

## Visibilizar indivíduos, ocultar instituições: uma análise documental de categorias governamentais para abordar o fenômeno do confinamento no Brasil

Making individuals visible, hiding institutions: a document analysis of government categories to address the phenomenon of confinement in Brazil

Visibilizar a los individuos, esconder las instituciones: un análisis documental de las categorías gubernamentales para abordar el fenómeno del encierro carcelario en el Brasil

Martinho Braga Batista e Silva<sup>1</sup>  
Helena Salgueiro Lermen<sup>2</sup>  
Adriana Kelly Santos<sup>3</sup>

### Resumo

**Objetivo:** descrever e analisar categorias para se referir a pessoas e estabelecimentos adotadas nos setores saúde e justiça do Poder Executivo Federal, acentuando assim a dimensão política do fenômeno do confinamento no Brasil. **Metodologia:** desenvolvemos uma perspectiva panorâmica dos resultados obtidos, destacando o número e a frequência dessas categorias. Nossa análise documental focalizou cartilhas e outros materiais educativos, identificados e caracterizados após consulta a quatro websites. **Resultados:** reunimos 147 documentos, a maioria deles com a finalidade de suscitar engajamento social e a minoria para definir normas. No setor justiça, localizamos 412 registros de expressões para se referir a populações e 274 para se referir a estabelecimentos, bem como 619 e 390 no setor saúde, de modo que se apresenta o público da política quase o dobro de vezes do que o serviço ofertado nesses materiais educativos. **Conclusão:** há mais categorias para se referir às populações-alvo das políticas sanitárias e penitenciárias do que aos espaços nos quais se recomenda que elas sejam alocadas. Em algumas áreas técnicas, quase cinco vezes mais, como se o processo de formulação dessas formas de ação estatal colaborasse para visibilizar indivíduos e ocultar instituições.

### Palavras-chave

Política pública. Confinamento involuntário. Materiais educativos e de divulgação. Linguagem.

### Abstract

**Objective:** to describe and analyze categories to refer to people and establishments adopted in the health and justice sectors of the Federal Executive Branch thus accentuating the political dimension of the phenomenon of confinement in Brazil. **Methods:** we developed an overview of the results, highlighting the number and frequency of these categories. Our document analysis focused on primers and other educational materials

<sup>1</sup> Doutor em Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor associado, Instituto de Medicina Social Hesio Cordeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-3577-958X>. E-mail: [silmartinho@gmail.com](mailto:silmartinho@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Saúde Coletiva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pesquisadora, Instituto de Medicina Social Hesio Cordeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-7148-6760>. E-mail: [hslermen@gmail.com](mailto:hslermen@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutora em Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pesquisadora, Instituto Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-6606-0020>. E-mail: [akellybj@gmail.com](mailto:akellybj@gmail.com)

identified and characterized after consulting four websites. **Results:** we gathered 147 documents, most of them with the purpose of raising social engagement, and a few defining norms. In the justice sector we found 412 records of expressions to refer to populations, and 274 to refer to establishments, as well as 619 and 390 in the health sector so that the policy target audience is presented almost twice as often as the service offered in these educational materials. **Conclusion:** there are more categories to refer to the target populations of health and penitentiary policies than to the spaces in which it is recommended that they be allocated. In some technical areas, almost five times more, as if the process of formulating these forms of state action collaborated to make individuals visible while hiding institutions.

### Keywords

Public policy. Involuntary confinement. Educational and promotional materials. Language.

### Resumen

**Objetivo:** describir y analizar categorías para referirnos a personas y establecimientos adoptados en los sectores de salud y justicia del Poder Ejecutivo Federal, acentuando así dimensión política del fenómeno del encierro carcelario en el Brasil. **Metodología:** Desarrollamos una perspectiva panorámica de los resultados obtenidos, destacando el número y frecuencia de estas categorías. Nuestro análisis documental se centró en folletos y otros materiales educativos, identificados y caracterizados después de consultar cuatro sitios web. **Resultados:** reunimos 147 documentos, la mayoría de estos con el propósito de crear compromiso social y en menor proporción para definir normas. En el sector justicia encontramos 412 registros de expresiones para referirse a poblaciones y 274 para referirse a los establecimientos, así como 619 y 390 en el sector salud, de este modo, es presentado el público de la política en casi el doble de veces que el servicio ofrecido en estos materiales educativos. **Conclusión:** hay más categorías para referirse a las poblaciones-alvo de políticas de salud y penitenciarias, que a espacios en los cuales se recomienda que estas sean asignadas. En algunas áreas técnicas casi cinco veces más, como si el proceso de formulación de estas formas de acción estatal colaborara a hacer visibles a los individuos y ocultar las instituciones.

### Palabras clave

Política pública. Internamiento involuntario. Materiales educativos y de divulgación. Lenguaje.

### Introdução

Chamado de *grande internamento* (1) na Europa do século XVII e *encarceramento em massa* (2) nos EUA do século XX, o fenômeno do confinamento envolve aspectos políticos, econômicos, sociais e jurídicos. Destacaremos a dimensão política do fenômeno do confinamento no Brasil e reuniremos as categorias criadas em dois setores do governo federal para abordá-lo, apontando para uma mudança terminológica que reconfigura indivíduos e instituições envolvidos nas políticas públicas de justiça e saúde, também designados populações e estabelecimentos, ou ainda pessoas e espaços.

Um dos exemplos dessa reconfiguração diz respeito à recomendação em se adotar o termo *superencarceramento* e não *superlotação* para abordar o principal problema carcerário brasileiro no século XXI, alterando o alvo da ação administrativa da diminuição

da superlotação por meio da criação de novas unidades prisionais para a diminuição da aplicação de penas privativas de liberdade por meio da ampliação das audiências de custódia e outras alternativas de aplicação de sanções penais, do sistema penitenciário e suas vagas à justiça criminal e suas sentenças.

No âmbito da investigação dos processos e práticas comunicativas no contexto de programas de saúde pública, um estudo delineado com a finalidade de compreender os usos e significados de materiais educativos sobre hanseníase para profissionais de saúde parte justamente de uma mudança terminológica na linguagem governamental e científica para explorar os efeitos dessa medida nas práticas de saúde (3). De acordo com as autoras, “Por ser uma doença socialmente estigmatizada, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria n.165/1976, *substituiu o termo original lepra por hanseníase*, objetivando a integração social das pessoas atingidas por esse agravo e o fomento da captação de casos novos.” (3, p. 857, grifo nosso).

Os materiais educativos ocupam um papel na cultura dos serviços de saúde pública, pois atuam como dispositivos na dinâmica de mediação entre políticas e práticas de saúde, além de “[...] legitimar os discursos e procedimentos médico-sanitários.” (3, p. 857). Produzidos no período de 1995 a 2008 (3,4) por instituições governamentais e não governamentais, de âmbito nacional e internacional, quase 1/3 dos impressos examinados pelas autoras destacam a integração social dos portadores de hanseníase e menos de 10% deles associam os termos hanseníase e lepra:

[p]ara os profissionais, a divulgação massiva do nome hanseníase visa fomentar o seu maior conhecimento e incorporação pelo público leigo [...] ‘Tem paciente que trata a hanseníase, tem alta e nunca soube que teve lepra por que acha que hanseníase é outra coisa’ (P-CR:06). (3, p. 864)

Ou seja, materiais educativos podem colaborar para que mudanças na terminologia governamental sejam incorporadas pelo público leigo e essas mudanças podem legitimar discursos e procedimentos médico-sanitários, como também jurídico-penais.

A investigação de 247 materiais educativos sobre hanseníase (4) e 80 impressos sobre a saúde do trabalhador (5) verificou que o processo comunicativo é fragmentado e verticalizado, com o predomínio de cartazes e folhetos direcionados à população em geral. Destacando a perspectiva das instituições federais, os referidos estudos discutem a tendência à comunicação de massa e o ponto de vista do enunciador de que “[...] as propostas dos programas têm condições de existir indistinta e independentemente do contexto histórico-social no qual estão inseridas.” (5, p. 993), uma vez que quase metade desses materiais educativos não são datados, revelando assim um caráter de a-

historicidade e atemporalidade. Seria esse o caso também dos materiais que abarcam o fenômeno do confinamento elaborados nos setores da justiça e saúde?

Além das pesquisas sobre materiais educativos e a respeito do fenômeno do confinamento, colhemos inspiração em estudos acerca de políticas públicas para desenvolver nossa análise documental, já que investigam mudanças terminológicas nas categorias governamentais para se referir a populações-alvo de políticas de justiça e de saúde, como é o caso das pessoas com transtorno mental em conflito com a lei (6), privadas de liberdade (7) e com necessidades decorrentes do uso nocivo e/ou prejudicial de álcool e outras drogas (8). Em todos esses casos nos quais o estigma, preconceito e discriminação são investigados por meio de fontes documentais e não interacionais, sejam campanhas voltadas para debelar a hanseníase, cartilhas sobre o atendimento em saúde mental prisional, normativas sobre as políticas de saúde penitenciária ou guias de redução de danos elaborados em organismos internacionais, há uma grande preocupação na escolha das expressões para se referir aos indivíduos, ou seja, ao público das políticas de saúde. As instituições, ou seja, os estabelecimentos nos quais se espera que essas pessoas sejam atendidas, acolhidas, internadas, recolhidas, reclusas ou abrigadas, inclusive as ditas colônias para portadores de hanseníase, também têm sido contempladas da mesma maneira nesses documentos?

A busca por essas e outras categoriais governamentais nos levou a conduzir uma análise documental de materiais produzidos pelos ministérios relativos aos setores da justiça e saúde, indicando transformações no modo pelo qual nos referimos às populações confinadas e aos estabelecimentos instalados para confiná-las, sendo que nossa hipótese é que o conjunto das categoriais governamentais para se referir aos indivíduos que buscam atendimento nas instituições ganha maior visibilidade nos documentos dos setores da saúde e justiça do que aquele para se referir às próprias instituições. Em uma perspectiva panorâmica dos resultados de uma pesquisa financiada pelo CNPQ, nosso objetivo é descrever e analisar o número e a frequência dos registros de expressões para se referir a indivíduos e instituições no setor da saúde e justiça ao longo de três décadas, de maneira que futuramente possamos desenvolver uma análise em profundidade das mudanças terminológicas e categoriais governamentais.

## Metodologia

Entre 2017 e 2018, coletamos documentos nos portais eletrônicos dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e da Saúde (MS). Os documentos consultados

datavam do período de 1988 a 2018, exceto a Lei de Execução Penal (LEP), de 1984. A promulgação da Constituição Federal e a pandemia de COVID-19 foram marcos históricos desse recorte temporal. A Carta Magna de 1988 representou um marco na defesa dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, a partir do qual foi possível gerar uma série de políticas públicas protetivas e inclusivas de amplo alcance social. A crise sanitária global de 2020 impôs outros tipos de confinamento à população, sendo que os primeiros casos foram detectados no final do ano de 2019.

Dada a diversidade de materiais gerados no âmbito dos dois ministérios ao longo desses 30 anos, bem como a dificuldade de recuperá-los em sua totalidade, o *corpus* ora analisado incluiu principalmente os documentos relativos às políticas públicas direcionadas para pessoas em situação de confinamento, como é o caso dos adolescentes em conflito com a lei. Consideramos elegíveis os materiais que tivessem como finalidade definir normas, explicar conteúdos e incitar o engajamento social (9), tal como portarias, cartilhas e folhetos.

A análise documental empregada está encorada nos estudos do linguista Patrick Chraudeau (9), adotando como base o modo de organização descritiva que conta com três tipos de componentes, autônomos e indissociáveis: nomear, localizar—situar e qualificar. Nessa perspectiva, a descrição consiste em identificar os seres do mundo, em determinar o lugar que um ser ocupa no espaço e no tempo e, por fim, em mostrar que existem seres que são classificados por semelhanças ou diferenças em relação a outros. Esse procedimento discursivo leva em conta a identificação do sujeito, bem como a construção objetiva e subjetiva do mundo, sendo os componentes atrelados a diversas situações de comunicação, proferidas a partir de diferentes gêneros textuais. Por exemplo, no procedimento do discurso de identificação, cuja situação de comunicação pretende recensear ou informar, os gêneros textuais empregados mais comuns são os inventários, as listas identificatórias, as nomenclaturas, os artigos de imprensa. Já no procedimento voltado para a construção objetiva do mundo, é comum encontrarmos situações de comunicação com a finalidade de definir, explicar, incitar e contar, sendo utilizados os seguintes tipos de textos: as leis; os textos didáticos; os científicos; textos que indicam modos de usar como bulas e manuais; anúncios; relatos literários; e resumos. Por último, na descrição subjetiva do mundo, a situação de comunicação limita-se a incitar e contar algo, para tal reporta-se as tipologias de texto como publicidades; declarações; relatos jornalísticos; anúncios; história em quadrinhos etc.

Desse modo, a análise documental empregada neste artigo tomou como base os procedimentos discursivos da construção descritiva, por isso, os documentos, leis, portarias, cartazes, cartilhas e folhetos foram ordenados pelas situações de comunicação que buscam informar, definir, explicar e incitar, as quais têm por base as seguintes tipologias textuais: textos de lei, didáticos (relatórios) e peças publicitárias. Tais gêneros buscam definir normas, explicar conteúdos e incitar o engajamento na comunicação, respectivamente.

O acesso e navegação pelos portais dos respectivos ministérios colaboraram para a identificação dos setores responsáveis pela formulação de políticas, ações e serviços relacionados ao fenômeno do confinamento. Coletamos e arquivamos os materiais encontrados nos setores, sendo que a *predefinição* da estratégia de busca em ambientes virtuais norteou a árdua e, por vezes frustrada, tarefa de obter informações e documentos, pois não raramente, os sites exibiam mensagens em *manutenção*, *fora do ar*, ou ainda *material indisponível*.

Até 2018 denominado apenas de Ministério da Justiça (MJ), a pasta da Segurança Pública estava incorporada ao MJ, mas não estava discriminada no nome do ministério<sup>4</sup>. Na página inicial do site, era possível entrar na aba *Política Penal*, e dentro desse espaço virtual, constava a aba *Serviços e Assistências*, onde era possível localizar as políticas públicas do MJ voltadas para pessoas em confinamento. Após acessar *Serviços e Assistências*, a página mostrava 10 *links*, assim nomeados: *Educação, Cultura, Egressos*<sup>5</sup>, *Trabalho e renda, Saúde, Assistência social, Assistência religiosa, Mulheres, Diversidades e Gestão prisional*. O acesso a esses *links* resultou na coleta de 26 documentos.

No site do MS, era possível acessar cinco abas: *Saúde de A a Z, Institucional, Ações e Programas, Blog da Saúde e Últimas notícias*. Na aba *Ações e Programas*, abrimos o *link Secretaria de Atenção Primária a Saúde* e visualizamos 22 pastas referentes às áreas técnicas. Acessamos também as abas *Estratégia da Saúde da Família, Saúde da Pessoa Idosa, Saúde na Escola e Saúde Prisional*. Frente ao número reduzido de materiais coletados – oito –, optou-se pela inclusão da Biblioteca Virtual de Saúde entre as fontes de consulta, cuja busca foi feita nos campos título, resumo, assunto, país (Brasil), idioma

<sup>4</sup> Em julho de 2018, durante o mandato de Michel Temer, a Segurança Pública foi retirada da alçada ministerial da Justiça e passou a encabeçar um ministério próprio. Criou-se um *site* específico para a nova pasta, porém os materiais e conteúdos referentes aos órgãos policiais e penais foram mantidos no portal oficial da Justiça. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/temer-sanciona-lei-que-cria-o-ministerio-da-seguranca-publica>

<sup>5</sup> Dentre as políticas penais disponíveis no *site* do MJSP, não foram encontrados documentos nos *links* *Cultura* e *Egressos* que estivessem dentro no recorte temporal estabelecido, razão pela qual não foram contemplados neste estudo.

(Português) utilizando os operadores booleanos AND e OR combinados com os descritores saúde, saúde no sistema prisional, sistema penitenciário, presídio, privação de liberdade, medida de segurança, hospital de custódia e transtorno mental. A busca resultou em 40 documentos sobre idosos em instituição de longa permanência, adolescentes em conflito com lei e saúde mental. Acessamos também o *Acervo de Materiais sobre Hanseníase*<sup>6</sup>, na aba *Formato*, e obtivemos 73 documentos. Retirando os repetidos, reunimos 121 documentos na área da saúde, o que somados aos 26 da justiça, totalizaram 147 documentos.

Os materiais do MJSP e MS foram salvos em PDF, por data e áreas temáticas. Foi assim que notamos que a maior parte de nosso material não revelou o caráter de a-historicidade e atemporalidade daqueles encontrados na área da saúde do trabalhador, pois estavam datados (5). Consecutivamente, após a leitura dos textos, realizou-se a tipologia dos documentos e rastreou-se as expressões utilizadas para se referir aos indivíduos que vivem confinados e também às instituições instaladas para confiná-los ou, como veremos a seguir, *estabelecimentos para custodiá-las*. Por último, elaborou-se uma planilha no programa *Excel*, com a quantidade e a frequência dos registros dos termos nos documentos, criando uma lista tanto das expressões recorrentes nos materiais, assim como das pouco frequentes.

## Resultados e discussão

No âmbito do MJSP, incluímos a LEP de 1984, um marco normativo no campo da justiça, sendo que ela foi alterada diversas vezes ao longo do tempo e parte dessas novas inserções foram citadas nos documentos analisados. Na amostragem, encontramos materiais publicados entre a metade da década de 1980 até o final da década de 1990, mais especificamente de 1995 e 1997, seguidos de documentos veiculados entre 2003-2018. O salto para 2003 é compreensível, quando observado que o Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional (PNSSP) foi instituído naquele ano. De modo semelhante, há um aumento no número de documentos analisados no campo da justiça a partir de 2014, pois foi esse o ano da promulgação da Política Nacional de Atenção Integral a Saúde no Sistema Prisional (PNAISP).

Em relação à tipologia dos documentos do MJSP, é majoritária a circulação de textos que buscam definir normas – como a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) – mais do

<sup>6</sup> <https://hansenia.icict.fiocruz.br/>

que explicar conteúdos (cartilhas) ou mesmo incitar engajamento social (folhetos). Além da LEP e suas alterações ao longo do tempo, o estudo englobou decretos presidenciais, portarias ministeriais e interministeriais, resoluções de Conselhos, Câmaras e Secretarias Especiais, recomendações desses mesmos órgãos, diretrizes, modelos de gestão e levantamentos do sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro (InfoPen).

Já os 121 materiais do MS que integram este estudo correspondem à parte da produção das áreas técnicas da Saúde no Sistema Prisional (SSP), Saúde Mental (SM), Saúde do Adolescente (SA), Saúde do Idoso (SI) e Hanseníase, do período de 1996 a 2017. Diferentemente do MJSP, os documentos normativos aparecem em menor número – menos de 10 –, e os que incitam engajamento social em maior número – mais de 80; entre os primeiros se encontram legislações, marcos legais, estatutos e políticas, promulgados principalmente entre 2004 e 2014; entre os textos de engajamento, encontramos peças publicitárias – panfletos, cartazes e livretos/cartilhas – publicadas especialmente entre 2000 e 2010. Além disso, dezenas de relatórios, manuais e diretrizes buscam explicar conteúdos sobre as políticas, planos e programas de saúde.

O Quadro 1 detalha o quantitativo de documentos por ministérios, distribuídos por áreas técnicas, tipologia e ano, de maneira que possamos visualizar a produção identificada no recorte temporal especificado no estudo.

**Quadro 1.** Documentos por ministérios, área técnica, tipologia e ano

Ministério	Área técnica	Tipologia dos documentos	Ano
<b>Saúde (121)</b>	Saúde Sistema Prisional (15)	Leis, planos, políticas, relatórios, manual de treinamento, folhetos e cartilhas	1996, 2001, 2004, 2005, 2010a, 2010b, 2010c, 2012, 2013, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2016, s/d
	Saúde Mental (07)	Leis, políticas, relatórios, diretrizes técnicas para organização dos serviços	2002, 2004, 2005, 2011, 2014, 2016, s/d
	Saúde do Adolescente (17)	Leis, políticas, diretrizes técnicas para organização dos serviços, relatórios, caderneta, cartaz, cartilhas	2005, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2012, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, s/d
	Saúde do Idoso (09)	Leis, relatórios, diretrizes técnicas para organização dos serviços, manual de treinamento, caderneta, cartilha	2007, 2008, 2009, 2010a, 2010b, 2014, 2017, 2018a, 2018b



	Hanseníase (73)	Cartilhas, folhetos, panfletos	1993, 1998, 1999, 2001, 2002, 2008, s/d
<b>Justiça e Segurança Pública (26)</b>	Educação (5)	Lei, resolução, decreto, recomendação	1984/2015*, 2009, 2010, 2011, 2013
	Trabalho e Renda (3)	Lei, portarias, decretos	1984/2003*, 2015, 2018
	Saúde (2)	Portarias	2015
	Assistência Social (1)	Lei	1984
	Assistência Religiosa (1)	Lei	1984
	Mulheres (6)	Lei, portarias interministeriais, resoluções, diretrizes técnicas para organização de serviços	1984/1995*/1997*, 2009*/2010*/2015*, 2009, 2011, 2012, 2014
	Diversidades (2)	Resoluções	2014
	Gestão Prisional (1)	Modelo de Gestão para a Política Prisional	2016
	InfoPen (5)	Levantamentos	2014, 2015, 2016, 2018

Fonte: elaborado pelos autores.

\*Como informado anteriormente, a LEP foi instituída 1984, mas ao longo do tempo leis foram alteando seu texto e suas disposições. Os anos destacados tratam das alterações feitas no texto original da lei. As letras ao lado do ano apontam para mais de um documento publicado no mesmo ano.

Diferente dos estudos mencionados anteriormente (4, 5), a imensa maioria desses materiais educativos não é composta de cartazes nem mesmo dirigida à população de modo geral. Geralmente essas normativas e cartilhas têm como principal destinatário os trabalhadores e, principalmente, os gestores, particularmente do setor da justiça. A seguir, apresentaremos os demais resultados do estudo, ao mesmo tempo discutindo-os com base na literatura apresentada na Introdução, dividindo-os em 4 subtópicos: *Populações mais do que estabelecimentos; Estabelecimentos, unidades e sistemas; Populações, pessoas e portadores; Justiça está para gênero como saúde está para geração?*

### *Populações mais do que estabelecimentos*

Dentre os 26 documentos localizados no *site* do MJSP, foram encontrados 274 registros de termos para designar estabelecimentos e 412 para tratar de populações. Ou seja, tanto o número quanto a frequência dos termos para se referir às populações-alvo das políticas de justiça são maiores do que aqueles para se referir aos estabelecimentos nos quais se espera que elas sejam custodiadas. Essas informações estão sintetizadas no Quadro 2.

**Quadro 2.** Descrição da tipologia e quantidade de termos nos documentos do MJSP

Área Técnica	Tipologia dos documentos	Registros de termos sobre estabelecimentos	Registros de termos sobre populações
Educação (5)	Lei, resolução, decreto, recomendação	36	63
Trabalho e renda (3)	Lei, portarias, decretos	10	19
Saúde (2)	Portarias	7	12
Assistência social (1)	Lei	1	4
Assistência religiosa (1)	Lei	2	2
Mulheres (6)	Lei, portaria interministerial, resoluções, diretrizes técnicas para organização de serviços	59	80
Diversidades (2)	Resoluções	8	39
Gestão prisional (1)	Modelo de Gestão para a Política Prisional	61	95
InfoPen (5)	Levantamentos	90	98
<b>Total: 26</b>		<b>Total: 274</b>	<b>Total: 412</b>

Fonte: elaborado pelos autores.

Dentre as normativas, diretrizes programáticas e peças de campanha de saúde analisadas, observam-se 619 registros de termos para se referir às populações-alvo das políticas, contrapondo-se aos 390 registros que caracterizam os estabelecimentos nos quais se espera que elas sejam atendidas, conforme descrito no Quadro 3.

**Quadro 3.** Descrição da tipologia e quantidade de termos nos documentos do MS

Área técnica	Tipologia dos documentos	Registros de termos sobre estabelecimentos	Registros de termos sobre populações
Saúde Mental (07)	Leis, políticas, relatórios, diretrizes técnicas para organização dos serviços	76	176
Saúde do Adolescente (17)	Leis, políticas, diretrizes técnicas para organização dos serviços, relatórios, caderneta, cartaz, cartilhas	91	166
Saúde Sistema Prisional (15)	Leis, planos, políticas, relatórios, manual de treinamento, folhetos e cartilhas	96	153
Saúde do Idoso (09)	Leis, relatórios, diretrizes técnicas para organização dos serviços, manual de treinamento, caderneta, cartilha	80	71
Hanseníase (73)	Cartilhas, folhetos, panfletos	17	53
<b>Total: 121</b>		<b>Total: 360</b>	<b>Total: 619</b>

Fonte: elaborado pelos autores.

Seja no setor da justiça seja no setor da saúde, os materiais educativos apontam para um número e uma frequência de registros de termos muito maior para se referir a populações do que estabelecimentos, visibilizando bem mais os indivíduos que devem ser custodiados, cuidados, acolhidos e recolhidos do que as instituições que cumprem essa função. Nossa análise documental dos materiais educativos revela que o público da política aparece quase o dobro de vezes mais do que o serviço ofertado.

### *Estabelecimentos, unidades e sistemas*

Em relação às expressões para estabelecimentos no setor da justiça, há grande destaque aos *estabelecimentos*, como também às *unidades* e ao *sistema*, que aparecerem na busca em 48, 37 e 14 vezes, respectivamente. Observamos que essas palavras foram sendo utilizadas com maior frequência nos documentos mais recentes, diferentemente dos termos que permitem uma identificação mais direta, como *cadeia*, *prisão* ou *presídio*. Conjecturamos que esse pode ser um modo de padronização, ao colocar *unidades prisionais*, *estabelecimentos penais* e *sistema prisional* no mesmo patamar de outras unidades e estabelecimentos públicos, como *unidade básica de saúde* e *sistema único de saúde*, por exemplo. Nas resoluções do CNPCP, isso parece mais evidente a partir de 2003, com a criação das equipes de saúde prisional e das unidades de saúde dentro das prisões, previstas no PNSSP.

Já no setor da saúde, verificamos a presença dos termos *unidades de saúde* e *unidades básicas de saúde* nos textos das cinco áreas técnicas investigadas, com 79 e 77 ocorrências respectivamente. O termo *serviços de saúde* não consta apenas nos materiais do SSP, aparecendo 301 vezes. O *Centro de Atenção Psicossocial (Caps)* e o *Núcleo de Atenção à Saúde da Família (Nasf)* integram os textos de quatro áreas técnicas, exceto da hanseníase, com 1.219 e 90 menções, respectivamente. O uso massivo dessas terminologias indica a tendência a padronizar os espaços institucionais por meio de denominações mais amplas.

Em relação aos espaços de confinamentos, observamos o apagamento de designações estigmatizantes como *leprosários*, *manicômios* e *asilos*, ao passo que ganha maior expressividade o termo *instituições de longa permanência*, esta última destinada aos idosos. Entre os textos da SSP, predominam os termos *sistema prisional* (250), *sistema penitenciário* (200), contrastando com *presídios* (131), *penitenciárias* (113) e *prisões* (25), utilizados nos textos do MJSP. As expressões *unidades de acolhimento infantojuvenil* e *presídio feminino* aparecem em menor número, como também *estabelecimento de saúde*

das unidades prisionais e unidade básica de saúde prisional. Hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (202) aparece nos documentos do setor da saúde com muito mais frequência que as alas de tratamento psiquiátrico improvisadas em unidades prisionais e unidades masculinas, femininas e psiquiátricas, enquanto os termos manicômio judiciário, hospital judiciário, hospital psiquiátrico penal, sanitários penais, colônias penais e cárcere caíram gradativamente em desuso.

Nossa análise documental das instituições de saúde e justiça aponta para uma mudança terminológica no sentido de destacar unidades que são parte de um sistema, mais do que hospitais e presídios isolados, a categoria governamental para se referir a instituições de confinamento mais regular se tornando estabelecimento.

### *Populações, pessoas e portadores*

De modo geral, notamos a preferência governamental no setor da justiça por terminologias iniciadas com as palavra *população* e *pessoa*, presentes em 27 e 44 termos, respectivamente. O ano de 2003, de lançamento do PNSSP, parece decisivo nesse sentido, já que termo *pessoa* passou a anteceder muitas terminologias. As descrições dos indivíduos ganharam variações, como *pessoa presa*, *pessoa condenada*, *pessoa presa em caráter provisório* ou *pessoa presa com condenação à pena privativa de liberdade em regime fechado*. Já em 2014, parece se consolidar a expressão *pessoas privadas de liberdades*, contido no nome da PNAISP e reafirmado em diferentes documentos governamentais produzidos a partir de então (7).

No que diz respeito às categorias para descrever as populações no setor da saúde, notamos que a recorrência de um vocabulário que visibiliza, com o uso majoritário dos termos *população(ões)* e *pessoa(s)*, como também *indivíduo(s)*, *paciente(s)*, *portador(es)* e *usuário(s)*, seja utilizando-as no seu sentido denotativo ou no sentido de *condição de saúde e/ou situação de vida*. Na SM, especificamente, destacamos a expressão *pessoas com transtornos mentais*, com 46 ocorrências. No Quadro 3, é notável que, na SM, os registros de termos para se referir às populações sejam mais do que o dobro do que para se referir aos estabelecimentos. Nota-se, deste modo, que a categoria governamental para se referir a indivíduos em situação de confinamento mais regular é *pessoa*.

### *Justiça está para gênero como saúde está para geração?*

No ano em que foi promulgada a PNAISP, em 2014, o uso da palavra *população* no setor de justiça passou a ser intensificado, sobretudo quando vinculada aos segmentos

minoritários dentro das prisões, como *população carcerária feminina* ou *população LGBT em situação de privação de liberdade*. Sobre esses segmentos populacionais, 10 dos 26 documentos estudados são focados nas mulheres ou nas lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT). No item *Diversidades* do Quadro 2, é notável que os registros de termos para se referir às populações sejam quase cinco vezes maior do que para se referir aos estabelecimentos.

Ao todo, 48 expressões iniciam com a palavra *mulheres*. Esse número cai para nove quando são reportados *homens*. As terminologias mais frequentes são *mulheres encarceradas*; *mulheres presas*; e *mulheres privadas de liberdade*. Há também categorias governamentais para se referir a indivíduos ligadas à geração, à escolaridade, à saúde e à maternidade, dentre eles *mulheres idosas*; *mulheres analfabetas privadas de liberdade no país*; *mulheres com agravos nas unidades prisionais*; *mulheres presas que são submetidas à intervenção cirúrgica para realização de parto*; e *mulheres gestantes e lactantes privadas de liberdade*.

A instabilidade e multiplicidade de termos apontada na análise de outro grupo minoritário – o LGBT – no sistema prisional se repete (6). É ampla a variedade na designação dos indivíduos, como *pessoas LGBT*; *LGBT em privação de liberdade*; *gays privados de liberdade*; *homens que se relacionam afetiva e sexualmente com outros homens*; *pessoas que se relacionam afetiva e sexualmente com ambos os sexos*; *pessoas transexuais masculinas e femininas*; *pessoas travestis ou transexuais em privação de liberdade*; *pessoas que pertencem ao sexo masculino na dimensão fisiológica, mas que socialmente se apresentam no gênero feminino, sem rejeitar o sexo biológico*; *pessoas que são psicologicamente de um sexo e anatomicamente de outro, rejeitando o próprio órgão sexual biológico*.

Novamente, a análise documental mostra o quanto as legislações alteraram o modo como esses indivíduos são chamados. Observa-se a influência da Política Nacional de Saúde Integral LGBT na produção textual das resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNCPC) analisadas. Esses indivíduos foram incluídos nos documentos a partir de 2011, referidos como *população carcerária LGBT* ou *mulheres presas (hetero e homossexual)*. Observa-se também a relevância do lançamento da PNAMPE em 2014, mesmo ano em que passaram a ser produzidos levantamentos específicos sobre a população prisional feminina no InfoPen. Ainda em 2014, foram publicadas as resoluções conjuntas que tratavam dos direitos da população LGBT no cárcere, mas não foram localizados nesses documentos terminologias de espaços de

confinamento específicos para esses grupos. Ou seja, na presente análise documental, notamos um conjunto amplo de instituições para confinamento de mulheres, mas nenhuma que trate de espaços específicos para a população LGBT.

Nos levantamentos, foram encontrados espaços projetados para mulheres, como *estabelecimentos femininos* ou *prisões de mulheres*, mas observa-se os múltiplos exemplos dos improvisos no sistema prisional, em descrições como *alas/celas específicas para o aprisionamento de mulheres dentro de um estabelecimento originalmente masculino* ou *estruturas físicas para mulheres adaptadas de unidades prisionais masculinas*. Nesses arranjos, as mulheres têm pouca ou nenhuma circulação dentro das prisões. Tal situação revela as relações assimétricas de poder entre homens e mulheres, anteriores ao encarceramento (10). Ao todo, foram encontradas 32 categorias governamentais que claramente se referem às instituições de confinamento de mulheres, enquanto somente oito tratam diretamente sobre locais de encarceramento masculino, tais como *estabelecimento destinados a abrigar apenas homens*. O baixo número de termos específicos às instituições para homens mostra o quanto as prisões são implicitamente adjetivadas como masculinas (11). Isso nos levar a crer que estabelecimentos de justiça são generificados, embora custodiem populações segmentadas com base no sexo masculino e feminino.

No setor da saúde, a ênfase aos marcadores etários parece acentuada. Os vocábulos *idoso* e *pessoa idosa*, listados nos textos da SI, apresentam 819 e 768 ocorrências, respectivamente; além dos termos *você* (205), *indivíduos* (105) e *população idosa* (98). O recorte etário também é realçado nos textos da as, com destaque para os termos *adolescentes* (3.729), *criança* (817) e *jovens* (657), além das expressões *adolescentes e suas famílias* (480), *adolescentes e jovens* (240), *criança e adolescente* (185), *juventude* (126) e *você* (129).

As terminologias relativas ao estado de saúde, como pessoas jovens que apresentam sinais de transtornos mentais, físicos e de abuso de substância, além de adolescentes obesos, portadores de HIV, grávidas e/ou em situação de abortamento, também foram agrupadas na SA. Os processos de vulnerabilização (6) aparecem em vários documentos, no uso dos termos crianças e adolescentes trabalhadores, adolescentes moradores de rua e acampamentos rurais, desaparecidos da comunidade e envolvidos com exploração sexual; verificam-se também as descrições adolescentes vítimas de maus tratos e de violência. Por outro lado, elencam-se os termos que representam os adolescentes como

sujeito, sujeitos de direitos e sujeitos sociais e ressaltam os marcadores étnicos/raciais, a exemplo dos moradores de aldeias das diferentes etnias, quilombolas e população negra.

O fenômeno do confinamento é visibilizado nos textos de todas as áreas técnicas do Ministério da Saúde, sejam elas de saúde mental ou saúde do adolescente. Nos setores da saúde e da justiça, termos biomédicos convivem com os marcadores etários mais do que geracionais, relativos ao sexo e sexualidade das pessoas mais do que ao gênero, etnia e raça delas.

## Considerações finais

Mesmo com a orientação das normativas para adoção de terminologias mais amplas e a inclusão de grupos sociais distintos, alguns termos resistem ao tempo e às novas convenções. A palavra *preso* se mantém nos documentos governamentais (7). No presente estudo, ela é encontrada em 21 documentos, desde a LEP, de 1984, até os instrumentos de comunicação do InfoPen, de 2018. O termo *preso* pode ainda ser observado em 16 expressões, para tratar pessoas de outra nacionalidade como *presos estrangeiros*, como também para determinar a situação penal do indivíduo, como *preso condenado*, *presos sentenciados* ou *presos que não foram condenados à pena privativa de liberdade*. Outros termos que parecem reduzir os indivíduos à situação de confinamento, tais como *encarcerado*, *detentos*, *recluso*, *prisoneiro*, ou que restringem os indivíduos ao histórico penal, como *primário* ou *reincidente*, surgem com menor frequência em nossa busca. Há, ainda, por duas vezes, a escolha por um vocabulário mais estigmatizante, como *criminosos* ou *criminosos não brancos*. Alguns termos parecem ter caído em desuso, como *educandos* ou *internado*, presentes em normativas até a década de 2010. Por outro lado, há termos que se apresentam como tendência, como *presos provisórios* ou *preso sem condenação*, muito recorrentes em documentos do InfoPen, que destacam a grande quantidade de indivíduos que aguardam ao julgamento nas prisões brasileiras.

Além disso, nos materiais da saúde no sistema prisional do Ministério da Saúde não se confirma o panorama das categorias governamentais usadas no Ministério da Justiça e Segurança Pública para se referir a indivíduos, destacando a permanência dos termos *presos* e *condenados*, com 288 e 229 indicações, respectivamente; além do surgimento das expressões *pessoas privadas de liberdades* (83), *pessoas presas* (56) e *pessoas privadas de liberdade no sistema prisional* (46). Sem falar que, dentre as 53 categorias encontradas nos 73 materiais educativos sobre hanseníase (1993-2008), nota-se a ênfase dada a termos biomédicos, tais como *doente*, *usuários do SUS* e *pessoa que tem*

*hanseníase*. Já o vocábulo *leproso* é referido uma única vez, o que ratifica o disposto na Lei nº 9.010/1995, que proíbe o uso do termo *lepra* e seus correlatos nos documentos oficiais. Deste modo, o material reunido nos portais eletrônicos dos dois ministérios aponta para termos que se mantêm, não só expressões que mudam.

As transformações terminológicas foram sinalizadas na análise documental das categorias governamentais criadas para abordar o fenômeno do confinamento no Brasil, o que não quer dizer que não se encontre permanências nos registros das expressões. Destacamos o número e a frequência dos registros das expressões em nossa perspectiva panorâmica dos resultados de nossa pesquisa, apontando para um cenário repleto de documentos dirigidos principalmente a gestores e trabalhadores do setor saúde e justiça e com a finalidade de incitar engajamento social, visibilizando mais os indivíduos que devem ser atendidos do que as instituições nas quais eles poderiam receber atendimento.

## Referências

1. Foucault M. A História da Loucura. São Paulo: Perspectiva; 1978. 608p.
2. Garland D. Mass imprisonment - social causes and consequences. London: Sage publication; 2001. 192p.
3. Kelly-Santos A, Monteiro SS, Rozemberg B. Significados e usos de materiais educativos sobre hanseníase segundo profissionais de saúde pública do Município do Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública [Internet]. 2009 [citado em 15 nov. 2021]; 25 (4):857-867. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/17990>
4. Kelly-Santos A, Monteiro SS, Ribeiro APG. Acervo de materiais educativos sobre hanseníase: um dispositivo da memória e das práticas comunicativas. Interface – Comunicação, Saúde e Educação [Internet]. 2010 [citado em 20 nov. 2021]; 14 (32):37-51. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/21163>
5. Kelly-Santos A, Rozemberg B. Comunicação por impressos na saúde do trabalhador: a perspectiva das instâncias públicas. Ciência e Saúde Coletiva [Internet]. 2005 [citado em 25 nov. 2021]; 10 (4):929-938. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/0394.pdf>
6. Silva M, Costa-Moura R. De “louco infrator” a “pessoa adulta portadora de transtorno mental em conflito com a lei”: sobre categorias governamentais e processos de vulnerabilização. Interseções [Internet]. 2013 [citado em 25 nov. 2021]; 15 (2):301-328. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/9525/7377>
7. Lermen HS, Gil BL, Cúnico SD, Jesus LO. Saúde no cárcere: análises das políticas sociais de saúde voltadas à população prisional brasileira. Physis [Internet]. 2015 [citado em 25 nov. 2021]; 25(3):905-924. Disponível em:



<https://www.scielo.br/j/physis/a/zJDxMf6BFhghN5NX5DmjptH/abstract/?lang=pt> Doi:  
<https://doi.org/10.1590/S0103-73312015000300012>

8. Chagas C, De Paula TS, Galduróz JCF. A linguagem e o estigma: os termos utilizados na área de álcool e outras drogas. *Epidemiologia e Serviços de Saúde* [Internet]. 2021 [citado em 25 nov. 2021]; 30 (1):e2020921. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ress/a/PRfq3HKstXnzLKtS7XfmPsq/?lang=pt> Doi:  
<https://doi.org/10.1590/S1679-49742021000100024>

9. Charaudeau P. *Linguagem e discurso: modos de organização*. São Paulo: Contexto; 2014. 256p.

10. Colares LBC, Chies LAB. Mulheres nas so(m)bras: invisibilidade, reciclagem e dominação viril em presídios masculinamente mistos. *Revista Estudos Feministas* [Internet]. 2010 [citado em 25 nov. 2021]; 18(2):407-423. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2010000200007> Doi:  
<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2010000200007>

11. Pimentel E. O lado oculto das prisões femininas: representações dos sentimentos em torno do crime e da pena. *Latitude* [Internet]. 2013 [citado em 26 nov. 2021]; 7(2):51-68.

Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/latitude/article/view/1288> Doi:  
<https://doi.org/10.28998/2179-5428.20130204>

## Contribuição dos autores

Silva MBB contribuiu para a concepção do artigo, a análise e interpretação dos dados, a redação do artigo e a revisão crítica de seu conteúdo. Lermen HS e Santos AK contribuíram para a coleta dos dados, análise e interpretação dos dados, a redação do artigo e a revisão crítica de seu conteúdo.

Submetido em: 11/12/21

Aprovado em: 11/04/22

## Como citar este artigo

Silva MBB, Lermen HS, Santos AK. Visibilizar indivíduos, ocultar instituições: uma análise documental de categorias governamentais para abordar o fenômeno do confinamento no Brasil. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*. 2022 abr./jun.;11(2): 54-70

<https://doi.org/10.17566/ciads.v11i2.883>