

AS ORIGENS DA ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIIS – HISTÓRICO DE IMPLANTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

STEPHANE SILVA DE ARAÚJO
ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIIS/DEPEN/MJSP

Resumo

O sistema penitenciário brasileiro, considerado caótico, encontra em seus servidores um dos elementos diferenciais na tentativa de sua reconfiguração. Assim, justificam-se os estudos que propõem maior proximidade com instituições que intencionam o aprimoramento profissional destes. Neste ensaio, em especial, objetiva-se historicizar a institucionalização da Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN). Para tanto, como metodologia se adotou e desenvolveu a análise documental de registros oficiais que tratam da temática de modo a reconstituir os principais fatos referentes à materialização da Política de Educação em Serviços Penais, no âmbito da União. Como principal resultado, além da produção de um panorama histórico acerca da institucionalização da ESPEN, os achados levam a considerar que se trata de movimento inaugurado pelo menos na década de 1980.

PALAVRAS-CHAVE: Escola Nacional de Serviços Penais. Educação em Serviços Penais. Servidores das Carreiras Penais.

INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro é composto por uma complexidade de fatores que o conferem certo estigma relacionado à constante inobservância do respeito aos direitos da pessoa presa. Como exemplo de tal afirmação, pode-se citar as rebeliões que, com maior intensidade desde o início de 2017, têm evocado situações tidas como extirpadas da sociedade, até então. O caos, reconfigurado, instala-se em algumas unidades penais brasileiras, apresentando elevado contingente de pretextos e tardia ação efetiva para o seu combate.

Nesse cenário, o elemento humano ganha destaque no enfrentamento da conjuntura crítica que se estabeleceu. A expertise dos servidores que atuam no sistema prisional passa a ser evidenciada, e, por conseguinte, o quadro de recursos humanos é encarado como um dos fatores essenciais para o desenvolvimento de práticas e rotinas adequadas nos espaços de privação e restrição de liberdade¹. Não

1 Compreende-se que outros fatores se configuram como essenciais ao enfrentamento da crise do sistema carcerário brasileiro, tais como a redução do déficit de vagas, a reestruturação arquitetônica de determinadas unidades penais, a modernização de equipamentos e instrumentos necessários à atuação profissional nas prisões, maior financiamento de atividades voltadas à materialização das assistências garantidas na Lei de Execução Penal, a oferta de políticas públicas efetivas no cárcere, entre outros. Todavia, aqui o olhar volta-se para a discussão sobre a formação inicial e continuada dos servidores das carreiras penais, estabelecendo essa temática

obstante, observa-se também a qualidade das ações de aperfeiçoamento e desenvolvimento ofertadas aos servidores.

O respeito aos preceitos nacionais e internacionais que regulam a execução penal torna-se o cerne das formações iniciais e continuadas, reclamando, inclusive, a institucionalização de espaços adequados para tanto. Todavia, a literatura do campo penal denota a carência de estudos sobre a temática², bem como certa escassez histórica quanto à formação dos profissionais que laboram no cárcere.

Lemos Britto (1926), excursionando pelo Brasil na década de 1920, por determinação do então Ministro da Justiça, constata que os sistemas penitenciários estaduais já se encontravam com déficit de vagas, sob a tutela das polícias militares e via de regra sem formação adequada. De acordo com Miotto (1992), era comum que na década de 1970 o Ministério da Justiça oferecesse em sua sede cursos pontuais aos diretores de presídio ou financiasse as ações educacionais desenvolvidas pelos estados. Todavia, registros oficiais que tratem especialmente de tais experiências não foram encontrados até o momento.

Mesmo assim, considera-se que a atualização legislativa posterior encerrou a questão ao tratar da composição do quadro de pessoal penitenciário. Assim, a Lei de Execução Penal, vigente desde 1984, incorporou à inclusão e progressão nas carreiras a necessidade de formação dos servidores. Ainda, definiu como uma das atribuições do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que auxiliasse os entes da federação na execução de seus cursos de formação. Neste sentido, passa a ser compreensível a necessidade de unidade administrativa institucionalizada com atribuições relacionadas ao aperfeiçoamento dos referidos servidores no organograma do DEPEN.

No que concerne a União, a implantação da referida unidade administrativa pode ser considerada tardia, datando de 2012. Contudo, o ideal de sua existência é reafirmado no campo das políticas criminais e penitenciárias há mais tempo. Considerar este lapso temporal, entre a concepção e a efetiva implantação, e as justificativas para possíveis insucessos se faz necessário para que se consiga compreender a funcionalidade da unidade administrativa nos dias atuais.

como centralidade no presente estudo.

- 2 Foi realizado um levantamento preliminar a respeito do tema junto a base de dados SciELO, no Banco de Teses da Capes e no Observatório Nacional do Sistema Prisional (ONASP) da UFMG, que constatou a inexistência de estudos nesse sentido. Utilizou-se como descritores as seguintes expressões: “formação de pessoal penitenciário”, “formação de servidores penitenciários”, “formação de servidores das carreiras penais”, “escola de governo” e “escola de gestão penitenciária”.

O estudo histórico das instituições educativas é relevante para que se compreenda seu funcionamento, as dinâmicas de organização e a proposta de formação executada. Em se tratando do campo penal, o estudo relacionado à instituição que executa as ações de desenvolvimento profissional dos servidores poderá revelar a tônica da política penal adotada em um estado ou país.

Atualmente, a Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN) é responsável pelo gerenciamento dos aspectos atinentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de servidores das carreiras penais, no âmbito do governo federal. Entre suas atribuições, pode-se destacar a organização da política de educação em serviços penais e a execução da formação dos servidores do Sistema Penitenciário Federal (SPF).

A recente institucionalização da ESPEN data de dezembro de 2012, contudo, documentos governamentais retratam que a sua concepção remonta a década de 1980. Assim, compreendendo a relevância dos serviços prestados em cerca de sete anos de existência, questiona-se a dificuldade histórica para sua implantação anterior.

O *corpus* desse estudo é composto por Portarias Ministeriais, Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Informações e Memorandos, bem como mensagens eletrônicas enviadas a sujeitos envolvidos com a implantação da referida escola. A análise de tais documentos, segundo uma perspectiva qualitativa, foi norteada com o intuito de compreender por que a ESPEN demorou mais de 30 anos para ser institucionalizada efetivamente, consolidando-se a partir de então como um forte catalisador no cenário de modernização do sistema prisional brasileiro.

Nesse ensaio, inicialmente será apresentado um breve relato acerca dos fatos circunscritos aos documentos analisados, visando a produção de uma linha histórica sobre a institucionalização tardia do órgão. Posteriormente, coteja-se que elementos foram aprimorados na versão atual da ESPEN, mas que remontam às primeiras concepções aventadas a seu respeito, observando o preceituado por Magalhães (2004, p. 155):

Nada na vida de uma instituição escolar acontece ou aconteceu, por acaso, tanto o que se perdeu ou transformou, como aquilo que permaneceu. A memória de uma instituição é, não raro, um somatório de memórias e de olhares individuais ou grupais, que se contrapõem a um discurso científico. É mediando entre as memórias e o(s) arquivo(s) que o historiador entretece uma hermenêutica e um sentido para o seu trabalho e dessa dialética nasce o sentido para a história das instituições educativas.

A ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS E A NECESSIDADE DE APERFEIÇOAR OS SERVIDORES DAS CARREIRAS PENAIS

A ESPEN se encontra alocada na estrutura do DEPEN, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a finalidade de “fomentar e executar estratégias de formação inicial e continuada, pesquisa, formulação de doutrina e aperfeiçoamento profissional em serviços penais e de produção e compartilhamento de conhecimentos em políticas públicas voltadas ao sistema prisional” (BRASIL, 2012, art. 2º).

Desde sua criação, tem como público-alvo os 108.403³ servidores que atuam na execução penal no Brasil. Ações educacionais presenciais e a distância e os cursos de curta, média e longa duração já foram ofertados de forma gratuita, diretamente pela escola e/ou em parceria com instituições contratadas para tal finalidade. Ancorada na perspectiva institucional do DEPEN, prima por ações voltadas à uniformização de procedimentos e práticas carcerárias de forma a tornar mais digno o cumprimento da pena, viabilizando a reintegração social do futuro egresso. Ainda, executa os cursos de formação inicial e continuada dos servidores do Sistema Penitenciário Federal (SPF).

Até dezembro de 2015 ofertou mais de 110.000 vagas em cursos EaD e 4.000 em cursos presenciais, o que comprova sua consolidação. Ocorre que, embora seus serviços se caracterizem pela relevância incontestável, durante cerca de 30 anos várias foram as tentativas de implantação da ESPEN que não obtiveram êxito. Logo, este artigo visa historicizar essa instituição educativa de modo a evidenciar a(s) dificuldade(s) de sua implantação em momentos anteriores a 2012.

Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa de abordagem qualitativa, a partir da análise de documentos oriundos de definições políticas assumidas por diferentes órgãos relacionados à execução penal, quais sejam: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)⁴, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o DEPEN e a própria ESPEN.

O processamento da análise documental se deu, sobretudo, com base em Lüdke e André (1986), Pimentel (2001) e Gil (2007). Apresentam-se, no decorrer do artigo, resultados parciais acerca da pesquisa realizada, pois compreende-se que lacunas significativas foram encontradas e apenas o acréscimo

3 Dado oriundo do Levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2019), referente aos dados de Junho de 2017.

4 O CNPCP é o órgão consultivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública que, antes da edição da Lei de Execução Penal, em 1984, denominava-se Conselho Nacional de Política Penitenciária (CNPP). O mesmo tem entre outras atribuições a de lastrear as decisões do Ministro da Justiça no que concerne a política criminal e penitenciária brasileira.

de outras técnicas de pesquisa, ainda em fase de desenvolvimento, poderiam suprimi-las⁵ completamente.

Contudo, os documentos analisados para a construção desse trabalho demonstraram potencialidade para a produção de um conhecimento perene acerca da história da ESPEN. Eles se revestiram de historicidade a partir do momento em que auxiliaram a responder a seguinte questão: por que a implantação, de fato, da ESPEN demorou cerca de três décadas? Nesse sentido, Samara e Tupy (2010, p. 69) afirmam que “nem todo registro escrito é um documento histórico”, mas se tornará histórico caso tenha algo a revelar sobre uma dada pergunta.

Assim, a finalidade de historiar a implantação da ESPEN, a partir dos registros encontrados, ancora-se na afirmação de Magalhães (2004, p. 58), ao definir que

historiar uma instituição é compreender e explicar os processos e os ‘compromissos’ sociais como condição instituinte, de regulação e de manutenção normativa, analisando os comportamentos, representações e projetos dos sujeitos na relação com a realidade material e sociocultural de contexto.

Conhecer o processo histórico de uma instituição educativa é analisar a genealogia da sua materialidade, organização, funcionamento, quadros imagético e projetivo, representações, tradição e memórias, práticas, envolvimento, apropriação.

O estudo foi desenvolvido a partir da leitura de um documento do DEPEN denominado *Informação*, que tinha o intuito de relatar a uma determinada chefia a realidade em que se encontrava a implantação da ESPEN em 2010. A partir deste relato foram se apresentando à investigação outros documentos que referendavam a questão inicial, saber como se deu a implantação da escola e apresentavam mais registros e dados.

Assim, passou-se a “garimpar” documentos que se referiam a “Escola Penitenciária Nacional” ou a “Escola Nacional de Serviços Penais” para produzir o *corpus*⁶ dessa pesquisa. Cumpre salientar que os referidos documentos foram produzidos visando dar publicidade aos atos adotados pela administração federal, bem como instruir processos administrativos referentes à implantação da Escola e encontram-se em sites de livre acesso na internet. Tal interpretação foi facilitada pela proximidade com a temática, o que auxiliou a traçar os caminhos investigativos e compreensivos quanto ao conteúdo dos registros, tal como defendem Samara e Tupy (2010).

5 Neste sentido, entende-se que o desenvolvimento de entrevistas seria fundamental para a elucidação de alguns fatos descritos nos registros, assim como para a definição do contexto histórico em que foram produzidos. De igual forma, pensa-se que possibilitaria o conhecimento acerca da caracterização da administração pública da época, conforme preceitua Bacellar (2010).

6 À página 16 apresenta-se um quadro com os documentos que compuseram o *corpus* analítico dessa investigação.

No sentido de tratar os documentos de modo crítico, procurou-se problematizar a perspectiva consagrada nos mesmos, encontrando inclusive pontos de relação entre diferentes registros, assim como apontando as ausências e possíveis vícios originados por esses. Desse modo, procurou-se apresentar a história da ESPEN de uma forma inovadora superando a pura descrição, conforme aponta Magalhães (2004).

O HISTÓRICO DE UMA INSTITUIÇÃO: AS CONCEPÇÕES ORIGINÁRIAS DA ESPEN

Os registros analisados revelam elementos de uma história recente. O primeiro documento data de 1980 e apresenta a criação do Conselho Nacional de Política Penitenciária (CNPP). Os textos que compõem os documentos oriundos deste Conselho são, em sua maioria, curtos, claros e objetivos. Em apenas uma ou duas sentenças definem o seu objeto e finalidade.

A criação do Conselho pode ser encarada como um dos pontos de culminância da efervescência do momento para as questões criminais e penitenciárias brasileiras. De acordo com Miotto (1979), a década de 70 foi essencial para a consolidação de uma Política Penitenciária Nacional, inclusive no que diz respeito a formação dos servidores da área. Em 1979, o Ministério da Justiça lançou as *Recomendações Mínimas para a Formação de Agentes Prisionais* já com o intuito de uniformizar as práticas e os procedimentos referentes ao cotidiano carcerário, sem que houvesse unidade administrativa federal que as executasse. Ações pontuais e dispersas vinham sendo realizadas nos estados brasileiros e a União acenava a estes com financiamento, tal como aponta Pestana (1981) ao afirmar que o primeiro curso de formação profissional para *Guardas de Presídio*, em São Paulo, foi financiado exclusivamente pelo Departamento Penitenciário Federal⁷ em 1979.

Adiante, o CNPP apresenta a necessidade de organização das ações educacionais formativas dos servidores prisionais, por meio da Resolução nº 02, de 1980⁸. Alguns anos mais tarde, as Resoluções nº 01 e 09, de 1983, ao aprovarem os Planos de Atividades do CNPP, para 1983 e 1984, respectivamente, apresentam a implantação da “*Escola Nacional Penitenciária*” no rol de seus objetivos.

Contudo, foi possível evidenciar que na década de 1980 as investidas sobre a criação de uma Escola Nacional eram prescritivas, no sentido de que descreviam apenas a sua necessidade, sem nominar aspectos importantes, tais

⁷ Antiga nomenclatura do DEPEN.

⁸ O que, de acordo com a Resolução nº 01, de 1983, foi produzido e aprovado em reunião realizada no dia 15 de dezembro de 1980, com o nome de *Programa Nacional de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos Penitenciários*, ao qual não se obteve acesso.

como os relacionados à gestão do educandário, concepção pedagógica, missão, princípios etc. Ainda, percebeu-se que outros objetivos contidos nos registros analisados poderiam influenciar a implantação da Escola mesmo que não estivessem diretamente relacionados à temática. Entre esses se destacam a implementação de um programa nacional de qualificação, a oferta de formação especializada a diferentes atores e a realização de promoção de eventos e pesquisas.

Em 1984, a Resolução nº 02 aprovou “a minuta de decreto de instituição da “*Escola Penitenciária Nacional*” (EPN) e a criação do Núcleo de sua implantação, apresentada pelo DEPEN e elaborada pela Secretaria Geral do Ministério”⁹. Contudo, não há registro documental nem na literatura da época quanto a efetividade de tal proposta.

Já em 1987, a Resolução nº 31 constituiu a Comissão de Ensino e Pesquisa do CNPCP, composta por membros do Conselho e um membro externo: a Diretora do “Centro de Treinamento e Formação de Pessoal” do DEPEN¹⁰. Tal comissão deveria “implantar e acompanhar os núcleos da Escola Penitenciária Nacional em todo o país”, bem como “estimular o acompanhamento de projetos de ensino e pesquisa a serem implementados mediante convênio”.

De acordo com o Parecer CNPCP 007/2000, em 1989 a Portaria Ministerial nº 568 teria novamente instituído a “Escola Penitenciária Nacional” e desenvolvido uma especialização em Criminologia, em parceria com a “Escola do Serviço Penitenciário” do Rio Grande do Sul. Contudo, não foram encontrados registros quanto a tal atividade.

Frente ao exposto, torna-se curiosa a constante tentativa de implantação da ESPEN por diferentes órgãos (CNPCP e MJSP) sem êxito na mesma década. Todavia, resta clara a carência de compromisso estatal para com sua real institucionalização, haja vista que os normativos não contemplavam sua organização, o *modus operandi* ou mesmo as condições segundo as quais as ações educacionais seriam desenvolvidas. Compreende-se, assim, que a imprecisão dos documentos, aliada à ausência de deliberações políticas quanto a real implantação da Escola, retardou seu estabelecimento.

Da mesma forma que em 1980, na década seguinte há indicativo de criação e revogação da Escola por diferentes órgãos. De acordo com o Parecer

9 Segundo o relato do Conselheiro Mauricio Kuehne, no Parecer CNPCP 007/2000, a Resolução nº 2 apenas foi efetivada a partir da emissão da Resolução Ministerial nº 251, de 31 de maio de 1984, quando o Ministro da Justiça instituiu o Núcleo Organizador da Escola. Esse documento não está acessível, logo não pode ser analisado.

10 Pela primeira vez se noticia que o Departamento Penitenciário Nacional possuía um setor específico para tratar da formação de servidores. No Parecer supracitado, o Conselheiro pontua que o Centro de Treinamento era atuante e possuía núcleos regionais. No DEPEN não foram encontrados registros a esse respeito, até o momento.

CNPCP 007/2000, do Conselheiro Maurício Kuehne, em 1993 o Ministério da Justiça teria revogado a criação da Escola que datava de 1989 e instituído uma Comissão para tratar da proposta legislativa de criação da EPN. Ainda, em 1994, através da Resolução CNPCP nº 05, propôs-se que uma das prioridades de financiamento via recursos do FUNPEN fossem as ações de aperfeiçoamento de servidores.

Finalmente, em 1999, são publicados os primeiros documentos que tratam da criação da Escola visando ser uma instituição de fato, por meio das Resoluções nº 4 e 5, também do CNPCP. Imperioso salientar que desconsiderando os normativos emitidos anteriormente pelo Ministério da Justiça, o Conselho (re)cria a Escola sob a sua égide e orienta a criação de escolas análogas nos estados. Contudo, também não existem registros quanto à essa tentativa de implementação, pelo contrário, os documentos emitidos na sequência desconsideram qualquer forma de consolidação.

As discussões desenvolvidas nos primeiros anos de 2000 foram cruciais para a criação da ESPEN, em 2012. A década se inicia com a emissão da Portaria nº 05 pelo CNPCP, visando a reconstituição da Comissão responsável pela proposta de Regimento Interno da Escola, aprovado pela Resolução nº 01 de 2001. Compreende-se que esse tenha sido o gérmen da criação da ESPEN, pois pela primeira vez se apresenta certa estrutura de funcionamento para a instituição.

Em linhas gerais, tem-se a manutenção da ESPEN sob a égide do CNPCP, atuando de modo a aplicar as políticas oriundas do Conselho e executar a formação inicial e continuada dos servidores da área. A adoção de expressões como “cunho crítico e reflexivo”, ao designar a perspectiva a ser adotada nas atividades coordenadas pela Escola, apresenta a preocupação com a revitalização das práticas ocorridas até então. Nesse sentido, a Escola seria um espaço de produção e difusão de conhecimento, assim como um campo de estímulo à experimentação profissional.

No que se refere à incumbência com as escolas estaduais, a ESPEN seria responsável pelo estímulo a suas implantações, reunião de seus gestores e desenvolveria a análise e o acompanhamento das propostas a serem financiadas pelo DEPEN. A gestão da instituição nacional seria compartilhada de modo que uma comissão composta por cinco membros do CNPCP se reuniria mensalmente para deliberar sobre os temas referentes à ESPEN com o apoio da secretaria executiva do Conselho¹¹.

11 Note-se que não há menção específica ao corpo de servidores que comporiam a ESPEN. Sua existência como apêndice do CNPCP, sem servidores específicos da Escola, pode ter inviabilizado novamente sua implantação, dada a dificuldade de mobilizar a estrutura administrativo-pedagógica necessária para a realização de distintas ações educacionais.

Há um vácuo considerável nos registros referentes ao vínculo do CNPCP com a implantação da escola, sendo retomadas as informações a esse respeito apenas em 2008¹², quando o DEPEN tomou a iniciativa de inserir o Conselho mais ativamente nas discussões a respeito da efetiva implantação da ESPEN, que necessitaria de uma sede, um Projeto Pedagógico e definição quanto a sua natureza e destinação. A aproximação com o CNPCP encontra fundamento na nova política de Educação em Serviços Penais, na parceria desenvolvida entre os dois órgãos com a finalidade de inserção de ação orçamentária 1A18 no Plano Plurianual - 2004/2007 que contempla a Escola Nacional e na premissa definida no art. 64 da LEP de que o referido Conselho deve ser o responsável pela organização de um Plano Nacional de Treinamento.

Salienta-se, contudo, que o DEPEN silenciou quanto à existência de oferta de atividades educacionais por parte da Escola Penitenciária Nacional, após a Resolução CNPCP nº 04/1999. A retomada da parceria se daria mediante a sugestão do Departamento para que fosse criada uma comissão mista com a finalidade de organizar as premissas básicas de um futuro convênio para parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), visando a contratação de consultoria para a produção do projeto político-pedagógico.

No mesmo ano, o Conselheiro Rogério Gesta Leal tece um documento denominado *Parecer*, para apresentar aos demais conselheiros o conteúdo da Informação nº 129/2008 - DEPEN/DIRPP/CGRSE, afirmando ser imprescindível a institucionalização da ESPEN e de seu Comitê Gestor¹³. Para tanto, o Conselheiro retoma o conteúdo das Resoluções nº 04 e 05/1999 - CNPCP, informando a composição e atribuições pertinentes ao Conselho em relação a Escola Nacional, sugerindo, ao fim e ao cabo, que a proposta de criação de comissão mista do DEPEN seja acatada.

Dada a inércia quanto a parceria supra, em 2009 o Departamento torna a provocar o CNPCP no sentido de dar continuidade as ações de efeti-

12 Em 2005 e 2006, o DEPEN lançou três documentos que visavam orientar uma nova concepção em se tratando da Política de Educação em Serviços Penais: 1. *Educação em Serviços Penais – Fundamentos de Política e Diretrizes de Financiamento*; 2. *Matriz Curricular para a Educação em Serviços Penitenciários*; e, 3. *Guia de Referência para a Gestão da Educação em Serviços Penais*. Nesses documentos, o Departamento evidencia a nova filosofia que deve ser empregada nas ações de formação inicial e continuada dos servidores da área penitenciária, sobretudo em se tratando da perspectiva de acessar aos financiamentos via convênio. Contudo, não apresenta informações, nem registros referentes à implantação da Escola Nacional, apenas reforça a necessidade de sua implantação, informando que haveria uma ação orçamentária para a construção de sua sede no Plano Plurianual 2004-2007 e que preferencialmente seu funcionamento, interno e externo, se desse através de cooperação, configurando o formato de uma rede de colaboradores.

13 Fato que reforça a perspectiva de que a Escola não teria desenvolvido atividades até então. Em setembro de 2008, o Comitê Gestor é instituído, no âmbito do CNPCP, porém, não foi possível acessar qualquer relato referentes as suas ações.

va implantação da ESPEN¹⁴. Emite-se a Informação nº 30/2009 - CACSP/CGRSE/DIRPP/DEPEN/MJ, com a finalidade de encaminhar ao Conselho o Projeto Executivo de construção da sede da Escola, uma vez que o setor de Engenharia do DEPEN o teria produzido em 2008. De acordo com o documento, a Escola seria um elo entre as Escolas Estaduais que poderiam se organizar em torno de uma rede colaborativa. Contudo, necessitariam de espaço físico adequado¹⁵.

Novamente há menção a necessidade de produção de um Projeto Político-Pedagógico (PPP) específico para a ESPEN, sob os mesmos argumentos elencados na Informação nº 129/2008 - DEPEN/DIRPP/CGRSE. Contudo, a instituição da Comissão Gestora da Escola por parte do CNPCP fez o Depen crer que a proposta de PPP vinha sendo produzida.

No ano seguinte, uma Comissão Mista foi instituída por meio da Portaria CNPCP nº 08/2010, contando com membros do DEPEN, do Conselho e do Gabinete do Ministro da Justiça. O objetivo seria a implementação da Escola. Em síntese, tem-se que a partir da problematização acerca da construção da sede e necessidade de produção do projeto pedagógico, o Departamento teria proposto a constituição da referida Comissão Mista.

As reuniões desse grupo foram essenciais para a tomada de decisões efetivas no sentido da implantação da ESPEN, tais como: a inviabilidade de unificação das resoluções do Conselho visando a criação da Escola¹⁶; a discussão acerca do Regimento Interno instituído pela Resolução CNPCP nº 05/2001; a gestão da ESPEN por um Conselho Consultivo e Deliberativo de nove membros (internos e externos), entre os quais um seria eleito - o Diretor¹⁷; e a proposta de criação da ESPEN na estrutura do DEPEN com status de Diretoria. Nessa oportunidade, o Departamento já teria encaminhado ao Ministério do Planejamento uma solicitação de reformulação de sua estrutura, contemplando a Escola em seu organograma.

Embora os entendimentos dos partícipes da Comissão Mista parecessem muito claros, a emissão da Informação nº 034/2010 - CGRSE/DIRPP/DEPEN aponta para o contrário. Este relato foi promovido com a finalidade de posicionamento dos representantes do DEPEN quanto a publicação da

14 Importante salientar que o rol de argumentos para a implantação da Escola Nacional foi acrescido com a justificativa de que a inserção de novos servidores no Sistema Penitenciário Federal reforçou esta necessidade

15 De acordo com Lopes e Galvão (2001), a arquitetura escolar passa a ser entendida também como fonte da História da Educação para que se entendam os processos desenvolvidos nesses ambientes, já que eles podem ser encarados como “uma maneira de forjar homens e mulheres”, se aliados a outros dispositivos.

16 Admitiu-se que uma Resolução não seria o ato normativo mais adequado para a criação da ESPEN.

17 O DEPEN demonstrou insatisfação com esse apontamento desde o princípio. Não concordava com a participação da sociedade civil no Conselho, nem que esse tivesse a atribuição de deliberar quanto ao Diretor da Escola

Resolução CNPCP nº 006/2010. Nessa, foi publicada a sugestão de criação da Escola ao Ministério da Justiça, acompanhada de minuta de lei de criação que teria sido produzida com base nas reuniões da Comissão Mista¹⁸. Ocorre que houve divergência entre o que foi acordado nas reuniões e o texto publicado no Diário Oficial da União, o que acarretou o não reconhecimento do texto proposto pelas representantes do DEPEN.

ENFIM, A TARDIA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Em 2012, por iniciativa do Departamento, a criação da Escola foi retomada a partir da Informação nº 19/2012- CGRSE/DIRPP/DEPEN/MJ. Esse registro apresenta breve relato acerca das inúmeras tentativas anteriores de implantação da Escola Nacional, corroborando percepções já destacadas nesse estudo¹⁹. Pela primeira vez são apresentadas experiências internacionais de formação de servidores prisionais para indicar a necessidade de o Brasil possuir uma Escola Nacional, como Portugal, França e Reino Unido.

No que se refere ao embasamento legal da proposta, encontra esteio na LEP, no Regimento Interno do DEPEN (tanto nas atribuições da Coordenação de Reintegração Social e Ensino - CGRSE, quanto nas da Coordenação de Apoio à Capacitação em Serviços Penais - CACSP, subordinada aquela²⁰) e no documento “Educação em Serviços Penais – Fundamentos de Política e Diretrizes de Financiamento”²¹.

18 O texto da minuta é muito semelhante ao veiculado por meio da Resolução nº 05/2001. Contudo, alterações significativas foram inseridas no que concerne a ESPEN ser criada na estrutura do MJ e ser gerenciada pelo órgão consultivo de nove membros. De acordo com essa proposta, a Escola deveria atuar em várias frentes, desde a formação dos servidores do SPF, a produção e difusão de conhecimento visando a uniformização de rotinas, tornando-se assim uma referência na área, uma vez que deveria ser a propulsora da rede de relacionamento com as demais escolas. Uma novidade considerável é a proposição de coordenações subordinadas ao Diretor da Escola, voltadas ao ensino, planejamento e pesquisa.

19 Reafirma a inexistência de atividades educacionais na Escola após sua criação pelo CNPP em 1983 e 1984; afirma que a criação da ESPEN via resoluções pode ter sido a causa de seu insucesso, assim como que a Resolução CNPCP nº 006/2010 não criou a Escola de fato e, caso houvesse criado, ela não seria subordinada ao DEPEN.

20 Em linhas gerais, o DEPEN, através dos referidos setores, à época deveria produzir e difundir conhecimento, promover a capacitação, definir normativos visando uniformização de procedimentos, bem como incentivar a manutenção de dados e estatísticas acerca do sistema prisional. A CACSP já vinha realizando atividades características de uma escola, embora essa não contasse com recursos adequados para tanto. Exemplo disso é que em 2009 ela participou ativamente da Comissão Mista (DEPEN, CNPCP, Escolas de Gestão Penitenciária estaduais e IES) que definiu a Matriz Curricular de Especialização em Gestão Prisional, que visava uma uniformização quanto ao currículo mínimo das propostas a serem apresentadas ao Departamento requerendo financiamento por meio do FUNPEN. E desde 2011 houve a percepção quanto a necessidade de ação direta visando a oferta de vagas e estruturação do campo da Educação em Serviços Penais no âmbito da União. Nesse sentido, foram investidos esforços em três frentes: a Educação a Distância, com a oferta de 7.000 vagas aos servidores do sistema penitenciário nacional; o incentivo a oferta de cursos presenciais pelos estados por meio da presença de servidores federais-docentes; e a criação do Observatório Nacional do Sistema Prisional em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais.

21 Esse documento é considerado o propulsor de uma nova filosofia de formação de servidores, sobretudo a partir do investimento no empoderamento local com o aparelhamento de escolas de gestão penitenciária nos estados. Em 2012, todos os entes da federação possuíam as referidas escolas, apenas a União não contava com escola

Como argumentos visando a implantação da Escola, o documento apresenta: a ausência de estrutura que atenda as necessidades estaduais e federal com plenitude e de uniformização entre os padrões de rotinas e práticas penitenciárias; a necessidade de conhecimento específico que balize as tomadas de atitude, visando mudança de visão do sistema penitenciário nacional; a inexistência de atividades anteriores que caracterizem a existência de instituição similar na esfera federal; a criação do SPF e a inserção de novos servidores, demandando espaço de formação específico e próprio²²; a garantia do processo de reintegração dos apenados e egressos por meio de formação de qualidade para os servidores; e a valorização do quadro funcional, que naquele momento seria de cerca de 98.000 servidores em todo o país²³.

Na Informação nº 19/2012 - CGRSE/DIRPP/DEPEN/MJ se encontrava anexada uma minuta de portaria ministerial que visava à criação da ESPEN pelo Ministro da Justiça, no âmbito do Depen. Seguido o rito de praxe, tal documento foi avaliado pela Consultoria Jurídica do Ministério que assinalou a necessidade de alterações de cunho formal e técnico²⁴, mostrando-se favorável a assinatura pelo Ministro, desde que acatadas tais propostas de alteração.

Assim, em 03 de dezembro de 2012, a Portaria MJ nº 3.123 foi assinada pelo então Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, criando a Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN). No decorrer do processo supracitado, outros atos normativos foram produzidos e ofereceram indicativos de que a implantação da Escola ocorreu de fato.

Nesse sentido, compreende-se que foram envidados esforços para tornar definitiva a instalação de modo a consolidá-la. Os atos posteriores a criação da Escola Nacional dão conta de que houve preocupação em criar instrumentos e estrutura básica para o início dos trabalhos, a partir da nomeação de servidores que assumissem os encargos da Escola (Direção e Coordenações), a definição de ato normativo específico visando o pagamento de horas-aula e a remoção do primeiro servidor para o quadro funcional da ESPEN.

penitenciária própria. Devido a existência de escolas penitenciárias em todos os estados desde 2011 e a ideia propagada pelo CNPCP, o DEPEN realiza bianualmente o encontro dos gestores dessas instituições, tendo realizado até o momento quatro edições deste evento.

22 De acordo com Magalhães (2004), a arquitetura educacional também é um elemento relevante no processo de historicização de uma instituição educativa, pois é questão que influencia a rotina da escola e a forma como se porta frente à sociedade e é vista por ela. Nesse sentido, ganha destaque tanto a não construção da sede própria até o momento, quanto a existência/permanência da ESPEN no espaço físico de apenas uma sala com capacidade para poucos servidores e um auditório multiuso com capacidade para cerca de 40 pessoas.

23 O documento não apresenta a fonte referente a esse dado.

24 As propostas de alteração são referentes a não caracterização da ESPEN como uma unidade administrativa autônoma, caso contrário criar-se-ia a mesma via Decreto Presidencial. Ainda, a dotação orçamentária não poderia ser própria devido a mesma justificativa, sagrando-se como ideal a perspectiva de dotação orçamentária específica.

Frente ao exposto, tem-se que inúmeras tentativas de implantação da Escola Nacional restaram frustradas e alguns dos indicativos dos referidos insucessos foram aqui elencados. Notadamente, a proposta de criação de uma unidade administrativa relacionada à educação, sem a definição quanto aos sujeitos que lá iriam atuar, foi o principal fator de fracasso das propostas anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1980 foi primordial para a concepção de uma Escola Nacional. Contudo, compreende-se que apenas no final dos anos 1990 se percebeu que a simples prescrição quanto a sua implantação não seria suficiente para tanto. Diferentes abordagens foram sugeridas, mas apenas as que traziam ideias referentes ao funcionamento e estruturação da Escola surtiram algum efeito prático. Embora não tenham ensejado a oferta de ações educacionais, pelo menos inseriram na pauta pontos específicos e pertinentes à Escola Nacional, tais como a forma de gestão.

Cumprе salientar que embora não houvesse a ESPEN, o DEPEN já possuía uma cultura escolar, ou melhor, uma cultura pedagógica concernente ao aperfeiçoamento profissional de servidores, fomentando ações pontuais em diferentes estados, quer com o envio de servidores-docentes-eventuais, quer com o financiamento de cursos de especialização ou com o (re)aparelhamento das escolas estaduais.

Frente aos dados apresentados, entende-se que o sucesso da implantação proposta em 2012 se deva a fatores como a preocupação em definir os elementos necessários para a gestão da Escola em curto lapso temporal posterior à sua criação, tais como designação de chefias, remoção de servidor, definição de pagamento aos colaboradores e a organização de atividades diretas de oferta de ações educacionais²⁵.

Contudo, a tarefa de historicizar uma instituição educativa não é fácil, visto que pelo caminho podem ser encontradas as mais diversas dificuldades. Particularmente, cita-se certa complexidade para constituir a historiografia do período analisado, contextualizar os documentos, reunir os documentos que se encontram expostos em distintas plataformas, definir a face assumida pela administração federal²⁶ na época da publicação dos registros e considerar quando a pesquisa efetivamente estava encerrada²⁷.

25 Tem-se que com a definição dos elementos elencados a ESPEN funcionaria, logo, estaria implantada, tal como apontado por Magalhães (2004, p. 38) ao afirmar que “o processo de instituição corresponde à conversão de uma instância organizacional em instituição de existência”.

26 “Para a pesquisa em arquivo, todo e qualquer historiador deveria, a princípio, estar ciente do evoluir histórico de toda a estrutura da administração pública ao longo do tempo. Tal informação, contudo, é, no mais das vezes, de muito difícil obtenção.” (BACELLAR, 2010, p. 43).

27 Essa dificuldade se relaciona diretamente com a falta de certeza quanto à completude das fontes alcançadas.

Compreende-se que as inúmeras tentativas de criação da ESPEN auxiliaram no amadurecimento de algumas concepções. A propósito, o Regimento Interno proposto em 2001 trouxe grande contribuição, sendo o primeiro normativo a propor a estrutura da Escola. Em 2005, a nova filosofia da Política de Educação em Serviços Penais produzida pelo DEPEN, em cooperação, foi primordial para a reconfiguração de determinados elementos, acrescentando novas perspectivas às propostas anteriores.

Nesse sentido, a contribuição de 2008 diz respeito a incorporação da necessidade de certos elementos para a criação da ESPEN, como: estrutura física, projeto político-pedagógico, natureza e definição. Em 2010, a Comissão Mista se diferenciou pela problematização quanto ao que havia sido feito até então, propondo alterações que perduraram, tais como as Coordenações da Escola e a caracterização dela como um centro de referência nacional. E, finalmente, a estruturação básica instituída de forma rápida, em 2012, institucionalizando assim a Escola.

Ainda, cumpre enunciar que restou comprovado que determinados elementos utilizados como justificativa para a implantação da ESPEN eram, de fato, imperiosos para ela: nova proposta de atuação da CACSP, de forma direta, sem convênios; criação do SPF e expertise dos servidores-docentes-eventuais; aproximação com experiências exitosas, como a francesa; efetiva implantação de 100% das escolas estaduais e a necessidade de sua articulação em rede; pertencimento a estrutura do DEPEN; dotação orçamentária específica para o financiamento de suas ações; e fundamentação legal que lastreia a formação de servidores.

Pesquisas como a proposta nesse ensaio se revestem de relevância tanto pela temática em si (considerados os serviços prestados aos estados e a própria União nesses quase sete anos de atuação da Escola), como pela incipiência de investigações na área. E, sobretudo, pela possibilidade que revela de compreensão da atualidade da instituição educativa a partir de seu histórico de criação.

STEPHANE SILVA DE ARAÚJO

DOUTORANDA E MESTRA EM EDUCAÇÃO, PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS – UFPel/RS.

ESPECIALISTA FEDERAL EM ASSISTÊNCIA À EXECUÇÃO PENAL – PEDAGOGA, COM LOTAÇÃO NA ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAI/DEPEN/MJSP.

E-MAIL: STEPHANESLV@GMAIL.COM.

Contudo, Lopes e Galvão (2001, p. 82) afirmam que “também a totalidade das fontes é inapreensível, nunca se saberá se se acharam todas as fontes, nunca se saberá se todas foram perdidas”.

THE ORIGINS OF THE ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS - HISTORY OF IMPLEMENTATION AND CONSOLIDATION

Abstract

The Brazilian chaotic prison system, considered chaotic, finds in its servers one of the differential elements in the attempt of its reconfiguration. Thus, studies that propose closer proximity to institutions that intend their professional improvement are justified. In this essay, in particular, we aim to produce the institutionalization history of the Escola Nacional de Serviços Penais - Espen. Therefore, as a methodology was adopted and developed the documentary analysis of official records that deal with the theme in order to reconstruct the main facts regarding the materialization of the Education Policy in Criminal Services, within the Union. As a main result, besides the production of An historical overview of the institutionalization of Espen, the findings lead us to consider that this movement began at least in the 1980s.

KEYWORDS: Escola Nacional de Serviços Penais. Education in Penal Services. Criminal Careers.

REFERÊNCIAS

- BACELLAR, Carlos. Fontes documentais: uso e mau uso dos arquivos. In: PINSKY, Carla Bassanezi. **Fontes históricas**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 23-79.
- BRASIL. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm>. Acesso em: 25 jul. de 2016.
- BRASIL. **Portaria n.º 3.123, de 3 de dezembro de 2012**. Ministério da Justiça. Cria a Escola Nacional de Serviços Penais, no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 dez./2012, Seção 1, p. 41.
- BRITTO, Lemos. **Os sistemas penitenciários do Brasil**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.
- GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas? In: GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas S.A., 2007. p. 41-57.
- INFOPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. **INFOPEN**, Junho de 2017. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.
- LOPES, Eliane Marta Teixeira; GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. **História da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

- LÜDKE, Marli; ANDRÉ, Menga. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. In: LÜDKE, Marli; ANDRÉ, Menga. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. p. 11-44.
- MAGALHÃES, Justino Pereira de. **Tecendo nexos: histórias das instituições educativas**. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2004.
- MIOTTO, Armida Bergamini. Panorama da Política Penitenciária Nacional. **Revista Informação Legislativa**, a. 16, n. 63, p. 209-254, jul./set. 1979.
- MIOTTO, Armida Bergamini. Temas penitenciários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- PESTANA, José Cesar. Novo processo de seleção e formação para o funcionalismo penitenciário. **Revista do Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo**, Anais do II Congresso Brasileiro de Administração Penitenciária, Ano IV, n. 02, p. 67-71, 1981.
- PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.
- SAMARA, Eni de Mesquita; TUPY, Ismênia Spínola Silveira Truzzi. **História & Documento e metodologia de pesquisa**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

ANEXO I - CORPUS DOCUMENTAL ANALISADO

ANO	MATERIAL	OBJETO
1980	Resolução CNPP nº 002, de 26 de agosto.	Designa estudiosos para a produção de estudo visando a realização de cursos de formação e treinamento de pessoal penitenciário.
1983	Resolução CNPP nº 001, de 08 de fevereiro.	Aprova o Plano de Atividades do CNPP para 1983, com previsão de: implantação da “Escola Penitenciária Nacional” e de um Programa de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos Penitenciários e a formação especializada do pessoal do sistema penal, pesquisador e planejador.
	Resolução CNPP nº 009, de 23 de novembro.	Aprova o Plano de Atividades do CNPP para 1984, reforçando os itens elencados na Resolução nº 01/1983, no que concerne ao aperfeiçoamento de servidores, inclusive propondo novamente a “implantação da Escola Penitenciária Nacional”.
1984	Resolução CNPP nº 002, de 30 de janeiro.	Aprova a Minuta de Decreto de Instituição da Escola Penitenciária Nacional (EPN) e a criação do Núcleo de sua implantação.
	Resolução MJ nº 251*	Institui o Núcleo Organizador da Escola.

ANO	MATERIAL	OBJETO
1987	Resolução CNPCP n° 031, de 23 de junho.	Constitui a “Comissão de Ensino e Pesquisa do CNPCP” visando a implantação e acompanhamento de núcleos da Escola Penitenciária Nacional no Brasil. Ainda deveria estimular e acompanhar projetos de ensino e pesquisa a serem implementados mediante convênio.
1989	Portaria MJ n° 568*	Altera as atribuições do Núcleo Organizador da Escola, instituído na Resolução Ministerial de 1984, instalando a Escola Penitenciária Nacional.
1993	Portaria MJ*	Instituição de Grupo de Trabalho conjunto com o CNPCP incumbido de, entre outras atividades, apresentar Anteprojeto de Lei para criação da Escola Penitenciária Nacional. Revogação da Portaria de 1989.
1994	Resolução CNPCP n° 005, de 14 de junho.	Estabelece como uma das prioridades de utilização dos recursos do FUNPEN “o treinamento e o aperfeiçoamento dos servidores atuantes na área penitenciária”.
1999	Resoluções CNPCP n° 004 e 005, de 19 de julho.	Institui, entre as “Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária”, a qualificação do pessoal penitenciário por meio da Criação da Escola Penitenciária Nacional, no CNPCP, e recomenda a institucionalização de escolas estaduais.
2000	Portaria CNPCP n° 005	Designa Comissão com competência para produzir o Regimento Interno da ESPEN.
	Parecer CNPCP n° 007	Retoma parte da história de criação da Escola Nacional e sugere que se questione ao DEPEN qual seria a linha de trabalho do “Centro de Formação e Treinamento de Pessoal Penitenciário”, visando que se evite o mesmo trabalho em duas áreas do MJ.
2001	Resolução CNPCP n° 001, de 05 de fevereiro	Aprova o Regimento Interno da ESPEN, que teria sido instituída a partir da Resolução CNPCP n° 004/1999.
2005	Informação DEPEN	Processo de implantação da ESPEN, criada a Ação Orçamentária 1A18 no Plano Plurianual – PPA 2004/2007, visando a construção de uma sede própria.
2008	Parecer CNPCP	Apresenta aos conselheiros do CNPCP o conteúdo da Informação n° 129/2008 - DEPEN/DIRPP/CGRSE.
2009	Informação n° 030/2009 - CACSP/CGRSE/DIRPP/DEPEN	Encaminha ao Conselho o Projeto Executivo de construção da sede da Escola.
2010	Portaria CNPCP n° 008	Instala a Comissão Mista (CNPCP-DEPEN) visando a implantação da ESPEN.
	Resolução CNPCP n° 006, de 14 de setembro.	Propõe a criação e instalação da ESPEN ao MJ, com modelo institucional pautado nas premissas do CNPCP.
	Informação n° 034 - CGRSE/DIRPP/DEPEN	Apresenta as possíveis divergências entre o trabalho desenvolvido pela Comissão Mista e o publicado na Resolução CNPCP n.º 0006/2010.
2012	Informação n° 19 - CGRSE/DIRPP/DEPEN/MJ	Propõe a criação e instalação da ESPEN sob a égide do DEPEN.

*Informações prestadas no bojo do Parecer CNPCP 007/2000. Tais documentos não foram analisados, uma vez que não foram encontrados. Todavia, as informações prestadas no referido Parecer especificam do que eles tratariam.