



2074 - Trabalho Completo - XII ANPEd-SUL (2018)
Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

A ASCENDÊNCIA DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL CONSOLIDADA ? O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA E A GÊNESE DA ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS

Stephane Silva de Araujo - UFPel - Universidade Federal de Pelotas
Maria Cecilia Lorea Leite - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

A necessidade de formação profissional específica para atuação no cárcere é definida na legislação penal brasileira. Para tanto, escolas exclusivas desenvolvem tais ações. Nesse sentido, problematizamos a institucionalização da Escola Nacional de Serviços Penais – ESPEN que foi proposta por três décadas, sem efeito. Questionamos quê ingerências, interesses e amarras constituíram o êxito de sua inauguração tardia, em 2012, especialmente, a partir do Contexto de Influência. Neste cenário, encontramos como possíveis hipóteses de justificativa para o insucesso de sua instalação anterior: a inexistência de política para a área e a escassez de recursos físicos e humanos. Passamos então, a caracterizar a Educação em Serviços Penais como uma política educacional articulando-a com elementos da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball (1994). Desenvolvemos uma pesquisa, de abordagem qualitativa, a partir da análise de documentos de diferentes órgãos relacionados à execução penal. Frente ao exposto, duas perspectivas podem ser visualizadas: a primeira relacionada aos possíveis vícios que eivaram os primeiros documentos produzidos, e, a segunda vinculada aos ideais que persistiram, reproduzindo-se de forma muito similar no processo de institucionalização recente.

A ASCENDÊNCIA DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL CONSOLIDADA – O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA E A GÊNESE DA ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS

RESUMO

A necessidade de formação profissional específica para atuação no cárcere é definida na legislação penal. Para tanto, escolas com finalidade exclusiva desenvolvem tais ações. Nesse sentido, problematizamos a institucionalização da Escola Nacional de Serviços Penais – ESPEN que foi proposta por três décadas, sem efeito. Questionamos quê ingerências, interesses e amarras constituíram o êxito de sua inauguração tardia, em 2012, especialmente, a partir do Contexto de Influência. Neste cenário, encontramos como possíveis hipóteses de justificativa para o insucesso de sua inauguração anterior: a inexistência de política para a área e a escassez de recursos físicos e humanos. Passamos então, a caracterizar a Educação em Serviços Penais como uma política educacional articulando-a com elementos da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball (1994). Desenvolvemos uma pesquisa, de abordagem qualitativa, a partir da análise de documentos de diferentes órgãos relacionados à execução penal. Frente ao exposto, duas perspectivas podem ser visualizadas: a primeira relacionada aos possíveis vícios que eivaram os primeiros documentos produzidos, e, a segunda vinculada aos ideais que persistiram, reproduzindo-se de forma muito similar no processo de institucionalização recente.

PALAVRAS-CHAVE: Educação em Serviços Penais; Abordagem do Ciclo de Políticas; Contexto de Influência; Escola Nacional de Serviços Penais.

INTRODUÇÃO

No contexto do sistema penitenciário brasileiro observa-se uma complexidade de fatores que, em seu conjunto, conferem certo estigma relacionado à inobservância do respeito aos direitos da pessoa presa. Via de regra, as atenções, ao tratarmos deste campo, se voltam ao cuidado que deve ser dispensado aos apenados. Contudo, há que se discutir, entre outros temas, quais são os parâmetros de atuação nesse tipo de ambiente. Para tanto, neste artigo, propomos a alteração do prisma de análise, visualizaremos o servidor público que desempenha as atividades de contenção e reintegração dos encarcerados. Nessa perspectiva, assume um papel central o campo da Educação em Serviços Penais.

A legislação penal brasileira preceitua que a investidura e a progressão em cargos das carreiras penitenciárias se deem a partir de concurso público, seguido de curso de iniciação e desenvolvimento à profissão. Assim, compreendemos que fica evidenciada a concepção quanto à necessidade de formação profissional específica para atuação no cárcere.

O mesmo título normativo estabelece, quanto aos órgãos da execução penal, que será responsabilidade do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, do Ministério Extraordinário da Segurança Pública - MESP, auxiliar os entes da federação na organização dos cursos acima citados. A partir desta ideia e, com a ocorrência de ações esparsas voltadas à mesma finalidade, é possível depreender que, desde a década de 1980, o Brasil tem demonstrado preocupação com este filão educacional por meio da propositura de políticas específicas.

Todavia, a produção acadêmica sobre a temática é incipiente, são poucos, quase inexistentes, os trabalhos que se dedicam a tal objeto de pesquisa. Consideramos relevante e urgente a construção de conhecimento acerca da temática, pois pressupomos que o perfil da formação ofertada incide diretamente na configuração dos serviços penais prestados. Nesse cenário, qualquer estudo relacionado à instituição que materializa a política de Educação em Serviços Penais poderá, inclusive, revelar a tônica da política penal adotada em âmbito federal.

Assim, ganha destaque, nesta investigação, o estudo da trajetória da política que, produzida a partir de esforços envidados pelo governo federal, caracteriza a necessidade da existência de escola de governo que desenvolva a formação dos servidores federais. Especificamente, neste estudo focalizaremos os documentos, orientações e normativas federais definidas para a área, no sentido de problematizar como influenciaram a propositura de uma política educacional que visou a inauguração/consolidação do contexto da prática, em se tratando da formação em serviços penais em nível nacional.

A partir da trajetória da referida política procuraremos delimitar um panorama histórico que demonstre a pertinência da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen J. Ball, para o estudo da circulação de sentidos políticos em torno de uma dada temática. De acordo com o autor, o estudo acerca da trajetória de uma política pública demandaria a análise de situações que se desenvolvem em torno de cinco contextos: o de influência, o de produção do texto, o da prática, o dos efeitos/resultados e o da estratégia política.

Sabemos, portanto que a confluência dos cinco contextos apresenta aos analistas de políticas públicas uma espécie de genealogia da política proposta. Contudo, cumpre salientar que em tal abordagem não tratamos de ações passíveis de implementação, pois a política não é algo construído a partir de fases lineares, estanques e hierárquicas. Nesse sentido, os contextos indicados por Ball também não seguem uma ordem de emergência ou predefinição, mas se apresentam como espaços contingentes onde a luta pela significação dos sentidos da política é latente. Há a possibilidade, inclusive, dada a flexibilidade de suas fronteiras, de que os contextos se apresentem de forma aninhada, como se estivessem sobrepostos.

A análise dos contextos possibilita o surgir de uma fotografia da trajetória da política, traduzindo-se em potente ferramenta metodológica para o estudo destas. Não obstante, devido ao formato exíguo para apresentação dos resultados do conjunto dos contextos, nos deteremos à exposição de elementos que compuseram apenas o Contexto de Influência, em que pese seja possível encontrar componentes dos demais contextos já nesse momento de produção da política.

A eleição desse contexto encontra justificativa no histórico da Escola Nacional analisada neste estudo. A mesma foi objeto de propostas constantes de implantação no decorrer de, pelo menos, trinta anos, de modo ineficiente. Assim, surgiu a necessidade de compreendermos as ingerências, os interesses e as amarras que constituíram o êxito na inauguração tardia da referida instituição, em 2012. Atualmente, a Escola Nacional de Serviços Penais – ESPEN é responsável pelo gerenciamento dos aspectos atinentes à formação de servidores penitenciários federais, bem como pela definição de parâmetros nacionais mínimos para a área.

Para fins deste estudo, o *corpus* empírico é composto documentos oficiais, de acesso livre na internet, como Portarias, Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, Informações e Memorandos que tratam do tema. De posse de tal material, desenvolvemos uma pesquisa documental de abordagem qualitativa, segundo os preceitos da Análise Crítica do Discurso, uma vez que compreendemos a produção dos sujeitos, endereçamentos e espaços, a partir do exercício da significação da política pelos atores envolvidos.

Neste cenário, consideramos como hipótese mais provável para justificar a morosidade administrativa para institucionalizar a ESPEN, a inexistência de política particular à educação em serviços penais até 2006. Ainda, outros elementos, tais como a influência sociocultural, a inserção de novos servidores no DEPEN e a necessidade de maior profissionalização dos serviços penais auxiliam no entendimento quanto à consolidação contemporânea da escola.

Assim, neste artigo teremos um breve panorama acerca de nosso entendimento quanto à caracterização da Educação em Serviços Penais como uma política educacional. Em paralelo, articularemos elementos da Abordagem do Ciclo de Políticas visando identificar no histórico da ESPEN, a emergência do Contexto de Influência. E, por fim, discutiremos os elementos que tangenciaram a inauguração da ESPEN e que já se encontravam presentes desde a primeira tentativa de constituição desta.

1 A POLÍTICA EDUCACIONAL DE EDUCAÇÃO EM SERVIÇOS PENAIS

Complexa é a tarefa de definir uma política pública. Sabe-se que na literatura de língua inglesa, por exemplo, foram assumidas diferentes expressões para significar distintos ramos do estudo de políticas públicas. De modo distinto, no Brasil, o mesmo termo assume diferentes sentidos. De acordo com Pereira (2008) a palavra 'política' apresenta, duplo sentido, relaciona-se com temas voltados ao processo governamental e, também, com a resposta estatal frente às demandas sociais. Com o desenvolvimento da disciplina e consequente institucionalização e expansão em nosso país, as pesquisas passaram a objetivar outros aspectos das políticas estatais.

Para além da mudança de foco nos estudos, cabe destacar a alteração no *modus operandi* admitido para a análise das políticas públicas. De acordo com Mainardes, Ferreira e Tello (2011) as pesquisas desenvolvidas entre as décadas de 1970 e 1980 são marcadas pela admissão da existência de fases estanques, pré-definidas e lineares para a "implementação" de uma política pública. Já, a partir de meados de 1980, a crítica aos processos sequenciais ganha espaço no cenário acadêmico. Mesmo assim, Arretche (2003), Souza (2003), Faria (2003) e Mainardes, Ferreira e Telo (2011) anuem sobre a escassez de referenciais teórico-metodológicos consistentes no país acerca da definição conceitual sobre o que seja política pública.

Devido a isso, nos filiamos à concepção holística de política pública, que na visão de Souza C. (2006) acarreta a afirmação da multidisciplinaridade da área e a possibilidade de análise a partir de diferentes prismas. Assim, encontramos na literatura especializada elementos que possibilitam a definição do termo de modo alargado a ponto de abranger a Educação em Serviços Penais como uma política pública.

Outrossim, compreendemos que analisar este campo sob o viés de uma política pública encontra sua justificativa na perspectiva de que se trata de um artefato proposto e executado pelo ente estatal, ouvindo, quando possível, diferentes atores sociais. Similarmente nos respaldamos em Azevedo (1997, p. 5) para caracterizar a área em análise como política (pública) educacional, pois sua proposta, voltada à organização de processos educativos, conservaria na "máquina governamental, o seu principal referente". Ainda, de modo a alargar o conceito de política educacional e possibilitar a inserção da Educação em Serviços Penais nele, nos valem de Schneider (2014, p. 9) quando defende que "os estudos em políticas educacionais encontram guarida em diferentes áreas de conhecimento, dando azo a uma variedade de abordagens e temáticas". Diógenes (2014) aponta entendimento semelhante ao considerar que a jovialidade do campo e de sua definição teórico-metodológica o autorizam a admitir o estudo de novos objetos. Nesse sentido, Souza (2014) afirma que, devido a extensão do campo, a tarefa de definir se o objeto enquadra-se ou não nele, é do próprio pesquisador.

Entretanto, os conceitos de política educacional voltam-se, via de regra, ao sistema nacional de educação evidenciando a escola como *modus operandi* principal. Assim, os objetivos definidos nas políticas procuram influenciar a rotina daquele estabelecimento no que concerne ao acesso, a permanência ou a qualidade do ensino. No que se refere à Educação em Serviços Penais os normativos propostos se voltam para a definição da área, dos eixos que a compõem, do papel exercido por atores e instituições da administração pública e da sociedade civil, das questões relativas a gestão das escolas e financiamento das ações, assim como da relevância de sua consolidação e de aspectos mínimos referentes a composição curricular. Consideramos, portanto, tomando a liberdade que nos foi concedida por autores como Schneider (2014), Diógenes (2014) e Souza (2014), que a Educação em Serviços Penais trata do acesso, da permanência e da qualidade das ações educativas a serem propostas para a área, logo, trata-se de uma política educacional.

Assim, definida a Educação em Serviços Penais como uma política de cunho educacional articularemos elementos da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball, para analisarmos a trajetória da política de institucionalização da Espen, identificando em seu histórico a emergência do Contexto de Influência proposto pelo autor.

2 A ESPEN E A EMERGÊNCIA DO CONTEXTO DE INFLUÊNCIA

A ESPEN se encontra alocada na estrutura do DEPEN, no MESP, 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.” (MESP, 2012, art. 2º)

Desde sua criação, têm como público-alvo os 105.215 servidores que atuam em prisões no país (MESP, 2016). Ações educacionais presenciais e à distância, cursos de curta, média e longa duração já foram ofertados de forma gratuita, diretamente pela escola e/ou em parceria com instituições contratadas com tal finalidade. Ancorada na perspectiva institucional do DEPEN, prima por ações voltadas à uniformização de procedimentos e práticas carcerárias de forma a tornar digno o cumprimento da pena. Embora seus serviços se caracterizem pela relevância incontestável, durante trinta anos não houve sucesso nas tentativas de sua institucionalização. Logo, este artigo visa identificar no Contexto de Influência da Política de Educação em Serviços Penais elementos que tenham possibilitado a consolidação da Escola Nacional.

Para tanto, realizamos uma pesquisa, de abordagem qualitativa, a partir da análise de documentos de diferentes órgãos relacionados à execução penal. Amparadas em Lüdke e André (1986), Pimentel (2001) e Gil (2007) desenvolvemos uma análise documental como técnica de produção dos dados. Para seu tratamento nos utilizamos de ferramentas da Análise Crítica do Discurso, uma vez que tal teorização apresenta potencialidade para a análise de políticas educacionais, conforme apontam Marques, Andrade e Azevedo (2017).

Em que pese pensar a trajetória de uma política pública implique assumir a desordem de sua produção-execução, pois a política não é algo racional e coerente como assevera Mainardes (2015), para fins didáticos individualizamos a apresentação do Contexto de Influência. Destacamos, contudo, que a Abordagem do Ciclo de Políticas preceitua a possibilidade de aninhamento entre os contextos, bem como de sua coexistência, uma vez que estamos tratando de um “processo social, um processo relacional, um processo temporal, discursivo”. (MAINARDES, 2015, p. 162)

Dessa forma, a relevância de analisar a trajetória de uma política pública reside na possibilidade de reconhecer interferências, interesses, agendas, disputas e composições desenvolvidas em prol de um determinado tema. Nesse sentido, seria pouco produtivo pensarmos a constituição de qualquer política de forma linear e sequencial, uma vez que se desconsiderariam as características acima descritas.

Assim, nos propusemos a identificar tanto no texto da Política de Educação em Serviços Penais (DEPEN, 2005), quanto em documentos conexos a este, elementos que justificassem a inauguração do contexto proposto por Ball. De acordo com Rezende e Baptista (2015), ao tratarmos dos contextos estaríamos analisando “dimensões dentro da qual as políticas se movem e os consensos e conflitos acontecem”. Visando o refinamento da teoria Ball (2002) afirma que

cada contexto consiste em um número de arenas de ação – algumas privadas e outras públicas. Cada contexto inclui disputas, compromissos e ações não planejadas (*ad hocery*). Eles estão debilmente acoplados e não há uma só direção ou fluxo de informação entre eles. (BALL, 2002, p. 31)

Inicialmente Bowe e Ball (1994) propuseram a delimitação de três contextos: de influência, da produção do texto político e da prática. Posteriormente, somaram a estes os contextos dos efeitos/resultados e o da estratégia política. Tais espaços seriam independentes, não respeitariam critérios de linearidade ou hierarquia, assim como poderiam coexistir de forma harmônica e concomitante. Suas fronteiras não são demarcadas, isso em se tratando de tempo e espaço. Importante ressaltar que o ciclo, inclusive, não apresenta indicativo de início e fim, podendo uma política perdurar por longo período, dependendo de seu objetivo.

Assim, em que pese a necessidade de análise dos cinco contextos para que compreendamos a trajetória completa de uma política, neste trabalho, particularmente, nosso interesse se localiza na identificação do Contexto de Influência. Percebemos sua relevância ao constatarmos que durante trinta anos, vários documentos reproduziram as vontades, anseios e interesses de alguns agentes políticos na constituição da ESPEN, sem êxito. Não obstante, os normativos que a inauguram e consolidam, anos mais tarde, retratam elementos oriundos dos primeiros suportes textuais que a comentaram. Sendo assim, passamos a breve caracterização do contexto entremeada a situações vinculadas a implantação da Escola Nacional.

Bowe e Ball (1994) pretendem a inexistência de predominância de um contexto sobre os demais, mas consideram que o embrião do que venha a ser a política, via de regra, encontra-se neste contexto. O escopo da política seria definido neste cenário, onde diferentes atores, agências e grupos interessados na temática discutem e disputam os sentidos possíveis para a política. Para Mainardes (2006b) é neste contexto “que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política”.

É natural que haja neste espaço um embate constituído para que representantes de diferentes grupos cheguem a um consenso; podendo haver, inclusive, a constituição de grupos de trabalho com a finalidade de definir os significados básicos a serem apresentados na política. Assume aqui papel essencial a análise das relações de poder estabelecidas a priori entre os referidos sujeitos, uma vez que a admissão ou não de suas vozes pode ficar clara neste interim a partir da adoção ou não de suas proposituras.

Cumpramos ressaltar que no Contexto de Influência os interesses voltados à produção da política podem ser internos ou externos. No campo educacional há espaço tanto para a influência nacional, por meio do desenvolvimento de pesquisas, quanto internacional, seja por meio da importação de políticas com aporte ideológico ou financeiro, ou mesmo da interferência de organismos multilaterais com interesses específicos na composição do sistema a partir de determinadas regras. No que concerne a Política de Educação em Serviços Penais tais interferências podem ser percebidas na recepção do cuidado com a seleção e o aprimoramento dos recursos humanos do sistema penitenciário. Reforçando, certa maneira, aspectos oriundos das *Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos* (1955), da ONU, e da *Lei de Execução Penal* (1984).

Lopes e Macedo (2011) sintetizam tal entendimento ao afirmarem que o Contexto de Influência

É o território em que são hegemônicos os conceitos mais centrais da política, criando-se um discurso e uma terminologia próprios que visam a legitimar a intervenção. [...] Como os interesses desses diferentes atores são muitas vezes conflitantes, trata-se de um contexto complexo de luta por hegemonia. (LOPES e MACEDO, 2011, p. 256)

Destarte, tomando como objeto de estudo a Política de Educação em Serviços Penais, é possível visualizar o desenvolvimento do Contexto de Influência em diversos documentos que tratam sobre a política criminal e penitenciária. Em alguns, se defende claramente a necessidade de institucionalização de um espaço educativo voltado à formação de servidores das carreiras penais. Exemplo disso foi o lançamento em 1979 das *Recomendações Mínimas para a formação de Agentes Prisionais* pelo Ministério da Justiça, assim como as várias Resoluções^[i] publicadas pelo CNPCP na década de 1980 que defendiam a inauguração da Escola Nacional Penitenciária. Entretanto, foi possível evidenciar que as investidas sobre a criação de uma Escola Nacional eram prescritivas, pois descreviam apenas a sua necessidade, sem nominar aspectos importantes como os relacionados à gestão do educandário, concepção pedagógica, missão, princípios, recursos humanos e físicos, enfim, não há menção aos meios disponíveis para a materialização das propostas apresentadas. Ainda, se percebeu que outros objetivos contidos nos registros analisados, poderiam influenciar a implantação da Escola Nacional. Entre estes destacamos a sugestão de implantação de um programa nacional de qualificação, a oferta de formação especializada a diferentes atores e a realização de promoção de eventos e pesquisas.

Nos dados referentes à década de 1990, a situação persiste. Diferentes atores, sobretudo o CNPCP, permanecem defendendo a institucionalização de uma Escola Nacional, porém, não há concretização^[ii]. A nosso ver as discussões desenvolvidas nos primeiros anos de 2000 parecem ter sido bastante relevantes para a criação da ESPEN, em 2012, influenciadas também pelas constantes tratativas desenvolvidas anteriormente tanto no âmbito do Conselho^[iii], quanto no do Ministério da Justiça.

Nesse ínterim, uma revisão conceitual e paradigmática, no que concerne a Política de Educação em Serviços Penais, é tecida pelo DEPEN com a publicação de três documentos: 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*. Nestes, o Departamento evidencia a nova filosofia que deve ser empregada nas ações de formação inicial e continuada dos servidores da área penitenciária. Os normativos reforçam a necessidade da criação da Escola Nacional, 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 daria através de cooperação, configurando o formato de uma rede de colaboradores. Justificam ainda, que “com a criação do sistema penitenciário federal, reforçou-se a necessidade de que o executivo nacional também pudesse dispor desse tipo de espaço, inclusive para orientar a formação do próprio pessoal”. (DEPEN, 2005)

Devido a isso, em 2008, o DEPEN insere o Conselho mais ativamente nas discussões a respeito da fundação da ESPEN, que necessitaria de uma sede, um Projeto Pedagógico e definição quanto a sua natureza e destinação. Aqui fica configurada uma alteração expressiva no que diz respeito ao processo de gestão da Escola, as provocações passam a emanar do próprio Departamento Penitenciário que sugere a composição de uma comissão mista com a finalidade de criar a Escola.

No ano seguinte, o DEPEN torna a provocar o CNPCP no sentido de dar continuidade às ações de inauguração da ESPEN, encaminha ao Conselho o Projeto Executivo de construção da sua sede. Na oportunidade, pretendia-se que a Escola fosse um elo entre as Escolas Estaduais que poderiam se organizar em torno de uma rede colaborativa. Contudo, necessitaria de espaço físico adequado e Projeto Político-Pedagógico específico.

A Comissão Mista, sugerida em 2008, foi instituída apenas em 2010, composta por membros do DEPEN, do Conselho e do Gabinete do Ministro da Justiça, objetivava a criação da Escola. As reuniões deste 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 Escola^[iv]; discussão acerca do Regimento Interno proposto na Resolução n.º 05/2001-CNPCP; gestão da ESPEN por um Conselho Consultivo e Deliberativo de nove membros (internos e externos), entre os quais um seria eleito o Diretor^[v]; e, proposta de criação da ESPEN na estrutura do DEPEN com status de Diretoria.

Embora os entendimentos dos partícipes da Comissão Mista parecessem muito claros, existem indícios do contrário. A publicação da Resolução n.º 06/2010-CNPCP acompanhada minuta de lei de criação da Espen apresentou certa racha na Comissão Mista^[vi]. Documentos oficiais indicam a divergência entre o que teria sido acordado nas reuniões e o texto publicado no Diário Oficial da União, acarretando o não reconhecimento do texto proposto pelas representantes do DEPEN.

As ações iniciadas a partir desse momento já configuram a emergência do Contexto de Produção do Texto, aninhado ao Contexto da Prática, uma vez que o Depen avoca para si a responsabilidade de produzir a minuta de portaria ministerial que instituiria a ESPEN em 2012, e, após a realização de tal ato, encontraria na mesma equipe a formação do primeiro grupo de servidores da entidade.

Frente ao exposto, duas perspectivas podem ser visualizadas em se tratando dos elementos que constituíram o Contexto de Influência da Política de Educação em Serviços Penais que culminou na institucionalização da ESPEN: a primeira relacionada aos possíveis vícios que eivaram os documentos produzidos nas décadas anteriores, e, a segunda vinculada aos ideais que persistiram, reproduzindo-se na íntegra ou de forma muito similar quando da institucionalização da Escola Nacional, em 2012.

Conforme referimos anteriormente, os documentos produzidos nas décadas de 1980 e 1990 apresentavam textos concisos sem maiores interlocuções com vistas à materialidade da política. O CNPCP, sem dúvidas, foi o órgão que mais interesse demonstrou em institucionalizar um espaço formativo para servidores da área, o que encontra justificativa em sua composição, via de regra, constituída com doutrinadores, professores e profissionais que fiscalizam o sistema penitenciário podendo constatar *in loco* a necessidade de maior aperfeiçoamento dos servidores. Tanto o Conselho quanto o Ministério da Justiça à época, não contavam com recursos humanos suficientes para a consolidação da Escola Nacional, o que também pode explicar seu insucesso. Ainda, nessa linha, constata-se que a inexistência de servidores penais federais, nesse ínterim, justificaria a ausência de um ambiente federal de formação. É possível denotar ainda, que neste momento, o caos carcerário ainda não havia se instalado nas prisões brasileiras. Logo, maiores esforços, para além da publicação de resoluções, portarias e convênios com os estados, não despertavam o interesse e a vontade política dos gestores.

Entre os elementos que emergiram no contexto de influência, reverberaram nos demais e interferiram no processo de consolidação da Escola Nacional podemos citar: a revisão conceitual e paradigmática com consequente produção de normativos do Depen quanto aos conceitos principais relacionados à Educação em Serviços Penais, o normativo de institucionalização da ESPEN apresentar natureza diversa de uma Resolução, a localização da Escola Nacional no organograma do Depen, o status de Diretoria composta por Coordenações de Educação, Planejamento e Pesquisa, a responsabilidade com a produção de doutrina para a área, a relevância da constituição de rede com as escolas estaduais, a formação dos servidores do Sistema Penitenciário Federal, assim como, o apoio técnico aos estados, quando necessário. Ainda, elementos sociais (externos) podem ser elencados como indutores das posturas adotadas pelos atores do contexto de influência: a eclosão de constantes crises carcerárias com elevadas proporções e reflexos na sociedade brasileira (exemplo: Massacre do Carandiru e incêndio à ônibus, atentado a agentes de estado e toque de recolher com autoria de facções criminosas agindo de dentro das prisões, em São Paulo), a inauguração do Sistema Penitenciário Federal com incremento considerável de servidores necessitando de formação exclusiva e específica, o hiperencarceramento da população prisional que confere ao Brasil o status de 3ª maior população prisional do mundo, assim como, o compromisso assumido pela então Presidenta da República (egressa do sistema penitenciário brasileiro) para com a reformulação das prisões no país.

A investigação realizada possibilitou a inferência quanto a perspectiva de que há, de fato, a influência de diferentes atores que, a partir da negociação e disputa pelo poder da significação dos conceitos chave da política, orientam os rumos de determinada seara, em se tratando de políticas públicas. Pensamos que restam configuradas assim, as diferentes ascendências, predileções e ideias que conformaram a necessidade de produção de um texto específico para a inauguração contexto da prática, qual seja, a ESPEN.

CONSIDERAÇÕES

A década de 1980 foi primordial para a concepção de uma Escola Nacional, contudo compreendemos 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 pensamos que somente as que traziam ideias referentes ao funcionamento e estruturação da Escola surtiriam 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 desta.

Compreendemos 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 de Educação em Serviços Penais apresentada pelo DEPEN foi primordial para a reconfiguração de determinados elementos, acrescentando ideias à proposta anterior. A contribuição essencial de 2008, diz respeito a incorporação da necessidade de certos elementos para a criação da ESPEN: estrutura física, projeto político-pedagógico e natureza e definição. Neste sentido, a Comissão Mista de 2010 apresentou relevante contribuição no sentido de problematizar o que havia sido feito até então propondo alterações que perduraram tais como as Coordenações da Escola e a caracterização da ESPEN como um centre de referência nacional. E, finalmente, a estruturação básica instituída de forma rápida, em 2012, consolida a criação da escola.

Ainda, cumpre enunciar que restou comprovado que determinados elementos utilizados como justificativa para a implantação da ESPEN eram, de fato, imperiosos para esta e são encontrados de algum modo nos documentos que reúnem informações acerca da inauguração da discussão sobre o tema: criação do SPF e expertise dos servidores-docentes; aproximação com experiências exitosas, como a francesa; efetiva implantação de 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 desenvolvida neste ensaio se revestem de relevância tanto pela temática em si (considerados os serviços prestados aos estados e a própria União, nestes quase seis anos de atuação da Escola), quanto pela incipiência de investigações na área. E, sobretudo pela possibilidade que revela de compreensão da atualidade da instituição educativa a partir da trajetória da política pública educacional.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Apresentação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003. Acesso em: 16/01/2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública* – Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- BALL, Stephen J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In: BALL, S.J. (Ed.). *Education Reform: a critical and poststructural approach*. London: Open University Press, 1994, cap. 2, p.14-27.
- BALL, Stephen J. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. Páginas –*Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*: Septiembre, 2002, núm. 2 y 3 (2), p. 19-33. Acesso em: 20.01.2018. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985/14935>.
- BELLO, Isabel Melero; JACOMINI, Márcia Aparecida; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Pesquisa em política educacional no Brasil (2000-2010): uma análise de teses e dissertações. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 369-393, jul./dez. 2014. Acesso em: 15.02.2018. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/6073/4054>.
- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. Análise das bases epistemológicas do campo teórico da política educacional. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 333-353, jul./dez. 2014. Acesso em: 16.02.2018. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/6008>.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003. Acesso em: 16/01/2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>.
- 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.
- LOPES, Alice. MACEDO, Elizabeth. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 143-172.
- 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.
- MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. *Atos De Pesquisa Em Educação*, v1, nº 2, p. 94-105, maio/ago. 2006b. Online. Disponível em: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/34/10>.
- MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 143-172.
- MAINARDES, Jefferson. Entrevista com o Professor Stephen J. Ball. *Olh@ares*, Guarulhos, v. 3, n.2, p. 161-171, nov. 2015. Acesso em 21.02.2018. Disponível em: <http://www.olhares.unifesp.br/index.php/olhares/article/viewFile/432/163>.
- MARQUES, Luciana Rosa; ANDRADE, Edson Francisco de; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas. *Revista Brasileira de Política e Administração Escolar* – RBPAE, v. 33, n. 1, p. 55-71, jan./abr. 2017.
- MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. *Educação em Serviços Penais* – Fundamentos de Política e Diretrizes de Financiamento. Brasília: DEPEN, 2005.

_____. *Portaria Ministerial n.º 3,123*, de 3 de dezembro de 2012. 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.

_____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN*. Acessado em 25 jan. 2017. Online. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BHERING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.114, novembro 2001, p.179-195.

REZENDE, Mônica de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. A análise da política proposta por Ball. In: In: MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. *Caminhos para análise das políticas de saúde*. – 1. ed. – Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015, Capítulo 6, p.273-284.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014. Acesso em: 23.03.2018. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/6231/4053>.

SOUZA, Celina. "Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Acesso em: 16/01/2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>.

_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Acesso em 19/01/2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. *Revista de Educação PUC-Campinas*, 19 (1): 5-13, jan./abr. 2014. Acesso em: 16.02.2018. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reveducacao/article/view/2610/1908>.

[i] As Resoluções n.º 01 e 09/1983-CNPCP; n.º 02/1984-CNPCP; n.º 31/1987-CNPCP. Todavia, em 1989, o Ministério da Justiça teria inaugurado a ESPEN mas não há registro de atividades desenvolvidas.

[ii] De acordo com o Parecer CNPCP 007/2000, em 1993 o Ministério da Justiça teria revogado a criação da escola e instituído Comissão para tratar da proposta legislativa de criação da EPN. Em 1999, as Resoluções n.º 4 e 5-CNPCP criam-na novamente sob a égide do Conselho. Não existem registros quanto a sua efetividade.

[iii] A Portaria n.º 05/2000 - CNPCP reconstituiu a Comissão responsável pela proposta de Regimento Interno da Escola, aprovado pela Resolução n.º 01, de 2001. Pela primeira vez propõem uma estrutura de funcionamento para a instituição. Há a designação de perspectiva de trabalho com "cunho crítico e reflexivo" de modo a revitalizar as práticas profissionais. A escola seria um campo de produção, difusão de conhecimento e estímulo à experimentação profissional. Estimularia a implantação de escolas estaduais, reuniria 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 5 membros do CNPCP se reuniria mensalmente para deliberar sobre os temas referentes a ESPEN com o apoio da secretaria executiva do Conselho.

[iv] Admitiu-se que uma Resolução não seria o ato normativo mais adequado para a criação da Escola.

[v] O DEPEN demonstrou-se desfavorável a tal apontamento desde o princípio. Não concordava com a participação da sociedade civil no Conselho, nem que este tivesse a atribuição de deliberar quanto ao Diretor da Escola.

[vi] Alterações significativas: ESPEN criada na estrutura do MJ; gerenciada por órgão consultivo de nove membros; atuação na formação dos servidores do SPF, na produção e difusão de conhecimento visando a uniformização de rotinas; gerenciamento de rede de relacionamento com as demais escolas; e, proposição de coordenações subordinadas ao Diretor da Escola, voltadas ao ensino, planejamento e pesquisa.