

---

# O sistema prisional visto como um nexus de instituições e organizações institucionalizadas

---

**Sandro Cabral**  
**Uajará Pessoa Araújo**

## RESUMO

No presente trabalho, intenta-se compreender o conjunto de instituições e organizações institucionalizadas que permeiam o sistema prisional, identificando como a colaboração, os conflitos e as tensões existentes entre as várias organizações e instituições integrantes do sistema carcerário lhe dão forma e explicam seu desempenho. Para tanto, sob o ponto de vista teórico, recorre-se à teoria institucional em suas vertentes sociológica e econômica, aqui utilizadas de forma complementar. Acredita-se que a incorporação de elementos simbólicos e instrumentais à análise seja essencial para a compreensão da realidade do sistema prisional. Sob o ponto de vista metodológico, utiliza-se uma abordagem qualitativa de natureza exploratória. Dentre os procedimentos para coleta e análise de dados, recorreu-se ao exame de documentos oficiais e à realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade com 23 atores ligados à administração penitenciária dos estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo. Ao se discutir a questão das mudanças nas estruturas institucionais do setor prisional, reconhece-se que tais câmbios, ainda que necessários à elevação dos padrões de desempenho, tendem a não ser processados rapidamente em função do grau de equilíbrio atingido pelo sistema.

**Palavras-chave:** sistema prisional, instituições, organizações institucionalizadas, prisões.

## 1. INTRODUÇÃO

Mesmo o observador mais desatento é capaz de notar as transformações experimentadas no aparelho estatal brasileiro ao longo dos últimos anos. Processos de privatização, concessões, descentralização administrativa, gestão com base em metas de desempenho e maior preocupação com a responsabilização dos agentes encarregados da provisão dos serviços públicos passaram a constituir fatores relevantes na administração pública. O setor público apresenta, no entanto, algumas peculiaridades que tornam mais complexas as análises sobre os condicionantes do desempenho observado, na medida em que envolvem, além de critérios de eficiência intraorganizacionais, fatores mais

Recebido em 21/novembro/2007  
Aprovado em 02/março/2010

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*  
Editor Científico: Nicolau Reinhard

---

*Sandro Cabral*, Engenheiro de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Doutor em Administração pela UFBA em colaboração com a Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, é Professor Adjunto da Escola de Administração da UFBA (CEP 41110-903 – Salvador/BA, Brasil).  
E-mail: scabral@ufba.br  
Endereço:  
Universidade Federal da Bahia  
Escola de Administração  
Avenida Reitor Miguel Calmon s/n – 3º andar  
41110-903 – Salvador – BA

*Uajará Pessoa Araújo*, Engenheiro, Economista, Mestre em Administração, Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras, Doutor em Engenharia de Produção pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, é Professor do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEP 30421-169 – Belo Horizonte/MG, Brasil).  
E-mail: uajara@yahoo.com.br

abrangentes ligados à geração de benefícios para um público mais amplo, com diferentes preferências e padrões distintos em termos de capacidade de expressão, articulação e pressão. Além disso, maior quantidade de instituições impõe limites e restrições às condutas dos indivíduos e organizações (NORTH, 1990).

A complexidade é ainda maior no sistema prisional<sup>(1)</sup> – serviço tipicamente público em função de suas características de consumo coletivo e dificuldades de exclusão (OSTROM e OSTROM, 1977) –, uma vez que o ambiente organizacional e institucional, de âmbito formal e informal, apresenta forte relacionamento mútuo (CABRAL e AZEVEDO, 2008). Com efeito, os resultados do setor, positivos ou negativos, são dependentes das interações entre as diferentes instâncias que constituem o ambiente de trabalho do sistema carcerário, tomado de forma ampla. Dito de maneira mais esquemática, os indicadores de desempenho do sistema prisional – como as taxas de fugas e rebeliões, os custos por detento e as taxas de reincidência –, apesar de influenciados pelas condutas e técnicas de gestão empregadas pelos membros da administração penitenciária, são, em verdade, também dependentes da atuação de elementos formais como o sistema judiciário, defensoria pública e poder legislativo. Organizações externas, como Organizações Não Governamentais (ONGs) e entidades de defesa de direitos humanos, além das organizações informais oriundas dos arranjos dos encarcerados, possuem igualmente a capacidade de afetar os resultados (CABRAL, 2007). Tais circunstâncias contribuem para que as políticas públicas inerentes ao sistema prisional sejam carregadas de relativa complexidade.

Nessa linha de raciocínio, no presente trabalho tem-se por objetivo compreender o conjunto de instituições e organizações institucionalizadas que permeia o sistema prisional, identificando como as ligações, a colaboração, os conflitos e as tensões existentes entre as várias organizações e instituições correlatas ao ambiente carcerário podem afetar seus resultados. Postula-se que o entendimento desses condicionantes é essencial tanto para a incorporação dos fatores institucionais de maneira estruturada aos debates acadêmicos quanto para o delineamento de novas políticas públicas no setor. Além disso, a interdisciplinaridade proporcionada pelas análises institucionais – materializadas pela incorporação e integração de elementos oriundos de distintas esferas do conhecimento, em especial, a administração, o direito, a economia, a sociologia e a ciência política – torna possível um olhar mais apurado sobre as intrincadas teias que caracterizam o sistema prisional.

Valendo-se das teorias institucionais como principal lastro teórico e utilizando-se uma abordagem de natureza qualitativa, o trabalho é estruturado como segue. Primeiramente, tecem-se breves considerações sobre os procedimentos metodológicos utilizados. Por opção dos autores, os aspectos metodológicos foram postados logo após a introdução do trabalho. Sua inserção no formato usual em artigos, ou seja, após o

referencial teórico e antes da discussão das observações de campo interromperia, no entender dos autores, a fluência da leitura. Na sequência, discutem-se os conceitos de instituições e organizações institucionalizadas, os quais constituem aspectos basilares para a compreensão do fenômeno estudado. Em seguida, dentro de uma perspectiva integrativa, exploram-se as fricções observadas entre os atores institucionais e como estas podem comprometer a eficácia no nível micro das políticas elaboradas nos altos escalões das burocracias estatais. Por fim, tecem-se algumas considerações sobre os limites e as possibilidades de mudanças institucionais no âmbito do sistema prisional.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Adotou-se no artigo, sob o ponto de vista metodológico, uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, em que as respostas procuradas podem emergir dos dados coletados (STEBBINS, 2001). Para cumprir os objetivos, foram utilizadas fontes diversas de informação e três procedimentos distintos para coleta e análise de dados. Primeiramente, recorreu-se à pesquisa bibliográfica de obras relacionadas ao sistema de justiça criminal, no qual as prisões estão inseridas. Tal procedimento proporcionou a familiarização dos autores com os dilemas e peculiaridades do aparato formal e informal que permeia o ambiente carcerário. Recorreu-se igualmente à análise de documentos oficiais, notadamente relatórios de atividades e de gestão das administrações penitenciárias de três estados brasileiros (Bahia, Paraná e São Paulo) e do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). O trabalho de pesquisa de campo foi complementado por meio de entrevistas semi-estruturadas em profundidade (MALHOTRA, 2001) com 23 indivíduos ligados ao ambiente carcerário nos estados da Bahia, Paraná e São Paulo, incluindo diretores de unidades penais (4), técnicos do sistema (3), políticos (2), pessoas do alto comando do sistema prisional (4), magistrados (2), dirigentes sindicais (1), agentes penitenciários (4) e internos (3). Tais entrevistas foram realizadas entre maio de 2004 e janeiro de 2007 e levantaram opiniões relacionadas ao *modus operandi* das unidades prisionais, ao papel das instituições formais e informais e aos problemas e perspectivas do setor. Durante as entrevistas, como esperado, novas questões foram tratadas no intuito de alcançar uma compreensão mais ampla do objeto analisado, não raro em um desejável clima de informalidade, o qual admitiu que informações valiosas pudessem ser obtidas (FONTANA e FREY, 2005). As entrevistas duraram entre 40 minutos e três horas. Em função da conotação sigilosa que muitos dos entrevistados conferiram aos relatos, para obter-se maior gama de informações úteis à compreensão do problema investigado – e também para evitar mais constrangimentos –, optou-se por não gravar os depoimentos. As entrevistas foram registradas manualmente em sua consecução para, logo após, serem transcritas de maneira textual pelo pesquisa-

dor encarregado da coleta. A codificação das categorias de análise foi realizada de acordo com a revisão teórica, contemplando as dimensões institucionais que potencialmente afetam o setor prisional. Os dados coletados foram analisados dentro de uma abordagem interpretativa, procedimento usual em pesquisas qualitativas (DENZIN e LINCOLN, 2005). Um processador de texto padrão foi utilizado para identificar as categorias que emergiram a partir das entrevistas. Para aumentar a confiabilidade das interpretações, foi utilizada a triangulação metodológica, método em que as opiniões de diversas fontes sobre um mesmo fenômeno são contrastadas entre si e entre os documentos analisados de maneira a corroborar ou alterar as interpretações do investigador (STAKE, 1995).

### 3. INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES INSTITUCIONALIZADAS

Existem diversas definições para os termos instituições e organizações. Para efeito deste artigo, as **organizações** são tomadas como o arranjo coletivo que estabelece, de forma tácita ou explícita, procedimentos para a tomada de decisão, delegação de autoridade e definição das fronteiras entre si e o resto do mundo. A coletividade inerente à organização pode, dessa forma, tomar decisões e transformá-las em ações (ARGYRIS e SCHÖN, 1978).

Em seu turno, a análise do termo **instituição** pode ser realizada por meio do exame da teoria institucional. Sucede que, ao examinar a literatura existente, observa-se uma miríade de abordagens institucionais com pressupostos e agendas de pesquisa distintas (para um exame das várias correntes existentes, ver SCOTT, 1995; HALL e TAYLOR, 1996; SCOTT, 2008). No presente trabalho, faz-se o uso de conceitos oriundos de duas dessas abordagens: o institucionalismo econômico e o institucionalismo sociológico. Sem qualquer pretensão de promover maiores reflexões teóricas voltadas à conciliação dessas tradições de pesquisa, alguns de seus componentes são aqui utilizados de maneira complementar, na linha do defendido por autores como Abell (1995), Miller (2000) e Nielsen (2001), muito em função da própria complexidade inerente ao setor prisional (CABRAL e AZEVEDO, 2008). No entendimento dos autores do presente trabalho, a escolha por uma ou outra corrente limitaria a abrangência de escopo das análises, tornando-as demasiadamente reducionistas.

Destarte, as **instituições** podem ser caracterizadas como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política (MARCH e OLSEN, 1989). Para North (1990), as instituições seriam as regras do jogo, restando o papel de jogadoras às organizações. Dentro de uma perspectiva otimizadora, os indivíduos racionais, embora limitadamente (SIMON, 1957), ao buscarem maximizar seu rendimento dentro de um conjunto de objetivos definidos por

uma função preferência externa, adotam um comportamento estratégico. Nesse caso, as instituições afetariam esse comportamento ao reduzir a incerteza dos atores no que tange às possíveis condutas de outros atores (NORTH, 1990); indicando, inclusive, os mecanismos de aplicação dos acordos e as sanções correlatas. Em seu turno, os indivíduos enquadram-se às instituições porque imaginam que perderão mais ao evitá-las do que ao aderir a elas (HALL e TAYLOR, 1996). Uma vez entendidas como restrições e oportunidades, as instituições podem ser agrupadas em duas dimensões: formais e informais. Basicamente, o primeiro caso revela-se quando instituições são gestadas a partir de agentes coercitivos hierarquizados, assumindo a forma de leis, regras, contratos e direitos de propriedade. Instituições informais seriam originadas a partir da própria sociedade, sendo exemplos emblemáticos códigos de ética, tabus e costumes (NORTH, 1990). Aspectos regulatórios, normativos e cognitivos formam os ingredientes que compõem as instituições (SCOTT, 2008).

Nessa linha, para além dos limites das tradições da escolha racional, as instituições podem ser tidas como sistemas de símbolos, de esquemas cognitivos e de modelos morais que fornecem **padrões de significação** e guiam a ação humana, atuando tanto como limitadoras do comportamento, quanto como estrutura de oportunidades que facilitam a ação social (NEE, 1998a). Assim, as instituições tanto forneceriam informações úteis do ponto de vista estratégico como também afetariam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam à ação. Complementarmente, Scott (1995), ao discorrer sobre os aspectos culturais relacionados às instituições, assevera que não somente atores individuais, mas também atores coletivos são socialmente construídos. Isso faz com que as instituições sejam mais do que coleções de normas ou códigos, sendo, em verdade, sistemas cognitivos que controlam o comportamento por meio do comando das visões de mundo, do papel e das ações a serem executadas pelos atores. Como consequência, as instituições tendem a ser relativamente estáveis no tempo, na medida em que estruturam as próprias decisões concernentes a eventuais reformas que o indivíduo possa adotar – certas instituições são tão **convencionais** ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual (HALL e TAYLOR, 1996). Nessa linha, mudanças institucionais relacionadas a alterações em valores, mitos e crenças arraigadas no tecido social podem levar séculos para se processar (WILLIAMSON, 2000). Portanto, mais do que meras restrições impostas aos indivíduos, que condicionariam e estruturariam suas interações sociais (NORTH, 1990), as instituições – e de resto, outros elementos que compõem a estrutura social – atuam como facilitadoras da agência humana (SEWELL, 1992).

As ponderações acima permitem abertura de espaço para a discussão de um conceito proposto como essencial ao entendimento da dinâmica do sistema prisional: a **organização**

**institucionalizada.** Para Meyer e Rowan (1977), as estruturas desse tipo peculiar de organização tornar-se-iam isomórficas com os mitos do ambiente institucional. De acordo com Scott (1995), a similaridade obtida ajuda a reforçar a pressão sobre as organizações engajadas no mesmo tipo de atividade, para que essas se pareçam e se tornem isomórficas. A importância das ideias e dos elementos simbólicos para o funcionamento das organizações faz com que estas, na ótica dos teóricos institucionalistas, possam ser em essência entendidas como entes criadores de culturas elaboradas pelo próprio homem (SCOTT, 2008). Porém, na medida em que os membros que compõem uma organização com valores e crenças institucionalizadas (HALL, 1984) possuem conjuntos de preferências independentes e distintas dos indivíduos que formularam as regras, os conteúdos das normas informais tendem a divergir dos regulamentos formais. Tal descolamento pode ser observado em organizações atuantes em setores não competitivos. Nesse caso, as normas formais são cerimoniais e guardam pouca relação com a realidade vivenciada no dia a dia (NEE, 1998b). Porém, para legitimar seu enquadramento como institucionalizada, a organização precisa evidenciar sua longevidade, estabilidade e utilidade (HALL e TAYLOR, 1996), bem como sua função pública, mesmo no caso de tratar-se de uma organização de controle privado ou misto. Se bem-sucedidas, ainda que de forma relativa e localizada, essas organizações ditam regras que são observadas pelos indivíduos e por outras organizações sob seu espectro de influência. Essa intrincada teia entre instituições e organizações institucionalizadas e as contradições entre discurso e prática são evidenciadas no arranjo do sistema prisional, a seguir.

#### 4. O ARRANJO DO SISTEMA PRISIONAL

Os benefícios gerados para a sociedade, associados à incapacidade de excluir os indivíduos que não contribuem para a provisão do serviço, ajudam a enquadrar as prisões na categoria dos bens públicos tradicionais, ao lado dos serviços de segurança pública e defesa nacional (OSTROM e OSTROM, 1977). Contudo, quando comparado a outros serviços de utilidade pública, o sistema penitenciário apresenta traços peculiares, como ausência de economias de escala capazes de permitir a redução dos custos médios com o aumento da capacidade instalada (CABRAL e AZEVEDO, 2008). De fato, quanto maior o número de prisioneiros em uma unidade penal, mais difícil torna-se a prevenção à formação de gangues e facções, fatores relacionados a rebeliões, fugas e agressões. Por essa razão, alguns governos vêm promovendo o fechamento de grandes unidades em favor de estabelecimentos de menor porte.

No entanto, o que torna o sistema prisional distintivo e complexo, e por isso desafiador aos gestores e acadêmicos debruçados sobre o tema, é a influência que as instituições e as organizações institucionalizadas atuantes no setor exercem

sobre seu funcionamento e, por consequência, em seus resultados. Ocorre que a imbricação existente entre tais entes faz com que sejam pouco eficazes políticas e diretrizes formuladas que, porventura, ignorem os relacionamentos, as tensões e os conflitos existentes em contextos específicos. Dito de maneira mais esquemática, dentre as instituições e organizações institucionalizadas que circundam o sistema prisional figuram entidades ligadas ao sistema de justiça criminal, organismos regulatórios, instituições políticas, organizações externas à organização e, por último, os arranjos informais. Esse conjunto é detalhado a seguir, em uma construção argumentativa que mescla referenciais teóricos e elementos colhidos através da observação da realidade prisional.

#### 4.1. Sistema de justiça criminal

As prisões fazem parte do sistema de justiça criminal juntamente com a polícia, o ministério público, as varas criminais e os tribunais de apelação (VARGAS, 2000). Cada um desses atores é invocado em maior ou menor grau em função do tipo de crime em questão, compondo o que os juristas denominam de ritos processuais.

Para dar início ao processo de cumprimento da pena de privação de liberdade, o indivíduo apenado deveria, em tese, ser submetido a um centro de observação e triagem onde seria conduzida uma avaliação do sentenciado – como forma de atender aos princípios legais de individualização da pena –, o que inclui decisões sobre os estabelecimentos adequados e medidas relacionadas ao tratamento a ser aplicado. Uma vez realizado o exame de suas características, o apenado seguiria para o estabelecimento correspondente para o cumprimento da pena, se possível localizado próximo a sua residência, de maneira a facilitar o ulterior processo de reinserção social, na medida em que, nesse caso, os contatos com os familiares poderiam ser mais frequentes (SAPPORI, 2000). Durante a etapa de cumprimento da pena, os funcionários do estabelecimento penal são os principais interlocutores para as demandas dos internos. Será com eles que os internos travarão contato para as atividades corriqueiras do dia a dia, desde o processo de abertura das celas, passando pelas atividades educacionais e de assistência médica e educacional (CARVALHO, 1998).

Movidos por lógicas instrumentais orientadas à acumulação de benefícios materiais e de afirmação de traços de poder, muitas vezes funcionários das prisões agem em descompasso com os preceitos legais, extorquindo, intimidando e vitimando os internos (CARVALHO, 1998; VARELLA, 1999; SALLA, 2006). Entretanto, os profissionais lotados na unidade penal não são os únicos atores do sistema de justiça criminal que possuem algum tipo de influência sobre o destino dos condenados. Ocorre que, pelo fato de a legislação brasileira preconizar a progressividade da pena, os internos podem solicitar benefícios diversos como a comutação e a mudança de regime

de cumprimento (BRASIL, 1984). Tais demandas são encaminhadas por advogados. À letra da lei, cabe ao Estado o suprimento dos serviços de assistência jurídica de forma gratuita àqueles internos que não possuem condições financeiras de arcar com os custos de tais profissionais – maior parte da população carcerária. Nesse caso, defensores públicos ou advogados constituídos pela administração penitenciária deveriam ser invocados. Porém, a realidade brasileira demonstra que a demanda supera em muito a oferta, fazendo com que, na prática, os presos não obtenham os benefícios previstos pela Lei de Execuções Penais (CABRAL, 2007). Por sua vez, a atuação do setor judiciário não cessa com a condenação do indivíduo, visto que durante o processo de cumprimento da pena é instituída a figura do juiz de execuções penais, cujas atribuições consistem, basicamente, na fiscalização do processo de execução, na apreciação dos benefícios do apenado e na tomada de decisões relacionadas a transferências de internos para outros estabelecimentos (BRASIL, 1984).

Além desses agentes, uma outra organização institucionalizada apresenta interfaces com o sistema prisional, a Polícia Militar (PM) (CRUZ e BARBOSA, 2004). No Brasil, a PM é responsável pela vigilância externa da maioria das unidades penais, por meio da alocação de policiais nas guaritas e nos demais pontos de observação que circundam o estabelecimento. A PM também é acionada para auxiliar os funcionários das prisões no restabelecimento da ordem interna no caso de rebeliões ou motins.

#### 4.2. Organismos reguladores

Em suplemento aos departamentos estaduais de administração penitenciária encarregados da execução penal, o sistema penitenciário possui outros organismos encarregados da fiscalização da aplicação dos dispositivos legais pertinentes. Dentre eles figuram o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que lidam com aspectos consultivos e regulatórios relacionados ao processo de custódia (BRASIL, 1984). Com existência fundamentada pela Lei de Execuções Penais, o Depen é o órgão superior de controle vinculado ao Ministério da Justiça, destinado a acompanhar e zelar pela fiel aplicação da Lei de Execuções Penais e das diretrizes da política criminal emanadas do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Sua finalidade é viabilizar as condições para que se possa implantar um ordenamento administrativo e técnico convergente ao desenvolvimento da política penitenciária. A estrutura do conselho se reproduz nos estados da federação, com as mesmas funções consultivas e fiscalizadoras de seu correspondente no plano nacional, ainda que os conselhos estaduais possam responder pela emissão de pareceres de comutação de pena, livramento condicional e indultos dos internos já condenados custodiados pelo sistema prisional (BRASIL, 1984). Cabe ressaltar o caráter limitado de tais enti-

dades no que tange à capacidade efetiva de implementação de suas ações. Ocorre que o poder de imposição das recomendações engendradas no seio desses órgãos é reduzido, uma vez que as possibilidades de sanções são inexistentes, em função de seu caráter consultivo (CABRAL, 2006). Como as estruturas da administração prisional das diferentes unidades da federação não estão vinculadas a essas instituições reguladoras tampouco são condicionadas por metas atreladas a mecanismos de recompensas e punições (CABRAL, 2007), os pareceres desses órgãos, aos quais os gestores prisionais podem acatar ou não, limitam-se a observações *ad hoc*.

#### 4.3. A dimensão política

O setor prisional também é sujeito à pressão de entidades políticas, com destaque para o poder legislativo: Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas. No que tange aos assuntos ligados ao sistema penitenciário, a pluralidade de seus componentes propicia que se abrigue, sob o mesmo espaço, representantes de convicções dos mais diversos matizes, dos advogados do endurecimento das penas e das soluções pró-cárcere aos defensores dos direitos humanos e da implementação de penas alternativas. A atuação dos deputados, sobretudo os estaduais, se dá por meio de visitas por parte dos membros das comissões às unidades penais, normalmente em articulação com religiosos dedicados à assistência espiritual aos internos, como a Pastoral Carcerária (BAHIA, 1999). Além disso, na atuação parlamentar deve ser destacado o papel de formulação de atos legislativos visando à melhoria das condições do apenado e ao exercício do papel fiscalizador.

Por sua vez, o poder executivo consiste em outro ente político com capacidade de influenciar os resultados do sistema prisional ao aglutinar vários organismos encarregados da administração carcerária. Além de tudo, diante da dificuldade de dissociar a política da administração, as organizações públicas estão sujeitas às pressões de grupos de interesse. A postura refratária ou susceptível aos pleitos encaminhados molda-se em função das convicções dos atores lotados nas posições de comando e decisão. Os fenômenos de *path dependence* observados, pelos quais as escolhas do passado moldam as decisões do presente (PIERSON, 2000), bem como os padrões de equilíbrio existentes (ELSTER, 1994), ajudam a compreender as razões pelas quais é difícil reverter a lógica interna do sistema. De fato, os custos para reversão de determinada trajetória tendem a ser elevados por causa das barreiras impostas por arranjos institucionais consolidados no tecido social (LEVI, 1997). No caso do sistema prisional, permanecem as práticas de truculência no tratamento de internos, em verdade há tempos arraigadas no âmbito da administração penitenciária, ainda que tenham sido engendradas inovações na legislação e pressões institucionais na direção de promover a observação dos direitos humanos básicos. Evidencia-se, assim, o distan-

ciamento entre as ações implementadas e as proposições formuladas, sobretudo quando essas vão de encontro às linhas ideológicas do grupo político dominante e/ou são encaminhadas por grupos rivais.

A manutenção de um determinado arranjo institucional pode ser entendida pela perspectiva dos retornos crescentes associada aos mecanismos de *path dependence* (PIERSON, 2000). Nessa linha, partindo do pressuposto de que os atores políticos direcionam suas condutas de modo a maximizar a possibilidade de continuarem nas esferas de comando e poder (DOWNS, 1957), as políticas penitenciárias são condicionadas, em maior ou menor grau, pelos anseios da sociedade, de modo que as decisões de alocação de recursos efetuadas pelos atores políticos procuram contemplar aspectos que potencializem o alcance de seus objetivos. Assim, em momentos em que a sociedade se sente atemorizada devido à sensação de insegurança são invocadas ações de demonstração de força do aparelho estatal, por mais que se tenham indicativos de que políticas de prevenção são mais eficazes para combater os problemas (SOARES, 2000). Um observador mais atento pode notar que esse tipo de fenômeno tende a corporificar-se nas proximidades de períodos eleitorais ou diante de crimes de grande comoção (CABRAL, 2006).

#### 4.4. As entidades externas

Diversas organizações externas ao sistema prisional vêm condicionando as ações dos gestores do setor, tais como entidades religiosas, entidades de classe e ONGs ligadas à defesa dos direitos humanos (MACAULAY, 2005; CABRAL, 2007).

Os agrupamentos religiosos que emergem dentro dos estabelecimentos penais ocupam papel fundamental na mitigação dos problemas no interior das prisões. Conforme lembra Varella (1999), as organizações religiosas auxiliam no estabelecimento de alguma ordem na confusa vida dos detentos, o que, em verdade, acaba por proporcionar benefícios para os gestores prisionais, na medida em que as tensões internas inerentes ao ambiente carcerário tendem a ser arrefecidas. Em adição, entidades como a Pastoral Carcerária, ligada à igreja católica, alcançaram relativo êxito em conquistar a confiança dos internos justamente pelas denúncias de irregularidades relacionadas à existência de práticas de tortura no interior dos estabelecimentos penais (CABRAL, 2006).

Associações classistas, como a Ordem dos Advogados do Brasil, sindicatos de funcionários do sistema prisional, ONGs ligadas à defesa dos direitos humanos (tais como a Anistia Internacional e a *Humans Right Watch*) e organismos multilaterais (Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos), ao atuarem sobre o sistema prisional, possuem capacidade para afetar seu desempenho medido pelos indicadores apropriados. Com efeito, organizações internacionais podem exercer pressões diplomáticas, ao passo que organizações classistas podem influenciar seus membros de

acordo com seus interesses. Advogados ao mesmo tempo em que podem, por exemplo, organizar mutirões para conferir maior celeridade aos processos dos indivíduos condenados, podem realizar gestões para evitar revistas de seus pares em unidades penais. Sindicatos de agentes penitenciários, por sua vez, tanto podem denunciar as más condições de trabalho a que estão submetidos quanto agir de forma corporativista na defesa de filiados corruptos.

Dentro desse cenário apresentado até aqui, seria razoável admitir que a força resultante das diferentes pressões institucionais gera reações nos estabelecimentos penais, numa analogia à física clássica. A tais pressões devem ser somadas aquelas exercidas pelos arranjos informais dos internos, observados a seguir.

#### 4.5. O arranjo do submundo dos cárceres

Em seu aspecto informal, as instituições no setor prisional materializam-se nas regras estabelecidas e incorporadas pelos internos. A emergência e a cristalização dos códigos informais guardam relações com os códigos de conduta inerentes às atividades criminais e às restrições formais impostas. Entre essas restrições destacam-se o próprio afastamento do convívio social em si, imposto pela pena de privação de liberdade, a supressão do amparo formal às trocas entre presidiários, o que inclui a proibição do uso de moeda e, de modo mais geral, o banimento formal de direitos de propriedade privados (CABRAL e AZEVEDO, 2008); a despersonalização gerada pelo ambiente carcerário, no qual o indivíduo apenado passa a ser reconhecido como um número, quando muito pela alcunha (VARELLA, 1999).

O processo de marginalização dos condenados – impetrado por uma sociedade que, embora reconheça a necessidade de reinserção social do condenado (conforme expresso na Lei de Execuções Penais), encara o prisioneiro como mal a ser evitado e que, na medida do possível, deve permanecer isolado e sofrer na carne as mazelas do cárcere como forma de expiar sua culpa (FOUCAULT, 1987) – estaria contribuindo para o surgimento de facções organizadas<sup>(2)</sup>. A expansão da esfera de influência dessas organizações para além dos muros das prisões (SALLA, 2006) contribui para o aumento da sensação de insegurança e, a reboque, da crença de que as prisões são estabelecimentos que não cumprem seus papéis de proteção da sociedade contra os indivíduos de condutas desviantes (CABRAL, 2006).

A eficácia do sistema de monitoramento depende do entendimento da ordenação social dos presidiários e suas normas de conduta (CARVALHO, 1998). Com efeito, os gestores prisionais utilizam com frequência estruturas de informantes recrutados entre os próprios internos (CARVALHO, 1998; VARELLA, 1999; AMORIM, 2004). Conforme apreendido durante a pesquisa de campo, as principais informações fornecidas estão relacionadas às articulações urdidas pelos in-

ternos para tentar viabilizar fugas e rebeliões, às disputas internas, às relações de débito e crédito entre os internos. Inclui também a delação das pessoas que estão agindo como **mulas** (pessoas que fazem o transporte de drogas, armas e outras substâncias proibidas para a parte interna da prisão).

A alocação dos indivíduos que farão parte da turma da limpeza ou da distribuição da comida na prisão é realizada em muitos estabelecimentos penais pelos próprios líderes dos internos (VARELLA, 1999). Isso se dá, sobretudo, em unidades em que o grau de coesão e articulação dos prisioneiros é bastante desenvolvido, a exemplo das prisões de São Paulo. De acordo com Etzoni (1989), aceitar as pressões estabelecidas pelos líderes informais seria a maneira de um agente penitenciário manter a cooperação dos presos.

Nessa linha, a corrupção figura como elemento central das instituições informais que atuam no sistema prisional. A mais evidente fonte de corrupção decorre da associação ilícita de agentes do sistema prisional com internos. As entrevistas realizadas revelaram que dentre os supostos incentivos para esse padrão de cooperação entre detentos e agentes operacionais estariam os baixos salários recebidos pelos funcionários do sistema e pelos policiais militares que realizam a segurança da unidade<sup>(3)</sup>; além, naturalmente, da forma de organização do trabalho que faz com que seja inevitável o contato direto desses profissionais com internos com poder econômico e/ou intimidatório. Muitas vezes, para os funcionários do sistema, ceder à pressão dos internos é uma forma de garantir a própria segurança e a de seus familiares, conforme relato colhido em campo:

- “[...] lá dentro a pressão é forte. Os xerifes (líderes dos internos) costumam pressionar os agentes para facilitar a entrada de entorpecentes na unidade, muitas vezes ameaçando seus familiares” (Agente Penitenciário 1).

Acrescente-se, a esse problema, a falta de transparência inerente à atividade prisional, o que faz com que seja difícil provar desvios de conduta dos atores envolvidos com a custódia.

## 5. CONFLITOS E TENSÕES ENTRE OS ATORES LIGADOS AO SISTEMA PRISIONAL

A interação entre os diversos atores envolvidos com o sistema prisional gera uma série de conflitos e tensões. Tais fricções podem ser divididas em conflitos entre os próprios atores formais e entre esses e os arranjos informais.

O caráter enraizado das tensões faz com que seja difícil a determinação da gênese dos conflitos que engendram determinadas situações. Por exemplo, a ocorrência de rebeliões pode ser entendida como fruto de diversas causas, desde a inoperância das instituições judiciais responsáveis, passando pela truculência dos agentes encarregados da custódia ou pelos interesses de facções organizadas para o crime, como também

fruto da combinação de todos esses fatores. Nessa linha, Salla (2006), ao analisar o perfil das rebeliões no sistema carcerário brasileiro, sublinha o papel dos interesses instrumentais de grupos criminosos organizados na deflagração desses movimentos, demonstrando que os motins têm tido como mola mestra intenções deliberadas de ressignificar, reposicionar as lideranças e as acomodações entre os próprios presos. Assim, as atenções aqui são dirigidas para as diferentes possibilidades de tensões que podem influenciar os resultados das unidades penais, materializados em seus indicadores de desempenho, sem a pretensão de hierarquizar os fatores existentes, em termos de seu potencial contributivo para a conformação dos resultados observados.

Como ponto de partida, toma-se o sistema legal brasileiro que propicia a emergência de diversas possibilidades de recursos legais e de julgamentos em diferentes instâncias (CABRAL, BARBOSA e LAZZARINI, 2008). Além disso, não é incomum observar, na prática, a falta de pessoal administrativo nas cortes e o número reduzido de defensores públicos (provedores da assistência jurídica à maior parte dos internos do sistema). A combinação desses elementos faz com que o sistema legal brasileiro seja lento em face das reais necessidades do sistema prisional. Como resultado, são frequentes os casos de indivíduos reclusos aguardando julgamento ou resultado de recursos e até mesmo com pena já prescrita (BAHIA, 1999), não obstante o fato de a superlotação ser um dos problemas que mais afetam o desempenho das prisões brasileiras (CABRAL e AZEVEDO, 2008). Nesse caso, a distância entre a letra da lei e a realidade é acentuada. Alguns dos estabelecimentos penais visitados pela *Humans Right Watch* no Brasil não recebiam a visita das autoridades de fiscalização e de suporte havia meses e até anos (HUMANS RIGHT WATCH, 1998). Em boa parte, as razões para explicar o ocorrido residem na falta de profissionais para executar as tarefas. Segundo um membro do sindicato dos agentes penitenciários do estado da Bahia, entrevistado por um dos autores, a relação em meados de 2006 era de um defensor público para cada 1.000 presos nos estabelecimentos penais da capital baiana, o que torna o atendimento inviável e sujeito ao clientelismo e à corrupção. Conforme pôde ser observado por meio de entrevistas com vários profissionais atuantes no sistema de justiça criminal, o setor judiciário igualmente sofre de carência de profissionais para analisar os processos, acarretando atrasos na análise dos pleitos dos internos. No entanto, os problemas observados nas unidades penais relacionados à atuação dos magistrados não se devem somente à falta de estrutura material do setor judiciário. A falta de critérios objetivos na alocação de presos condenados e provisórios no seio dos respectivos estabelecimentos previstos em lei acaba por contribuir para a geração de contenciosos aos gestores das unidades prisionais (AMORIM, 2004).

Igualmente, são observados graus de discricionariedade na atuação dos diretores das unidades penais. As análises da

literatura publicada sobre o tema e as observações de campo permitem assinalar que a direção dos estabelecimentos penais possui papel preponderante na conformação do clima interno da unidade, podendo, por meio de sua atuação, agilizar ou atrasar os processos de progressão penal (recursos, *habeas corpus*, etc.) visto que seu parecer sobre o comportamento dos internos pode ter influência direta na decisão a ser tomada pelo magistrado responsável. Além disso, da maneira como as estruturas de poder estão configuradas, na maior parte das prisões a cúpula diretiva detém os mecanismos de regulação de insumos básicos ao funcionamento da unidade, tais como rotinas de atendimento hospitalar, fornecimento de medicamentos, suprimento de alimentação, além das rotinas de inspeção e do fluxo de visitantes (CARVALHO, 1998; VARELLA, 1999). Dessa maneira, a falta de transparência nas decisões tomadas, em verdade reforçada pela institucionalização de estruturas refratárias à supervisão e ao controle externo (MACAULAY, 2005; CABRAL, BARBOSA e LAZZARINI, 2008), contribui para a abertura de janelas de oportunidades para arranjos ilícitos entre internos e autoridades envolvidas no processo de custódia. Durante as entrevistas, internos, dirigentes prisionais e agentes penitenciários corroboraram a visão acima, frequentemente relatando evidências anedóticas sobre experiências de corrupção no interior do sistema prisional, as quais serão omitidas por razões de espaço.

Consoante com as teorias institucionais utilizadas como referenciais de suporte (NORTH, 1990; WILLIAMSON, 2000; SCOTT, 2008), as disfuncionalidades observadas apresentam ligações com a forma com que as instituições e organizações institucionalizadas que permeiam o sistema prisional são estruturadas em seus aspectos instrumentais e simbólicos. De um lado, o modelo vigente no Brasil possibilita o surgimento de uma série de inconsistências em função das possibilidades de conflitos entre os membros das administrações prisionais estaduais e os demais órgãos envolvidos com as políticas penitenciárias. Por exemplo, apesar da existência de entidades com funções regulatórias como o Depen e o CNPCP, os estados não são obrigados a cumprir as diretrizes estabelecidas por esses organismos, de modo que se observa, na prática, grande variedade entre as políticas penais estaduais, o que dificulta o cumprimento dos preceitos de uma diretriz nacional, emblematicamente pela Lei de Execuções Penais. A análise de realidades de três unidades da federação demonstra que a falta de uniformidade entre os diferentes sistemas prisionais estaduais impede que se saibam quais são os resultados agregados de indicadores de desempenho das prisões brasileiras. Por exemplo, os custos em cada estado refletem diferentes níveis de tratamento oferecido aos internos. As várias maneiras utilizadas para consolidar os componentes de custeio fazem com que os valores apresentados para o custo por interno não sejam comparáveis. Essa falta de padronização torna pouco precisa qualquer análise agregada do setor prisional, impondo, assim, barreiras adicionais à formulação de políticas

públicas adequadas, o que contribui para a ampliação dos problemas existentes. Sobre esse aspecto, Miller (2000) lança algumas luzes ao ponderar que a falta de funcionalidade das instituições não reside na natureza não instrumental das escolhas institucionais, mas sim na própria escolha deliberada dos atores. O autor reconhece que muitas decisões são advindas de um cálculo racional que pondera os objetivos e as restrições, chegando a soluções ótimas. Sem embargo, a observação da realidade demonstra que os resultados decorrentes das ações instrumentais dos atores resultam em instituições subótimas, tal qual num dilema dos prisioneiros em que o produto resultante, quando cada jogador escolhe uma estratégia dominante, corresponde à pior escolha sob o ponto de vista agregado (ELSTER, 1994; MILLER, 2000).

Naturalmente, embora os aspectos técnicos e instrumentais sejam essenciais ao funcionamento adequado das organizações, o exame dos fatores simbólicos também ajuda a compreender a realidade do sistema prisional. Defensores do endurecimento das penas confrontam-se com aqueles que advogam em favor do respeito aos direitos e à dignidade humana. Responsáveis pelas áreas de segurança pública, não raro, divergem publicamente das condutas empreendidas por seus colegas da administração prisional. Governadores culpam o governo federal pelos problemas, não obstante o fato de a custódia dos presos ser de competência estadual. Membros do ministério público criticam os do judiciário por concederem indultos e permissões de saídas em datas especiais a prisioneiros, embora eles estejam previstos em lei, e assim por diante. As passagens acima encontram amparo em Scott (2008, p.215) quando o autor afirma que o ambiente institucional de muitas organizações é fragmentado e pleno de conflitos. Como as organizações possuem atributos variáveis e ocupam diferentes posições no campo organizacional, os efeitos institucionais ficam longe de ser uniformes, ora respondendo às pressões institucionais em plena conformidade, ora desafiando-as de maneira assertiva.

Com impactos diretos sobre os resultados de desempenho dos estabelecimentos penais, as tensões geradas por essas forças contribuem para a emergência de um sistema multifacetado, que ao final não tende nem a uma direção, nem a outra; o que de certa forma reflete a pluralidade das forças políticas presentes nas instituições e organizações formais brasileiras e, por extensão, da própria sociedade. Utilizando a expressão cunhada por Elster (1994), estabelece-se, dessa forma, um equilíbrio múltiplo, característico de situações difíceis em que alguns preferem determinada situação e outros gostariam que sobrevivesse outro padrão de equilíbrio, ressaltando a existência de um desequilíbrio intrínseco ao longo do processo de interação. Como consequência, os interesses dos atores envolvidos são acomodados, sem que transformações radicais sejam empreendidas. Todos esses fatores ajudam a compreender as dificuldades de existência de uma coordenação única, que seja capaz de levar a um padrão de conduta uniforme do sistema



prisonal nas diferentes unidades da federação, minando eventuais convicções de que a estruturação burocrática *per se* é capaz de promover a coesão institucional.

Convém colocar em perspectiva também as tensões entre os atores principais do sistema prisional: os profissionais diretamente envolvidos com a administração e operação dos estabelecimentos penais e os internos. Conforme lembra Etzoni (1989), em organizações coercitivas como as prisões, o efetivo controle operacional das organizações tende a dividir-se entre os líderes oficiais e líderes informais. Apesar de os funcionários da prisão, em tese, ditarem as regras, parte significativa do poder para controlar os internados está nas mãos de líderes entre os prisioneiros, sem posição oficial nos organogramas (CARVALHO, 1998; VARELLA, 1999). A capacidade da prisão para controlar os presos depende do poder coercitivo que os oficiais detêm e das relações entre os oficiais da prisão e os líderes informais dos internos. Por isso, quando da tentativa de isolamento da liderança informal, as práticas colaborativas diminuem culminando com a provocação de motins (SALLA, 2006), o que sinalizaria uma incompatibilidade entre coerção e liderança formal eficiente. Com efeito, quando as autoridades desejam ressaltar seu poder discricionário (seja por convicção, seja por apelo midiático), opta-se pelo endurecimento das leis. O resultado de tais ações materializa-se no acirramento da truculência dos dois lados e na conseqüente instauração de um ambiente instável na unidade, até mesmo a ponto de, temendo por sua segurança, serem poucos os diretores de unidades penais que se arriscariam a circular pelos pátios e galerias reservadas aos internos nessas circunstâncias, conforme pôde ser capturado durante as entrevistas.

Assim, de maneira a preservar um ambiente interno adequado e também resguardar sua integridade física, os diretores dos estabelecimentos penais procuram estabelecer boas relações não apenas com os líderes informais dos apenados, mas também com os responsáveis pelas varas criminais e de execuções penais, sobretudo no que se refere à articulação do fluxo de entrada e de saída de internos. Procura-se evitar ao máximo a expedição de guias de recolhimento que gerem superpopulação na unidade, ao mesmo tempo que diligências podem ser realizadas junto ao poder judiciário visando aumentar a celeridade nos processos relacionados à progressão de pena (CABRAL e AZEVEDO, 2008). Pelo que pôde ser absorvido por meio de entrevistas com os atores, os administradores prisionais tendem a desenvolver práticas colaborativas junto a judiciário, ministério público e defensoria pública, não raro suportadas por relacionamentos pessoais e dependentes da empatia entre os ocupantes dos cargos. Em seu turno, a presença de dificuldades no relacionamento entre dirigentes prisionais e magistrados configura-se como fonte potencial de problemas ao funcionamento adequado da unidade penal. A opinião de um diretor entrevistado corrobora essa visão:

- “[...] um bom juiz na VEP (Vara de Execuções Penais) é essencial para tocar bem a cadeia [...]. É preciso que o juiz

conheça a realidade da unidade e dos presos da região. O juiz XXX da comarca YYY, por exemplo, conhece os detalhes de cada um que ele mandou para a prisão. Com ele não tem esse negócio de preso com pena vencida [...]” (Diretor de Unidade 3).

A organização prisional ganha contornos de complexidade, sobretudo devido à forma de estruturação dos internos. De fato, diante do atual estado de parte significativa das prisões brasileiras, marcadas por um ambiente interno hostil e violento, uma das melhores formas para os prisioneiros garantirem sua sobrevivência intramuros é através da manutenção de conexões com o mundo do crime ou da criação de novos contatos (CARVALHO, 1998). Para aqueles abandonados por suas famílias e/ou desprovidos de condições financeiras, a prestação de serviços aos líderes informais é uma forma de garantir sua proteção e de pagar pelos favores propiciados, ao estilo da máfia italiana: “Eu lhe faço um favor e você me faz um favor, *capisci?*” (AMORIM, 2004, p. 129). Nesse intercâmbio, os devedores de favores podem atuar como executores de vinganças pessoais ou assumir a culpa de crimes efetuados por outrem (SALLA, 2006). Instaura-se um círculo vicioso, cujo início poderia ser remontado à ausência do Estado em fornecer condições dignas de encarceramento, uma vez que a falta de assistência constitui uma das fontes de cooptação de novos ingressantes para o crime. Eventuais mudanças nos padrões atuais de funcionamento do sistema prisional tendem a conflitar com os interesses cristalizados daqueles que se beneficiam de alguma maneira do *status quo*. Analisando a questão sob a ótica da correlação de forças existentes, pode-se recorrer a Elster (1994, p. 135-136) para uma compreensão mais acurada. Para o autor, a perpetuação de um padrão de equilíbrio nesses moldes interessa aos “fracos”, pois sem tal ordenamento não sobreviveriam no estado de natureza, diferentemente dos “fortes”. Esses últimos utilizam seu maior poder de barganha para impor seu equilíbrio preferido.

Não obstante, há clamores por mudanças na configuração do atual ambiente institucional e organizacional. Seus limites e possibilidades são focalizados adiante.

## 6. MUDANÇAS NO SISTEMA PRISIONAL

Do exame das seções anteriores, observou-se que o sistema prisional é conformado por um conjunto de instituições e organizações institucionalizadas que se relacionam. Em seu âmbito formal, o processo de câmbio institucional passa por mudanças nas organizações que o compõem. Nesse ponto, organizações institucionalizadas e instituições confundem-se, podendo no caso do sistema prisional ser tomadas como dotadas de características próximas, algumas vezes tratadas quase como sinônimos. Uma prisão, ao tempo em que é uma organização com objetivos e padrões mais ou menos claros em termos de divisão do trabalho, poderia ser também considerada

uma organização institucionalizada, uma vez que se edifica sobre mitos e práticas arraigadas e amplamente aceitas por seus membros, da mesma forma que Cruz e Barbosa (2004) e Gomes-Filho (2009) consideram as organizações policiais. Esse conceito é extensivo a alguns dos atores ligados ao sistema prisional, tais como o judiciário e estruturas subjacentes (ministério público e defensorias públicas) e algumas ONGs (como a Pastoral Carcerária), que apresentariam as características de longevidade, estabilidade, utilidade e ação sob domínios específicos, típicas de organizações institucionalizadas (GOMES-FILHO, 2009).

É evidente que o atual estado insatisfatório do sistema prisional requer câmbios de ordem institucional. No entanto, se o cenário alarmante dos cárceres é notório, o que explica a ausência de mudanças no setor relacionadas a melhorias em seus indicadores de desempenho, materializados por fugas, rebeliões, reinserção social e reincidência criminal? Seguindo a linha de raciocínio do presente trabalho, a resposta para esse questionamento repousa na dificuldade para o empreendimento de mudanças nas instituições e organizações institucionalizadas que moldam os incentivos, as condutas empregadas pelos atores envolvidos e os resultados do sistema prisional.

A análise das mudanças institucionais no sistema prisional requer o entendimento dos impulsionadores e dos condicionantes para esse processo de reconfiguração. De forma esquemática, Stajn e Aguirre (2005) observam que as alterações institucionais podem ser fruto de mudanças tecnológicas, da evolução do conhecimento e da busca de novos valores sociais que geram novas necessidades e, por consequência, outra formulação normativa. Nessa linha, considerando a existência de pressões no sentido de maior controle nos gastos governamentais e da adoção de práticas gerencialistas no seio da administração pública, faz pouco sentido a não utilização de recursos como as videoconferências para as audiências ocorridas durante o processo de execução penal, tendo em vista o potencial de economia proporcionado pela adoção desse tipo de prática; ou mesmo a participação de atores não estatais em funções acessórias à atividade de execução penal.

Visões como a acima, que refletem um padrão de racionalidade utilitária, encontram resistências decorrentes da própria conformação das estruturas sociais, da mesma maneira que encontram orientações calcadas em padrões de racionalidade substantiva, com o agir baseado em valores. Sucede que o sistema prisional é sujeito à influência de uma série de atores, não raro com visões de mundo e lógicas contraditórias entre si, todos eles buscando, em maior ou menor intensidade, o atendimento de suas preferências. Nesse ponto, como assevera Abrucio (1998), a eficácia das pressões exercidas dependerão da maneira como os atores estão posicionados na sociedade para se fazerem ouvir, de modo que os grupos de interesse com maior musculatura possuem maior probabilidade de ver seus pleitos encaminhados. O conflito entre as diferentes

instituições e organizações que conformam o sistema prisional colabora para que as pressões dos grupos de interesse não sejam totalmente correspondentes a seus anseios originais, no que tange a mudanças na legislação ou às condutas empreendidas pelos agentes governamentais.

Destarte, apesar da urgência de câmbios nas estruturas do sistema prisional, é preciso reconhecer a lentidão inerente aos processos de mudança institucional. Essa inércia institucional pode ser explicada pela funcionalidade e pela adaptabilidade dessas normas ao contexto em que estão inseridas. Assim, Williamson (2000) pontua que mudanças no ambiente institucional formal (regras jurídicas, políticas, delineamento dos direitos de propriedade, etc.) são demoradas, sobretudo em função dos mecanismos *path dependence* já comentados, de maneira que alterações nas estruturas de governança e nas condutas empreendidas pelos agentes tardariam de um a dez anos (WILLIAMSON, 2000). Isso é demonstrado no sistema prisional, na medida em que o ténue equilíbrio institucional vigente interessa a alguns atores em função das vantagens auferidas (ELSTER, 1994). De fato, recorrendo à expressão de Elster (1994), a alteração do equilíbrio de tráfego não tende a ser desejada por funcionários envolvidos em arranjos ilícitos com internos, uma vez que estruturas organizacionais e institucionais que tragam em seu bojo aspectos relacionados à transparência das atividades e aos mecanismos de punições críveis no caso da comprovação de condutas indesejáveis podem afetar a maximização das preferências individuais daqueles que obtêm vantagens com o modelo vigente. Além disso, uma vez que o conjunto que conforma o sistema prisional é composto por instituições e organizações formais e informais, a partir dos choques observados entre essas esferas possuidoras de lógicas distintas, é bastante provável a existência de um descompasso entre as normas sociais e as normas jurídicas positivadas, por conta da demorada apreensão dos atores sociais, conforme bem lembram Stajn e Aguirre (2005).

Tais ponderações sinalizam que a efetivação de mudanças nas estruturas institucionais que compõem o sistema prisional tende a ser parcimoniosa, salvo na ocorrência de revoluções ou de distensões institucionais mais abruptas, por mais que haja o reconhecimento e o clamor por parte da sociedade em relação à adoção de transformações substanciais no setor.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema prisional possui características que o distinguem de outros serviços de utilidade pública. Sua complexidade é ampliada em função do conjunto de instituições e de organizações, em especial aquelas institucionalizadas que o conformam: os poderes legislativo, executivo e judiciário, as organizações externas ao sistema, tais como ONGs e agrupamentos religiosos, as entidades regulatórias e consultivas e, também, as normas informais de conduta oriundas dos códigos dos

presos e das crenças da sociedade em relação ao ambiente carcerário. A interação entre esses diferentes componentes não é isenta de conflitos e acaba por influenciar os resultados aferidos pelos indicadores de desempenho do setor prisional (fugas, agressões, rebeliões, taxas de reincidência criminal, custos de operação, dentre outros). O próprio delineamento de políticas públicas para o setor – o que dentre outras medidas, pode também incluir decisões voltadas à participação ou banimento de atores privados na provisão de serviços prisionais – é igualmente condicionado pela resultante das forças que agem e pressionam o sistema prisional, sendo orientadas na direção daqueles com maior musculatura.

Ao longo das discussões apresentadas neste artigo, pode-se observar que, em sociedades democráticas, marcadas pela inexistência de revoluções ou rupturas institucionais abruptas, a transformação das instituições e das organizações que conformam o sistema prisional tende a ocorrer de forma parcimoniosa e gradual. Apesar do reconhecimento de que mudanças institucionais não se processam corriqueiramente e da consciência a respeito do longo caminho a ser percorrido, faz-se mister em algum momento iniciar as transformações para que o atual *status quo*, afrontoso ao interesse coletivo, seja alterado. Como parte das ações, é desejável que pesquisadores de diversas áreas do conhecimento além da esfera jurídica devam esforços no intuito de conhecer as peculiaridades

dos elementos que compõem o setor prisional. A observação da realidade atual e a definição de indicadores de desempenho e de suas metas, baseadas na intenção de estado futuro, poderiam atuar como substrato para nucleação das mudanças necessárias à melhoria nos padrões de gestão do sistema prisional. A manutenção dos padrões atuais, comprovadamente ineficazes, contribui para a amplificação dos problemas do sistema prisional, tornando proibitivos os custos futuros para sua resolução.

Deve-se, no entanto, de antemão, reconhecer que algumas mudanças são mais rápidas de serem implementadas, outras mais lentas, o que torna mais urgente o empreendimento de ações concretas para mitigar os problemas existentes e atenuar o *gap* entre discurso e prática.

Perceber o sistema prisional como um *nexus* de instituições e organizações institucionalizadas convida a reflexões em patamares superiores à mera gestão burocrática orientada à maximização de resultados. Em um equilíbrio de forças internas e de interesses que se suportam mutuamente, e cuja estabilidade é a própria confirmação de sua rigidez a impulsos ambientais externos, seria necessário mudar os alicerces do sistema em si, a começar pela imagem de depósito de pessoas indesejáveis. Enquanto a sociedade persistir com esse imaginário, é incerto o resultado de medidas mitigadoras do problema. ♦

## NOTAS

- (1) O termo sistema prisional é aqui utilizado para caracterizar o conjunto de organizações envolvidas com a função de operacionalizar as penas de privação da liberdade previstas no ordenamento legal, podendo, no âmbito do presente trabalho, ser assumido como sinônimo das expressões: setor carcerário, setor prisional e sistema penitenciário, por exemplo.
- (2) Não se pretende argumentar pela relação de causalidade entre o tratamento imposto aos condenados e o

surgimento de gangues. Elas possuem uma gênese mais complexa e espera-se que em um ambiente fechado apareçam grupos coesos (ETZONI, 1989; AMORIM, 2004). O que é proposto é que esses grupos têm uma razão a mais de existência na reação ao tratamento imposto.

- (3) A cessação da corrupção mediante mera elevação de salários é contestável. Os casos de corrupção envolvendo juízes e desembargadores são exemplos contrafactuais (CABRAL, 2007).

## REFERÊNCIAS

- ABELL, P. The new institutionalism and rational choice theory. In: SCOTT, W.R.; CHRISTENSEN, S. *The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies*. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- ABRUCIO, F. Os avanços e os dilemas recentes do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p.173-200.
- AMORIM, C. *PCC e CV: a irmandade do crime*. Rio de Janeiro: Record, 2004. 500p.

- ARGIRYS, C.; SCHÖN, D. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1978. 344p.
- BAHIA. *Relatório sobre as condições das prisões na Bahia*. Salvador: Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa da Bahia, 1999.
- BRASIL. Lei n.7.210/84. *Lei de Execuções Penais*, 1984. Legislação on-line. Disponível em: <bdtextual.senado.gov.br/bdcoi/legbra/legbra.htm>. Acesso em: 9 jul. 2003.
- CABRAL, S. *Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional*. 2006. 292f.

- Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA-UFBA), Salvador, Bahia, Brasil.
- CABRAL, S. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da Nova Economia Institucional. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v.14, n.40, p.29-47, jan./fev./mar. 2007.
- CABRAL, S.; AZEVEDO, P.F. The modes of provision of prison services in a comparative perspective. *Brazilian Administration Review*, Curitiba, v.5, n.1, p.53-69, jan./jun. 2008.
- CABRAL, S.; BARBOSA, A.C.; LAZZARINI, S.G. Monitorando a polícia: um estudo sobre a eficácia dos processos administrativos envolvendo policiais civis na corregedoria geral da Bahia. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v.15, n.47, p.87-105, out./nov./dez. 2008.
- CARVALHO, E. *A mácula do crime*. Belo Horizonte: Ciências Jurídicas, 1998.
- CRUZ, M.V.G.; BARBOSA, A.C.Q. Análise institucional da segurança pública: um caso de polícia no Brasil In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Anpad, 2004. 1 CD-ROM
- DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. Introduction: the discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (Ed.). *The Sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2005. p.1-32.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
- ELSTER, J. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- ETZONI, A. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1989.
- FONTANA, A.; FREY, J.H. The interview: from neutral stance to political involvement. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (Ed.). *The Sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2005. p.695-728.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GOMES-FILHO, N. *Uma análise da política de integração de polícias estaduais brasileiras sob a ótica do institucionalismo sociológico*. 2009. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil.
- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, Oxford, v.XLIV, p.936-957, Dec. 1996.
- HALL, R. *Organizações: estrutura e processos*. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.
- HUMANS RIGHT WATCH. *O Brasil atrás das grades*. 1998. Disponível em: <www.hrw.org/portuguese/reports/presos/prefacio.htm>. Acesso em: 18 jun. 2005.
- LEVI, M.A. Model, a method, and a map: rational choice in comparative historical analysis. In: LICHBACH, M.I.; ZUCKERMANN, A.S. (Ed.). *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p.19-41.
- MACAULAY, F. Parcerias entre estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v.2, n.2, p.147-173, jan./jun. 2005.
- MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Chicago, v.83, n.2, p.340-363, Sept. 1977.
- MILLER, G. Rational choice and dysfunctional institutions. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Hoboken, NJ, v.13, n.4, p.535-547, Oct. 2000.
- NEE, V. *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998a.
- \_\_\_\_\_. Norms and networks in economic and organizational performance. *American Economic Review*, Pittsburgh, v.88, n.2, p.85-89, May 1998b.
- NIELSEN, K. Institutional approaches in the social sciences: typology, dialogue and future challenges. *Journal of Economic Issues*, Lewisburg, PA, v.XXXV, n.2, p.505-516, June 2001.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p.
- OSTROM, V.; OSTROM, E. Public goods and public choices. In: SAVAS, E.S. (Ed.). *Alternatives for delivering public services: toward improved performance*. Boulder: Westview Press, 1977. p.7-49.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, Washington, v.94, n.2, p.251-267, June 2000.
- SALLA, F. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, v.8, n.16, p.274-307, jul./dez. 2006.
- SAPPORI, L.F. Uma abordagem organizacional da justiça criminal na sociedade brasileira. In: CERQUEIRA, D.;

## REFERÊNCIAS

- LEMGRUBER, J. (Org.). *4º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2000.
- SCOTT, W.R. Introduction: institutional theory and organizations. In: SCOTT, W.R.; CHRISTENSEN, S. *The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies*. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks: Sage, 2008.
- SEWELL, W.H. A theory of structure: duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, Chicago, v.98, n.1, p.1-29, July 1992.
- SIMON, H. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: MacMillan, 1957.
- SOARES, L.E. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 480p.
- STAJN, R.; AGUIRRE, B. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, D.; STAJN, R. (Org.). *Direito e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.228-243.
- STAKE, R.E. *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- STEBBINS, R. *Exploratory research in the social sciences*. Thousand Oaks: Sage, 2001.
- VARELLA, D. *Estação Carandiru*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 297p.
- VARGAS, J. Uma alternativa metodológica para o uso e a interpretação das fontes de informações dos sistemas de justiça criminal. In: CERQUEIRA, D.; LEMGRUBER, J. (Org.). *4º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2000.
- WILLIAMSON, O.E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, v.38, n.3, p.595-613, Sept. 2000.

## ABSTRACT

**Prisons as a nexus of institutionalized organizations and institutions**

This paper intends to understand the nexus of the set of institutionalized organizations and institutions that permeate the correctional system. It identifies how the collaboration and the friction found among the several entities of the prison service can shape and explain its performance. To this end, the paper resorts to institutional theory. It also analyses the dynamics of the Brazilian entities of the correctional sector. The authors resorted to a qualitative approach with documentary analysis and to 23 in-depth interviews with actors from three Brazilian states. The paper emphasizes that improving prison service performance indicators relies on changes in the institutional environment. It also recognizes that such changes cannot be rapidly processed.

**Keywords:** correctional system, institutions, institutionalized organizations, prisons.

## RESUMEN

**El sistema carcelario como un *nexus* de instituciones y organizaciones institucionalizadas**

En el presente trabajo se intenta comprender el conjunto de instituciones y organizaciones institucionalizadas que permean el sistema carcelario, identificando cómo la colaboración, los conflictos y las tensiones existentes entre las diversas organizaciones e instituciones que integran dicho sistema le dan forma y explican su desempeño. Para ello, en el aspecto teórico, se utiliza la teoría institucional, en sus vertientes sociológica y económica. Se cree que la incorporación de elementos simbólicos e instrumentales al análisis es esencial para la comprensión del sistema carcelario. En cuanto al punto de vista metodológico, se realiza un abordaje cualitativo de naturaleza exploratoria. Para la recolección y análisis de datos, se realizaron estudios de documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas en profundidad con 23 actores relacionados a la administración penitenciaria en tres estados de Brasil: Bahia, Paraná y São Paulo. En este artículo se pretende llamar la atención a la necesidad de cambios en las estructuras institucionales del sector carcelario, de manera a mejorar su desempeño, aunque se reconoce que dichos cambios tienden a no procesarse rápidamente en virtud del grado de equilibrio alcanzado por el sistema.

**Palabras clave:** sistema carcelario, instituciones, organizaciones institucionalizadas, cárceles.