de novembro do mesmo ano, na ocasião, diversos agentes penitenciários, assim como no primeiro turno, assistiram à votação da proposta de emenda. Novamente, o partido Novo tomou posicionamento contrário à aprovação da PEC, desta vez sendo representado pelo Dep. Marcel Van Hattem. Os argumentos do deputado consistiram no fato que havia um “interesse muito grande em evitar futuras privatizações de presídios, Parcerias-Público-Privadas (PPPs) e Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs)”¹⁸ com a aprovação da PEC,

¹⁷ Carta contra a PEC 372/2017 publicada pelo IBCCRIM e assinada por 38 entidades: <<https://arquivo.ibccrim.org.br/noticia/14568-IBCCRIM-assina-carta-contra-PEC-que-cria-policia-penal>>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

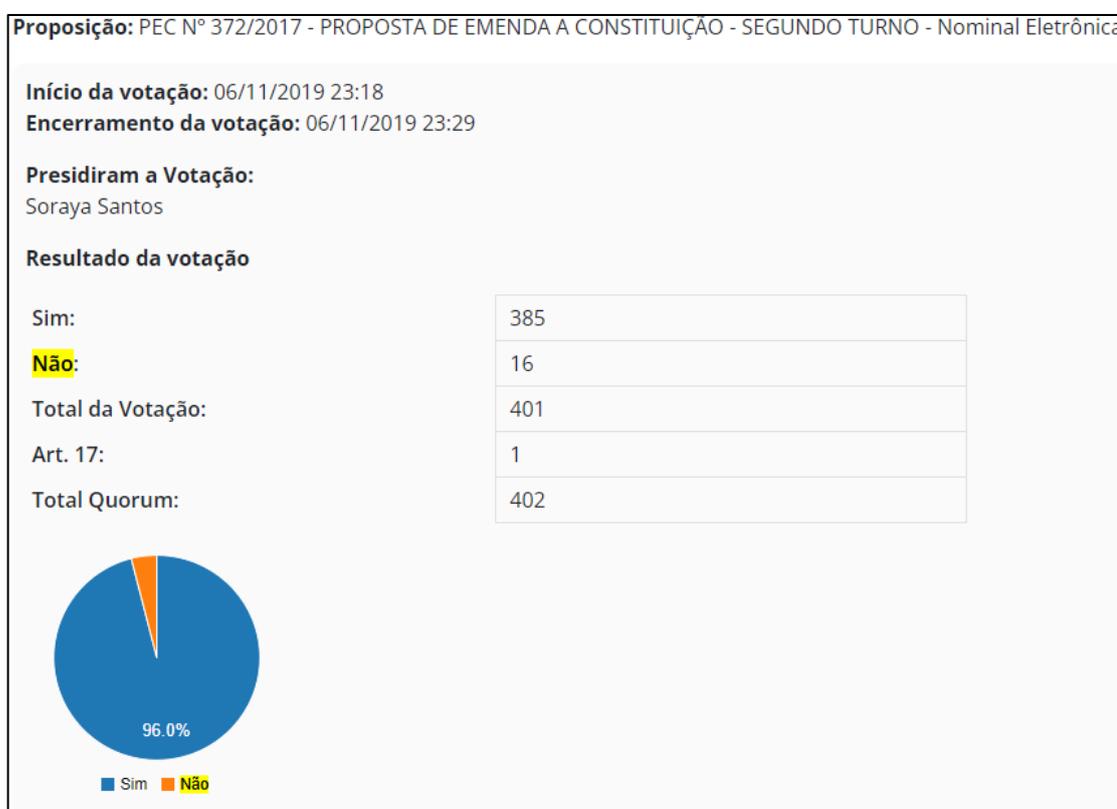
¹⁸ As discussões na sessão do plenário sobre a PEC 372/2017 em segundo turno podem ser acessadas no Canal do Youtube da Câmara dos Deputados através do link:

além de defender que a organização prisional não deveria ser matéria constitucional de segurança pública. (Plenário - Sessão de Votação - 06/11/2019 - 19:56).

Cabe destacar que esta sessão foi mais breve do que a anterior, pois não houve colocações opostas à oposição do Dep. Marcel Van Hattem, muito possivelmente porque, enquanto o referido deputado se pronunciava, os demais já estavam votando a favor da aprovação, prevalecendo o consentimento da sessão do primeiro turno. Inclusive, antes mesmo dos resultados, os agentes penitenciários que estavam como espectadores do evento, assim como os deputados que apoiavam a PEC, comemoravam antecipadamente a criação da policial penal como uma grande vitória para a classe. (Plenário - Sessão de Votação - 06/11/2019 - 19:56).

Logo, foi aprovada, em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 372, de 2017, ressalvados os destaques com o seguinte resultado de votação: Sim: 385; Não: 16; Total: 401.

Figura 3: Proposição: PEC Nº 372/2017 - Proposta de Emenda à Constituição - Segundo Turno - Nominal Eletrônica



Fonte: Câmara dos Deputados - a. Legislatura primeira sessão legislativa ordinária sessão extraordinária nº 361 - 06/11/2019

<https://www.youtube.com/watch?v=lnDip3gWkJK&list=TLGGC8XmXzt4yewwODA5MjAyMg&t=3s&ab_channel=C%C3%A2maradosDeputados>. Acesso em: 07 de setembro de 2022.

Importante ressaltar que, segundo as informações da Proposição, destes 16 deputados que votaram contra à PEC, foram quase metade da bancada do PSOL, totalizando 4 de seus 9 deputados, entre eles o Dep. Glauber Braga que teve destaque por suas colocações no primeiro turno, e também todos os 8 deputados que compuseram a bancada do NOVO na ocasião, entre eles o Dep. Tiago Mitraud que também teve destaque em seus posicionamentos no primeiro turno. (BRASIL, 2019).

Assim, obtendo aprovação por maioria absoluta nos dois turnos na Câmara dos Deputados, a PEC foi novamente recepcionada pela CCJC para Redação Final que foi apresentada pelo Deputado Gurgel do PSL. Encaminhada à plenário para discussão da redação final, foi considerada aprovada, nos termos do § 5º do artigo 198 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e teve sua matéria enviada à promulgação em 19 de novembro de 2019 e, na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, foi finalmente promulgada em 12 de março do ano seguinte. (BRASIL, 2019).

Como resultado da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 372/2017, a Emenda Constitucional nº 104 realizou o desejo de uma classe, depois de quase 20 anos, de que a figura do agente penitenciário deixasse de existir para dar lugar ao policial penal, este que passa a fazer parte do papel do sistema de segurança pública brasileiro integrando o artigo 144 da CF de 1988. Com a emenda, os policiais penais passam a ser equiparados aos outros membros das forças policiais brasileiras, com as respectivas qualificações regulamentadas por lei.

De acordo com a reforma constitucional apresentada pelo ex-senador Cássio Cunha Lima do PSDB a polícia penal será vinculada ao órgão administrativo do sistema penal da unidade federativa a que pertence. No Distrito Federal, essa mais nova polícia, embora subordinada ao governador, assim como as demais polícias civil e militar, tal como o corpo de bombeiros, será apoiada pelos recursos da União.

Muito embora a aprovação da PEC nº 104 não tenha tido muitas objeções entre os deputados nos dois turnos da votação em plenário, desconsiderando as críticas dos parlamentares mencionados, os diversos manifestos de atores públicos e privados do próprio sistema penitenciário brasileiro contra a EC não surtiram efeito para impedi-la de ser aprovada.

O Depen, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, por meio de uma nota técnica¹⁹, considerou que a criação da polícia penal traria algumas vantagens para a segurança pública. Além das pretensões já mencionadas, estão entre elas a liberação de outros servidores públicos que atualmente estão trabalhando nas prisões, que podem retornar aos seus cargos anteriores, a garantia de uma segurança externa dos centros penitenciários, a realização de atividades preventivas e transparentes nos centros penitenciários e a normatização destas atividades no país:

5.2. Por sua vez, no que tange à PEC 372/17, conforme apresentado, compreende-se que a sua aprovação atenderá o aperfeiçoamento dos serviços penitenciários e da segurança pública, no combate ao crime organizado e redução dos índices relacionados à violência no Brasil (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Outras expectativas de melhorias estariam previstas na perspectiva do DEPEN com a criação do policial penal, como a contribuição para o reconhecimento da atuação e maior profissionalização e valoração deste trabalho dentro dos presídios; com a tese de que haveria solução de problemas do sistema prisional brasileiro, assim como a corroboração para o desenvolvimento estratégico das Secretarias de Administração Penitenciária (SEAP) de todos os Estados brasileiros, visando o combate ao crime organizado, e, dentre outras possibilidades, principalmente, para o acolhimento de novas políticas públicas voltadas à segurança pública no que diz respeito ao sistema penitenciário. (DIAS; SILVA, 2022).

Fechando por aqui o mapeamento destes atores envolvidos nos tramites e desenvolvimento da PEC 372/2017 – que precedeu a EC 104/2019 –, torna-se válido realizar a síntese do levantamento de atores identificados nesta pesquisa através do seguinte quadro que faz um apanhado dos pontos e controvérsias mais relevantes desta rede de atores:

¹⁹ Nota técnica disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/policia-penal/Analise%20das%20propostas%20da%20PEC%20372-2017%20-%20Policia%20Penal-Publicacao-abril-2019.pdf>>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

Quadro 3: Mapeamento dos atores da PEC N° 372/2017

ATORES	CONTEXTO	INTERESSES	ATUAÇÃO
Sindicatos penitenciários	Surgem diante escândalos generalizados de insalubridades da carreira penitenciária	Valorização da carreira, aposentadoria especial e melhoria da qualidade de trabalho	Movimentações em busca de apoio político e de entidades de segurança pública
Principais Partidos Políticos a favor: PSDB, PTB e PSL	Debate sobre intervenções, a partir dos relatórios internacionais e das CPIs do Sistema Carcerário	Entrega de uma solução para questões de segurança pública nos recintos penais e de valorização para os servidores penitenciários	Formulação e proposição das principais PECs que concorreram para o desenvolvimento da PEC 372/2017
Principais Partidos Políticos contrários: PSOL e NOVO	Votação em plenário	Propor ideologias diferentes de enfrentamento das problemáticas penitenciárias	Representação contrária à PEC 372/2017
Principais órgãos públicos a favor: Ministério da Justiça e DEPEN	Fixa-se à ideia de profissionalização e qualificação dos agentes penitenciários	Combate e repressão ao crime organizado dentro dos presídios	Emissão de notas técnicas em favor da PEC 372/2017
Principal órgão público contrário: CNPCP	Aparece quando a polícia penal passa a ter grande apoio político e de associações ligadas à segurança pública	Controle de constitucionalidade e de garantia do interesse público	Emissão de parecer contrário à PEC 372/2017
Principais entidades contrárias: Pastoral Carcerária e IBCCRIM	Iniciam suas movimentações logo nas primeiras proposições da polícia penitenciária com a PEC 219/2000	Garantir os direitos e garantias fundamentais das pessoas privadas de liberdade	Emissão de cartas contra a PEC 372/2017

Fonte: Autoria própria com inspiração na “Figura 1: Estratégias na Formação de Política de Erradicação do Trabalho Infantil” (ANDRADE, 2011, p. 61)

4.3. ANÁLISE DAS CONTROVÉRSIAS DA CRIAÇÃO DA POLÍCIA PENAL

A cartografia de controvérsias juntamente com a TAR utilizadas na metodologia desta monografia possibilitou a identificação dos mais diversos atores, humanos e não-humanos, sendo instituições públicas, privadas, associações políticas, organizações sociais, entre outros. Identificou-se como sendo as principais controvérsias, as questões que giraram em torno da valorização do agente penitenciário e da garantia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a linha do tempo construída (Figura 1) se demonstrou importante para efeito de elucidação do desenvolvimento das articulações entre as redes de atores envolvidas com o produto final da emenda nº 104 de 2019 – o servidor penitenciário como uma força policial. Ademais, essa linha do tempo também foi responsável por facilitar a sintetização do Quadro 3, em se tratando do mapeamento dos principais interesses, relações e atuações em vista os objetivos relatados dos atores envolvidos.

Em vista disso, tanto essa linha do tempo quanto esse quadro que retrata o mapeamento dos atores da criação da polícia penal foram necessários para a elaboração da cartografia de controvérsias – que será apurada segundo as próprias informações trabalhadas nestes dois objetos de sintetização, mas agora por meio de um viés analítico e crítico sobre as relações e interações entre as redes de atores operantes na problemática.

Inicialmente, as propostas políticas de criação da polícia penitenciária, como visto, prenderam-se aos relatórios da ONU e das CPIs do Sistema Carcerário que retratavam a realidade prisional e prometiam melhorias para as nossas problemáticas carcerárias através da qualificação dos servidores penitenciários, dando-lhes poder de polícia na expectativa de que isso traria impactos positivos para o sistema penitenciário brasileiro.

Essa criação de uma nova polícia como prerrogativa de melhoria da segurança pública no país, fatalmente, foi evidenciada por organizações sociais na realidade como uma forma de valorizar a classe dos agentes penitenciários, devido as crescentes movimentações sindicais ao longo dos anos que ganharam cada vez mais força no cenário político brasileiro.

Movimentações sindicais estas que, inclusive, demonstram a funcionalidade da associação de atores no meio público. Onde, a partir de apelos por valorização na carreira de agente penitenciário, foram desdobradas diversas atuações de entidades públicas e privadas e partidos políticos, como o DEPEN que apoiou a causa e apegou-se a uma visão mais securitista como forma de profissionalizar o ASP, enquanto era debatido entre os partidos políticos a sua

regularidade normativa, no mesmo interim em que organizações sociais se reuniam contra a proposta, identificando diversas afrontas aos direitos e garantias fundamentais.

Fato é que a articulação desses diferentes setores compeliu o projeto da polícia penal a se moldar em alguns aspectos para que fosse aprovada – como, por exemplo, o caso de que o Poder Executivo inicialmente poderia adicionar novas atribuições, fora as previstas em lei, ao policial penal a qualquer tempo e, devido a diversas críticas sobre isso, essa ideia foi cortada do projeto. Outro exemplo é a própria nomenclatura que de polícia penitenciária passou a ser polícia penal, em vista aos debates mais técnicos que foram realizados na Convenção Nacional de Segurança Pública em 2009.

Mencionando a CONSEG, identificou-se que este evento foi o ensejo de onde as ideias securitista ganharam mais forças, muito pela ocasião ter contado com diversos representantes atuantes na segurança pública, como oficiais de polícias militares e delegados de polícia civil, mas, principalmente, devido ao suscito da ideia de independência das atividades policiais pelos agentes penitenciários através da polícia penal, como a realização de investigações e diligências ostensivas no âmbito prisional visando o combate ao crime organizado.

As próprias controvérsias identificadas por entidades como o CNPCP e o IBCCRIM confrontam diretamente a perspectiva securitista, quando se realiza que a forma como o policial penal pretende reduzir a criminalidade é por meio de mais aprisionamento e isso, como visto no referencial teórico, é um tanto ineficaz. Além de que as instituições contrárias à criação desta força defenderam que se trata de uma política penal incoerente pois, conforme relatado por estas, os serviços penitenciários não deveriam possuir características relacionadas à segurança pública, mas sim voltadas à regeneração dos indivíduos que outrora foram previamente repreendidos pelos mais diversos mecanismos da própria segurança pública.

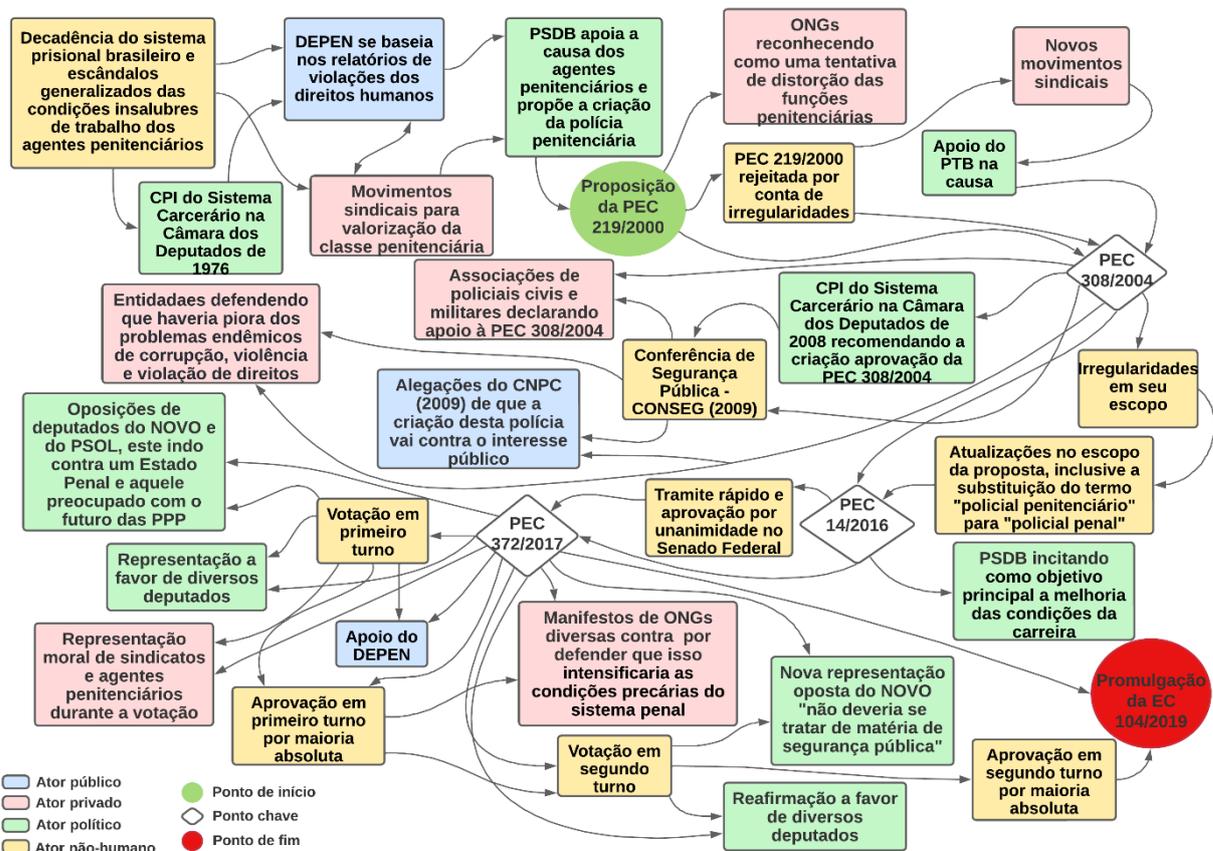
Ademais, esta é uma colocação interessante quando se realiza que o apenado já se encontra, obviamente, preso, logo o trabalho de segurança pública já fora realizado e, neste momento, aos departamentos penitenciários, seu papel dentro do sistema prisional deveria ser de aplicar-lhe a sua devida pena privativa de liberdade e instruir-lhe os mecanismos necessários para a sua “reeducação”.

Neste aspecto as vertentes das políticas penais trabalhadas pelos atores contrários à polícia penal, desenvolve bem o seu aspecto como um instrumento de ideal sociológico e não punitivista, quando defendem que para que haja uma melhoria na carreira penitenciária, seriam necessários o aperfeiçoamento e o desenvolvimento da estruturação prisional como um todo, de modo que corrobore para a maior eficiência da gestão penitenciária.

Em efeito, identificou-se uma perspectiva de vertente econômica e organizacional sobre a mudança do agente penitenciário para policial penal, com vistas a investidura do Novo em defesa das PPPs e das APACs, tal como houve uma preocupação deste partido sobre os aspectos orçamentários e estruturais da criação da referida polícia.

No mais, por meio desta cartografia de controvérsias da rede de atores envolvida na criação da Polícia Penal realizada nesta monografia, percebeu-se que o desenvolvimento dessa nova força de segurança, desde eventos anteriores à proposição da PEC 219/2000 até a promulgação da EC 104/2019, envolvendo a articulação entre os atores e as suas controvérsias identificadas ao longo do capítulo analítico, evidenciando na prática as conjunturas e atuações das entidades, seja de cunho privado, público ou político, em dar resposta às demandas sociais e aos problemas complexos, como este que muito é repercutido nos mais diversos setores públicos e privados.

Figura 4: Cartografia de Controvérsias da rede de atores envolvidos na criação da Polícia Penal



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos documentos e entrevistas da pesquisa, por meio do software Lucid

Cabe ressaltar outro ponto interessante da criação da polícia penal, sendo o fato que, basicamente, como previa os atores contrários a esta criação, estes servidores passam a ser responsáveis não só pelos presídios em si, mas igualmente responsáveis pela segurança externa ligadas às prisões, como instituições relacionadas, ou mesmo qualquer outro lugar onde se inclua a vigilância dos presos, sem que seja necessário depender das polícias civil ou militar para manutenção da ordem interna e externa ou para realização de inquéritos no contexto do sistema prisional.

Isto é a reafirmação da controvérsia apontada pela oposição da EC 104/2019 de que as atribuições de ordem pública serão empenhadas pela polícia penal em detrimento da apuração aos cuidados para com o presidiário e a sua reeducação. Fato este que vem a expandir as atribuições, que já não eram poucas, dos servidores penitenciários. Os novos policiais, de fato, passam a realizar um trabalho propriamente de polícia, ou seja, de ostensividade, de apuração, de investigação, de preservação da ordem e de repressão. Demonstrando, mais uma vez, que o interesse em ressocializar o apenado se encontra longe dos novos objetivos da atual polícia penal, como previam as instituições que se posicionaram em contrário à PEC.

O próprio autor da EC nº 104, o ex-senador Cássio Cunha Lima do PSDB, apresentou como um dos objetivos, na época em que ainda era projeto, a intenção de liberar as polícias civil e militar do transporte de presos para que essas organizações fossem mais eficazes no atendimento de outras solicitações.

Neste contexto, o Entrevistado 2 reconhece que a transformação do agente penitenciário – que era multifuncional nas atividades penitenciárias – para um que se volta mais às atividades policiais, poderia deixar as pessoas privadas de liberdade de fato mais vulneráveis. Portanto, o próprio ressalta que a formação e o direcionamento deste policial para com a pessoa privada de liberdade precisam ser trabalhados para serem mais receptivos às políticas públicas de caráter assistivo.

Desse modo, diante das colocações políticas a favor da criação da polícia penal, tal como a manifestação das instituições interessadas, como o DEPEN e os diversos sindicatos da classe penitenciária, é notório que a introdução da EC n. 104 à CF de fato trabalha fortemente aspectos voltados para a segurança pública, confirmando, inclusive, a determinação concreta de que será incumbido o polícia penal a uma perspectiva mais securitista de “repressão à violência” do que ressocializadora – como era trabalhada a perspectiva do ASP. Porquanto as questões relacionadas aos direitos e garantias das pessoas privadas de liberdade foram superficialmente trabalhadas e debatidas em ambas as casas legislativas.

Tanto é que, como evidenciando anteriormente, o agente penitenciário continua sendo contratado temporariamente, devido a condição mediadora e assistiva de sua função nos recintos penais. Ou seja, esta carreira que era para ser extinta sob a prerrogativa de sua valorização e especialização funcional, na realidade, continua a existir para atender o interesse público. Enquanto que o policial penal, mesmo sendo originário da carreira de ASP, seguiu por essa vertente de criminalização e repressão. O que faz, desta forma, que as duas carreiras continuem existindo concomitantemente.

Ainda, como indica o Entrevistado 1, o fato de a LEP estabelecer uma série de direitos às pessoas privadas de liberdade, exige uma divisão de deveres entre estes poderes de Estado para que seja garantida e realizada a execução da pena da melhor forma possível, através das políticas públicas e da adequada gestão penitenciária. O que reforça o argumento de que o sistema prisional não pode pender mais para o lado da segurança pública

Desse modo, como discorre o Entrevistado 1, levando em conta todos estes fatores que estes profissionais precisam atender, uma nova polícia não seria uma necessidade real, mas sim um conjunto de servidores penais que deem conta de fazer a reparação judiciária da execução penal, que consigam também atender às necessidades de segurança, mas que atendam primordialmente aos conjuntos de políticas sociais que precisam ser efetivadas.

O Entrevistado 1 também teme que essas mudanças reduzam a atuação de outros profissionais penitenciários que não são direcionados a atividades policiais, pois agora diversos cargos dentre os órgãos penitenciários somente poderão ser ocupados por servidores desta carreira policial e isso dificulta a articulação entre outros órgãos e departamentos voltados a esferas de políticas públicas diferentes das políticas de segurança. Portanto, carreiras voltadas à assistência, à orientação e serviços sociais no geral das pessoas privadas de liberdade poderão ser prejudicadas em se tratando do diálogo setorial e em relação a complicações envolvidas com subordinação, o que poderá vir a ser prejudicial para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Mas o Entrevistado 2, apesar disso, salienta que mesmo com a criação da polícia penal os cargos voltados à assistência e orientação permanecem e que, dificilmente, virão a acabar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, trabalhando as controvérsias da criação da carreira de policial penal, percorreu sobre aspectos de duas vertentes diversas sobre as políticas penais, na ocasião em que a primeira procura mudar as formas de execução penal a partir de uma visão focalizada nos direitos humanos, e a segunda utiliza destas políticas para justificar o uso da força para combater a criminalidade. Logo, este estudo é de interesse, pois, ao passo que demonstra estes objetos da política penal, ressalta a importância de se trabalhar a articulação sobre o conjunto de políticas públicas direcionadas às garantias e direitos das pessoas privadas de liberdade e ao seu egresso.

Para que fosse alcançado o objetivo geral de compreender como se deu a controvérsia da mudança do cargo de agente penitenciário para policial penal, assim como os objetivos específicos de delinear os atores participantes dessa mudança, descrevendo como as diferentes redes buscaram influenciar no caso e, ao cartografar a controvérsia, distinguiu-se as diferentes perspectivas e dinâmicas de associação entre os atores; a metodologia, embasada na teoria ator-rede, teve uma relevante importância na identificação dos atores envolvidos e os seus interesses na efetivação dessa polícia. Um dos elementos de pesquisa e delimitação de atores da TAR que foi essencial para o mapeamento, a organização e a composição dos atores e suas controvérsias, encontrados ou não entre os espaços da relação entre atores, foi a Cartografia de Controvérsias.

As controvérsias em torno da mudança do cargo de agente penitenciário para policial penal se deram por intermédio de diversas articulações de entidades institucionais, sindicais, políticas, sociais e públicas, que envolveu uma diversificada seleção de atores; onde alianças e oposições foram construídas entre os debates para a efetivação – ou não – da inclusão desse cargo na segurança pública como uma carreira policial.

Descrevendo as controvérsias da criação dessa polícia – que foi uma política penal de vertente securitista –, este estudo ressalta a importância de identificar as articulações entre atores para que seja possível repensar em sobre as questões de segurança pública e de enfrentamento da violência no país. Trabalhar as políticas públicas, sociais e assistivas para com a pessoa privada de liberdade é de grande importância para garantir um bom egresso e promover contribuições e fortalecimento para a gestão prisional, pois este tipo de política impacta efetivamente na prevenção ao crime e dispensam a maioria das políticas de segurança pública que têm sido impostas, uma vez que o egresso não terá mais a necessidade ou interesse de infringir à lei.

É importante considerar também que a política de criação da polícia penal surgiu para que atendesse uma demanda institucional que ansiava por valorização, pois, conforme os resultados e os dados obtidos, os servidores ocupantes do cargo de agente penitenciário enfrentavam diversos problemas relacionados com insalubridade funcional, remunerações baixas, imensidão de deveres num ambiente de trabalho sucateado, entre diversas outras evidências que demonstram a desvalorização da função. Além do fato de que alguns destes servidores já se reconheciam como policiais devido a sua atuação em atividades policiais. Entretanto, houve uma possível falha do Estado na forma em procurou efetivar o reconhecimento que os servidores penitenciários exigiam, pois, ao ampliar os direitos destes profissionais, promovendo-os como uma força de segurança, pode estar, em contrapartida, restringindo mais ainda os direitos das pessoas privadas que já se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Logo, a maneira como o Estado deveria valorizar estes profissionais, teria de ser garantindo os seus direitos previdenciários, dando-lhes uma remuneração justa e, principalmente, articulando políticas públicas para solucionar os problemas estruturais dos âmbitos prisionais de forma que os seus espaços não condigam com as questões de insalubridade relatadas. Garantindo, assim, harmonia de direitos não somente dos servidores como também das pessoas privadas de liberdade.

É importante frisar que as políticas públicas, bem como as políticas penais, devam tomar medidas mais adequadas a essas questões envoltas a meios de mudar essa realidade carcerária, ainda é fundamental encontrar uma forma de demonstrar que o castigo severo e doloroso por meio de mais repressão para o infrator não é solução para problemática de segurança pública. O papel de punição e ressocialização, sendo exercidos de acordo com o regime jurídico, não deveria dizer respeito às forças de segurança pública, senão pelo Estado através da conjuntura de seus três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, uma vez que a nossa realidade penal está muito aquém do previsto na LEP, e as três esferas de poder precisam trabalhar em união para adequar o nosso sistema penitenciário, em vista à amplitude que essa problemática alcança.

A participação da sociedade também é muito importante na questão penitenciária e na própria execução penal, principalmente no tocante à aplicação de medidas do egresso, para que após cumprido o objetivo da prisão, que é da punição por meio da privação de liberdade, ajude a promover a interação sem preconceitos e estigmas para com o egresso, compactuando com o seu aceitamento social quando do seu retorno à liberdade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jackeline Amantino. **FORMAÇÃO ESTRATÉGICA: as políticas públicas a partir das práticas**. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM), Campo Largo – PR, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/638/528>>. Acesso em 14 de agosto de 2022.

ARNDT, Karine Alves; LANGE JUNIOR, Edison França. **Inclusão social de ex-detentos no mercado de trabalho**. Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ Curso de Direito, UEMS – Dourados/MS, 2020.

BALLESTEROS, Paula R. **Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento**. Brasília: Depen/Ministério da Justiça e PNUD, 2016. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5403/1/implementacaodasaudienciasdecustodianobrasilanalisedeexperienciaerecomendacoesdeaprimoramentorevisado.pdf>>. Acesso em 7 de julho de 2022.

BARBOSA, Wander; NASCIMENTO, Manoela Alexandre. **PEC 14/2016: De "Polícias Penitenciárias para Polícias Penais"**. Jus.com.br, 03 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/69408/pec-14-2016>>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

BERNARDES, João Victor et al. **A ressocialização de reeducandos em Santa Catarina: a percepção dos agentes penitenciários catarinenses**. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/222091>>. Acesso em 09 de agosto de 2022.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. 1ª edição. São Paulo, Hunter Books, 2012.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral, 1**. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <<https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17637/material/Direito%20Penal%20I%20-%20Cesar%20Roberto%20Bitencourt.pdf>>. Acesso em 05 de agosto de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **ONU vê tortura em presídios como “problema estrutural do Brasil”**. Agência Câmara de Notícias - Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/809067-onu-ve-tortura-em-presidios-como-problema-estrutural-do-brasil/>>. Acesso em: 04 de agosto de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Publicador: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 18 de agosto de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Departamento Penitenciário Nacional. Análise das propostas da PEC 372-2017**. Trata-se de manifestação do Departamento Penitenciário Nacional sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 372, de 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/policia-penal/Analise%20das%20propostas%20da%20PEC%20372-2017%20-%20Policia%20Penal-Publicacao-abril-2019.pdf>>. Acesso em: 07 de julho de /2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: Depen/MJSP, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 07 de setembro de 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf>. Acesso em: 09 de agosto de 2022.

BRASIL. (1984). **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2022.

BRASIL. (2000). **Proposta de Emenda à Constituição nº. 219, de 2000**. Altera os arts. 21, 32 e 144 da Constituição Federal para organizar e estruturar o sistema de guarda penitenciária em polícia penitenciária. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14567>>. Acesso em 18 de agosto de 2022.

BRASIL. (2004). **Proposta de Emenda à Constituição nº. 308, de 2004**. Altera os arts. 21, 32 e 144, da Constituição Federal, criando as polícias penitenciárias federal e estaduais. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261742>>. Acesso em 18 de agosto de 2022.

BRASIL. (2009). **Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009**. Reestrutura a Carreira de Agente Penitenciário Federal, de que trata a Lei nº 10.693, de 25 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111907.htm>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.

BRASIL. (2016). **Proposta de Emenda à Constituição n.º 14, de 2016**. Cria as polícias penitenciárias federal, estaduais e distrital. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125429>>. Acesso em 07/07/2022.

BRASIL. (2017). **Proposta de Emenda à Constituição n.º 372, de 2017**. Altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D2CA8F450F0937294E00730F7BE918E0.proposicoesWebExterno1?codteor=1617806&filename=Avulso+-PEC+372/2017>. Acesso em 07/07/2022.

BRASIL. (2019). **Emenda Constitucional n. 104, de 4 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm>. Acesso em: 07 de julho 2022.

CABRAL, Welinton dos Santos. **Direitos humanos do servidor penitenciário no sistema prisional brasileiro**. Artigos, Jus.com.br, novembro de 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/77742/direitos-humanos-do-servidor-penitenciario-no-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 06 de setembro de 2022.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006**, São Paulo: IBCCrim, 2010

CAREGNATO; Rita. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tce/a/9VBbHT3qxByvFctbZDZHgNP/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 08 de agosto de 2022.

CARVALHO FILHO, José S. **Manual de Direito Administrativo**. Atlas: São Paulo. Disponível em: <<https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>>. Acesso em: 09 de setembro de 2022.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio; VIEIRA, Acácio de Castro. **Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública**. Revista Brasileira de Execução Penal, Brasília, v. 1, n. 2, p. 273-297, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://academiavaiiocarcere.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2022/05/Policia-Penal-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 19 de agosto de 2022.

CANTÚ, Silvano. **"Otra objetividad es posible": derechos humanos para una estrategia de resistencia al securitismo.** Crítica Jurídica Nueva Época, n. 29, p. 153-177, 2010.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos.** Dados, v. 47, p. 233-269, 2004.

CNCP. **Parecer ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPC): Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 308/2004 que propõe a criação das polícias penitenciárias.** Relator Marcos Rolim, 2009. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/read/16049561/parecer-sobre-a-pec-308-marcos-rolim>>. Acesso em: 18 de agosto de 2022.

CNJ. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois.** Informe, CNJ, junho de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf>. Acesso em 05 de setembro de 2022.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. **Segurança pública. Crime, polícia e justiça no Brasil,** 2014.

CPT Nacional. **Organizações da Sociedade Civil enviam carta aberta aos deputados e senadores contra a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 308/2004 que cria a Polícia Penal que será votada nos próximos dias 17 e 18 de agosto.** CPT Nacional Org, notícias, publicado em 18 agosto 2010. Disponível em: <<https://cptnacional.org.br/quem-somos/13-noticias/geral/368-carta-aberta-contr-a-criacao-da-policia-penal>>. Acesso em 19 de agosto de 2022.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; SILVA, Vanessa Ramos da. **"O Estado brasileiro vai ter quem manda dentro dos presídios": análise do discurso de senadores na votação da pec da polícia penal.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 81-122, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/KcJcL6Mvqm4Wpydkg5jLGDF/>>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

DIAS, Erasmo. **Doutrina de Segurança e Risco: Segurança dos Cidadãos.** Ofício nº155. São Paulo: Departamento Técnico de Taquigrafia, 2003.

DOS SANTOS, Maria Alice de Miranda. **A ressocialização do preso no brasil e suas consequências para a sociedade.** E-civitas Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH Belo Horizonte, vol. III, n. 1, jul-2010. ISSN: 1984-2716. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/235250064.pdf>>. Acesso em 05 de agosto de 2022.

DUTRA, Walkiria Z., DAUFEMBACK, Valdirene; CRUZ, Fernanda N. B. **A Sociedade Civil nas Políticas Penais - Estratégias de Incidência.** Letramento Editora e Livraria, Belo Horizonte, 2021.

FIORELLI, José Osmar; MANGINI, Rosana Cathya Ragazzoni. **Psicologia Jurídica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Folha de São Paulo. **Sindicato pede criação de polícia penitenciária nos Estados.** 09 de julho de 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u123699.shtml>>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

FRANCO, Iara Cordeiro de Melo. **CARTOGRAFIA DAS CONTROVERSIAS: o uso da metodologia para o estudo de conflitos na EAD.** PUC Minas, Belo Horizonte, maio de 2014. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/hotsite/20-ciaed/pt/anais/pdf/269.pdf>>. Acesso em 24 de agosto de 2022.

Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Processo Seletivo Simplificado para a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP.** Edital 02/08/2022. Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/concursos/sei_1450.01.0188134_2021_46_edital_pss_asp_2022_assinado_e_correto_4984154.pdf>. Acesso em: 02/08/2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIOCONDO, Giovanni. SIFUSPESP. **Em Congresso, FENASPPEN elege nova diretoria e propõe projeto de lei geral da Polícia Penal**. Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo – SIFUSPESP. Publicado: 05 dezembro 2020. Disponível em: <<https://www.sifuspesp.org.br/noticia/nacionais/8267-em-congresso-fenasppen-elege-nova-diretoria-e-propoe-projeto-de-lei-geral-da-policia-penal>>. Acesso em: 18 de agosto de 2022.

GOULART, Fransérgio; FLORENTINO, Giselle. **A quem interessa não abolir a polícia?**. Disponível em: <<https://dmjracial.com/2021/08/04/a-quem-interessa-nao-abolir-a-policia/>>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.

GRECO, Rogério. **Direitos Humanos, Sistema Prisional e Alternativas à privação de liberdade**- São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Curso de Direito Penal - parte geral. Vol.I**, 12ª Ed. São Paulo: Impetus, 2010.

Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Notícias. **IBCCRIM assina carta contra PEC que cria polícia penal**. Disponível em: <<https://arquivo.ibccrim.org.br/noticia/14568-IBCCRIM-assina-carta-contrapec-que-cria-policia-penal>>. Acesso em: 07/07/2022.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Reincidência Criminal no Brasil – Relatório de Pesquisa**. Governo Federal, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Ministro Roberto Mangabeira Unger, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/716becd8421643340f61dfa8677e1538.pdf>>. Acesso em: 04 de agosto de 2022.

KUCHNIR, Taís; MACÊDO, Jéssica Leal e Silva; TORMIN, Renato Vieira. **A execução de políticas penais impacta na redução de conflitos e rebeliões? Uma análise a partir de ações de saúde, educação e trabalho para pessoas privadas de liberdade**. RBEP -Brasília, n. 3, v. 1, p. 43-57, jan./jun. 2022. Disponível em: <<https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/issue/view/9/33>>. Acesso em 25 de agosto de 2022.

LATOURE, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

LUPO, Fernando Pascoal. **Criminalidade e Impunidade. Regresso Social**. Ministério Público do Estado de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/MFN%3D49310.pdf>. Acesso em 26 de agosto de 2022.

MELO, Felipe Athayde Lins de. **A burocracia penitenciária: estudo sobre a configuração da gestão prisional no Brasil**. Brazil Publishing Autores e Editores Associados, Curitiba, 2020.

MELO, Felipe. **Políticas penais: do que estamos falando?** - A Sociedade Civil nas Políticas Penais - Estratégias de Incidência. Letramento Editora e Livraria, Belo Horizonte, 2021, p. 77-88.

MOLINA, Antonio García-Pablos; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da lei 9.099/95 – lei dos juizados especiais criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MORAES, Rubens Lima; ANDION, Carolina; PINHO, Josiani Lúcia. Cartografia das controvérsias na arena pública da corrupção eleitoral no Brasil. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, p. 846-876, 2017.

Pastoral Carcerária. **Carta de manifestação contrária a (PEC) 372/2017 é apresentada para a Câmara dos Deputados**. Agenda Nacional pelo Desencarceramento, Combate e Prevenção à Tortura, 2019. Disponível em: <<https://carceraria.org.br/combate-e-prevencao-a-tortura/carta-de-manifestacao-contraria-a-pec-372-2017-e-apresentada-para-a-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 19 de agosto de 2022.

_____. **Carta aberta à Câmara dos Deputados contra a Proposta de Emenda Constitucional 372/2017**. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Carta-aberta-ao-Congresso-contra-a-372_2017-2.pdf>. Acesso em: 19 de agosto de 2022.

PENTEADO JUNIOR, Ariovaldo Toledo. **Artigo: A Polícia Penal Brasileira – PEC 308/2004**. Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo – SINDASP, 2015. Disponível em: <<https://www.sindasp.org.br/artigo-a-policia-penal-brasileira-pec-308-2004/>>. Acesso em: 19 de agosto de 2022.

PEREIRA, Jordana Dias. **As políticas penais e de segurança pública de FHC a Bolsonaro: um estudo sobre rupturas e continuidades na nova república**. Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Paulo, 2021.

QUEIROZ, Sidney Pinheiro. **O sistema penitenciário brasileiro: a ineficiência da prisão como medida ressocializadora**. Conteúdo Jurídico – Direito Processo Penal, 2016. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47388/o-sistema-prisional-brasileiro-da-ineficacia-da-prisao-como-medida-ressocializadora>>. Acesso em 05 de agosto de 2022.

RODRIGUES, Priscila de Oliveira. **As Transformações na Rede de Atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, 2020.

ROLIM, Marcos. **Parecer ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) – Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 308/2004 que propõe a criação das polícias penitenciárias**. Parecer aprovado por unanimidade pelo CNPCP em reunião dos dias 30 e 31/08 de 2009. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/16049561/parecer-sobre-a-pec-308-marcos-rolim>>. Acesso em 19 de agosto de 2022.

SALVODI, Pedro. **Polícia Penal: novas atribuições aos Agentes Penitenciários? Entenda alguns detalhes sobre a aprovação da PEC 372/2017**. Jusbrasil, 2019. Disponível em: <<https://pedrosavoldi.jusbrasil.com.br/artigos/786532933/policia-penal-novas-atribuicoes-aos-agentes-penitenciarios>>. Acesso em: 07/07/2022.

SEGARRA, Gabriela. **A utopia da ressocialização ante as mazelas do sistema carcerário: um olhar da criminologia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 196 p.

SHIKIDA, Claudio D.; MONASTERIO, Leonardo; NERY, Pedro Fernando. **Guia Brasileiro de análise de dados**. Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6039/1/Guia%20BR%20de%20Ana%CC%81lise%20de%20Dados.pdf>>.

VENTURINI, T. **Diving in Magma: how to explore controversies with actor-network theory**. Public Understanding of Science, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0963662509102694>>. Acesso em 24 de agosto de 2022.

VIVAS, Fernanda. G1. **Câmara aprova em primeiro turno PEC que cria polícias penais**. TV Globo Brasília, 09 de outubro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/09/camara-aprova-em-primeiro-turno-pec-que-cria-policias-penais.ghtml?_ga=2.199940270.1855400516.1663538041-512317951.1599311493>. Acesso em: 09 de agosto de 2022.

WACQUANT, Loïc. **Rumo à militarização da marginalização urbana**. Discursos, p. 203 - crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro, ano 11, n 15/16.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada em pesquisa acadêmica para os servidores do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

- 1) Qual foi a sua função/cargo/contribuição na desenvoltura da gestão de políticas penais no período entre 2015 e 2019?
- 2) Na sua perspectiva, como foi o contexto social e/ou político que precedeu a aprovação da EC 104/2019 que criou a polícia penal como uma força extra à segurança pública?
- 3) Pode informar alguns dos principais atores envolvidos na criação da polícia penal que lutaram pela efetivação desta?
- 4) Quais eram as principais argumentações para que fosse criada a polícia penal?
- 5) Nesta mesma linha, poderia informar os principais atores que lutaram contra a criação da polícia penal e quais eram os argumentos deles?
- 6) Na construção dessa emenda, consegue identificar quais eram os principais interesses dos apoiadores e opositores com a efetivação ou não desta nova polícia?
- 7) Onde foram os principais espaços nos quais ocorreram o debate desses atores?
- 8) Poderia delimitar alguns dos interlocutores e a sua interação entre o Estado e a sociedade civil sobre a criação da polícia penal?
- 9) Como avalia as alterações trazidas no cargo de agente penitenciário para policial penal?
- 10) Dentre estas mudanças, haveria alguma que considera mais impactante para o sistema penitenciário?
- 11) E haveria alguma que descartaria por considerar desnecessária ou prejudicial?
- 12) E no que diz respeito às pessoas privadas de liberdade, considera que estas mudanças poderiam beneficiar ou prejudicar de alguma maneira estas pessoas em situação de vulnerabilidade social? Como?