

**REVISTA BRASILEIRA DE  
ESTUDOS EM POLÍTICAS PENAIS**

# Libertas



REVISTA BRASILEIRA DE  
ESTUDOS EM POLÍTICAS PENAIS

# Libertas

VOLUMES 3 E 4 - Nº 1, JANEIRO - DEZEMBRO DE 2025

REALIZAÇÃO

**GITEP**  
Grupo Interdisciplinar  
de Trabalho e Estudos  
Criminais - Penitenciários  
-UCPel-



PARCERIA



APOIO



**Contracapa**

Universidade Católica de Pelotas

José Carlos Pereira Bachettini Júnior

Reitor

Pe. Marcus Bicalho Pinto Rodrigues

Vice-Reitor

Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários - GITEP

Luiz Antônio Bogo Chies

Coordenador

Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN)

Fernanda Natasha Bravo Cruz

Professora Líder do LabGEPEN

Valdirene Daufemback

Vice-Líder do LabGEPEN

## **Expediente**

Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais | Volumes 3º e 4º, no 1, jan-dez 2025  
ISSN Eletrônico: 2965-131X

### **Comissão Editorial:**

João Vitor Rodrigues Loureiro (UnB)  
Luiz Antônio Bogo Chies (UCPel)  
Paula Pereira Gonçalves Alves (UFMT)  
Valdirene Daufemback (UnB)  
Walkíria Zambrzycki Dutra (UERJ)

### **Conselho Editorial:**

Analía Laura Soria Batista (UnB)  
Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB)  
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende (UnB)  
Camila Cardoso de Mello Prando (UnB)  
David Sánchez Rubio (UPO - Espanha)  
Elenice Maria Cammarosano Onofre (UFSCAR)  
Enedina do Amparo Alves (PUC SP)  
Fábio Costa Moraes de Sá e Silva (UO - EUA)  
Felipe da Silva Freitas (IBDP)  
Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB)  
Franco de Matos (UnB)  
Jose Ignacio Rivera Beiras (UB - Espanha)  
Luciana Boiteux de Figueiredo Rodrigues (UFRJ)  
Luís Carlos Honório de Valois Coelho (UH - Alemanha)  
Luiz Antônio Bogo Chies (UCPel)  
Marcos Cesar Alvarez (USP)  
Maria Palma Wolff (PUC RS)  
Pedro Paulo Gastalho de Bicalho (UFRJ)  
Sacha Darke (UW - Inglaterra)  
Sebastián Alejandro Reis (UBA - Argentina)  
Suzann Flavia Cordeiro de Lima (UFAL)  
Valmor Schiochet (FURBlumenau)  
Vera Regina Pereira Andrade (UFSC)  
Site:  
<https://revistas.ucpel.edu.br/libertas/index>  
Referência para Contato:  
João Vitor Rodrigues Loureiro (UnB - LabGEPEN)  
libertasrbpepp@gmail.com

Tradutoras(es), revisoras(es) técnicas(os) e pareceristas que contribuíram para a presente edição: Rafael Barreto Souza.



# SUMÁRIO

## 9 EDITORIAL

João Vitor Rodrigues Loureiro

## 11 ENTREVISTA

Raymund E. Narag, Rafael Barreto Souza

## 35 ARTIGOS

### 36 ARRANJOS ORGANIZACIONAIS DAS POLÍTICAS PENAIS: UM OLHAR SOBRE A GESTÃO PRISIONAL NAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS

Walkiria Zambrzycki Dutra  
Felipe Athayde Lins de Melo

### 75 DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA À POLÍTICA PENAL: TRAJETÓRIAS

Luiz Antonio Bogo Chies

## 111 RESENHAS

Cinara de Avila Fiss

117 **PRODUÇÕES RECENTES**

118 **“COVARDIA” E CASTIGO: A IMUNIZAÇÃO DE AGENTES DE ESTADO NO CASO DE TORTURAS DA PENITENCIÁRIA DE SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA**

Autora - Aline Amábile Zimmermann

120 **O CONSELHO DA COMUNIDADE E O USUFRUTO DA CIDADANIA DA PESSOA PRIVADA DE LIBERDADE: UM ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE PELOTAS/RS.**

Julia Estela Heling

122 **SOBRECARGAS DE ESQUECIMENTO: O CASO DOS BRASILEIROS PRESOS NO CENTRO PENITENCIÁRIO DE RÉMIRE-MONTJOLY – GUIANA FRANCESA**

Otávio Luís Siqueira Couto

124 **PRISÃO, REMIÇÃO POR LEITURA E MONITORAÇÃO ELETRÔNICA: ESTUDO DE CASO EM PELOTAS, RIO GRANDE DO SUL**

Lara Botelho Crochi



# EDITORIAL



João Vitor Rodrigues Loureiro

É com grande satisfação que a Comissão Editorial apresenta o terceiro volume da *Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais*, marcando mais um passo em nosso compromisso com a produção e difusão de conhecimento crítico e embasado sobre o sistema de justiça criminal. Esta edição, em particular, convida à reflexão sobre a complexa intersecção entre a teoria acadêmica, a prática da gestão penal e a experiência humana do encarceramento.

Nosso destaque desta edição é a entrevista realizada com o Professor Raymund E. Narag, uma das vozes mais respeitadas e singulares no debate internacional sobre justiça criminal e administração prisional. A trajetória do Professor Narag, que passou de detento a renomado acadêmico na Southern Illinois University (EUA), oferece uma perspectiva inestimável. Sua vivência de sete anos em prisão preventiva nas Filipinas não apenas moldou sua compreensão dos problemas sistêmicos, mas também o impulsionou a dedicar sua missão acadêmica e social à reforma penal.

Na entrevista, o Professor Narag traça um panorama comparativo entre as políticas penais das Filipinas e dos Estados Unidos, revelando como, apesar das diferenças retóricas, ambos os sistemas convergiram para modelos majoritariamente punitivos. Ele articula a distinção crucial entre políticas penais (o arcabouço amplo da justiça criminal) e políticas prisionais (a gestão interna das unidades), defendendo uma abordagem holística que equilibre segurança pública e reabilitação. Seu trabalho, que inclui a criação do programa *Community Bail Bond* e a implementação de ferramentas de avaliação de risco (*CARAT*) nas Filipinas, demonstra que a reforma eficaz exige rigor empírico, inovação tecnológica e um profundo compromisso humanitário. A lição central é clara: a reforma penal deve ser baseada em evidências, culturalmente sensível e voltada para a justiça real.

Em diálogo com essa perspectiva internacional, a revista aprofunda o debate nacional com o artigo “O lugar dos serviços penais na estrutura organizacional dos governos estaduais”. Este estudo lança luz sobre a emergência e a configuração da gestão penitenciária no Brasil, questionando se a criação de órgãos especializados representa uma qualificação das políticas penais ou, ao contrário, uma subordinação à lógica hegemônica da segurança pública. A análise da autonomização dos órgãos de gestão prisional nos estados, e o perfil dos gestores que os comandam, sugere que a resposta às crises prisionais tem se dado, em grande parte, pela expansão de uma burocracia focada no controle e gerenciamento, e não necessariamente na inovação ou na reabilitação. Além disso, trazemos também o artigo “Da Política Penitenciária à Política Penal: trajetórias”, que nos oferece insumos críticos sobre a conceituação de política penal, a partir de certo redimensionamento do desenho institucional, de sensibilidades e práticas de atores públicos e da sociedade civil quanto à punição e responsabilização em democracia.

A *Libertas* reafirma seu papel como um espaço aberto para a análise crítica e a proposição de soluções para os desafios persistentes do sistema penal. Convidamos nossos leitores a se engajarem com o conteúdo deste volume, que nos lembra da urgência de transformar estruturas que, em vez de corrigir, frequentemente perpetuam a ineficiência, a violência e a violação de direitos. Que esta edição e as próximas inspirem pesquisadores em trazer a público reflexões potentes, indutoras de transformações dessa realidade.

# ENTREVISTA



Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais realizou, no primeiro semestre de 2025, entrevista com o Professor Raymund E. Narag, professor associado do Departamento de Criminologia e Justiça Criminal da Southern Illinois University (EUA) e um dos mais reconhecidos especialistas internacionais em justiça criminal e administração prisional das Filipinas. Sua trajetória singular — da prisão à docência universitária — tornou-se referência para a reforma institucional das instituições prisionais.

Aos 20 anos, enquanto concluía o curso de Ciência Política na Universidade das Filipinas, Narag foi preso junto a outros colegas de fraternidade, acusado de envolvimento na morte de um estudante rival. Apesar de inocente, passou sete anos em prisão preventiva na superlotada Cadeia Municipal de Quezon City, nas Filipinas, convivendo com alguns dos mais perigosos criminosos do país. Absolvido após longo processo, Narag transformou sua experiência de encarceramento em missão acadêmica e social: compreender as falhas do sistema de justiça criminal filipino e propor soluções práticas para reformá-lo.

Durante sua detenção, exerceu papel de liderança entre os presos, promovendo iniciativas de reconciliação e educação. Acompanhado pela religiosa Auxilium Sayle, encontrou propósito espiritual e social no serviço aos demais internos. Após ser libertado, mudou-se para os Estados Unidos, onde obteve o título de Master of Arts (2007) e de PhD (2013) em Justiça Criminal pela Michigan State University.

Na carreira acadêmica, Narag ministra disciplinas em criminologia e administração pública, tendo orientado pesquisas de mestrado e doutorado de estudantes dos Estados Unidos, Japão e Filipinas. É membro da American Society of Criminology e do Comitê Diretor da Asian Criminology Society, além de atuar como consultor do Supremo Tribunal das Filipinas, do Departamento de Justiça, do Banco Asiático de Desenvolvimento e do Departamento de Administração Prisional.

Entre suas contribuições mais relevantes estão a criação de um sistema digital de agendamento de audiências judiciais — que reduz adiamentos e acelera julgamentos — e a fundação da Preso Foundation Inc., responsável pelo Community Bail Bond Program, iniciativa comunitária de fiança solidária voltada à libertação de pessoas presas por delitos de baixo risco.

Seu trabalho combina rigor empírico, inovação tecnológica e compromisso humanitário, destacando-se pela defesa de um sistema de justiça mais célere, transparente e digno. Narag recebeu diversos prêmios, incluindo o título de Outstanding Citizen of Quezon City (2005), o Dr. Martin Luther King Student Leader Award (Michigan State University, 2005), o Dangal ng Lahing Cagayano (2019) e o Living Hero Award (J. Amado Araneta Foundation, 2020).

Hoje, o professor Raymund Narag segue atuando na docência e na pesquisa aplicada, dedicando-se à formação de profissionais compro-

metidos com a transformação ética e institucional dos sistemas penais, nas Filipinas e no mundo. A entrevista foi realizada e traduzida por Rafael Barreto Souza<sup>1</sup>, a pedido da Libertas.

## **ENTREVISTA COM DR. RAYMUND NARAG**

### **1. LIBERTAS: EM SUA VISÃO, QUAIS SÃO AS DIFERENÇAS ENTRE “POLÍTICAS PENAIS” E “POLÍTICAS PRISIONAIS”, E POR QUE É IMPORTANTE CONSIDERAR O CONTEXTO MAIS AMPLO AO ABORDAR QUESTÕES NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL?**

R.N.: Na minha visão, a principal diferença entre políticas penais e políticas prisionais está no escopo e no foco. As políticas penais são mais amplas, abrangendo todo o sistema de justiça criminal, enquanto as políticas prisionais são mais específicas, lidando com a administração e gestão das unidades prisionais.

As políticas penais moldam a filosofia da punição e o arcabouço geral do sistema de justiça criminal. Elas ditam como as leis são aplicadas, como a justiça é administrada e como as penas são executadas. Por exemplo, as políticas penais influenciam o processo de entrada, que diz respeito ao grau de rigor com que a polícia e a promotoria aplicam as leis; o processo de trâmite, que determina a eficiência do processamento judicial dos casos; e o processo de saída, que regula como os indivíduos são liberados do sistema, seja por liberdade condicional, indulto ou outros mecanismos. Também abrangem alternativas à prisão, como programas de desvio (diversion) e programas alternativos de resolução de conflitos, como a justiça restaurativa e probation (uma espécie de liberdade condicional). Uma política penal bem desenhada garante que o sistema opere dentro da sua capacidade, evitando congestionamento de processos nos tribunais e superlotação nas prisões.

Por outro lado, as políticas prisionais se concentram nas operações internas, na segurança e na reabilitação das pessoas privadas de liberdade. Elas definem como os presos são classificados de acordo com seus riscos e necessidades, determinando o nível de supervisão exigido. Essas políticas também estabelecem os programas de reabilitação voltados à redução de riscos criminogênicos, garantindo acesso a educação, capacita-

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará e em Development Studies pelo Institut de Hautes Études Internationales e du Développement pelo IHEID/ Genebra. E-mail: rbarretosouza1@gmail.com

ção profissional e apoio psicológico para promover a reintegração social. Além disso, políticas prisionais regulam o acompanhamento de casos e a documentação da conduta institucional, influenciando a elegibilidade para liberdade condicional e outros mecanismos de soltura antecipada. Para além da reabilitação, boas políticas prisionais garantem a administração adequada das unidades, incluindo alimentação, cuidados médicos e outras necessidades básicas. Também tratam de questões de segurança, como o combate ao contrabando, à violência de gangues e à radicalização no sistema prisional. Ainda, incluem mecanismos para assegurar o profissionalismo e a conduta ética dos agentes penitenciários, reduzindo a corrupção e o abuso de poder.

É crucial reconhecer a interdependência entre políticas penais e prisionais. Uma política penal excessivamente punitiva — que privilegia o encarceramento em massa e sentenças longas — pode gerar prisões superlotadas, violentas e mal administradas. Por outro lado, políticas prisionais ineficazes — como gestão precária, ausência de programas de reabilitação e corrupção — minam a confiança pública, alimentando pressões por políticas penais ainda mais duras e criando um ciclo vicioso de punição e fracasso institucional.

Portanto, enfrentar os problemas do sistema de justiça criminal exige uma abordagem holística, que equilibre segurança pública e reabilitação. As políticas penais não devem sobrecarregar o sistema prisional, e as políticas prisionais devem contribuir efetivamente para a reintegração das pessoas privadas de liberdade. Sem esse equilíbrio, o sistema de justiça corre o risco de perpetuar ineficiências, violações de direitos humanos e danos sociais.

## **2. LIBERTAS: COM BASE EM SUAS EXPERIÊNCIAS E PESQUISAS, COMO AS POLÍTICAS PENAIS NAS FILIPINAS SE COMPARAM ÀS DOS ESTADOS UNIDOS?**

R.N.: Essa é uma pergunta interessante. Ambos os países têm contextos históricos e estruturais distintos, mas compartilham uma realidade comum: apesar de abordagens retóricas diferentes, os dois sistemas evoluíram para modelos majoritariamente punitivos. O contraste entre seus objetivos declarados e suas práticas revela a complexa interação entre política, cultura e capacidade institucional na conformação dos sistemas de justiça criminal.

Nas Filipinas, a política penal é frequentemente enquadrada pelos ideais de reabilitação e reintegração. Oficialmente, o Bureau of Cor-

rections (BuCor) e o Bureau of Jail Management and Penology (BJMP) destacam a reintegração de pessoas privadas de liberdade como indivíduos produtivos. Essa ênfase foi simbolizada em 1987, quando o antigo Bureau of Prisons foi rebatizado como Bureau of Corrections, indicando uma mudança de uma abordagem puramente punitiva para uma visão mais corretiva. No papel, as políticas refletem um forte compromisso com um sistema de justiça reabilitador.

No entanto, a realidade é bem diferente. Apesar dos dispositivos legais e constitucionais, as políticas penais nas Filipinas continuam altamente punitivas, devido a fatores estruturais, organizacionais e culturais. A falta de recursos é um dos problemas mais gritantes. As prisões e cadeias estão superlotadas, com déficit de pessoal e recursos insuficientes. Muitas operam à beira do colapso, lutando para fornecer necessidades básicas como alimentação, cuidados médicos e saneamento. Para lidar com essas limitações, os gestores prisionais desenvolveram sistemas de governança compartilhada, onde líderes entre os presos assumem papéis ativos na custódia, reabilitação e administração.

À primeira vista, esse arranjo parece uma solução pragmática para um sistema sem recursos. Mas, na prática, fomenta corrupção, favoritismo e violência. Alguns se beneficiam ao participar de programas ou atividades administrativas, preservando traços protetores de suas vidas anteriores. Outros exploram o sistema, introduzindo contrabando, vendendo drogas e estabelecendo redes criminosas dentro das prisões. Com o tempo, isso cria um ambiente perigoso, com o fortalecimento de gangues, escalada da violência e presos que saem mais endurecidos ou profundamente vitimizados.

A desconfiança pública no sistema prisional alimenta o populismo penal, em que políticos e cidadãos demandam penas mais duras e condições mais restritivas. Em vez de abordar as causas da má gestão, a resposta costuma ser construir mais presídios de segurança máxima, impor regras mais rígidas e cortar direitos dos presos. Essa mentalidade punitiva abriu espaço para demagogos que defendem até execuções extrajudiciais, como visto no período que denominas “guerra às drogas”. O que começou como um sistema que prometia reabilitação tornou-se, na prática, esmagadoramente punitivo.

Nos Estados Unidos, o percurso das políticas penais foi diferente, mas com resultados similares. Entre o início do século XX e os anos 1970, o sistema se inclinava para a reabilitação, com foco em educação, capacitação profissional e reintegração. Contudo, entre os anos 70 e 90,

com o aumento das taxas de criminalidade, cresceu a demanda pública por punições mais duras. O governo respondeu com leis de sentenças obrigatórias, como “three strikes” e políticas de “truth in sentencing”. Estas medidas eliminaram discricionariedade judicial e impuseram penalidades severas, frequentemente resultando em penas perpétuas para reincidentes. Em muitos estados, extinguiu-se a liberdade condicional, impossibilitando a soltura antecipada, independentemente do progresso do indivíduo.

A guerra às drogas levou a penas desproporcionais, especialmente para delitos não violentos. Isso afetou de maneira desproporcional os negros, que receberam sentenças mais duras que brancos por crimes semelhantes. A população carcerária explodiu, criando o chamado “boom prisional”. Mesmo com a queda da criminalidade desde 1993, o medo persiste, dificultando mudanças significativas. Muitas leis punitivas continuam vigentes, e os EUA seguem com uma das maiores taxas de encarceramento do mundo.

Nos últimos anos, alguns estados vêm adotando práticas baseadas em evidências, diferenciando pessoas de alto e baixo risco. As de alto risco continuam sujeitas à prisão prolongada, enquanto aquelas de baixo risco são ofertadas programas de reabilitação, de desvio (diversion) e penas alternativas. Essa mudança é lenta e desigual, mas representa uma transição em direção a um modelo menos punitivo.

Apesar das diferenças retóricas, Filipinas e EUA compartilham uma prática punitiva. As Filipinas promovem oficialmente a reabilitação, mas operam de forma que agrava a criminalidade e a violência no sistema. Os EUA, por outro lado, sempre foram mais explícitos em sua punição, embora estejam começando a abrir espaço para uma reabilitação seletiva. Ambos os países enfrentam superlotação, corrupção e efeitos não intencionais de suas políticas penais. Nas Filipinas, o populismo penal e a fragilidade institucional dificultam reformas. Nos EUA, disparidades raciais e resistência política tornam as mudanças lentas.

Para que reformas ocorram, é preciso equilibrar segurança pública e reabilitação. É essencial enfrentar as causas do crime, adequar as políticas penais à capacidade do sistema e priorizar reformas baseadas em evidências. Sem isso, ambos países continuarão presos a ciclos de encarceramento, reincidência e fracasso institucional—confirmando que políticas punitivas raramente resultam em redução duradoura do crime.



### **3. LIBERTAS: COMO SEUS SETE ANOS EM DETENÇÃO MOLDARAM SUA COMPREENSÃO SOBRE OS PROBLEMAS SISTÊMICOS DAS POLÍTICAS PENAIS?**

R.N.: Mesmo antes de ser preso, eu sonhava em ser advogado. Era idealista — um ativista jovem com vontade de mudar o mundo para melhor. Mas fui acusado de um crime que não cometi e passei sete anos encarcerado aguardando julgamento. Em vez de sucumbir ao rancor, escolhi usar esse tempo de maneira produtiva. Dei aulas no programa de alfabetização para outros presos, fui voluntário no setor de documentação e, eventualmente, tornei-me um líder entre os detentos.

Durante esses anos, obtive uma compreensão profunda sobre a realidade do sistema penal. Entendi por que muitas pessoas cometem crimes, o que motiva a entrada em gangues, por que os julgamentos demoram tanto e como funciona a gestão carcerária. Notei um padrão preocupante: todo final de ano, o número de presos aumentava significativamente porque muitos furtos em lojas resultavam em prisões imediatas e agressivas. Também percebi que o adiamento constante das audiências frequentemente se devia à demora na nomeação de juízes.

Vi também por que tantas pessoas egressas acabam retornando à prisão. A falta de oportunidades de trabalho e a ausência de moradia estável as empurram de volta ao crime.

Apreendi que há uma forte interconexão entre as prisões — quando ocorre um motim em uma unidade, suas consequências repercutem em outras. Isso se deve, em grande parte, às lealdades entre membros de gangues, que retalias quando membros em outros estabelecimentos são afetados. Além disso, o acúmulo de casos judiciais agrava a superlotação, intensificando os riscos de segurança.

Essas experiências abriram meus olhos para as falhas estruturais do sistema de justiça e fortaleceram minha determinação em lutar por reformas significativas.

### **4. LIBERTAS: VOCÊ DESENVOLVEU VÁRIAS INICIATIVAS RELACIONADAS À PREVENÇÃO DO ENCARCERAMENTO, ESPECIALMENTE NO QUE DIZ RESPEITO À FIANÇA. PODE EXPLICAR SEU TRABALHO NESTA ÁREA E OS APRENDIZADOS EM RELAÇÃO AOS DESAFIOS DA REFORMA?**

R.N.: Sim. Eu criei o programa Community Bail Bond (CBB) em parceria com a Preso Foundation. A iniciativa foca na identificação de pessoas de baixo risco, primárias, que estão presas por crimes afiançáveis, mas que

não têm condições financeiras de pagar a fiança. Coletamos informações da pessoa acusada, de seus familiares e membros da comunidade para avaliar sua elegibilidade para o programa. Uma avaliação de risco nos ajuda a definir o nível de apoio e supervisão necessário de cada participante.

Uma vez aprovado, iniciamos o processo de soltura sob fiança, que inclui a coleta de vários documentos exigidos pelo tribunal — um processo que pode levar de uma semana a um mês. Após a soltura, acompanhamos os participantes regularmente: mensalmente, no caso de baixo risco; semanalmente, para os de maior risco, por meio de visitas domiciliares ou ligações. Também ajudamos com lembretes de audiências e transporte, se necessário. Para quem precisa de mais apoio, oferecemos auxílio com moradia e emprego. Trabalhamos com famílias acolhedoras por até seis meses e com ONGs que oferecem empréstimos para que criem seus próprios negócios. O programa acompanha os participantes até o fim do processo judicial e, ao final, o valor da fiança é devolvido ao programa, permitindo ajudar outras pessoas. Também estendemos nosso apoio por até seis meses mesmo após a conclusão do caso.

Um dos principais desafios é a burocracia judicial, tanto na soltura quanto na devolução da fiança. Os tribunais exigem documentos excessivos — desenhos gráficos representando o endereço residencial (já que o sistema de endereços nas Filipinas se baseia fortemente em pontos de referência), certidão de nascimento e diversos documentos de identidade. Além do valor da fiança, há taxas administrativas escondidas. A devolução do dinheiro também costuma se dar de forma atrasada por parte dos tribunais. Com esse trabalho, aprendemos que investir em pessoas de baixo risco e garantir sua liberação antecipada beneficia tanto o Estado quanto os detentos. Evita que sejam expostos a ambientes nocivos e reduz custos estatais com alimentação e abrigo.

Também entendemos que juízes, promotores e advogados têm um poder discricionário na tomada de decisão. Um juiz pode negar fiança, um promotor pode pedir valores excessivos, e advogados podem simplesmente não apresentar o pedido. Dependendo dos valores e da formação desses atores, a liberdade pode ser facilitada ou impedida.

## **5. LIBERTAS: SUA PESQUISA SOBRE PROBATION OU LIBERDADE CONDICIONAL E LIBERDADE PROVISÓRIA NAS FILIPINAS EXPLORA O USO DE FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO. O QUE VOCÊ APRENDEU SOBRE O ACOMPANHAMENTO PÓS-ENCARCERAMENTO?**

R.N.: Nos últimos dois anos, implementamos a Classification and Risk Assessment Tool (CARAT) na Parole and Probation Administration (PPA), e isso trouxe lições importantes. A principal delas é a substituição de uma abordagem única por um sistema mais eficiente e direcionado.

Antes do CARAT, todos os beneficiários eram tratados igualmente, independentemente do risco. Agora, os servidores conseguem avaliar as necessidades individuais, direcionando recursos para quem mais precisa. Isso otimizou o tempo dos servidores, que podem priorizar casos de alto risco e reduzir a supervisão de baixo risco.

A frequência e intensidade do monitoramento também melhoraram. Antes, todos eram acompanhados mensalmente. Hoje, os de baixo risco são vistos a cada dois meses; os de médio risco, uma vez por mês; e os de alto risco, duas vezes por mês. Como os de alto risco representam menos de 10% dos casos — e os de baixo risco mais de 60% — isso reduziu significativamente a carga de trabalho e melhorou a efetividade do órgão.

Além disso, o CARAT facilitou intervenções mais eficazes. Os servidores podem acompanhar o progresso e recomendar a finalização antecipada da supervisão nos casos de bom comportamento. Isso ajuda na reintegração social e na otimização de recursos públicos.

Programas como HULAGPOS (tratamento para drogas), ICARE (terapia cognitivo-comportamental) e assistência para emprego e renda também se mostraram fundamentais para melhorar os resultados dos participantes.

## **6. LIBERTAS: O JUDICIÁRIO TEM PAPEL CENTRAL NAS POLÍTICAS PENAIIS. COM BASE EM SUA PESQUISA, QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS GARGALOS PARA GARANTIR JUSTIÇA CRIMINAL EQUITATIVA?**

R.N.: O Judiciário filipino tem um papel crucial — desde a detenção pré-julgamento até decisões de sentença e probation (liberdade condicional). No entanto, vários fatores constitucionais, legais, estruturais, organizacionais e culturais servem como gargalos que dificultam a eficiência e a efetividade do sistema judicial. Este problemas levam a atrasos na resolução de processos, detenção prolongada e acesso restrito a alternativas penais, o que afeta a sentido de justiça no sistema.

No plano constitucional, o direito à fiança tem exceções em crimes com pena capital nos quais houver fortes indícios de culpabilidade. Isso levou juízes a criarem uma “categoria” de crimes inafiançáveis, incentivando promotores a acusar suspeitos de forma excessiva, com crimes mais sérios, para mantê-los presos. Isso obriga os tribunais a realizar longas audiências de fiança, atrasando ainda mais os processos.

As leis também restringem a atuação dos juízes. A Lei de Liberdade Condicional (probation), por exemplo, limita a elegibilidade a esta medida a réus primários com pena inferior a seis anos. A Lei de Soltura por Comparcimento Periódico (release on recognizance) impõe exigências quase impossíveis de se atingir. A Lei de Prestação de Serviço Comunitário (community service) só se aplica a penas inferiores a seis meses. Isso impede o uso mais amplo de alternativas à prisão.

Além disso, há um déficit estrutural no judiciário. Cerca de 20% dos cargos de juiz estão vagos, e faltam promotores e defensores públicos. Mesmo quando há juízes lotados, a ausência de outros atores leva ao adiamento das audiências. Há escassez de pessoal de apoio, infraestrutura precária e falta de recursos tecnológicos, como computadores e internet rápida.

No plano organizacional, alguns juízes não têm habilidades para gestão dos processos e marcam audiências em excesso, forçando adiamentos. A falta de coordenação entre juízes, promotores e advogados agrava os atrasos. A comunicação precária com as prisões também impede a liberação oportuna dos presos.

Fatores culturais também contribuem para a morosidade do processo judicial. Alguns advogados deliberadamente prolongam os casos para aumentar seus honorários, pois cobram dos clientes por cada audiência. Essa prática cria incentivos financeiros para postergar os procedimentos, agravando o acúmulo de processos e estendendo o período de prisão provisória dos acusados. Além disso, atrasos costumam ser tolerados dentro do próprio sistema judiciário, normalizando as ineficiências e contribuindo para a congestão dos tribunais de forma sistêmica.

Como o Judiciário define quem entra, quanto tempo permanece e como sai do sistema penal, ele precisa adotar medidas urgentes. Isso inclui: uso de alternativas à prisão preventiva, celeridade processual, ocupação das vagas de juízes, melhor coordenação entre atores e ampliação do uso da liberdade condicional e de programas de supervisão. Revisões periódicas dos casos também ajudariam a evitar prisões desnecessárias.

## **7. LIBERTAS: COMO AS POLÍTICAS PENAIS PODEM SER SENSÍVEIS ÀS QUESTÕES CULTURAIS E PROMOVER RESULTADOS MAIS EQUITATIVOS?**

R.N.: As políticas penais devem levar em conta fatores culturais, pois eles influenciam profundamente o funcionamento das instituições e a receptividade às reformas. A cultura molda práticas cotidianas de gestão, sistemas de classificação e a eficácia das intervenções.

Nas Filipinas, a cultura prisional varia até entre unidades da mesma cidade. Uma prisão na cidade de Manila é diferente duma em Quezon City em termos de espaço, perfil dos agentes e apoio governamental. Essas diferenças geram dinâmicas próprias e estruturas informais dentro das prisões.

As melhores práticas de gestão carcerária no Norte Global enfatizam o uso de avaliações de risco, a oferta de programas que abordam necessidades criminogênicas e a segregação de internos conforme seus níveis de risco. No entanto, o sistema penal filipino opera sob uma lógica diferente. Em vez de classificar as pessoas privadas de liberdade pelo risco de reincidência, elas são agrupadas segundo estruturas informais de convivência que se desenvolveram dentro das unidades. Essas classificações incluem pertencer a uma gangue, ocupar um cargo de liderança (*nanunungkulan*) ou contar com apoio financeiro externo. Embora tais mecanismos ajudem a manter a ordem e facilitem a gestão cotidiana, têm efeitos negativos de longo prazo. Geram desigualdade no tratamento, favorecem corrupção e abuso e podem até estimular a violência dentro das instalações.

Uma abordagem mais equitativa seria integrar boas práticas internacionais com as realidades locais. Um exemplo seria usar ferramentas de avaliação de risco para selecionar líderes internos, em vez de depender de estruturas informais de poder. Isso pode promover estabilidade e reduzir abusos.

## **8. LIBERTAS: COMO SUA TRAJETÓRIA DA PRISÃO À ACADEMIA INFLUENCIOU SUA VISÃO SOBRE REFORMA PENAL?**

R.N.: Minha jornada da detenção à universidade moldou profundamente minha visão sobre reforma penal. Tendo tido experiência pessoal com os abusos policiais, acusações falsas, detenção prolongada e superlotação, desenvolvi uma consciência íntima das falhas sistêmicas. Isso me impulsionou a investigar as causas dessas falhas e buscar soluções para que outros não passem pela mesma situação.

Apesar das dificuldades, também testemunhei resiliência. Vi presos se esforçando para melhorar de vida, participando de programas educacionais, desenvolvendo habilidades. Também conheci agentes penitenciários que, mesmo diante de corrupção e péssimas condições de trabalho, se dedicavam genuinamente. Isso reforçou minha crença no potencial humano e na necessidade urgente de reforma.

Na universidade, adquiri ferramentas teóricas para analisar essas realidades. Aprendi a diferenciar causas de efeitos, a formular hipóteses, coletar dados e traduzir evidências em propostas de políticas públicas. Minha vivência é parte essencial do meu trabalho. Ela informa minhas análises, dá credibilidade junto a formuladores de políticas e permite que eu faça pontes entre o conhecimento acadêmico e a prática. Durante as atividades de capacitação que realizo, uso exemplos reais que tornam conceitos mais acessíveis.

Minha missão hoje é clara: promover reformas penais baseadas em evidências, culturalmente sensíveis e voltadas para a justiça real — aquela que se materializa para quem mais precisa.

## **INTERVIEW – PROFESSOR DR. RAYMUND NARAG**

### **1. LIBERTAS: IN YOUR VIEW, WHAT ARE THE DIFFERENCES BETWEEN “PENAL POLICIES” AND “PRISON POLICIES,” AND WHY IS IT IMPORTANT TO CONSIDER THE BROADER CONTEXT WHEN ADDRESSING ISSUES WITHIN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM?**

R.N.: In my view, the key difference between penal policies and prison policies lies in their scope and focus. Penal policies are broader, encompassing the entire criminal justice system, while prison policies are more specific, dealing with the administration and management of correctional facilities.

Penal policies shape the philosophy of punishment and the overarching framework of the criminal justice system. They dictate how laws are enforced, how justice is administered, and how sentences are carried out. For instance, penal policies influence the input process, which refers to the extent to which law enforcement and prosecution aggressively implement laws; the throughput process, which determines how efficiently courts process and dispose of cases; and the output process, which governs how individuals are released from the system, whether through parole, executive clemency, or other mechanisms. Penal policies also co-

ver alternatives to arrest and detention, such as diversion programs and alternative dispute resolution, as well as alternatives to imprisonment, such as probation and restorative justice. A well-designed penal policy ensures that the justice system operates within its capacity, preventing court congestion and prison overcrowding.

On the other hand, prison policies focus on the internal operations, security, and rehabilitation of incarcerated individuals. They dictate how prisoners are classified and assessed based on their risks and needs, determining the level of supervision they require. These policies also outline the rehabilitation programs that should be offered to address criminogenic risks, ensuring that inmates have access to education, vocational training, and psychological support to facilitate their reintegration into society. Additionally, prison policies govern case management and documentation of institutional conduct, which influence parole eligibility and other early release mechanisms.

Beyond rehabilitation, effective prison policies ensure the proper administration of correctional facilities, including the provision of food, healthcare, and other basic necessities. They also address security concerns, such as preventing the proliferation of contraband, mitigating gang violence, and countering the radicalization of inmates. Furthermore, these policies include mechanisms to uphold the professionalism and ethical standards of prison officers, reducing corruption and misconduct within the system.

It is crucial to recognize the interconnectedness of penal and prison policies. A highly punitive penal policy—one that emphasizes mass incarceration and lengthy sentences—can lead to overcrowded, violent, and poorly managed prisons. Conversely, ineffective prison policies—such as poor inmate management, inadequate rehabilitation programs, and rampant corruption—can undermine public confidence in the correctional system. This, in turn, may fuel demands for harsher penal policies, creating a vicious cycle of punitiveness and institutional failure.

Addressing issues in the criminal justice system requires a holistic approach that considers both penal and prison policies. Policymakers must balance public safety with rehabilitation, ensuring that penal policies do not overwhelm prison systems and that prison policies effectively contribute to the reintegration of offenders. Without this balance, the justice system risks becoming an endless loop of inefficiency, human rights violations, and social harm.

## **2. LIBERTAS: BASED ON YOUR EXPERIENCES AND RESEARCH, HOW DO PENAL POLICIES IN THE PHILIPPINES COMPARE TO THOSE IN THE UNITED STATES?**

R.N.: The question of how penal policies in the Philippines compare to those in the United States is an interesting one. Both countries have distinct historical and structural contexts, yet they share a common reality: despite different rhetorical approaches, both systems have evolved into largely punitive models. The contrast between their stated goals and actual practices highlights the complex interplay between policy, culture, and institutional capacity in shaping criminal justice systems.

In the Philippines, penal policy is often framed around the ideals of rehabilitation and reformation. Officially, the Bureau of Corrections (Bu-Cor) and the Bureau of Jail Management and Penology (BJMP) emphasize reintegrating inmates into society as productive individuals. This commitment to rehabilitation was symbolized in 1987 when the Bureau of Prisons was renamed the Bureau of Corrections, signifying a shift from mere incarceration to a more correctional approach. On paper, these policies reflect a strong commitment to a rehabilitative justice system. However, the reality is far different. Despite these legal and constitutional pronouncements, penal policies in the Philippines remain highly punitive due to structural, organizational, and cultural factors. The lack of resources is one of the most glaring issues. Jail and prison facilities are severely overcrowded, understaffed, and underfunded. Many operate on the brink of collapse, struggling to provide even the most basic necessities such as food, healthcare, and sanitation. To cope with these conditions, prison administrators have developed a system of shared governance where inmate leaders play an active role in custodial, rehabilitation, and clerical work. Inmates also provide resources to supplement food, clothing, medicine, and other maintenance needs. At first glance, this arrangement may seem like a practical solution to an underfunded system, but in reality, it fosters corruption, favoritism, and violence. Some inmates benefit from this system—those who engage in rehabilitation programs or clerical work are able to maintain protective traits from their pre-prison lives. However, others exploit the system, introducing contraband, engaging in drug dealing, and establishing organized crime networks within prison walls. Over time, this leads to a dangerous environment where prison gangs thrive, violence escalates, and inmates either become hardened criminals or victims of power struggles.



Public distrust in the prison system fuels a cycle of penal populism, where politicians and citizens demand harsher penalties and stricter prison conditions. Instead of addressing the root causes of prison mismanagement, the common response is to build more high-security prisons, impose more restrictive regulations, and reduce inmate privileges. This punitive mindset has even led to the rise of demagogues who advocate extrajudicial killings, particularly in the context of the war on drugs. What started as a system that professed rehabilitation has, in practice, become overwhelmingly punitive.

In the United States, the trajectory of penal policy has been different but has led to similar results. From the early 1900s to the 1970s, the U.S. justice system leaned toward rehabilitation. Penal policies emphasized education, vocational training, and reintegration programs. However, this changed dramatically between the 1970s and 1990s as crime rates rose and the public demanded tougher policies. The U.S. government responded with mandatory sentencing laws, three-strikes laws, and truth-in-sentencing policies. These measures removed judicial discretion and imposed harsh penalties, often resulting in life sentences for repeat offenders. In many states, parole was abolished, eliminating the possibility of early release for many inmates, regardless of their rehabilitation progress.

One of the most controversial aspects of this shift was the war on drugs, which led to excessively long prison sentences, especially for non-violent drug offenses. The impact of these policies disproportionately fell on African Americans, who received harsher sentences than their white counterparts for similar crimes. As a result, the U.S. prison population exploded, leading to what is now referred to as the prison boom. Even though crime rates peaked in 1993 and have declined ever since, fear of crime remains high, preventing significant policy shifts. Many punitive laws remain in place, and the U.S. continues to have one of the highest incarceration rates in the world.

In recent years, however, some states have started adopting evidence-based practices, attempting to differentiate between high-risk and low-risk offenders. Those deemed high-risk are subject to long-term imprisonment and restricted movement, while low-risk offenders are offered rehabilitation opportunities, diversion programs, and alternative sentencing options. This approach signals a slow but noticeable shift away from the purely punitive model of the past, though its implementation remains inconsistent across the country.

Despite their differences in rhetoric, the Philippines and the United States are both punitive in practice. The Philippines officially promotes rehabilitation but operates in a way that exacerbates criminality and violence within its prison system. The U.S., on the other hand, has historically been more explicit in its punitive stance, though it is now exploring ways to incorporate rehabilitation selectively. Both countries struggle with overcrowding, corruption, and the unintended consequences of their penal policies. In the Philippines, penal populism and weak institutional capacity hinder reform, while in the U.S., racial disparities and political resistance make change slow and uneven.

For meaningful reform to take place in either country, policymakers must strike a balance between public safety and rehabilitation. Addressing the root causes of crime, ensuring that penal policies match the system's capacity, and prioritizing evidence-based reforms are crucial. Without these changes, both the Philippines and the United States will continue to experience cycles of incarceration, recidivism, and systemic failure—proving once again that punitive policies, no matter how strongly advocated, rarely lead to long-term crime reduction.

### **3. LIBERTAS: HOW DID YOUR SEVEN YEARS IN DETENTION SHAPE YOUR UNDERSTANDING OF THE SYSTEMIC ISSUES WITHIN PENAL POLICIES?**

R.N.: Even before my arrest and detention, I had always dreamed of becoming a lawyer. I was idealistic—an activist with a young mind set on changing the world for the better. But then, I was accused of a crime I did not commit and made to endure seven years of incarceration while awaiting trial. Instead of succumbing to bitterness, I chose to use my time wisely and productively. I taught in the literacy program for inmates, volunteered as a trustee in the records section, and eventually became an inmate leader.

During those years, I gained deep insights into the realities of the penal system. I came to understand why many individuals commit crimes, the motivations behind gang affiliations, the reasons for the persistent delays in criminal trials, and the intricate workings of jail management. I noticed a troubling pattern: every Christmas season, the jail population surged as many shoplifters were aggressively arrested and detained by the police. I also realized that the frequent postponement of hearings was often due to delays in judicial appointments.

I also saw firsthand why many former inmates ended up returning to prison. The lack of employment opportunities and the absence of

stable housing left them with little choice but to fall back into a life of crime. My seven years in detention also revealed the interconnected nature of prison security—when a riot erupted in one facility, its effects rippled across others. This was largely due to gang loyalties, as members housed in different prisons would retaliate in solidarity with their aggrieved peers. Additionally, the backlog of court cases contributed to severe jail congestion, which in turn heightened tensions and security risks within detention facilities.

These experiences opened my eyes to the deep-seated flaws in the justice system and strengthened my resolve to advocate for meaningful reforms.

**4. LIBERTAS: YOU HAVE WORKED ON MANY AREAS RELATED TO PRISON MANAGEMENT, BUT YOU HAVE ALSO CREATED INITIATIVES TO PREVENT INCARCERATION, PARTICULARLY RELATED TO BAIL. COULD YOU EXPLAIN YOUR WORK RELATED TO BAIL AND ALTERNATIVES? WHAT LESSONS HAVE YOU LEARNED ABOUT THE CHALLENGES OF REFORM?**

R.N.: Yes, I introduced the Community Bail Bond (CBB) program in partnership with the Preso Foundation. This initiative focuses on identifying low-risk, first-time offenders who have been charged with a bailable offense but lack the financial means to post bail. We gather information from the accused detainee, their family members, and community residents to assess their suitability for the program. A risk assessment helps us determine the level of support and supervision needed for each participant.

Once an applicant is deemed eligible, we begin preparing for their bail release. This involves coordinating with the courts and compiling the numerous and often tedious documentary requirements—a process that can take anywhere from a week to a month, depending on the availability of the necessary documents. After their release, our program coordinators conduct regular monitoring: once a month for low-risk individuals and once a week for those at higher risk of failure. Monitoring can be done through home visitations or phone calls. We also ensure that participants attend their court hearings by providing reminders and transportation assistance when needed.

For those requiring additional support, we extend aid in securing housing and employment. We collaborate with individuals who can house participants for up to six months and partner with NGOs to provide capital loans for those interested in starting their own businesses. The program runs for the entire duration of the case proceedings, and once the case is conclu-

ded—whether through conviction or acquittal—the cash bail is returned to the program, allowing us to bail out more participants. Additionally, we extend six months of post-case support to ensure that acquitted individuals have the resources needed for successful reintegration into society.

One of the main challenges we face is the bureaucratic delay in processing bail releases and reclaiming bail money from the courts after a case is terminated. Bail courts impose numerous, often unnecessary documentary requirements, such as graphical sketches of home addresses, birth certificates, and multiple identification cards. Apart from the bail amount, indigent accused individuals are burdened by hidden administrative fees imposed by the courts. Another significant issue is the delay in the return of bail money, with many courts stalling the process.

Through this work, we have learned that investing in low-risk offenders and facilitating their early release is a win-win for both detainees and the government. These individuals are spared from the corrupting influence of prolonged incarceration, and the government saves substantial resources on detention-related costs such as food and housing. We have also realized that judges, prosecutors, and defense lawyers hold significant discretionary power over the implementation of the right to bail. Judges can deny bail, prosecutors can recommend excessive bail amounts, and defense lawyers can simply choose not to file petitions for bail. Depending on their values, training, and professional inclinations, these key players can either facilitate or hinder a detainee's release.

## **5. LIBERTAS: YOUR RESEARCH ON PROBATION AND PAROLE IN THE PHILIPPINES EXPLORES THE USE OF ASSESSMENT TOOLS. WHAT HAVE YOU LEARNED REGARDING POST-INCARCERATION SUPERVISION?**

R.N.: Over the past two years of implementing the Classification and Risk Assessment Tool (CARAT) in the Parole and Probation Agency, we have gained significant insights into post-incarceration supervision. One of the most important lessons is the shift from a one-size-fits-all approach to a more targeted and efficient system of intervention.

Before CARAT, all probationers and parolees were treated the same, regardless of their risk level. Now, the tool allows officers to assess individual needs, ensuring that resources and interventions are focused on those who require them the most. This has led to a more efficient use of officers' time, as they can now prioritize high-risk clients while reducing unnecessary supervision for low-risk individuals.

CARAT has also improved the frequency and intensity of supervision. Previously, all clients were monitored once a month. With the new system, low-risk individuals are now supervised once every two months, medium-risk clients once a month, and high-risk individuals twice a month. Since high-risk cases make up less than 10% of the population—while over 60% are low-risk—this has significantly reduced the workload of probation officers while enhancing supervision effectiveness.

Beyond classification, CARAT has also facilitated better intervention and behavioral monitoring. Officers can track progress and recommend early termination for clients who comply with program requirements and demonstrate positive behavioral change. This not only benefits the clients by promoting reintegration but also optimizes the agency's resources.

In terms of rehabilitation programs, we have found that structured interventions such as HULAGPOS (for drug treatment), ICARE (a cognitive-behavioral therapy program), and the Livelihood and Employment Assistance program are instrumental in improving client outcomes. These modular programs provide targeted support that helps probationers and parolees reintegrate successfully into society.

**6. LIBERTAS: THE JUDICIARY PLAYS A CENTRAL ROLE IN SHAPING PENAL POLICIES, FROM DETERMINING PRE-TRIAL DETENTION TO SENTENCING AND PAROLE DECISIONS. BASED ON YOUR RESEARCH, WHAT ARE THE MAIN BOTTLENECKS IN THE JUDICIARY TO ENSURE FAIR CRIMINAL JUSTICE OUTCOMES?**

R.N.: The judiciary plays a crucial role in shaping penal policies in the Philippines, particularly in determining pre-trial detention, case disposition timelines, and the use of alternatives to incarceration such as probation. However, several constitutional, legal, structural, organizational, and cultural factors serve as bottlenecks that hinder the efficiency and effectiveness of the judicial system. These issues lead to delays in case resolution, prolonged detention, and limited access to non-custodial alternatives, ultimately affecting the fairness of criminal justice outcomes.

One of the primary constitutional bottlenecks lies in the provision on bail. While the Constitution states that bail is a matter of right, it also allows for exceptions in cases where the accused faces capital offenses and the evidence of guilt is strong. This has led many judges to conclude that there exists a category of non-bailable offenses. Consequently, law enforcement and prosecutors have exploited this provision by overcharging suspects to ensure their continued detention. This practice ties the

hands of the judiciary, as courts are then required to conduct prolonged bail hearings to determine whether bail should be granted, leading to unnecessary delays and extended pre-trial detention. Many believe that a constitutional amendment is necessary to address this issue, but such a change is difficult to achieve in the Philippines.

Beyond constitutional limitations, laws passed by Congress have further restricted judicial discretion in ensuring fair criminal justice outcomes. The Probation Law, for instance, limits eligibility to first-time offenders with sentences of six years or less, preventing many individuals from benefiting from supervised release. The Release on Recognizance (RoR) Law is burdened with excessive requirements, making it nearly impossible for detainees to qualify. The Community Service Law is also highly restrictive, applying only to those sentenced to six months or less in prison. These legal constraints prevent judges from fully utilizing non-custodial sentencing options, thereby contributing to the congestion of jails and prisons. Without legislative amendments, these laws limit the ability of the judiciary to implement more rehabilitative and community-based alternatives to incarceration.

The judiciary also faces significant structural problems that hinder its ability to process cases efficiently. One major issue is the large number of judicial vacancies, with at least 20 percent of judge positions remaining unfilled nationwide. In addition to the shortage of judges, there are also vacancies in prosecutorial and defense lawyer positions, which further slow down court proceedings. Even when courts have judges, the absence of prosecutors and public defenders frequently leads to postponements. Court staff shortages also delay the processing of case documents, scheduling of hearings, and issuance of release orders. Furthermore, many courts lack adequate office space, proper equipment, and even basic technological resources such as computers and internet access. These deficiencies contribute to case backlogs, prolonged hearings, and extended pre-trial detention for accused individuals awaiting resolution of their cases.

In addition to structural problems, the judiciary suffers from organizational inefficiencies that cause further delays. Some judges lack effective case management skills and schedule an excessive number of hearings in a single day. This often leads to insufficient time for each case, forcing postponements and adding to the backlog. Poor coordination between judges, prosecutors, and defense lawyers further complicates proceedings, as miscommunication can lead to unnecessary delays.

Additionally, weak coordination between courts and jails often results in delays in the processing of documents and the issuance of release orders, thereby prolonging the detention of persons deprived of liberty. Cultural factors also contribute to delays in the judicial process. Some lawyers deliberately prolong cases to increase their earnings, as they charge their clients per court appearance. This practice creates financial incentives to delay proceedings, worsening case backlogs and extending the period of pre-trial detention for accused individuals. Additionally, delays are often tolerated within the judicial system, further normalizing inefficiencies and contributing to systemic congestion.

The judiciary's decisions have a direct impact on penal practices by determining the number of individuals entering the system, the length of time they remain within it, and the number of people exiting through alternatives to incarceration. Given this crucial role, the judiciary should be open to introducing measures that address these bottlenecks. Courts should be able to implement alternatives to pre-trial detention, such as pre-trial release supervision programs, to ensure that accused individuals are not unnecessarily detained while awaiting trial. They should also fast-track case disposition by addressing structural inefficiencies, filling judicial vacancies, and improving coordination among stakeholders. Moreover, the judiciary should maximize the use of probation, community service, and release on recognizance to reduce the reliance on incarceration. Revising the Rules of Criminal Procedure to introduce periodic reviews of detainees would also help prevent unnecessary and prolonged detention.

**7. LIBERTAS: YOU'VE IDENTIFIED CULTURAL FACTORS AS A SIGNIFICANT VARIABLE IN ADOPTING CONCEPTS AND TOOLS DEVELOPED IN OTHER COUNTRIES, PARTICULARLY IN THE GLOBAL NORTH. HOW CAN PENAL POLICIES BE DESIGNED TO ADDRESS THESE CULTURAL CHALLENGES WHILE PROMOTING MORE EQUITABLE OUTCOMES?**

R.N.: Penal policies must account for cultural factors, as these deeply influence how correctional institutions operate and how individuals within these institutions respond to reforms. Culture shapes day-to-day management practices, classification systems, and the overall effectiveness of interventions. Since cultural factors vary by setting, penal policies must be designed with an understanding of these variations to ensure that interventions are not only effective but also equitable.

For example, in the Philippines, jail culture differs even between facilities in the same metropolitan area. The jail culture in Manila City Jail is distinct from that of Quezon City Jail due to differences in space, the number of persons deprived of liberty (PDLs), the profile of officers, and the level of support provided by local government units. These contextual variations create distinct management challenges and influence the informal structures that emerge within detention facilities. When adopting interventions, particularly those developed in the Global North, it is essential to recognize these cultural dynamics to ensure their successful implementation.

Best practices in jail and prison management in the Global North emphasize the use of risk assessments, the provision of programs that address criminogenic needs, and the segregation of offenders based on risk levels. However, the Philippine correctional system operates under a different framework. Instead of classifying inmates based on their risk of reoffending, inmates are grouped according to informal coping structures that have developed within facilities. These classifications include whether an inmate belongs to a gang, holds a leadership position (*nanunungkulan*), or has external financial support. While these coping mechanisms help maintain order and assist in daily jail management, they also have long-term negative consequences. They can lead to inequality in treatment, corruption, abuse, and even violence within the facilities.

A more equitable approach would be to integrate both international best practices and local cultural realities. One way to achieve this is by incorporating risk assessments into the selection process for inmate leaders. Instead of relying solely on informal power structures, jail management could use objective risk assessment tools to determine which inmates are best suited for leadership roles. By ensuring that low-risk inmates hold these positions, jails can still benefit from inmate leadership while reducing the likelihood of abuse and power imbalances. This approach would promote both stability and fairness, aligning international best practices with the cultural realities of the Philippine penal system.



## **8. LIBERTAS: HOW DID YOUR PERSONAL JOURNEY FROM DETENTION TO ACADEMIA INFLUENCE YOUR VIEWS ON PENAL REFORM, AND HOW DO YOU INTEGRATE YOUR LIVED EXPERIENCES INTO YOUR TEACHING AND RESEARCH?**

R.N.: My personal journey from detention to academia has profoundly shaped my views on penal reform, driving my commitment to understanding and addressing the systemic issues that plague the Philippine criminal justice system. Having personally experienced the consequences of police malpractice, trumped-up charges, prolonged trial detention, and incarceration in an overcrowded facility, I have an intimate awareness of the deep flaws within the system. These experiences left a lasting impact on me, compelling me to examine their root causes and seek solutions to prevent others from enduring the same injustices.

Despite the hardships I faced, my time in detention also revealed the resilience and positive coping mechanisms of those inside. I witnessed inmates striving to better themselves, participating in jail education programs, and acquiring skills they hoped to use upon release. I also saw the dedication of jail officers who, despite working under corrupt and poor conditions, remained committed to helping those under their custody. These experiences highlighted both the systemic problems and the human potential within the penal system, reinforcing my belief that meaningful reforms are both necessary and possible.

My transition to academia provided me with the theoretical frameworks and analytical tools needed to make sense of these realities. Through academic training, I learned how to dissect the complex interplay of factors that shape the prison system, distinguishing between causes and effects rather than conflating them. Academia equipped me with the ability to conduct rigorous research, enabling me to precisely define research problems, apply theoretical perspectives to formulate hypotheses, and systematically collect and analyze data. More importantly, it taught me how to translate research findings into policy recommendations, ensuring that my work is both evidence-based and grounded in empirical realities.

My lived experiences serve as an essential foundation for my research, providing firsthand observational data that inform my analyses. They also allow me to be reflective and reflexive, constantly questioning my perspectives and ensuring that my work remains both objective

and impactful. When conducting training sessions, I integrate my personal experiences to provide concrete examples that make theoretical concepts more relatable and understandable. My background not only gives me credibility among practitioners and policymakers but also enables me to bridge the gap between academic knowledge and on-the-ground realities.

Ultimately, my journey from detention to academia has shaped my mission to advocate for evidence-based, culturally informed penal reforms. It has reinforced my belief that research must not remain confined within academic circles but should be actively used to drive systemic change, ensuring that justice is not only theoretical but also tangible for those who experience it firsthand.

# ARTIGOS



# **ARRANJOS ORGANIZACIONAIS DAS POLÍTICAS PENAIS: UM OLHAR SOBRE A GESTÃO PRISIONAL NAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS**

ORGANIZATIONAL ARRANGEMENTS OF  
PENAL POLICIES: an overview of prison  
management in the Brazilian federative units

Walkiria Zambrzycki Dutra<sup>2</sup>

Felipe Athayde Lins de Melo<sup>3</sup>

## **RESUMO**

Esse artigo propõe uma reflexão sobre as atualizações da gestão prisional nos estados brasileiros, sobretudo nos arranjos organizacionais do órgão responsável por esta política. Propõe, também, uma análise sobre a vinculação profissional do gestor que responde pela pasta. Interessa-nos compreender em que medida a criação dos órgãos de gestão da política prisional representa uma oportunidade de qualificação das políticas penais ou, por outro lado, a sua subsunção aos mesmos modos de operação da política prisional, sobredeterminados pelo feixe da Segurança e, mais

---

**2** Doutora em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: walkiriazdutra@gmail.com

**3** Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos. E-mail: felipeal-melo@yahoo.com.br

recentemente, centralizados na constituição da carreira da polícia penal. Para tanto, o artigo faz um mapeamento das 26 unidades da federação e o Distrito Federal, e seleciona quatro estados como estudo de caso. Os dados e as análises apresentados apontam para nova etapa de configuração da *burocracia penitenciária*, atualizando as estratégias de equilíbrio entre a produção do Direito e suas formas de violação.

**Palavras-chave:** estrutura organizacional; gestão prisional; políticas penais; política prisional.

## ABSTRACT

This article proposes a reflection on the updates to prison management in Brazilian states, especially in the organizational arrangements of the agency responsible for this policy. It also proposes an analysis of the professional affiliation of the Secretary responsible for this Department or Agency. We are interested in understanding to what extent the creation of prison policy agencies represents an opportunity to improve penal policies or, on the other hand, their subsumption to the same modes of operation of prison policy, overdetermined by the Security framework and, more recently, centralized in the creation of penal police as a professional career. To this end, the article maps the 26 states of the federation and the Federal District and selects four states as case studies. The data and analyses presented point to a new stage in the configuration of the penitentiary bureaucracy, updating the strategies for balancing the production of Law and its forms of violation.

**Keywords:** organizational structure; prison management; penal policies; prison policy

## INTRODUÇÃO

O uso da terminologia Políticas Penais passou a ser adotado em textos acadêmicos e por documentos institucionais dos órgãos do sistema de justiça para atribuir, a um conjunto de serviços de responsabilização penal, saberes específicos do campo de políticas públicas (Melo e Daufemback, 2018). Essa perspectiva amplia o entendimento das medidas envolvendo o aparato prisional – e por isso, medidas restritivas de liberdade – ao abranger as medidas de responsabilização em liberdade – como os serviços de monitoração eletrônica, as alternativas penais, as audiências de custódia – perpassando pelas práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e os serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional.

A abordagem normativa e conceitual do campo de políticas públicas para as políticas penais ainda não está sistematizada na literatura, com poucos trabalhos publicados nessa perspectiva (Dutra, Fernandes e Ribeiro, 2024).

Significa pensar tanto o desenho do problema público quanto os arranjos institucionais de implementação das políticas públicas decorrentes, e, também, as instâncias de controle e participação social. Tais instrumentos são necessários para a construção de políticas que perpassem os dispositivos legais existentes e se efetivem enquanto serviços e equipamentos públicos, organizando os órgãos e carreiras próprias para as políticas penais.

Por seu turno, compreende-se que embora hegemônica enquanto modo de responsabilização prisional, a política penitenciária e, em especial, a privação de liberdade, deveriam ser consideradas como medidas extremas e, portanto, medidas adotadas apenas quando as possibilidades anteriores fossem consideradas inadequadas. Não é esse, porém, o cenário brasileiro, tendo o país, desde 2016, assumido o terceiro lugar mundial no número de pessoas presas.

Por esta razão, esse artigo propõe uma reflexão sobre as atualizações da gestão penitenciária nos estados brasileiros, sobretudo nos arranjos organizacionais do órgão responsável por esta política. Propõe, também, uma análise sobre a vinculação profissional do gestor que responde pela pasta. Trata-se de um exercício a partir do mapeamento dos arranjos organizacionais da gestão penitenciária, observando “se” e “como” essa se expande para as demais políticas, sobretudo as políticas penais em âmbito estadual nos últimos 30 anos. Utilizamos tal marco temporal para abranger as crises prisionais e os efeitos de abertura para novas institucionalidades, possivelmente sem inovação.

Partimos da seguinte pergunta de pesquisa: “Qual é o lugar dos serviços penais na estrutura organizacional dos governos estaduais?”. O pressuposto é que a criação das Secretarias e/ou órgãos voltados para os serviços penais têm sido criados a partir de uma diversificação das táticas de segurança, e não para uma proposta de gestão de um problema público.

Para tanto, nos propusemos a: i) identificar, a partir das páginas oficiais dos governos estaduais e Distrital, os órgãos gestores da política penitenciária nas 27 unidades da Federação, bem como o ano de sua criação; ii) apontar uma linha histórica de sua emergência, tomando como fontes alguns documentos ou publicados, ou coletados em campo a partir das nossas trajetórias acadêmica e profissional; iii) mapear o perfil dos atuais gestores prisionais nas 27 unidades da federação e caracterizá-los conforme a orientação política dos governos que integram; iv) trabalhar com estudos de caso, por meio de revisão bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com gestores/ex-gestores da política

prisional, buscando compreender as percepções e argumentos acerca dos motivos que impulsionaram a criação dos órgãos gestores, suas finalidades e composição das assessorias operacionais e de suporte.

Sobre este último aspecto, importa destacar a criação, a partir da Emenda Constitucional 104, de 2019, da polícia penal, novo órgão do sistema de segurança (Art. 144 – VI) responsável pela segurança dos estabelecimentos penais (§ 5º-A). Dada a relevância desta alteração constitucional, o presente artigo traz alguns apontamentos acerca do lugar e dos papéis da polícia penal no ciclo das políticas penais do qual faz parte a gestão penitenciária, ainda que o façamos apenas subsidiariamente e considerando que não faz parte de nosso objetivo proceder a uma análise das carreiras de servidores penais, focando nossa atenção nos órgãos e as profissões existentes na gestão prisional.

Este artigo está organizado em quatro partes, para além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção do artigo, embasamos os argumentos normativos em torno dos ordenamentos que conformam a gestão penitenciária. Na segunda parte, apresentamos o resultado do mapeamento dos órgãos da administração prisional, destacando a autonomização ocorrida ao longo das últimas décadas. Em seguida, descrevemos o perfil dos atuais gestores estaduais que respondem pelo órgão da administração prisional, a fim de analisar como esse perfil contribui para o direcionamento da política penitenciária na perspectiva hegemônica da segurança – compreendida em termos de controle e gerenciamento dos estabelecimentos prisionais e do suposto enfrentamento ao crime organizado. Na quarta parte, apresentamos quatro estudos de caso: Minas Gerais, São Paulo, Maranhão e Rio Grande do Norte. Na quinta parte, discutimos os resultados para considerar tais contextos e a aplicação dos preceitos normativos aqui abordados.

## **1. A EMERGÊNCIA DA GESTÃO PENITENCIÁRIA NO BRASIL: ORDENAMENTOS DE CONFIGURAÇÃO E IMPLICAÇÕES**

A configuração do sistema prisional brasileiro parte de um arranjo normativo que incide diretamente na configuração dos arranjos institucionais dos órgãos de administração prisional. No âmbito do Poder Executivo, esses arranjos institucionais estão organizados em esferas nacional e subnacional, a partir da atuação dos governos estaduais na pauta prisional. Não havendo uma definição taxativa sobre o modelo organizacional da gestão prisional, a estrutura federativa brasileira

possibilita múltiplas terminologias e possibilidades de organização dos órgãos gestores, das carreiras e da estrutura administrativa e financeira na formulação e execução da política penitenciária. Para melhor compreender esse mosaico, nesta seção abordamos os ordenamentos que nos permitem entender o processo de criação de uma burocracia específica para o sistema prisional. Também é importante trazer o contexto da segurança pública, e como a pauta prisional está associada a essa ordem de problemas públicos.

Entende-se como política penitenciária “o conjunto de projetos, programas ou serviços formulados e implementados pelo poder público relacionado aos estabelecimentos penais (cadias públicas, penitenciárias, centros de detenção provisória, centros de progressão, etc)”. (Ferreira, p. 31, 2021). A autora abrange nesse rol de competências aspectos da infraestrutura prisional (construção, reforma, ampliação), a gestão do número de pessoas privadas de liberdade, a oferta de direitos e garantias constitucionais (assistência material, saúde, educação, e trabalho, dentre outras), bem como a fiscalização pelos órgãos responsáveis e pela sociedade.

A proposta de tomar os arranjos institucionais que conformam a gestão penitenciária brasileira como objeto de análise decorre da percepção de que, em anos recentes, esta se tornou uma área central na composição das estruturas organizacionais dos governos estaduais. Ver-se-á adiante que, a partir de 2018, consolida-se na administração pública a estratégia de que as unidades federativas passem a contar com órgãos exclusivamente dedicados à gestão penitenciária, movimento que atinge seu pico após as eleições majoritárias de 2022, com a maioria das unidades federativas possuindo um órgão gestor autônomo para a política prisional.

Ainda que recente, esse movimento está relacionado a processos sociais de médio e longo alcance, sendo possível encontrar condicionantes de sua configuração desde, ao menos, o advento da República<sup>4</sup>. Porém, será a partir de meados do século XX que estruturas organizacionais dedicadas exclusivamente à gestão dos estabelecimentos prisionais passarão a ser implantadas (Melo, 2020), levando, em 1993, no estado de São Paulo, à criação da primeira Secretaria de Administração Penitenciária.

---

<sup>4</sup> Salla (1997), por exemplo, descreve como a inauguração da Penitenciária do Estado de São Paulo, em 1922, foi resultado de um processo de “modernização penal” que pretendia adotar procedimentos racionais e científicos na gestão da pena.



O que argumentamos nesse texto é que embora a criação destes órgãos se dê numa perspectiva de autonomização da gestão penitenciária, sua institucionalização resulta da influência de um ordenamento que, representando concepções e forças da segurança, direcionam a política prisional num sentido de sua crescente securitização, reforçando traços de punitivismo, exclusão e discriminação racial e de classe.

Por ordenamento, compreendemos as linhas de força – concepções, ideias, narrativas, agenciamentos multidimensionais – que orientam as práticas e influenciam, não exclusivamente, a conformação do dispositivo penitenciário, caracterizado, conforme Foucault (2012), pelos saberes, práticas, instituições e disputas que põem em funcionamento o conjunto de estabelecimentos, órgãos e políticas penitenciárias. Se, lembrando Deleuze (1996, p. 01), “um dispositivo é, antes de mais nada, um conjunto multilinear, composto por linhas de natureza diferente”, no caso brasileiro identificamos ao menos três ordenamentos que produziram, como efeito, seu aparato penitenciário (e, como parte dele, os novos órgãos gestores), a saber:

- a) um ordenamento da “Segurança”, no qual prevalecem discursos e práticas hierarquizantes, de atores difusos, marcado pela violação de direitos e com ênfase nos aspectos de neutralização, isolamento e disciplinamento das pessoas privadas de liberdade, e de coesão, corporativismo e insulamento do corpo profissional;
- b) um ordenamento da “Justiça”, que se caracteriza pela produção do Direito e no qual podem ser localizados atores - com seus enunciados e práticas – tanto do Poder Executivo, como do Judiciário e da sociedade civil organizada, incluindo os movimentos de direitos humanos, constituindo-se como um feixe de disputas entre uma perspectiva garantista de direitos e uma perspectiva de endurecimento penal;
- c) um terceiro ordenamento que se configura a partir da consolidação de grupos criminais e de sua influência na gestão dos estabelecimentos penitenciários (Melo, 2020, p. 25).

Nessa perspectiva, o argumento aqui adotado compreende a proeminência do ordenamento da Segurança como força produtora dos órgãos gestores da administração penitenciária. O que buscamos analisar foi como, a partir da década de 1990 e, portanto, do momento de gatilho do crescimento do encarceramento nacional decorrente da adesão a perspectivas neo-punitivistas e neoliberais de administração de conflitos, aqueles órgãos foram sendo concebidos como respostas a diversos fenômenos sociais relacionados à violência, ao crime e à punição, não sem que tenha coexistido, como supostos contrapontos, a

expansão de outras estratégias e mecanismos que, orientados pelo ordenamento da Justiça, propõem estratégias de responsabilização penal que vão para além da prisão (De Vitto e Daufemback, 2018) ou, ainda, que possibilitem à gestão da pena privativa de liberdade assegurar um mínimo – normativo – de dignidade às pessoas presas.

Tal coexistência, portanto, fará emergir, em paralelo, políticas voltadas à garantia de direitos – à saúde, ao trabalho e à educação, dentre outros – para as pessoas privadas de liberdade, bem como outras formas de responsabilização penal, em especial por meio da Política Nacional de Alternativas Penais. Se somam a esse mosaico as novas tecnologias que impulsionaram a monitoração eletrônica de pessoas, práticas voltadas à incorporação da Justiça Restaurativa no Direito Penal e na Execução Penal e, mais recentemente, a indução de uma Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas<sup>5</sup>.

Por outro lado, o Brasil acumulou, desde a década de 1990, dezenas de eventos de grande magnitude trágica em seus estabelecimentos prisionais, nos quais se destacam, dentre outros, os 111 presos assassinados no Complexo do Carandiru, em São Paulo, no ano de 1992; o registro oficial de 27 mortes no Presídio Urso Branco de Porto Velho/RO, a chamada “megarrebelião” do Primeiro Comando da Capital – PCC, em 2006; os eventos de Pedrinhas, no Maranhão, com uma sequência de fugas e mortes geradas pelos conflitos entre o PCC e o Bonde dos 40, no ano de 2013; a Penitenciária de Alcaçuz, em 2015, no Rio Grande do Norte, palco da maior rebelião até então ocorrida naquele estado, dando início a uma série de motins que durante oito dias atingiu 14 das 33 unidades prisionais estaduais; a morte de 56 presos no Complexo Anísio Jobim, em Manaus/AM, no dia 01 de janeiro de 2017, ano que também registrou motins e rebeliões em Roraima e, mais uma vez, em Alcaçuz.

É na confluência dessas forças que argumentamos pela emergência de uma *burocracia penitenciarista*, caracterizada não como um corpo profissional coeso, racional e dotado de uma identidade distintiva, mas como uma mentalidade de governmentação cuja especialidade é reproduzir as dinâmicas e saberes da gestão prisional, equilibrando, sobrepondo e alternando formas de garantia e de violações dos direitos, com a finalidade principal de manter em funcionamento o aparato prisional. Por esta razão, importa-nos compreender em que medida a

---

5 Por meio do Decreto Federal 11.843, de 21 de dezembro de 2023.

criação dos órgãos de gestão da política penitenciária representa uma oportunidade de qualificação das políticas penais ou, por outro lado, a sua subsunção aos mesmos modos de operação da política penitenciária, sobredeterminados pelo feixe da Segurança e, mais recentemente, centralizados na constituição da carreira da polícia penal.

## **2. O CENÁRIO NACIONAL DOS ÓRGÃOS GESTORES DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA**

Nesta seção do artigo, descrevemos a tipologia dos órgãos gestores da política penitenciária, a fim de observar o movimento de sua autonomização ao longo das últimas três décadas e analisar os possíveis desdobramentos em torno das políticas penais. Se pudéssemos transpor em uma pergunta, teríamos a seguinte questão: *a criação de órgãos autônomos representa a profissionalização da política penitenciária?*

Quando falamos de estrutura organizacional, remetemos a um campo de saber da administração, sobretudo do ambiente empresarial. Esse conhecimento também pode ser aplicado ao setor público, na melhoria da performance e da governança. A partir dessa literatura, temos que a:

estrutura organizacional consiste no resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída, as atividades, desde os níveis mais baixos até a Alta Administração, são especificadas, e um sistema de comunicação é delineado permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para a consecução dos objetivos organizacionais (Jabbour *et al apud* Vasconcellos e Hemsley, 2012, p. 4).

Ao tratarmos de relação de autoridade, é importante lembrar que “toda forma organizacional é o resultado de disputas de poder e da sua imersão em contextos socioculturais, com fronteiras sem delimitação clara” (Lopes e Baldi, 2005, p. 83). A distribuição das atividades qualifica o detalhamento das ações e entregas a serem feitas, respeitando a hierarquia decisória. Conforme já apontado neste artigo, a estrutura federativa brasileira admite que cada ente federado assuma características próprias da administração penitenciária de acordo com a sua realidade.

O modelo indica que a configuração do sistema prisional brasileiro se dá a partir da legislação, tratados e demais normativas que postulam suas finalidades e diretrizes. Esse arranjo normativo, por sua vez, deve incidir na configuração dos arranjos institucionais, por meio dos quais o Estado brasileiro busca cumprir aquelas finalidades e diretrizes. De cada arranjo ins-

titucional, que envolve a articulação de diversos atores institucionais, dos diferentes Poderes, e os instrumentos legais que os vinculam, decorrem as estruturas de execução da política prisional, que são instituídas como modelos organizacionais daqueles arranjos institucionais – órgãos gestores, carreiras, estrutura administrativa e financeira - e por meio dos quais são executadas as ações num nível operacional, incluindo os procedimentos instituídos e suas formas de controle (Brasil, 2020, p. 12).

Ao propor um estudo de abrangência nacional é importante definir parâmetros de análise que nos permitam construir categorias analíticas para fins de comparação e produção de inferências. Neste trabalho, admitimos uma tipologia, baseada em Melo (2021), que divide os órgãos da administração penitenciária em três grupos: i) órgãos próprios, quando se trata de uma Secretaria autônoma, independentemente de sua denominação; ii) subordinados, quando se trata de uma instância que responde a uma Secretaria, não possuindo, portanto, independência administrativa e financeira; e iii) vinculados, quando o órgão possui autonomia administrativa e financeira mas está vinculado a alguma Secretaria que lhe é superior, sendo, portanto, de influência do/a Secretário/a de Estado. A tabela abaixo apresenta os nomes dos órgãos gestores por unidade federativa.

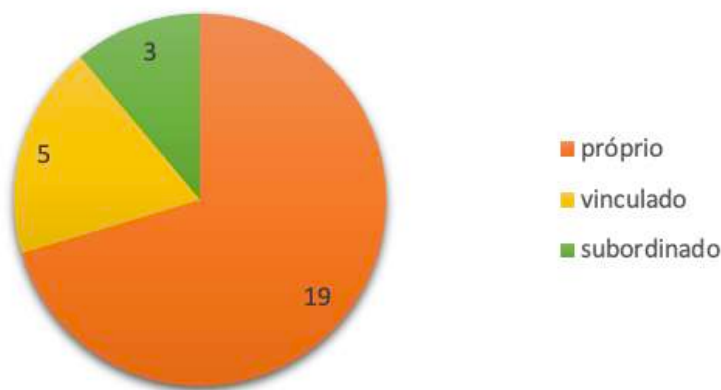
**Tabela 1: órgãos gestores da política penitenciária por UF - mar/25**

<b>UF</b>	<b>Órgão gestor</b>	<b>tipologia</b>
AC	Instituto de Administração Penitenciária do Acre (IAPEN)	vinculada
AL	Secretaria de Estado da Ressocialização e Inclusão Social	própria
AM	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	própria
AP	Instituto de Administração Penitenciária do Amapá (IAPEN)	vinculada
BA	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	própria
CE	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SAP)	própria
DF	Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal	própria
ES	Secretaria de Justiça (SEJUS)	própria
GO	Diretoria-Geral de Polícia Penal (DGPP)	subordinada
MA	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP)	própria
MG	Departamento Penitenciário de Minas Gerais (DEPEN-MG)	subordinada
MS	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN)	vinculada
MT	Secretaria de Estado de Justiça - SEJUS	subordinada
PA	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP)	própria
PB	Secretaria da Cidadania e Administração Penitenciária	própria
PE	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	vinculada
PI	Secretaria de Justiça	própria
PR	Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná (DEPPEN)	subordinada
RJ	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP)	própria
RN	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	própria
RO	Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS)	própria
RR	Departamento do Sistema Penitenciário (DESIPE)	subordinada
RS	Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo	própria
SC	Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social (SEJURI)	própria
SE	Secretaria de Estado da Justiça e de Direito do Consumidor	própria
SP	Secretaria de Administração Penitenciária (SAP)	própria
TO	Superintendência de Administração dos Sistemas Penitenciário e Prisional	subordinada

Fonte: elaboração dos autores.

Nota-se pelas informações coletadas que a diversificação dos órgãos não decorre apenas de suas denominações, mas, sobretudo, do nível governamental e das responsabilidades que os diferentes órgãos possuem. Assim, há desde Institutos e Agência que, embora voltados apenas à gestão penitenciária, encontram-se num nível secundário da hierarquia governamental – casos do AC, AP e MS -, passando por Departamentos ou Subsecretarias inseridos em Secretarias – em geral, de Segurança Pública – e Secretarias que acumulam outras funções além do sistema prisional – caso de SE -, até, finalmente, as Secretarias especializadas na política penitenciária. O gráfico a seguir ilustra a classificação destes órgãos segundo a tipologia aqui adotada:

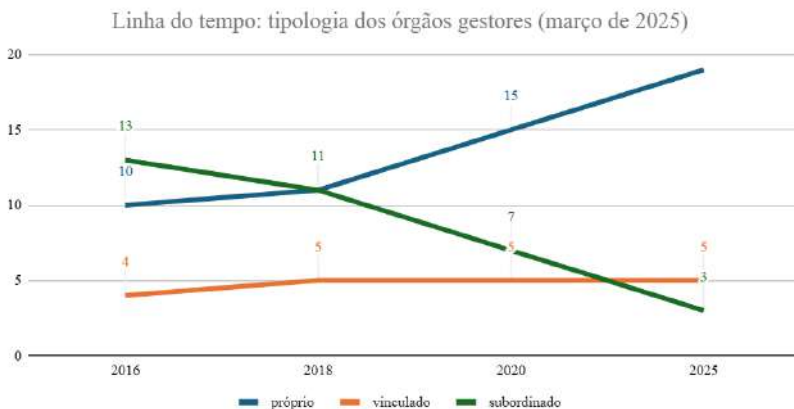
**Gráfico 1: Tipologia dos órgãos gestores da política prisional - mar/25**



Fonte: elaboração dos autores.

O gráfico indica, claramente, a preponderância de unidades da federação que instituíram órgãos próprios para a gestão penitenciária, o que sinaliza a relevância desta política no bojo das políticas públicas. Indica, também, que há um problema público a ser alvo de incidência do Estado em termos de construção de uma burocracia específica e de recursos financeiros. Além disso, cabe frisar que os órgãos identificados como “vinculados” se dedicam exclusivamente à pauta prisional, ainda que submetidos a instâncias superiores. A distinção aqui adotada, por sua vez, toma relevância quando passamos a uma análise crítica e qualitativa desta dinâmica de vinculação, conforme será realizado na conclusão. Por ora, importa-nos apontar a partir de quando esse movimento dos órgãos especializados ganha impulso:

**Gráfico 2: linha do tempo - crescimento de UFs com órgãos autônomos de gestão prisional até mar/25**



Fonte: elaboração dos autores.

Até o ano de 2016, como podemos observar pelo gráfico, a maioria das unidades federativas subordinava a gestão da política penitenciária a outras Secretarias, em especial de segurança pública: eram 13 ao todo. Em 2018, o Ceará cria uma Secretaria própria. A partir daí, surgem órgãos autônomos no Pará e Rio Grande do Norte (2019), Distrito Federal (2020), Rio Grande do Sul (2023), Santa Catarina (2024) e Pernambuco (2025). Em sentido contrário, Minas Gerais, que havia criado uma Secretaria de Administração Prisional em 2015, retroage na autonomia do órgão e, em 2019, cria um Departamento de Administração Penitenciária (DEPEN) vinculado à Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP).

Vejamos, a seguir, o perfil dos atuais gestores estaduais que respondem pelo órgão da administração penitenciária.

### 3. OS GESTORES ATUAIS

Se os movimentos recentes apontam para uma tendência de autonomização dos órgãos de gestão da política penitenciária, o cenário parece não reduzir a influência daquele ordenamento da Segurança, que, por outro lado, parece ganhar mais força ao longo das últimas décadas. Uma análise do perfil dos/as gestores/as estaduais da política penitenciária contribui para a compreensão dessa ambiguidade. Para tanto, buscamos identificar a “origem profissional” destes/as gestores/

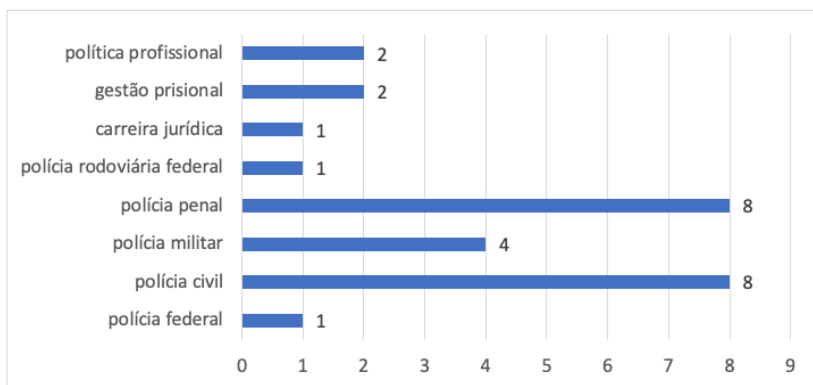
as, tomando-a como categoria “construída levando-se em conta a ocupação que ofereceu ao secretário os recursos mais importantes para o seu recrutamento para o cargo” (Berlatto, 2016, p. 4). Ou seja, buscamos identificar a “ocupação profissional dominante durante a vida do agente” (Berlatto, 2016, p. 4) que lhe conferiu o capital político necessário para a ocupação do posto de dirigente superior da política penitenciária no estado, não obstante seja possível reconhecer que tal análise não leva em conta outros fatores possivelmente determinantes, se considerados, por exemplo, traços como o clientelismo e o patrimonialismo ainda presentes na composição dos quadros burocráticos na política brasileira (Nunes, 2003).

Assim, foram adotadas as seguintes categorias: i) representantes das carreiras jurídicas, isto é, aqueles “que atuam na operação do Direito no âmbito público ou privado” (Berlatto, 2016, p. 4); ii) representantes de forças de segurança pública, segmentados por corporações (polícia militar, civil, rodoviária, federal e penal); iii) políticos profissionais, aqueles que possuem carreira relacionada a mandatos e filiação partidária, ocupando os cargos em razão dos acordos de sustentação política do governante que os nomeiam; e iv) profissionais da gestão prisional, compreendidos como aqueles que, não estando vinculados às demais profissões, desenvolveram carreira civil em órgãos relacionados à administração penitenciária, com competências voltadas à gestão da política pública especializada, isso é, a política penal.

Considerando o mês de março de 2025, o perfil encontrado está representado no gráfico a seguir:



**Gráfico 3: carreira de origem dos/as gestores/as de política prisional - mar/25**



Fonte: elaboração dos autores.

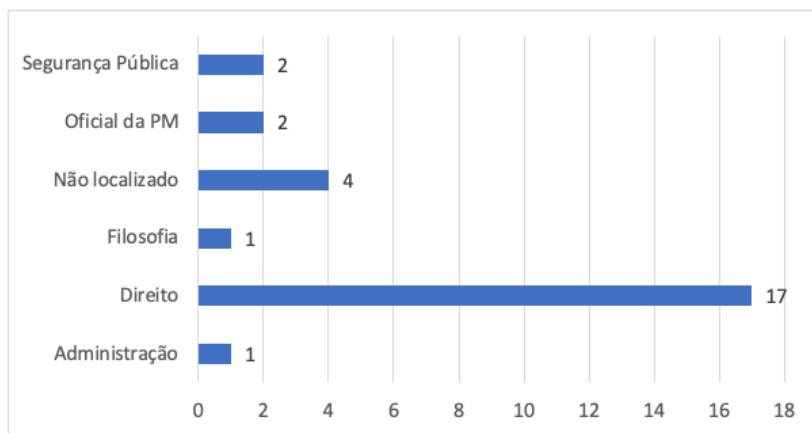
Seguindo o argumento da proeminência do ordenamento da Segurança, o gráfico aponta a clara predominância de gestores oriundos das forças de segurança<sup>6</sup>: são 22 ao todo, sendo 08 policiais civis, 04 militares, 01 federal e 01 federal rodoviário, além de 08 policiais penais – o que indica uma tendência de ocupação dos cargos de administração superior por profissionais da nova carreira de polícia penal. Distinguindo-se da maioria, apenas dois gestores possuem carreira predominantemente marcada pela profissionalização no campo da gestão penitenciária, ambos tendo ocupado diferentes funções em diferentes órgãos das políticas penais.

Por seu turno, em apenas duas unidades da federação encontra-se a gestão sob comando de políticos profissionais, o que denota que embora a gestão penitenciária seja uma área de grande sensibilidade política, a ocupação destes cargos exige outros tipos de competências, com prevalência dos saberes representados pelos membros das forças da segurança. Por fim, um único gestor desponta como representante das “carreiras jurídicas”, o que sinaliza uma reversão no quadro que se observava ao longo dos séculos XIX e XX, quando havia a primazia da presença de juristas como força de pensamento dominante no debate penitenciário brasileiro (Alvarez, 2003)<sup>7</sup>. Tal reversão, no entanto, não representa a subsunção do “Direito” enquanto saber requerido, conforme demonstra a área de formação dos/as gestores/as no gráfico abaixo.

**6** Ainda com relação ao perfil dos/as gestores/as, merece destaque, no contexto do período aqui registrado, a presença de quatro mulheres à frente do órgão gestor, sendo todas oriundas das forças de segurança: três policiais penais e uma delegada de polícia civil.

**7** O caso de São Paulo, apresentado adiante, será ilustrativo dessa reversão.

**Gráfico 4: área de formação/graduação acadêmica dos/as gestores/as prisionais - mar/25**



Fonte: elaboração dos autores.

Importa notar que embora haja quatro gestores oriundos da Polícia Militar, apenas dois destacam em seu currículo o curso de oficial da corporação como principal formação acadêmica, ao passo que outros dois sinalizam o bacharelado (em Direito e em Segurança Pública). Ainda que a formação em Direito seja legalmente exigida para a ocupação de cargos de diretorias em estabelecimentos prisionais e para a carreira de delegado da polícia civil, o perfil geral de formação dos/as gestores/as espelha, no alto nível da administração, aquilo que caracteriza um dos principais traços da *burocracia penitenciária* anteriormente identificado (Melo, 2020) e que está presente no cotidiano da gestão penitenciária, qual seja, a necessidade de equilibrar o cumprimento normativo da legislação, advindo do saber especializado da formação superior, com a gestão operacional das formas de sua violação, constituindo a *expertise* adquirida pelo saber prático das corporações. Nesse sentido, a crescente normatização de procedimentos que se observa na administração das prisões – e, também, dos órgãos de gestão da política penitenciária – coexiste com novas formas de tortura e maus-tratos advindas das práticas hegemônicas de segurança prisional.

Uma vez apresentado o panorama dos órgãos de administração penitenciária e o perfil dos gestores da pasta, vejamos a seguir como a análise de quatro casos - São Paulo, Minas Gerais, Maranhão e Rio Grande do Norte – reforça a proeminência e a atualização do ordenamento da segurança.

#### **4. ESTUDOS DE CASO: COMPREENDENDO O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA FEDERATIVA**

Nesta seção, apresentamos alguns dos atributos organizacionais específicos das burocracias de quatro estados: São Paulo, Minas Gerais, Maranhão e Rio Grande do Norte. A escolha desses casos se deu pelas diferenças entre os estados do sudeste (o ineditismo do caso paulista enquanto órgão autônomo e a reconfiguração no status mineiro) e as semelhanças entre os casos do nordeste ao enfrentar um processo de forte interferência do governo federal na gestão das unidades prisionais pós-rebeliões.

Para a análise dos casos, trabalhamos com dois conceitos importantes. O primeiro deles é o estudo da burocracia, mais precisamente sobre a estrutura organizacional, entendida como “a distribuição das pessoas nos níveis organizacionais, que influenciam seus respectivos papéis, a partir da divisão do trabalho e dos variados níveis hierárquicos” (Fonseca, Pereira e Gonçalves, 2015, p. 403).

O segundo conceito é o de problema público, entendido como a intenção de resolução de uma questão social que, por determinada circunstância, chama a atenção do tomador de decisão – o político eleito – sobre algo que precisa ser feito. Sendo assim, “o problema público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores” (Secchi, 2023, p. 5).

Para o levantamento dos dados, realizamos durante os meses de fevereiro e março de 2025, três entrevistas semiestruturadas, em formato online, com profissionais que ocuparam cargo de gestão no órgão da Administração prisional em três dos quatro estados selecionados na análise: Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte. O tratamento das entrevistas se deu por meio de anotações dos autores, uma vez que se optou por não gravar as entrevistas. A revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos e relatórios publicados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) foi a segunda ferramenta utilizada para análise dos casos.

##### **SÃO PAULO**

O estado de São Paulo foi a primeira unidade da federação a instituir um órgão autônomo para gestão da política penitenciária. A criação da Secretaria de Administração Penitenciária, em 1993, foi uma das respostas encontradas pelo governo do estado para responder àquela

que seria a maior chacina de pessoas privadas de liberdade no Brasil, o Massacre do Carandiru (Teixeira, 2009). Não se tratava, no entanto, de uma medida isolada, tampouco repentina: ao longo de toda a década de 1980, São Paulo vivenciara uma série de motins e rebeliões em dezenas de delegacias sob administração da polícia civil, o que exigira a transferência de centenas de pessoas para as unidades penitenciárias que já se encontravam superlotadas (Goés, 2009) e a construção, entre 1979 e 1993, de 24 novos estabelecimentos penitenciários para atender à demanda de desocupação das delegacias civis (Melo, 2020).

Não obstante, a criação da Secretaria de Administração Penitenciária viria a representar a consolidação de um ciclo iniciado ainda nos anos 1950, por meio da criação do DIPE - Departamento dos Institutos Penitenciários (1956), que representou o surgimento das primeiras funções e instâncias destinadas à administração da execução penal em estabelecimentos penitenciários desvinculados da Segurança Pública - e sua posterior transformação em COESPE - Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado, em 1979, subordinada à Secretaria de Justiça e transferida em 1991 para a Segurança Pública:

se a criação da COESPE (1979) representara um passo importante para a institucionalização de uma *burocracia penitenciarista*, ampliando o escopo e a capilaridade iniciados no DIPE, embora mantendo o modelo de um órgão penitenciário centralizado na Secretaria de Justiça, que visava superar as ingerências da Segurança Pública na gestão prisional, e se a criação da SAP (1993), mesmo enquanto órgão meramente ilustrativo, uma vez que o controle sobre a gestão estava na COESPE, representara a criação da primeira Secretaria exclusivamente dedicada à gestão prisional no Brasil, dando fôlego ao processo de instituição daquela burocracia, a reforma administrativa realizada nos anos de Nagashi à frente da SAP consolidaria a perspectiva da “profissionalização” da gestão prisional, instituindo uma “nova racionalidade administrativa” (Melo, 2020, p. 55).

Desde então, a SAP-SP configurou um complexo modelo administrativo, buscando abarcar diversos setores e diferentes instâncias que conformam um órgão de gestão pública e a partir do Decreto 46.623, de 21 de março de 2002, a SAP-SP passou ter o seguinte organograma, que ilustra a complexidade de funções assumidas pelo órgão<sup>8</sup>:

---

**8** A Lei Complementar nº 1.416/2024 criou a Polícia Penal do Estado de São Paulo, cuja diretoria foi nomeada em janeiro de 2025. A Diretoria de Polícia Penal ainda não consta no organograma disponibilizado na página eletrônica da SAP-SP.



Paulo, a ocupação dos cargos de Secretário de Administração Penitenciária reforça tal argumento, como indica a linha do tempo a seguir:

**Figura 2: origem dos Secretários de Administração Penitenciária de São Paulo (1993 a 2025)**



Fonte: elaboração dos autores.

Quando criada em 1993, a SAP-SP surge com o compromisso de enfrentar as constantes rebeliões que culminaram com o massacre de 1992 e, para tanto, assume como linhas diretivas a expansão do aparato prisional e a normatização de procedimentos. A nomeação de José de Mello Junqueira, jurista e acadêmico, busca dar à nova Secretaria um perfil de legalidade administrativa, em contraposição à barbárie do Carandiru. Ao longo de duas décadas, a SAP-SP será dirigida por representantes do legalismo jurídico, ainda que com perfis distintos e ainda que, a cada substituição, o recém-empossado titular iniciasse sua gestão com críticas e antagonismos ao seu antecessor.

Ao passo que a gestão de Azevedo Marques ficaria marcada pela re-nitente negação sobre a existência do PCC - Primeiro Comando da Capital<sup>9</sup>; e conquanto Nagashi Furukawa tenha promovido uma “nova racionalidade administrativa” (Teixeira, 2009) com a desjudicialização de diversos procedimentos da administração penitenciária, a mais longeva gestão da Secretaria seria exercida por um profissional oriundo da própria gestão prisional. Com carreira iniciada no antigo DIPE, em 1973, Lourival Gomes foi, certamente,

o principal representante de uma geração de servidores penais que transitava entre a Justiça, a Segurança Pública e a incipiente constituição de uma *burocracia penitenciarista* em São Paulo. Nomeado coordenador da COESPE no mesmo ano de criação da SAP, cargo que ocuparia até sua destituição no início da gestão Nagashi Furukawa, Lourival Gomes esteve à frente de um novo período de expansão do complexo penitenciário, inaugurando, até o fim de sua gestão, 30 novos estabelecimentos. (...)

o coordenador possuía forte ingerência junto aos servidores da SAP e em especial junto àqueles que exerciam cargos de direção em estabelecimentos prisionais. Sendo cargos ocupados por meio de nomeação, numa estratégia de criação de quadros próprios da Administração Penitenciária, visando a substituir os quadros da Segurança Pública que ocupavam postos em prisões, a conquista das vagas criadas a cada nova inauguração de estabelecimento era fruto do apadrinhamento do coordenador da COESPE (Melo, 2020, p. 54).

Após a passagem pela COESPE, e tendo sido demitido no início da gestão de Nagashi Furukawa, Lourival Gomes retornaria, em 2006, como Secretário-Adjunto de Antônio Ferreira Pinto, substituindo-o quando de sua ida para a Secretaria de Segurança Pública paulista. Porém, a posse do governador João Dória, em 2019, daria início a um

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff270507.htm>. Acesso em 31/03/2025.

novo ciclo no perfil da administração penitenciária paulista. O período iniciado com a criação da Secretaria - e que se estenderia por cerca de duas décadas - pode ser analisado a partir da especialização de funções e procedimentos que configurariam a burocracia da SAP-SP, no qual o estado promoveu ampla transferência de pessoas sob custódia da Secretaria de Segurança Pública para estabelecimentos com gestão pelo órgão autônomo. Ainda, foi criado carreiras - de agentes de segurança penitenciária, técnicos administrativos e outros profissionais de nível superior - e promoveu-se a substituição de funções realizadas pela polícia militar - segurança de muralhas, escolta e transferência de pessoas presas - por profissionais de seu quadro próprio.

A partir da gestão Dória, as novas gestões, sob comando de representantes de nichos específicos da polícia militar, têm representado o re-credenciamento das técnicas de gestão, sobretudo por meio da forte hierarquização nos fluxos de comando dos estabelecimentos prisionais; do reforço nos processos de formação de servidores, com ênfase no uso da força; do fortalecimento e ampliação das operações do GIR - Grupo de Intervenções Rápidas e, mais recentemente, com uma regulamentação da polícia penal que traduz seu perfil enquanto corporação da segurança pública e do combate ao crime. Nos dizeres de antigos servidores, vive-se agora um momento de “sobrevivência administrativa”<sup>10</sup>, uma vez que qualquer eventual deslize, como suposto desleixo no uso do uniforme, pode ser punido com a severidade da disciplina militar.

## **MINAS GERAIS**

O arranjo institucional da gestão prisional de Minas Gerais se organiza no ano de 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), resultado da fusão da Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos (responsável pela administração do sistema prisional e do sistema socioeducativo) e da Secretaria de Estado da Segurança Pública (que abarcava a estrutura organizacional da Polícia Civil) (Sapori, 2007). O contexto de mudança promovido pela criação da SEDS-MG está organizado na literatura sob vários pontos de vista (Ribeiro e Lopes, 2018; Cruz *et al*, 2021), de forma que nos concentraremos no arranjo institucional do sistema prisional, com a criação da Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI).

---

<sup>10</sup> Extraído de diálogo entre servidores da SAP-SP; março de 2025.



Até o início dos anos 2000, havia duas instituições responsáveis pela custódia das pessoas privadas de liberdade: a Polícia Civil e a Secretaria de Justiça. Assim como no caso paulista, a maior parte da população carcerária estava sob custódia da Polícia Civil em delegacias. A ausência de infraestrutura adequada e o aumento da população prisional no estado nos anos 90 foi palco para inúmeras tentativas de rebelião e motins, com a mais conhecida delas chamada de “ciranda da morte”<sup>11</sup> (Oliveira, Ribeiro e Bastos, 2015).

Diante desse cenário, podemos depreender que um dos problemas públicos que orientou o rearranjo da estrutura organizacional na pauta penitenciária foi centralizar o gerenciamento das pessoas privadas de liberdade em um único órgão. Esse processo se deu por meio da transferência da gestão e da custódia das pessoas privadas de liberdade das carceragens das delegacias da Polícia Civil para as unidades prisionais, que passariam a ser geridas pelo sistema prisional. Para além do fortalecimento institucional, organizou-se também a carreira de agente de segurança penitenciária, no ano de 2003. Contudo:

o funcionamento da Seds-MG já deixava claro como ‘serviços penais’ deveriam ser entendidos, semântica e operacionalmente, de formas diferenciadas. Os assuntos relacionados às penas e medidas alternativas, bem como de atendimento ao egresso, ficariam sob responsabilidade do eixo de prevenção à criminalidade. O entendimento era de que o sistema penitenciário deveria se destinar mais à incapacitação de pessoas presas, de forma a evitar as constantes crises noticiadas pela imprensa (Dutra, Fernandes, Ribeiro, 2024, p. 46-7).

Dois contextos políticos se somam para promover mudanças na estrutura organizacional do sistema penitenciário: a crise fiscal e a reforma administrativa promovida pelos governos do Partido dos Trabalhadores, em 2016, e pelo Partido Novo, em 2019. A pauta prisional se desmembrou em duas secretarias, em 2016: foi criada a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP). No ano de 2019, criou-se o Departamento Penitenciário Estadual (DEPEN), subordinando a pauta na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP). A figura abaixo apresenta a estrutura hierárquica atual do estado mineiro.

---

<sup>11</sup> Segundo Oliveira, Ribeiro e Bastos (2015), “Nas celas da Delegacia de Furtos e Roubos de Belo Horizonte, no dia 6 de maio de 1985, os presos escolheram os companheiros de cela considerados mais fracos e “sortearam” dois que deveriam ser mortos” (p. 179)



## MARANHÃO

O aumento da população carcerária no estado do Maranhão ao longo das décadas de 1990 e 2000 e a consequente superlotação das unidades prisionais levou a rebeliões de grande repercussão local e nacional nos anos de 2010 e 2013. A Penitenciária Agrícola de Pedrinhas - que após reformas se transformou em um complexo prisional - foi palco das rebeliões e mortes, resultado da superlotação, maus tratos e denúncias de tortura feitas inclusive por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no ano de 2009. Com 18 mortes, no ano de 2010, e mais de 60 mortes, no ano de 2013, houve forte manifestação e posicionamento da sociedade civil organizada para investigar as denúncias feitas. Na rebelião de 2010, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) divulgou nota oficial sobre o caso. Dentre as ponderações, o documento sinaliza a importância de criar uma estrutura organizacional própria para a pauta prisional:

3 – O Conselho Seccional da OAB/MA considera ainda, imprescindível, que o Poder Executivo recrie a Secretaria de Justiça, a fim de que a gestão do Sistema Penitenciário seja entregue a pessoas especializadas e preparadas para a solução da grave crise ali instaurada e considera impróprio que tal gestão permaneça confiada à Segurança Pública (OAB, 2010).

A rebelião no ano de 2013 ocasionou na intervenção da Força Nacional e da Polícia Militar e a denúncia do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>12</sup>. As medidas impostas ao Brasil foram:

adequação das instalações; apuração de fugas, rebeliões, corrupção e mortes; aumento do efetivo de agentes penitenciários e substituição de terceirizados; cumprimento das normas de regulação do uso da força e de armas por agentes de segurança; e fortalecimento da Defensoria Pública no Maranhão e instalação do Comitê e do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (Magalhães, 2024, p. 30).

Os mecanismos de resposta do estado brasileiro perpassam as medidas tomadas unicamente pelo governo do Maranhão, e levou à criação, no ano de 2014, de um comitê de gestão integrada entre o governo do estado e o Ministério da Justiça com a elaboração do Plano de Ação de Pacificação das Prisões de São Luís. Conforme informações oficiais, as medidas incluíam:

---

<sup>12</sup> Resolução 11/2013 de Medida Cautelar No. 367-13.

- 1) Criação de um Comitê de Gestão Integrada da Crise;
- 2) Transferência de presos para o sistema penitenciário federal;
- 3) Reforço do contingente da Força Nacional;
- 4) Reforço da atuação da Polícia Rodoviária Federal nos acessos à capital;
- 5) Apoio psicológico aos agentes penitenciários e policiais que atuam no Complexo de Pedrinhas;
- 6) Realização de Força Nacional de Defensoria Pública;
- 7) Fortalecimento da inteligência prisional;
- 8) Estímulos à aplicação de alternativas penais e criação de um programa de monitoramento eletrônico de presos;
- 9) Fortalecimento da assistência humanitária aos presos e suas famílias, envolvendo educação, assistência, liberdade religiosa, trabalho e questões de gênero;
- 10) Fortalecimento da atenção à saúde dos presos;
- 11) Construção e reforma de unidades prisionais (Brasil, 2014).

Tendo em vista o viés analítico deste artigo, destacamos que a Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP) já era órgão próprio e autônomo durante a crise de 2013. A criação de uma Secretaria própria não era uma resposta governamental, mas a mudança de gestão governamental com o novo governador do estado - Flávio Dino, do PCdoB - também trouxe um novo Secretário para a pasta. A estrutura organizacional da SEAP-MA passou a contar com uma nova proposta, cujos ajustes levam ao organograma atual apresentado na figura abaixo.

**Figura 4: Organograma do órgão da administração prisional no Maranhão (2025)<sup>1</sup>**



Para melhor visualização do organograma, desconsideramos os Conselhos e instâncias vinculadas a Secretaria

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Maranhão (2025)

O organograma nos permite observar que as unidades prisionais estão diretamente subordinadas ao Secretário. A Polícia Penal é uma unidade gestora específica, abarcando: gestão de vagas, segurança interna e externa, escolta, e o Grupo Especial de Operações Penitenciárias (GEOP). Ambas compõem a estrutura funcional de atuação programática. Soma-se a elas três (03) outras Secretarias-Adjuntas. A Secretaria-Adjunta de Modernização e Articulação Institucional é responsável pelo serviço de estatística penitenciária, informação e tecnologia, monitoração eletrônica, circuito fechado de televisão, e supervisão das metodologias de cogestão (tal como a APAC). A Secretaria-Adjunta de Atendimento e Humanização Penitenciária abrange as áreas de saúde, educação, assistência psicossocial, reintegração social, alternativas penais, assistência aos familiares, assistência jurídica e a comissão técnica de classificação. Por fim, há uma Secretaria-Adjunta específica para o trabalho prisional com duas unidades gestoras: profissionalização, trabalho e renda; e o Programa Rua Digna.

Há duas (02) Secretarias-Adjuntas de suporte operacional: Secretaria-Adjunta de Engenharia e Manutenção Penitenciária, responsável por obras e serviços, e manutenção e automação; e a Secretaria-Adjunta de Atividades meio, abarcando uma unidade gestora voltada para recursos tecnológicos, material e patrimônio, transporte, fiscalização e controle de alimentação, supervisão financeira, e convênios e contratos.

Assim como o caso paulista, a SEAP-MA incorpora, no órgão gestor da política penitenciária, a complexidade da condução das demais políticas penais, havendo setores responsáveis pelas políticas de alternativas penais, monitoração eletrônica e atenção às pessoas egressas, além de instâncias para lidar com os processos relacionados à infraestrutura, manutenção e ampliação do aparato prisional. Ainda que de modo autônomo, a incorporação destas políticas no órgão de gestão da política penitenciária resulta por uma coordenação de ações e equipamentos públicos de responsabilidade dos servidores que têm por origem a administração da pena privativa de liberdade, numa transposição para as demais políticas penais das práticas e saberes oriundos desta origem.

## RIO GRANDE DO NORTE

A crise no sistema prisional do Rio Grande do Norte, em 2017, conhecida como *o massacre de Alcacuz*, deve ser entendida no escopo das rebeliões e motins que vinham acontecendo nas unidades prisionais do estado desde o ano de 2015, motivado por tensões entre grupos criminosos. A crise também se fez presente nas ruas da capital do estado, o que levou o estado a decretar estado de calamidade no sistema prisional, com a presença da Força Nacional como parte do processo de contenção<sup>13</sup>. No entanto, diferente do caso maranhense, a crise no sistema prisional potiguar não teve apelo social (Melo, 2017).

De 2017 a 2019, a gestão prisional da unidade ficou sob intervenção da Força Nacional, por meio de uma Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP)<sup>14</sup>. O caso potiguar é icônico para a análise em tela, pelo ineditismo dessa proposta de intervenção promovida pelo governo federal. Durante esse período, há críticas quanto a atuação do Poder Público na identificação dos corpos mutilados durante a rebelião, no atendimento aos familiares das pessoas privadas de liberdade, e no cronograma de obras e melhorias na infraestrutura física das unidades prisionais do estado:

Para conter esse potencial “explosivo”, o Estado adota uma política que nega a presença de coletivos organizados e usa seu poder de matar ou deixar morrer para impor um regime disciplinar rígido, que prima pela tortura, punição, imposição de privações diversas e gera uma alta carga de sofrimento, tanto para os presos como para suas famílias (Melo e Rodrigues, 2017, p. 58).

As denúncias de tortura, punição e imposição de privações diversas também estão contidas no relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), realizados nos anos de 2017 e 2022:

Iniciou-se naquele tempo, uma das primeiras intervenções da FTIP, após a rebelião de janeiro de 2017 em Alcaçuz, que foi avançando de forma ilegal em suas atribuições, aplicando seus treinamentos com mais rigor na disciplina, recrudescendo totalmente o tratamento dado as pessoas presas. Muitas vezes, os procedimentos adotados configuravam maus tratos e tortura. (...) Mesmo após a saída da FTIP do local, o legado deixado pela Força Tarefa nunca esteve tão vigente. Atualmente, as unidades prisionais

---

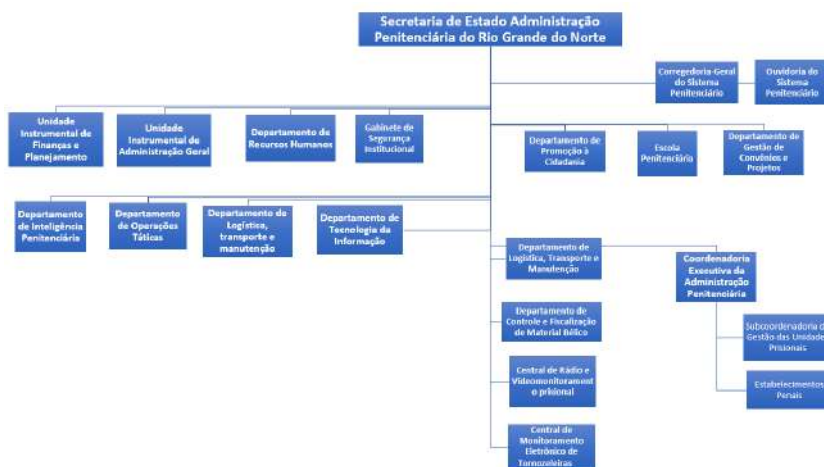
**13** Decreto nº 25.017, de 16 de março de 2015, prorrogado pelo por mais 180 dias pelo Decreto nº 25.508/2015251, em 15 de setembro do mesmo ano. Há nova prorrogação no ano seguinte, pelo Decreto nº 25.924, de 16 de março de 2016.

**14** A normativa das atribuições e competências está prevista na Lei n.º 11.473/2007, que posteriormente foi alterada para incluir um novo rol de incidência.

inspecionadas possuem o modus operandi de funcionamento com base nas práticas de tortura física e psicológica (MNPCT, 2023, p. 17)

O contexto de repetidas crises e o reforço das práticas compreendidas como de segurança prisional promoveram transformações no cenário da gestão prisional potiguar. Em termos da governança institucional, a então Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (SEJUC), criada em 1999, foi extinta no ano de 2019, momento no qual foi criada a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP-RN). Esse período de “transição” marca o fim da atuação da FTIP no estado, e consequente a reestruturação da gestão prisional em âmbito estadual. A nova Secretaria, no entanto, surge com poucas condições de superar as marcas daquele modelo de gestão assentado no uso excessivo da força, como sinaliza seu organograma:

**Figura 5: Organograma do órgão da administração prisional no Rio Grande do Norte (2025)<sup>1</sup>**



Para melhor visualização do organograma, desconsideramos os Conselhos e instâncias vinculadas a Secretaria

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Rio Grande do Norte (2025).

Percebe-se que a estrutura organizacional da SEAP-RN é menos complexa do que aquelas observadas anteriormente, priorizando aspectos de gestão do próprio órgão - e das carreiras existentes - e do controle e custódia do aparato prisional, com ênfase operacional, caracterizando-se como uma estrutura pouco atenta aos aspectos político-estratégicos de uma política pública. Além disso, os anos de

atuação da FTIP deixaram como principal herança “uma gestão paralela do sistema penitenciário baseada no modelo de intervenção<sup>15</sup>”, cujo modo de operação, predominante entre os policiais penais, está assentado no escamoteamento das corriqueiras práticas de tortura. Por outro lado, um quadro de sofrimento geral que afetava cerca de 18% do quadro de servidores, afastados por transtornos decorrentes da pressão psicológica sofrida nos tempos de intervenção.

## **5. CONSTRUINDO HIPÓTESES E TESTANDO PREMISSAS: MOTIVAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL**

A apresentação do panorama nacional e a descrição dos estudos de caso buscam contribuir no entendimento de quais seriam as características possíveis a serem consideradas no estudo dos órgãos da administração prisional. Importa-nos entender em que medida a criação dos órgãos de gestão da política penitenciária representa uma oportunidade de qualificação das políticas penais ou, por outro lado, a sua subsunção aos mesmos modos de operação da política penitenciária, sobredeterminados pelo feixe da Segurança. Para isso, buscamos entender as condicionantes que nos permitissem responder à pergunta apresentada em nossa introdução, qual seja, “*Qual é o lugar dos serviços penais na estrutura organizacional dos governos estaduais?*”.

Compreende-se como “lugar” tanto a inserção da gestão penitenciária na estrutura organizacional da unidade federativa, como também sua orientação político-ideológica. Com esta finalidade, os quatro casos selecionados foram representativos do conjunto diverso de características encontradas sobre: i) a tipologia dos órgãos gestores; ii) a institucionalidade da pauta prisional na estrutura organizacional; e iii) o contexto de orientação do problema público que levou à criação do órgão de administração prisional.

A partir dos quatro casos analisados, algumas aproximações interessantes refletem as escolhas políticas que podem justificar - ou ao menos apontar - a criação desses órgãos diante do contexto histórico em que se inserem. A primeira delas é a superlotação, ocasionando cenários de crise na custódia das pessoas privadas de liberdade. Nos casos de São Paulo e Minas Gerais, o problema público se orientou pela centraliza-

---

**15** Entrevista com o ex-Secretário de Administração Penitenciária do Rio Grande do Norte, Pedro Florêncio Filho, realizada em 12/03/2025.



ção da custódia em um único órgão administrativo, no início dos anos 2000. Como resultado, São Paulo criou uma Secretaria própria de gestão prisional, e Minas Gerais criou uma Superintendência na Secretaria de Defesa Social, com um entendimento ampliado da pauta da segurança pública para além da preservação da ordem pública.

Nos casos maranhense e potiguar, na década de 2010, a crise de superlotação prisional levou ao cenário de massacres com expressivo número de mortes, e forte intervenção da sociedade civil e do governo federal como mecanismo de governança de gestão da crise. Maranhão, por já possuir Secretaria própria, tem uma janela de oportunidade na escolha do novo Secretário com a eleição do novo governador do estado, em 2014.

O caso potiguar é interessante para o estudo em tela, pois nos leva a questionar como o governo federal exerce seu papel de coordenação e cooperação federativa na pauta prisional e, como, por consequência, o governo estadual desenvolve atributos que fortalecem sua capacidade estatal na barganha federativa. Conforme já apontado por alguns trabalhos, a pauta prisional parece pautada por desencontros e ausência de coordenação federativa (Dutra e Souza, 2022), na qual a atuação da FTIP se enquadra como mais um dos exemplos:

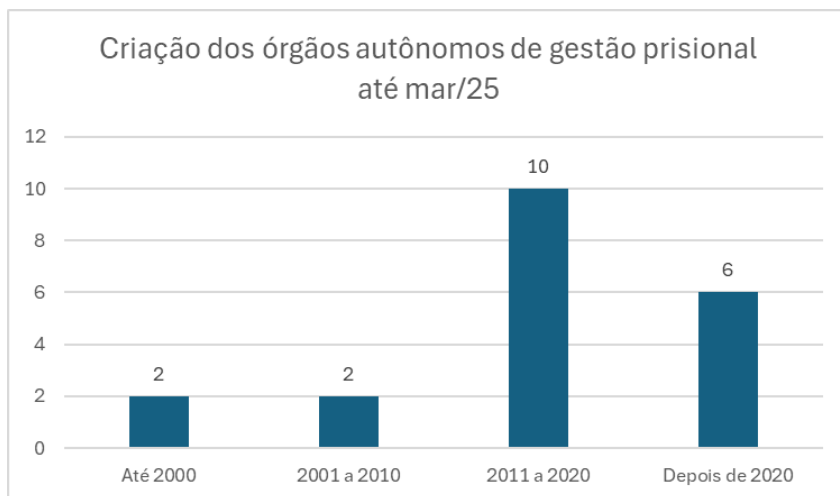
A nova regulamentação muda radicalmente a proposta inicialmente prevista, ampliando as atribuições que seriam realizadas em apoio aos governos de Estado, para uma competência de substituição do poder de gestão do governo estadual pelo período que perdurar a ação (MNPCT, 2023, p. 25).

Para além da questão federativa, o ordenamento da segurança parece estruturar a forma de atuação da FTIP por meio de uma automatização de procedimentos que não representam uma profissionalização dos serviços penais. Contribuí, portanto, para que o problema público da política penal seja convenientemente adaptado e traduzido conforme preferências circunstanciais:

(...) é importante trazer que a FTIP, não tem nenhuma normativa regulamentando suas ações, seja de planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política pública, conforme apontado pelo Relatório de Avaliação do Departamento Penitenciário Nacional – Exercício 2021, elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU, de 18 de agosto de 2022. (...) Em suma, o relatório aponta que a FTIP não possui nenhum ato normativo regulamentando suas ações e protocolos, bem como a CGU aponta a falta de apresentação de documentos formais e relatórios que demonstrem os detalhes de como foram realizados os trabalhos de intervenção nos presídios em que realizaram nos estados do Rio Grande do Norte, Roraima, Amazonas, Pará e Rio Grande do Sul. (MNPCT, 2023, p. 26).

Inferese, dessa forma, que conquanto o crescimento do encarceramento seja impulsionar do processo de criação dos órgãos autônomos, outros fatores contribuem para sedimentar essa tendência de autonomização, dentre eles o déficit de vagas ocasionado pela superlotação dos estabelecimentos prisionais, as crises decorrentes dessa superlotação e da precarização na oferta e garantia de serviços e assistências para as pessoas privadas de liberdade e, em especial, as transformações na gestão penitenciária decorrentes da necessidade de lidar com a expansão dos grupos criminais. Nesse sentido, importa acompanhar os processos e os períodos em que tal autonomização ganha força, conforme apontado no gráfico a seguir:

**Gráfico 5: Criação dos órgãos autônomos de gestão prisional até mar/25**



Fonte: elaboração dos autores

Os dados pesquisados apontam que o principal período de criação parte das Secretarias Estaduais de Administração Penitenciárias ocorre na segunda década do Século XXI, de forma coetânea ao período de maior ocorrência de rebeliões e eventos de morte em grande escala. A criação dos órgãos gestores, nessa perspectiva, repetiria a ocorrência paulista, quando da criação da primeira Secretaria autônoma. Ainda que esse fator possa ser visto como impulsionador da autonomização, outros componentes de ordem política e social podem ser acrescentados ao processo.

Em termos institucionais, o Brasil inaugura, na primeira década do século XXI, uma nova etapa de atuação dos órgãos gestores nacionais da política criminal e penitenciária. Ainda que a pauta punitivista siga avançando no Congresso Nacional<sup>16</sup>, no âmbito do Judiciário, a criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - DMF, do Conselho Nacional de Justiça, a implantação das audiências de custódia, o reconhecimento de um Estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro (2015) e, em decorrência dessa medida cautelar, o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, forçaram um novo arranjo institucional com o Poder Executivo:

Ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema (2015), [o STF] impôs providências no âmbito judiciário a serem implementadas por meio do CNJ, como a audiência de custódia, e definiu posteriormente obrigações aos governos federal e estaduais, como a possibilidade de indenização às pessoas custodiadas em condições degradantes (Ferreira, 2021, p. 121).

Paralelamente a estas decisões, outras medidas vão exigir melhor estruturação administrativa dos entes federados para lidar com as políticas penais, em geral, e a política penitenciária, estritamente. Naquele caso, a necessidade de promover o aprimoramento das penas e medidas alternativas à prisão viria a obrigar os estados e Distrito Federal a conceber e implantar serviços especializados para este fim, bem como para o acompanhamento e efetivo cumprimento das obrigações referentes às audiências de custódia. No caso da política prisional, a aprovação de novas normas<sup>17</sup> relacionadas aos direitos e assistências às pessoas privadas de liberdade também irão requerer dos órgãos gestores da política penitenciária a adaptação para gerir tais serviços, estimulando a criação de novos setores da Administração Penitenciária. Como destaca Ferreira (2021, p. 138),

O que se nota é uma preocupação, ao menos no plano normativo, de promoção de ações de institucionalização da política criminal e penitenciária como uma política pública, inclusive por meio de estímulos financeiros do Funpen (Ferreira, p. 138).

---

**16** Segundo estudo de Ferreira (2021), 57,5% das leis penais e processuais penais aprovadas no período de 2009 a 2018 são voltadas ao aumento da penalização.

**17** Por exemplo, as Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação em Prisões e as Políticas Nacionais de Saúde e de Trabalho no sistema prisional.

Percebe-se, assim, que fatores ambivalentes passam a impulsionar aquela autonomização: crescimento da população privada de liberdade; crescimento do número e das áreas de abrangência e de presença territorial dos estabelecimentos prisionais; crises que envolvem motins, rebeliões e mortes em grande escala; consolidação e expansão dos grupos criminais; recomposição dos arranjos institucionais que envolvem os Poderes Judiciário e Executivo; ampliação normativa dos mecanismos de promoção e acesso aos direitos pelas pessoas privadas de liberdade; e a constante violação de direitos apontada em diversos relatórios dos órgãos de inspeção! Nas palavras do Secretário de Administração Penitenciária do Maranhão, “primeiro construíram as cadeias, depois se deram conta de criar o sistema penitenciário”<sup>18</sup>.

## APONTAMENTOS FINAIS

A apresentação do panorama nacional e a descrição dos estudos de caso buscam contribuir no entendimento de quais seriam as características possíveis a serem consideradas no estudo dos órgãos da administração prisional. Afinal, “saber lidar com as demandas dos presos e seus coletivos, manter a ordem, dar respostas ao poder público local e à opinião pública, além de gerir os fluxos, faz da gestão penitenciária um grande desafio” (Jesus, Ratton, Campos, 2023, p. 8). Os dados apresentados sobre a criação dos órgãos autônomos foram analisados trazendo o contexto, nas três últimas décadas, dos componentes de ordem política e social que se somam ao cenário de violência e violação de direitos. Por esta razão, importa-nos apontar outros processos que ocorrem concomitantemente às diversas iniciativas de produção do Direito na política penitenciária, em especial, a atualização da perspectiva securitista da gestão dos estabelecimentos prisionais.

Conforme visto no caso do Rio Grande do Norte, ainda que o processo de intervenção do Governo Federal, por intermédio da FTIP, tenha obtido êxito em neutralizar os conflitos existentes em Alcaçuz e, nas palavras do ex-Secretário Pedro Florêncio, entregar as unidades de volta ao Estado em condições de segurança operacional, os resultados, como também apontam o Relatório do MNPCT, foram bastante custosos para superar o quadro de permanente violação de direitos que caracteriza o modo como as prisões são operadas no cotidiano. O

---

<sup>18</sup> Entrevista com Murilo Andrade de Oliveira, Secretário de Administração Penitenciária do Maranhão, 19/03/2025.

uso abusivo da força e de armamentos menos-letais, os procedimentos de revista e humilhação das pessoas privadas de liberdade e seus familiares, as restrições no acesso à educação, trabalho e demais assistências, tornaram-se o padrão de comportamento dos policiais penais, treinados ao longo do período de intervenção para a atuação ostensiva no trato com as pessoas custodiadas: “sob o argumento da segurança, cometem-se muitos crimes”, afirmou Florêncio.

A intervenção no Rio Grande do Norte, porém, não foi o princípio da aplicação desses procedimentos. Se a trajetória de Lourival Gomes em São Paulo, conforme mencionado anteriormente, representa um marco de configuração da *burocracia penitenciária*, uma “nova escola” viria a ocupar, a partir da segunda década dos anos 2000, o espaço até então representado pela administração penitenciária paulista, exatamente no período que corresponde a maior expansão dos órgãos autônomos de gestão prisional. Analisando as “ondas de ataques” do Primeiro Grupo Catarinense (PGC) nos anos de 2012 e 2013, Zimmermann aponta

a existência de um grupo próximo ao diretor Carlos que atuava aplicando as técnicas da “doutrina de intervenção penitenciária” nos estabelecimentos prisionais (...) No processamento do caso das torturas do COPE, é a partir dela que os procedimentos e técnicas das ações em cela são justificadas. (...) não há como ler os eventos de novembro de 2012 prescindindo da contextualização de onde surge esse saber técnico de operação, pois isto constitui o pano de fundo do endurecimento no tratamento de disciplina penitenciária observado também naquele estabelecimento. (...) os agentes passaram a enxergar a massa carcerária como sinônimo de periculosidade, transformando as interações entre agentes e presos em uma dinâmica de “inimigos”. Os treinamentos organizados seguem uma lógica de guerra urbana, onde um inimigo precisa ser identificado e neutralizado para que os conflitos dentro do sistema prisional sejam resolvidos. Nesse sentido, os profissionais passam a ter um comportamento próximo ao verificado em instituições como a Polícia Militar ou o próprio Exército (Zimmermann, 2024, p. 53).

O que os processos ora descritos apontam pode ser compreendido como uma nova etapa de configuração da *burocracia penitenciária*, atualizando as estratégias de equilíbrio entre a produção do Direito e suas formas de violação. E é nesse processo de atualização que emerge a polícia penal, concretizando um *ethos* sobredeterminado pelos valores e práticas oriundos da segurança.

Sendo a criação da nova polícia uma atualização do modo de gerenciar as prisões e a política penitenciária, parece justificável a predo-

minância de membros das corporações policiais à frente dos órgãos gestores, em que pese a baixa aceitação destas corporações junto à população<sup>19</sup>. Trata-se de uma perspectiva que potencializa o reconhecimento da impossibilidade de romper com a lógica da violação dos direitos, do uso da força e das negociações extra-oficiais que permitem *tocar a cadeia* e passa a sofisticar e maximizar exatamente estas estratégias. E nesta perspectiva, inclusive, é prescindível tanto a designação de políticos profissionais à frente daqueles órgãos, quanto a atuação especializada de um gestor prisional enquanto gestor de política pública - haja vista que a especialidade é exatamente maximizar aquele frágil equilíbrio. Em estudo sobre o trabalho dos gestores prisionais, Rossler afirma que

A premissa do trabalho prisional, sem dúvidas, é um trabalho de gestão. Este trabalho, evidentemente, tem como ponto central o tema da segurança – dos servidores, dos presos, das contas públicas, jurídica e por aí vai. Também é, como consequência, manutenção da ordem, no sentido de produzir relações, táticas e procedimentos que transitam entre o formal e o informal – através da cooperação entre corregedores, juízes, coordenadorias, diretores de área e guarda – no sentido de garantir, cada um à sua maneira e sob diversos graus de cooperação, a execução das demandas internas de uma unidade. Mas a questão talvez mais importante seja compreender que a prisão é insegura por princípio e que, neste caso, a gestão da unidade não é exatamente garantir que ela esteja segura, porque isto não é sequer possível. Por outro lado, o que é possível gerir, através de diversas técnicas, inclusive voltadas à segurança e a ordem, mas não só, é o que a prisão produz como resultado de sua própria impossibilidade (Rossler, 2024, p. 202).

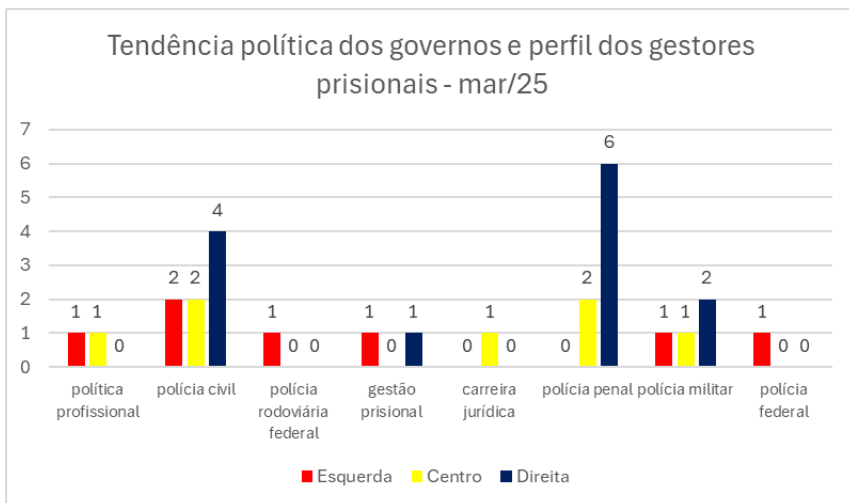
Não à toa, quando comparamos o quadro de origem de ocupação dos/as gestores/as prisionais com as tendências políticas<sup>20</sup> dos governantes das unidades federativas, resulta que pouca distinção pode ser observada, como se nota no gráfico a seguir.

---

**19** Estudo publicado pelo Instituto Opinião em agosto de 2023 apontava que quase 50% da população prisional pouco confiava nas polícias militar e civil. Sobre esse assunto, ver [Maioria da população tem pouca ou nenhuma confiança nas polícias civil e militar, diz pesquisa - Brasil de Fato](#); acesso em 01/04/2025.

**20** A identificação de tendência política foi feita a partir do GPS Partidário, do Jornal Folha de São Paulo.

**Gráfico 6: Tendência política dos governos e perfil dos gestores prisionais (mar/25)<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> A identificação de tendência política foi feita a partir do GPS Partidário, do Jornal Folha de São Paulo (2024)

Fonte: Elaboração dos autores

Considerando o indicador de tendência política utilizado, os representantes de partidos de direita detêm o controle de 15 estados e Distrito Federal, ao passo que os partidos de centro e de esquerda totalizam 11 governos estaduais. Assim, embora haja um número maior de representantes das corporações policiais em governos de direita, proporcionalmente não são encontradas diferenças na ocupação dos cargos de gestores estaduais. Assim, seja no cotidiano da administração dos estabelecimentos prisionais, seja no direcionamento político e administrativo da questão penitenciária, predomina, como valor corporativo, o vetor da segurança, atualizando, permanentemente, o equilíbrio com a Justiça e as trocas materiais e simbólicas com o crime.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, Marcos César. **Bacharéis, Criminologistas e Juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil (1889-1930)**. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2003. v. 1. 267p.
- BERLATTO, Fábila. Origens profissionais dos secretários estaduais de Segurança Pública. **Newsletter**. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil. v. 3, n.8. 2016.
- BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações de advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados com o Estado**. São Carlos: EDUFSCar: Editora Sumaré, 2002.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões** [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. p. 12
- BRASIL. Ministério da Justiça. **MJ faz balanço das ações de pacificação das prisões em São Luís**. 2014. Disponível em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-faz-balanco-das-acoes-de-pacificacao-das-prisoas-em-sao-luis>>. Acesso em: 27 mar. 2025.
- CRUZ, Marcus Vinícius *et al.* Trajetória da política penitenciária em Minas Gerais. In: **VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2021. Disponível em <<https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/189/19>> Acesso em: 27 mar. 2025.
- DELEUZE, Gilles. **O que é um dispositivo**. In: O mistério de Ariana. Lisboa: Ed. Veja – Passagens, 1996.
- DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene. **Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- DUTRA, Walkiria Z; FERNANDES, Marco Túlio; RIBEIRO, Ludmila M. L. Os serviços penais na política pública: um estudo de caso estadual. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, vol. 22, n. 3, 2023. Disponível em <<https://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/269/243>>. Acesso em: 27 mar. 2025.
- DUTRA, Walkiria Z; SOUZA, Talles A. A (des)articulação federativa na pauta penal: uma análise dos repasses de recursos financeiros do FUNPEN aos governos estaduais. **Rev. bras. segur. pública.**, vol. 16, n. 2, p. 154-181, 2022. Disponível em <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1348/543>>. Acesso em: 27 mar. 2025.
- FERREIRA, Carolina C. Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. **Tese**. [Doutorado CDAPG]. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2021.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Novo é a sigla mais à direita, e PSTU é a sigla mais à esquerda no Brasil**. 2024. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/09/novo-e-sigla-mais-a-direita-e-pstu-a-mais-a-esquerda-no-brasil-mos-tra-gps-partidario.shtml>; acesso em 31 mar. 2025.
- FONSECA, Jeferson A; PEREIRA, Luciano; GONÇALVES, Carlos. Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo. **Rev. Adm. Pública**, vol. 49, n. 2, p. 395-422, 2015. Disponível em <<https://www.scielo.br/fjrap/a/vDZ6tYKCVZmbx3TyCBhCwsr/?lang=pt>>. Acesso em: 27 mar. 2025.



FOUCAULT, M. **Segurança, penalidade e prisão**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

GOES, Eda Maria. **A recusa das grades**. Rebeliões nos presídios paulistas: 1982 – 1986. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

JABBOUR, Charbel José C. *et al.* Gestão Ambiental e Estrutura Organizacional: estudo de múltiplos casos. *REGE*, v. 19, n. 3, p. 361-376, 2012. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616303150>>. Acesso em: 27 mar. 2025.

JESUS, Cláudio Roberto; RATTON, José Luiz; CAMPOS, Thayane Silva. Encarceramento em massa e práticas extensionistas no Rio Grande do Norte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol 28, 2023. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/cgpc/a/YY6qnHsrBq3gDkmbBcn3FLg/>>. Acesso em: 27 mar. 2025.

MARANHÃO. Secretaria de Administração Penitenciária. **Estrutura Organizacional**. 2025. Disponível em <<https://seap.ma.gov.br/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 27 mar. 2025

MELO, Felipe Athayde L. **A burocracia penitenciária**. Estudo sobre a configuração da gestão prisional no Brasil. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

MELO, Felipe Athayde L. Políticas Penais: do que estamos falando? In: DUTRA, W. Z; DAUFEMBACK, V; CRUZ, Fernanda N. B. **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

MELO, Juliana; RODRIGUES, Raul. Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN. **Rev. bras. segur. pública**, vol. 11, n. 2, p. 48-62, 2017.

MNPCT. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de inspeções regulares no estado do Rio Grande do Norte**. 2023. Disponível em <<relatorio-rio-grande-do-norte.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Justiça e Segurança Pública. **Organograma SEJUSP**. 2025. Disponível em <<https://www.seguranca.mg.gov.br/index.php/a-secretaria/institucional/organograma>>. Acesso em: 27 mar. 2025

OAB. Ordem dos Advogados do Brasil. OAB/MA divulga nota oficial sobre rebelião em Pedrinhas. **OAB**. 2010. Disponível em <<https://www.oabma.org.br/agora/noticia/oabma-divulga-nota-oficial-sobre-rebeliao-em-pedrinhas>>. Acesso em: 27 mar. 2025.

OLIVEIRA, Victor N; RIBEIRO, Ludmila M.; BASTOS, Luiza M. os agentes penitenciários em Minas Gerais: quem são e como percebem a sua atividade. **Sistema Penal & Violência**, v.

7, n. 2, p. 175- 192, 2015. Disponível em <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/sistemapenaleviolencia/article/view/21891>>. Acesso em: 27 mar. 2025.

ROSSLER, Eduardo. **Tocar uma cadeia**. A gestão neoliberal do sofrimento carcerário. **Tese** [Doutorado em Sociologia]. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Departamento de Sociologia; Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos, 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. **Institucional**. 2025. Disponível em <<http://www.seap.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=382&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=A+-Secretaria>>. Acesso em: 27 mar. 2025.

SÃO PAULO. Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo.

**Organograma Geral.** 2019. Disponível em <[https://www1.sap.sp.gov.br/download\\_files/pdf\\_files/organograma\\_sap\\_2020.pdf](https://www1.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/organograma_sap_2020.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil:** Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2023.

ZIMMERMANN, Aline Amábile. “COVARDIA” E CASTIGO: a imunização de agentes de Estado no caso de torturas da Penitenciária de São Pedro de Alcântara. **Dissertação** [Mestrado em Direito]. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2024.

# DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA À POLÍTICA PENAL: TRAJETÓRIAS

From Penitentiary Policy to Penal Policy: trajectories

Luiz Antonio Bogo Chies<sup>21</sup>

## RESUMO

No Brasil vem sendo proposta, estruturada e estimulada nova perspectiva política para atuação do sistema de justiça penal. Denominada Política Penal, orienta-se tanto por um redimensionamento da arquitetura institucional, como pelo reorientar das sensibilidades e práticas de atores públicos e da sociedade civil em relação ao punir/responsabilizar em democracia. Tendo tal perspectiva como cenário, a pesquisa que subsidia esse estudo propõe-se a seguinte questão: A Política Penal é um novo paradigma de Política Pública em relação à questão penitenciária brasileira? Neste texto se apresentam os resultados de sua primeira etapa, a qual envolveu a elaboração de um quadro descritivo da constituição e trajetória da Política Penitenciária no país, bem como reflexões acerca da construção de saberes em relação ao tema. As estratégias utilizadas foram a pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Execução penal; Política penal; Política penitenciária; Política pública; Prisão.

## ABSTRACT

In Brazil, a new political perspective for the criminal justice system has been proposed, structured, and encouraged. Called Penal Policy, it is guided by both a redimen-

---

<sup>21</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: labchies@uol.com.br

sioning of the institutional architecture and the reorientation of the sensibilities and practices of public actors and civil society in relation to punishment/accountability in a democracy. With this perspective as a backdrop, the research that supports this study proposes the following question: Is Penal Policy a new paradigm of Public Policy in relation to the Brazilian penitentiary issue? This text presents the results of the first stage of the research, which involved the elaboration of a descriptive framework of stages of the constitution and trajectory of Penitentiary Policy in the country, as well as reflections on the construction of knowledge in relation to the subject. The strategies used were bibliographical and documentary research.

**Keywords:** Penal execution; Penal policy; Penitentiary policy; Public policy; Prison.

## 1. INTRODUÇÃO<sup>22</sup>

No Brasil, por significativo impulso de um conjunto de instituições/órgão e atores<sup>23</sup>, vem sendo proposta, estruturada e estimulada uma nova perspectiva de Política Pública para atuação do sistema de justiça penal. Denominada Política Penal, orienta-se por um “alargamento importante [na atuação da máquina estatal], pois tem ocorrido uma associação desastrosa entre ‘justiça = punição’, ‘punição = prisão’” (MELO; DAUFEMBACK, 2018, p. 16). Alargamento que visa tanto redimensionar a arquitetura institucional, como reorientar as sensibilidades e as práticas de atores públicos e da sociedade civil em relação ao punir/responsabilizar em democracia: paradoxo e dilema que no Brasil se traduz como um Estado de Coisas Inconstitucional.

Diante desse cenário, a pesquisa que subsidia esse texto adota como problema de investigação o seguinte questionamento: A Política Penal se apresenta e se constitui como um novo paradigma no enfrentamento da questão penitenciária no Brasil, bem como na efetivação do exercício de um *jus puniendi* que se caracterize como punir/responsabilizar em democracia?

---

<sup>22</sup> Registro especial agradecimento a Walkiria Zambrzycki Dutra pelos diálogos e ensinamentos no decorrer da elaboração desse texto.

<sup>23</sup> Nesse conjunto, diferentes instituições/órgãos e atores vêm atuando com níveis de protagonismo em momentos distintos. Ainda que, como bem destacado por Fernanda Natasha Bravo Cruz em recente atividade de um desses entes, o Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN), seja pertinente realizar tanto uma análise da “trajetória do conceito”, mais vinculada aos atores intelectuais, como da “trajetória da política”, que se relaciona com as atuações institucionais, cabe se registrar a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) – hoje Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) –, bem como do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Obter respostas a esse problema é desafiador, dada a complexidade que o objeto de estudo envolve. Por este motivo, o presente texto abarca os resultados da primeira etapa da investigação, a qual se concentrou no desvelamento, análise e compreensão do que se pode entender como a trajetória da Política Penitenciária no Brasil, pois que é essa a Política que, em hipótese, está a ser impactada por um emergente paradigma.

Por Política Penitenciária, acompanhando a proposta de Carolina Cutrupi Ferreira (2022), entendemos:

[...] o conjunto de projetos, programas ou serviços formulados e implementados pelo poder público relacionado aos estabelecimentos penais (cadeias públicas, penitenciárias, centros de detenção provisória, centros de progressão, entre outros). A política penitenciária contempla o emprego de recursos administrativos, técnicos e financeiros na construção, reforma, ampliação de estabelecimentos penais (obras de engenharia), a gestão do número de pessoas custodiadas e a oferta de assistência material (alimentação, vestuário e instalações higiênicas), à saúde, à educação e ao trabalho e, por fim, a fiscalização pelos órgãos responsáveis e pela sociedade civil (2022, p. 31-32).

Não obstante, dada a amplitude temporal de nosso objeto de estudo – da independência, em 1822, até os dias atuais – adotamos, também, uma noção ampla quanto ao entendimento de Política(s) Pública(s), pois que temos como desafio incorporar num quadro de entendimento aqueles momentos iniciais de um Brasil recém emancipado que, no contexto das primeiras décadas do Século XIX, propõe-se manter vinculado ao princípio dinástico, mas incorpora seletivamente princípios jurídicos (BOURDIEU, 2014), bem como mescla liberalismo e escravismo (SILVA, 1997). Para a punição e as prisões, peças-chave nesse imbróglio, existem decisões do Estado, mesmo que não estruturadas em projetos, programas ou serviços formulados. Estas podem ser consideradas, talvez, mais em termos de protopolítica, mas não deixam de representar aquilo que “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE *apud* SOUZA, 2006, p. 24), sendo esta uma noção pertinente ao entendimento de Política Pública.

Nessa etapa da pesquisa o objetivo foi a composição de um quadro – com pretensões descritivas, didáticas e analíticas – acerca da trajetória da Política Penitenciária no Brasil. Reforçamos que se tratou de tarefa complexa não só pela necessidade de se utilizar uma noção ampla de Política Pública para, então, identificar e reconhecer a própria especificidade de uma Política Penitenciária em sucessivos contextos históricos, como, também, pela permanente condição de paradoxos e contradições entre o declarado, o proposto e o oficialmente orientado com a realidade e o realizado nos respectivos períodos.

A abordagem metodológica foi de natureza bibliográfica e documental. Quanto às fontes documentais foi privilegiada a legislação, admitindo-se, como alertam Viviane Borges e Fernando Salla (2023, p. 31), o limite de que tal modalidade se relaciona com a estruturação da ação (principal objetivo dessa etapa da pesquisa), mas que, para fins de análise do comportamento dos governos e da eficácia das instituições e de seus procedimentos (perspectivas que serão incluídas em etapas posteriores), tal fonte deve ser complementada por outras.

Para a identificação de períodos, adotamos a sugestão de Armida Bergamini Mioto (1979), com a busca de elementos em termos de princípios, instrumentos (normativos e de realidade), finalidades e órgãos. Cabe reconhecer que não obstante a trajetória da legislação penal tenha evidente correlação com a da Política Penitenciária, focalizamos aquilo que se pôde considerar mais diretamente concernente a esta (como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” para estruturar suas ações em relação à execução penal) do que àquela (o que tipificar criminalmente; como favorecer esta ou aquela seletividade penal, dentre outras perspectivas possíveis).

Por fim, necessário registrar que o quadro proposto como resultado dessa etapa é amplo e geral para uma perspectiva nacional (e nisso estão tanto sua potência, como seus limites). Ou seja, reconhecemos a pertinência de que o quadro proposto admite – e, por vezes, exige – tanto sofisticções internas aos períodos identificados, como análises que levem em consideração as peculiaridades das trajetórias em unidades administrativas do Brasil (sejam as Províncias, no passado, sejam os atuais Estados e Distrito Federal) já que, como se evidenciará adiante, as autonomias provinciais e a questão federativa<sup>24</sup> são um elemento histórico e de peculiar impacto em relação a esse campo da Política.

---

**24** “Diante da estrutura federativa que conforma a organização territorial e política no Brasil, a autonomia dos entes federados também os possibilita omitirem-se diante de uma questão ou problema que demanda a atenção dos tomadores de decisão, de forma que a população permanece, muitas vezes, sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar. O sistema prisional é um dos casos mais desafiadores porque não houve uma atribuição clara da responsabilidade entre os entes federados sobre essa pauta a partir da Constituição Federal de 1988” (DUTRA, 2021, p. 50).

## 2. TRAJETÓRIAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL

O que se pode denominar como o imbróglio da questão e Política Penitenciária no Brasil se instaura desde emergência deste como Estado independente, num processo que, como mencionado, produz inusitada mescla do que se sugeria imiscível: a recepção seletiva do princípio jurídico e da cidadania (que caracteriza o Estado Moderno), com a permanência do princípio dinástico (BOURDIEU, 2014). No âmbito penal-punitivo emergem imediatas contradições e paradoxos: ruptura com o sistema de penalidades pré-moderno das Ordenações do Reino (embasado em penas corporais, degredos e similares), mas manutenção, em complexa integração com um sistema que valoriza a prisão, de sanções e penalidades compatíveis com uma sociedade que permanece escravista, ainda que com uma narrativa que oficialmente – para cidadãos – abole “açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis” (BRASIL, 1824, s.p., Art. 179, XIX) e sustenta que: “Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente” (BRASIL, 1824, s.p., Art. 179, XX).

Reconhecido tal imbróglio, é possível identificar sensibilidades modernas e liberais no Imperador Dom Pedro I, não obstante a permanência de sensibilidades dinásticas. É no 1º Reinado (1822 – 1831) que um primeiro período de Política Penitenciária pode ser circunscrito. Seus marcos normativos são:

**QUADRO 1 – Destaques de normativas para caracterização de uma Política Penitenciária do 1º Reinado – Brasil – 1822-1830**

Norma	Conteúdo relevante*
Constituição Política do Império do Brasil – 1824 Carta de Lei de 25 de março de 1824	Art. 179, XXI. As Cadêas serão seguras, limpas, o bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme suas circunstancias, e natureza dos seus crimes.
Lei de 1º de outubro de 1828	Art. 56. Em cada reunião [as Câmaras Municipais], nomearão uma comissão de cidadãos probos, de cinco pelo menos, a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares, e ecclesiasticas, dos carcereiros dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos publicos de caridade para informarem do seu estado, e dos melhoramentos, que precisam. Art. 57. Tomarão por um dos primeiros trabalhos, fazer construir ou concertar as prisões publicas, de maneira, que haja nellas a segurança, e commodidade, que promette a Constituição.
Código Criminal – 1830 Lei de 16 de dezembro de 1830	Art. 46. A pena de prisão com trabalho, obrigará aos réos a occuparem-se diariamente no trabalho, que lhes fôr destinado dentro do recinto das prisões, na conformidade das sentenças, e dos regulamentos policiaes das mesmas prisões. Art. 47. A pena de prisão simples obrigará aos réos a estarem reclusos nas prisões publicas pelo tempo marcado nas sentenças. Art. 48. Estas penas de prisão serão cumpridas nas prisões publicas, que offerecerem maior commodidade, e segurança, e na maior proximidade, que fôr possível, dos lugares dos delictos, devendo ser designadas pelos Juizes nas sentenças. Quando porém fôr de prisão simples, que não exceda a seis mezes, cumprir-se-ha em qualquer prisão, que haja no lugar da residencia do réo, ou em algum outro proximo, devendo fazer-se na sentença a mesma designação. Art. 49. Emquanto se não estabelecerem as prisões com as commodidades, e arranjos necessarios para o trabalho dos réos, as penas de prisão com trabalho serão substituidas pela de prisão simples, acrescentando-se em tal caso á esta mais a sexta parte do tempo, por que aquellas deveriam impôr-se.

**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2024.

**Nota:** (\*) Manteve-se a grafia original dos documentos.

A partir desses destaques, o que se identifica é que a perspectiva do Poder Imperial, como ente emanador de uma Política Penitenciária, atua em termos de orientação diretiva sem, contudo, produzir ruptura com a compreensão e com as estruturas que situam no âmbito do poder local a execução concreta da punição (as cadeias preconizadas pela Constituição de 1824 não deixam de ser herdeiras das Casas de Câmara e Cadeia e dos pelourinhos que, situados nas praças principais das Vilas, são símbolos jurídicos e administrativos locais, mesmo que



vinculados ao Poder Imperial). Ou seja: estabelece as condições estruturais dos espaços (seguros, limpos e arejados), dispõe sobre dinâmicas gerais da execução (separação dos réus, modalidades com ou sem trabalho) mas, por fim, ao manter a localização, gestão e fiscalização dos estabelecimentos penais como atividades do poder local, já que se trata de um assunto de competência das Câmaras Municipais (visitas, construções e consertos)<sup>25</sup>, acaba por compartilhar poder e capacidades de atuação política que não seriam compartilhados numa forma político-territorial organizada por um Estado unitário.

Para Manoel Barros da Motta (2011), o que se percebe para o período é que a “política penal é diretamente associada ao Imperador ou, como diz o ministro [da Justiça], ‘à benemerência e humanidade de Sua Majestade Imperial’” (2011, p. 80) estando, entretanto, sua eficácia e sua efetividade inviabilizadas pelos custos financeiros necessários para dotar o território nacional de instituições compatíveis. As Câmaras não dispõem dos recursos, tampouco as Províncias e muito menos o Império, mesmo que o Imperador (piedoso) tenha atitudes como “arbitrar pensões mensais às famílias dos desgraçados réus, a fim de livrá-las da penúria, miséria a que ficavam reduzidas” (VISCONDE DE NAZARETH [Ministro da Justiça 1825] *apud* MOTTA, 2011, p. 80). A Política Penitenciária do 1º Reinado é a insustentável ilusão de uma (pseudo)modernidade punitiva, através de orientações diretivas de (no caso) inclinação federalista<sup>2627</sup>.

Não obstante as ênfases de Motta (2011), a abordagem de Mozart Linhares da Silva (1997) reconhece que o Brasil da segunda década do século XIX está inserido num processo mais amplo de racionalização e modernização jurídica, sendo influenciado pela legislação internacional, incluindo a por-

---

**25** Em face, também, da perspectiva de que a pena deve ser cumprida “na maior proximidade, que fôr possível, dos lugares dos delictos” (BRASIL, 1830, s.p., Art. 48).

**26** Entendemos ser possível reconhecer tal “inclinação federalista” neste caso (Política Penitenciária já no 1º Reinado), por estarmos acompanhando lições de Walkiria Zambrzycki Dutra (2018) no sentido de que o federalismo comporta uma miríade de formas e arranjos institucionais que operam, também de modos distintos, os conceitos e valores que o caracterizam, sendo-lhe, contudo, fundamental a existência de mais de um ator com poder no processo de tomada e exercício de decisão na organização político-territorial de um Estado.

**27** Já a partir deste ponto da trajetória nacional se evidencia na questão penitenciária outro aspecto que fundamental nas análises sobre relações federativas e políticas públicas, ou seja, a relação entre a capacidade legislativa e a capacidade operacional, o que envolve a questão financeira, por exemplo.

tuguesa, o que leva aos legisladores nacionais se empenharem na especialização dos códigos: com o Código Criminal (1830) e o Código de Processo Criminal (1832) como exemplos desse processo (SILVA, 1997, p. 68-69).

O primeiro período de uma Política Penitenciária brasileira não será, portanto, obra personalíssima de Dom Pedro I: “A reforma penitenciária é fruto desse desenvolvimento de idéias e posturas jurídicas apresentadas pelo direito brasileiro. O código penal [sic] de 1830 deixa claro a absorção de idéias reformistas dos séculos XVIII e XIX” (SILVA, 1997, p. 102). Mas, ainda assim, carece de eficácia e efetividade.

É em 1831, com o início da Regência, que, segundo Motta, realmente se implanta o “cárccero-centrismo” no Brasil:

A ideia da instauração de uma nova ordem carcerária, consagrada no Código Penal, que estabelece a prisão como sua pena principal, toma conta da elite dirigente da Corte. Planeja-se a instalação de uma Casa de Correção, que deverá seguir o modelo do pan-óptico de Bentham (2011, p. 104).

Além dessa perspectiva, o que em nossa análise justifica se tratar do momento inaugural de um novo período da Política Penitenciária nacional é que, ampliadas as demandas por recursos do Império para a construção de cadeias e prisões – como demonstram os relatórios dos Ministros da Justiça da época, citados por Motta (2011) – em 1834 uma alteração Constitucional consolida uma questão que repercute até hoje, ou seja, a questão federativa na questão penitenciária.

#### **QUADRO 2 – Destaque normativo para uma caracterização de um novo período de Política Penitenciária a partir da Regência – Brasil – 1834**

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo relevante*</b>
Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834	Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Art. 10. Compete às mesmas Assembléias [Legislativas provinciais] legislar: [...][...] 9º) Sobre construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime <sup>28</sup> delas.

**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2024.

**Nota:** (\*) Manteve-se a grafia original dos documentos.

**28** Convém, de imediato, chamar a atenção para os termos utilizados pela legislação brasileira, a partir do nível constitucional, e que perdurarão ao menos até a Constituição de 1967 em relação à competência legislativa no âmbito da questão penitenciária. A utilização do termo “regime” e/ou “regime penitenciário”, já indica o que

Cumpra destacar que a independência do Brasil, em 1822, a instauração do 2º Reinado, a estruturação político-organizacional imperial e unitária garantiram a manutenção da unidade territorial, além de terem criado “[...] um duradouro consenso entre as elites a respeito da necessidade de uma efetiva autoridade central” (Abrúcio, 2002, p. 32). Para o nosso objeto de estudo significa dizer que o Império não renunciou seu poder e atuação orientador-diretiva, mas, ao ser carente de recursos e ao atribuir às Províncias a competência de legislar sobre as prisões e os seus respectivos regimes, favoreceu dinâmicas federalistas desequilibradas (FILIPPOV *apud* DUTRA, 2018, p. 29) e passou a ter que conviver e respeitar as tomadas de decisão provinciais na questão penitenciária (sejam em termos de ação ou inação), não obstante o empenho das elites centrais em discutir e propor encaminhamentos para fins de implantação de uma imaginada modernidade penitenciária aos moldes do século XIX.

No decorrer da década de 1830 os impulsos para a construção de Casas de Correção nas principais capitais do país, com destaque para Rio de Janeiro e São Paulo, também favorece e fomenta debates que se sustentam em um saber penitenciário que é elaborado na perspectiva de transpor para o Brasil alguns dos regimes penitenciários clássicos (tais como os de Filadélfia ou de Auburn) ou mesmo, referenciados nesses, promover adaptações às peculiaridades nacionais.

Perdura, contudo, a carência de recursos financeiros. As Casa de Correção do Rio de Janeiro e de São Paulo, mesmo inacabadas em seus projetos arquitetônicos, só terão condições de funcionar na década de 1850 e, salvo raras exceções, o modelo não se espalhará pelo território nacional. O Império, nesse contexto, reforça seu papel orientador-diretivo e torna obrigatório que os relatórios dos presidentes das Províncias incluam item sobre a construção de cadeias (MOTTA, 2011, p. 116), mas o limite da efetividade está na tomada de decisão e nos recursos provinciais.

A incompletude fática de um modelo elaborado pelo saber penitenciário nacional se mantém até o final do período Imperial. Tal modelo, sob a denominação de reforma penitenciária, pretendeu instalar um sistema

---

será mais evidente no decorrer desse texto, ou seja, os instrumentos normativos da Política foram com prioridade associados aos regimes/regimentos – como conjuntos de regras e maneiras de reger, de governar – dos estabelecimentos penais em si. É a Constituição de 1988 (ver Quadro 5) que deixará de utilizar a expressão “regime penitenciário” e adotará a de “direito penitenciário”.

carcerário em todo o Império, estruturado a partir das cadeias em vilas e cidades, avançando para as Casa de Correção nas capitais provinciais e culminando na Casa de Correção da Corte e no presídio da ilha de Fernando de Noronha (MOTTA, 2011, p. 113). Ainda que com nuances mais científicas e de repartições das competências entre instâncias de governo, como rótulo possível para a Política Penitenciária do restante do período Imperial (Regência [1831-1840] e 2º Reinado [1840-1889]) continua-se com a insustentável ilusão de uma (pseudo)modernidade punitiva através de orientações diretivas com peculiar descentralização (transfere-se responsabilidades e frações de autoridade, sem que sejam transferidos significativos recursos) (LOBO *apud* DUTRA, 2018).

Com o advento da República ocorre o que Motta (2011) denomina de triunfo da penalidade carcerária:

Na verdade, tanto em um código como no outro [imperial e republicano], a pena de encarceramento, isto é, a prisão, é a pedra angular do sistema punitivo. Mas, no sistema anterior, havia o castigo de escravos, a pena de galés e também a pena de morte. Nesse sentido, a República significa uma mutação importante nos modos de punir, consagrando ainda mais a prisão como o centro do sistema penal (MOTTA, 2011, p. 295).

No Título V do Código Penal de 1890 se concentram as disposições sobre o que o próprio Código, no Art. 409, chama de “systema penitenciário”. São tais disposições e perspectivas que permitem que pesquisadores como Gizlene Neder (1994) afirmem que, finalmente, “a *punição* passa a ser articulada enquanto *sistema penal* a partir do primeiro código pela republicano” (1994, p. 29), também sendo possível, desde então, “falar de propostas de aplicação de uma política pública para o sistema penal no Brasil” (NEDER, 1994, p. 30).

**QUADRO 3 – Destaque normativo para uma caracterização de um novo período de Política Penitenciária a partir da proclamação da República – Brasil – 1889**

Norma	Conteúdo relevante*
<p>Código Penal Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890</p>	<p>O Título V do Código trata “Das penas e seus efeitos; da sua aplicação e modo de execução”. Põe em destaque a prisão celular, a reclusão, a prisão com trabalho obrigatório e a prisão disciplinar (Art. 43); estabelece uma correlação entre modalidades penais e estabelecimentos (Arts. 45, 47, 48, 49); prevê incipiente lógica de progressividade (Art. 50), inclusive com o Livramento Condicional (Art. 51).</p>

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

Nota: (\*) Manteve-se a grafia original dos documentos.

Regina Célia Pedroso (2002) registra que nesse período:

A estrutura penitenciária ideal passou a exigir os seguintes quesitos:

- Segurança dos detentos;
- Higiene apropriada ao recinto da prisão;
- Segurança por parte dos vigilantes e guardas;
- Separação conforme a categoria do preso [reclassificação];
- Execução do regime carcerário aplicado;
- Inspeções freqüentes. (2002, p. 84-85)

Mas o próprio legislador tem consciência de que se trata de um sistema projetado sobre uma realidade que não está estruturada para o efetivar. Assim, o já mencionado Art. 409 do Código Penal de 1890 dispõe:

Art. 409. Enquanto não entrar em inteira execução o systema penitenciarario, a pena de prisão cellullar será cumprida como a de prisão com trabalho nos estabelecimentos penitenciarios existentes, segundo o regimen actual; e nos logares em que os não houver, será convertida em prisão simples, com augmento da sexta parte do tempo (BRASIL, 1890, s.p.).

Ainda que existam exemplos de esforços de estruturação desse sistema – Neder destaca o caso do Rio de Janeiro, com a criação da penitenciária agrícola de Três Rios e a Escola Correccional Quinze de Novembro (1994, p. 29-30) e Salla (1999) detalha o caso de São Paulo –, nas três primeiras décadas da República (entre 1889 e 1922) se pode considerar que uma Política Penitenciária nacional mantém, ressalvas nuances republicanas e de gradual incremento modernizante nos discursos sobre a execução penal, as características dos períodos precedentes: projeção de uma modernidade punitiva através de orientações diretivas com peculiar descentralização, que esbarram nos limites de efetividade devido ao federalismo desequilibrado, os quais atuam em detrimento da própria esfera nacional. Os princípios e as finalidades se tornam mais explícitos, mas ainda há significativa fragilidade nos instrumentos e órgãos (estes, salvo os estabelecimentos penais em si e seus regulamentos, pode-se dizer que inexistentes como estruturas especializadas).

Afinal, a estrutura federativa inaugurada na Constituição de 1891 foi resultante do conflito entre centralização e descentralização de poder em termos políticos e financeiros. Fernando Luiz Abrucio (2002) destaca que a autonomia política significava “acabar com o controle que o Poder Central tinha sobre as eleições locais e, sobretudo, garantir a eletividade dos antigos presidentes de província, transformados em governadores de estado” (2002, p. 33). Já a autonomia em termos financeiros “mobilizava de forma diferenciada as várias províncias, pois elas tinham interesses e situações econômicas bem diversas” (2002, p. 32).

Consideramos, assim, como ponto de inflexão para um novo período da Política Penitenciária o ano de 1922, em especial com o Decreto nº 4.577, de 5 de setembro, que “Autoriza o Poder Executivo a rever e reformar os regulamentos das Casas de Detenção, Correção, colônias e escolas correcionaes ou preventivas, e dá outras providencias” (BRASIL, 1922, s.p.), bem como com o início da missão atribuída a Lemos Britto no sentido de produzir um Inquérito sobre a realidade penitenciária no país, da qual resulta um relatório publicado em três volumes: “Os Systemas Penitenciarios do Brasil” (BRITTO, 1924; 1925; 1926).

A partir de 1922 se verifica uma sucessão gradual de decretos que sofisticam a dimensão dos órgãos, no que tange a uma estrutura para uma Política Pública.

**QUADRO 4 – Destaques da trajetória normativa de criação de órgãos no âmbito de uma Política Penitenciária – Brasil – 1924-1975**

Norma	Órgão	Competência*
Decreto nº 16.665, de 6 de novembro de 1924	Conselho Penitenciário, a ser constituído no Distrito Federal e nos Estados.	Conforme o Art. 3º: verificar a conveniência da concessão do livramento condicional e de indulto; visitar, pelo menos uma vez por mês, os estabelecimentos penais, verificando a boa execução do regime penitenciário legal; verificar a regularidade da execução das condições impostas aos liberados condicionais e aos egressos localizados em colônias de trabalhadores livres ou em serviços externos; e, apresentar anualmente relatório.
Decreto nº 24.797, de 14 de julho de 1934	Inspetoria Geral Penitenciária, constituída pelo Conselho Penitenciário do Distrito Federal, e aprovados pelo ministro da Justiça.	Conforme Art. 5º: Organizar projetos e orçamentos para aplicar os recursos oriundos do "selo penitenciário" (criado pelo decreto para financiar gastos no âmbito de ações na execução penal e repressão criminal); expedir instruções convenientes e as providências para a execução das reformas penais em todo o Brasil.
Decreto nº 1.441, de 8 de fevereiro de 1937	Subordina a Inspetoria Geral Penitenciária diretamente ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.	Dentre outras: Art. 5º A" Inspectoria Geral compete: a) realizar as providencias convenientes á prevenção, reeducação, á repressão criminal, á administração geral penitenciaria [...] b) organizar os projectos para a instalação, conservação e manutenção e reforma dos estabelecimentos de prevenção, de reeducação e penaes federaes, colonias penitenciarias; colonias de egressos das prisões, cadastro judiciario e penitenciario, auxilio aos patronatos e aos asylos destinados aos filhos dos condemnados, serviços de vigilancia e protecção dos liberados; c) expedir instruccões e providencias para a execução das reformas de prevenção, de reeducação e penaes em todo o Brasil; d) suggerir aos poderes publicos as medidas necessarias para a melhor solução dos problemas de prevenção, reeducação e penitenciarios e a distribuição adequada de fundos especiaes; [..][..] j) expedir instruccões e recommendações no exercicio de suas attribuições, solucionando as duvidas e dificuldades relativas ao regimen de prevenção, de reeducação e penitenciario; [...]

Norma	Órgão	Competência*
Decreto nº 64.416, de 28 de abril de 1969	Cria, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Penitenciário Federal.	Art. 30. Compete ao Conselho Penitenciário Federal - velar pelo sistema penitenciário nacional; estatuir, de acordo com as condições geo-econômicas das regiões brasileiras, as regras básicas para o adequado cumprimento das penas, objetivando, sobretudo, a recuperação dos sentenciados em matéria de saúde, educação, ensino e adaptação ao trabalho; opinar nos processos de graça, indulto, comutação de pena pela Justiça Federal e do Distrito Federal; emitir parecer, quando solicitado pelo Ministro da Justiça, em matéria ligada à técnica penitenciária.
Decreto nº 76.387, de 2 de outubro de 1975	Cria, na estrutura do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Política Penitenciária e o Departamento Penitenciário Federal.	Compete ao Conselho Nacional de Política Penitenciária "elaborar projetos objetivando aperfeiçoar a execução penal e o regime penitenciário" (Art. 3º VII), e ao Departamento Penitenciário Federal "acompanhar a execução penal e zelar pela observância das normas gerais do regime penitenciário, bem como prestar apoio técnico, administrativo e financeiro ao Conselho Nacional de Política Penitenciária" (Art. 3º XVII).

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

**Nota:** (\*) Nas citações, manteve-se a grafia original dos documentos.

Se por um lado é relativamente confortável propor o ano de 1922 como o marco inicial deste período, delimitar seu termo (mesmo que sugestivamente) é algo mais complexo. Já mencionamos que se reconhece a pertinência de que um quadro da periodização da Política Penitenciária resultante dessa etapa da pesquisa merece, quando não admite e exige, tanto sofisticadas internas aos períodos identificados, como análises que levem em consideração as peculiaridades das trajetórias em unidades administrativas do Brasil. Assim, seguindo o critério e a advertência estabelecidos, propomos o ano de 1984, com a promulgação da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210) como o marco final do período. Tão longo lapso temporal – 62 anos – bem como a diversidade de situações, conjunturas políticas e movimentos que abarca, exige, entretanto, alguns comentários e análises (com vistas a propor subperíodos), sob o risco de se fragilizar, pela superficialidade demasiadamente panorâmica, a apresentação da trajetória que este estudo se propôs identificar.

O período entre 1922 e 1946 é passível de ser destacado como um subperíodo, haja vista que abarca tanto ações mais orgânicas de representantes de uma intelectualidade nacional em sofisticar o ordenamento normativo atinente à execução penal penitenciária, como a institucionalização



de poderes e órgãos que valorizam o papel do governo federal em relação aos estaduais, culminando com a Constituição de 1934 (de 16 de julho) – no contexto da chamada Segunda República, que se origina da Revolução de 1930 –, que em seu Art. 5º, XIX, “c” estabelece ser competência privativa da União legislar sobre o regime penitenciário. Poder privativo que durará somente até a Constituição de 1946 (ver QUADRO 5).

Nesse sentido, retomando dados do QUADRO 4, vejamos elementos de destaque para esse subperíodo:

- o Decreto nº 4.577, de 1922, fortalece o poder federal em termos de orientações diretivas e cria a Inspetoria Geral das Prisões Federais, com atribuição de gerar o cadastro penitenciário de todo o Brasil;
- o Decreto nº 16.665, de 1924, induz que Distrito Federal e Estados criem um primeiro órgão especializado: o Conselho Penitenciário;
- O Decreto nº 24.797, de 1934 (dois dias antes da Constituição de 1934), tanto cria o selo penitenciário como cria a Inspetoria Geral Penitenciária, constituída pelo Conselho Penitenciário do Distrito Federal e fortalece o governo federal em termos de órgãos e instrumentos para uma Política Penitenciária;
- O Decreto nº 1.441, de 1937, subordina a Inspetoria Geral Penitenciária diretamente ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, reforçando, ainda mais, o papel e o poder do governo federal.
- em 1933, como registra inclusive a Exposição de Motivos da vigente Lei de Execução Penal, “Comissão integrada por Cândido Mendes de Almeida, José Gabriel de Lemos Brito e Heitor Carriho apresentou ao Governo o Anteprojeto de Código Penitenciário da República” (BRASIL, 1983, s.p.). O Projeto é encaminhado em 1935 à Câmara dos Deputados, mas sua “discussão ficou impedida com o advento do Estado Novo” (BRASIL, 1983, s.p.).

Ou seja, o período é marcado por mudanças significativas para fins de instrumentos e órgãos de uma Política Penitenciária nacional. Na análise de Pedrosa (1997) trata-se de um período de utopias penitenciárias:

[...] sempre tomando como base modelos ideais e perfeitos de aprisionamento – as utopias penitenciárias –, sobre as quais os juristas, via de regra, acreditavam que proporcionando leis em favor desses pressupostos levariam os bons homens dos perigos que circulavam visivelmente pelas ruas das cidades; protegiam o Estado do perigo que o afrontava e, sobretudo, levariam à regeneração social o futuro encarcerado (1997, p. 136).

**QUADRO 5 – Dispositivos Constitucionais brasileiros sobre a competência legislativa em matéria penitenciária – Brasil – 1824-1988**

Ano da Constituição	Conteúdo relevante
1824	<p> Ao estabelecer disposições acerca das prisões no Império, em especial no inciso XXI do Art. 179 e não explicitar outras disposições acerca da competência de legislar sobre o tema, entende-o como de competência da Assembleia Geral com a sanção do Imperador.</p> <p> Com o Ato Adicional de 1834 - Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834 - a competência de legislar sobre construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime delas passa às Assembleias Provinciais (Art. 10, 9º).</p>
1890	Omissa quanto ao tema.
1934	Art. 5º, XIX, "c" - Competência privativa da União legislar sobre o regime penitenciário.
1946	Art 5º, XV, "b" - Compete à União legislar sobre normas gerais de regime penitenciário, mas, conforme o subsequente Art. 6º não exclui a possibilidades de legislação estadual supletiva ou complementar.
1967	Art 8º, XVII, "c" - Compete à União legislar sobre normas gerais de regime penitenciário, mas, conforme o §2º não exclui a possibilidades de legislação estadual supletiva ou complementar.
1988	Art. 24, I - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito penitenciário.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

Outro subperíodo pode ser proposto entre 1946 e 1975. Neste, a Constituição Federal de 1946 como marco inicial, haja vista que reaviva a questão federativa em termos de Política Penitenciária quando estabelece, não obstante ser de competência da União legislar sobre o regime penitenciário, a possibilidade de legislação estadual supletiva ou complementar. Tal fórmula será repetida na Constituição de 1967 e, em termos de competência legislativa concorrente, na de 1988.

O posicionamento constitucional se soma à crescente complexidade administrativa da rede de estabelecimentos prisionais e fomenta que estados organizem estruturas específicas e especializadas de gestão penitenciária. São exemplos: São Paulo, que desde 1943 (através do Decreto-Lei 13.298) já possuía o Departamento dos Presídios do Estado e, em 1956, através do Decreto nº 22.652, cria o Departamento dos Institutos Penais do Estado (DIPE); em 1960 a Superintendência do Sistema Penal (SUSIPE) no Estado da Guanabara (Rio de Janeiro); em 1968, através da Lei nº 5.745 a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), no Rio Grande do Sul; e, em 1970, através da do Decreto-Lei nº 299 a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado de Pernambuco (SUSIPE).

Sob outra perspectiva, o período tanto se relaciona com as alterações trazidas pelo Código Penal, em 1940, e pelo Código de Processo Penal, em 1941, como nele estão inseridas outras três tentativas de positivação de um Código das Execuções Penais, em 1955, 1963 e 1970, além da edição, em 2 de outubro de 1957, da Lei nº 3.274, a qual dispôs sobre normas gerais do Regime Penitenciário.

Trata-se de período no qual prossegue a alternância entre governos democráticos e autoritários, situação que impacta a utilização da prisão como instrumento de controle social e político, mas que não interrompe um processo gradual de estruturação de um conjunto de condições necessárias para o desenvolvimento e operacionalização de uma (mais racional e organizada) Política Pública.

O ano de 1975 é pertinente como marco entre um segundo e um terceiro subperíodos tanto porque através do Decreto nº 76.387 a dimensão dos órgãos federais de Política Penitenciária se configura num desenho institucional similar ao hoje existente (um Conselho Nacional e um Departamento vinculados a um Ministério)<sup>29</sup>, como por ser o ano de instauração da primeira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Sistema Penitenciário do Brasil, evento e CPI que serão indissociáveis da elaboração e promulgação da vigente (ainda que já bastante modificada) Lei de Execução Penal, em 1984.

Com tal perspectiva, em texto de 1979 Armida Bergamini Miotto, Assessora para assuntos Penitenciários do Ministério da Justiça, afirmava:

Hoje, temos uma Política Penitenciária Nacional.

Ela tem princípios, instrumentos, finalidades e órgãos, o que não quer dizer que já esteja completa, acabada. Tratando-se, como se trata, das coisas da vida humana, ela é viva, o que significa que está em plena e contínua evolução (1979, p. 210).

Este estágio, no entanto, não foi alcançado por um mero fluxo de gradual aprimoramento evolutivo das coisas da vida humana, como sugere Miotto (1979, p. 210). É consenso entre estudiosos da área que na passagem dos anos 1970 para os anos 1980 a ditadura/governo militar já perdia sua legitimidade e a questão dos presos políticos conferia visibilidade à questão penitenciária como um todo (TEIXEIRA, 2009). A instalação da “Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a proceder ao levantamento da situação penitenciária do País”, em

---

<sup>29</sup> Um Conselho Penitenciário específico na esfera federal já havia sido criado no âmbito do Ministério da Justiça em 1969, pelo Decreto nº 64.416 (ver QUADRO 4).

1975, é um reflexo dessas tensões e suas conclusões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1976, p. 8) têm significativas similaridades tanto com os relatórios das Comissões de Inspeção de Prisões do início do Século XIX, como com os termos usados na decisão do STF, em 2015, que reconhece o Estado de Coisas Inconstitucional (STF, 2015).

Nesse contexto é que se originam normativas e orientações relevantes para que Miotto possa, em 1979, sustentar que “Hoje, temos uma Política Penitenciária Nacional. [Pois] Ela tem princípios, instrumentos, finalidades e órgãos” (1979, p. 210). Além do já mencionado Decreto nº 76.387, de 2 de outubro de 1975, compõe esse período:

**QUADRO 6 – Destaques da trajetória normativa, no âmbito do governo federal, para fins de Política Penitenciária – Brasil – 1975 - 1979**

Norma e/ou orientação	Observações
Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária	Elaboradas no âmbito do Ministério da Justiça (Assessoria de Assuntos Penitenciários). Primeira versão dessas recomendações se encontra publicada Revista de Informação Legislativa, v. 13, n. 49, p. 283-290, jan./mar. 1976. Disponível em: <a href="http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180939">http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180939</a> O texto de Miotto (1979), apresenta como anexo nova redação, aprovada pelo Ministro Armando Falcão em 28 de fevereiro de 1979.
Recomendações Mínimas para a formação de Agentes Prisionais	Também elaboradas no âmbito do Ministério da Justiça (Assessoria de Assuntos Penitenciários), foram aprovadas pelo Ministro Armando Falcão em 09 de março de 1979. Iguamente estão em anexo ao texto de Miotto (1979).

**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2024.

Ou seja, estava o governo federal, através do Ministério da Justiça, cada vez mais avocando a elaboração de orientações gerais sobre os temas penitenciários, num contexto que acompanha a consolidação de órgãos especializados em sua estrutura: em 1969, junto ao Ministério, havia sido criado o Conselho Penitenciário Federal e, em 1975, o Departamento Penitenciário Federal, passando o Conselho a ser denominado de Conselho Nacional de Política Penitenciária (ver QUADRO 4).

Ao lado desses movimentos, em especial na década de 1980, ocorre intenso envolvimento de entes da sociedade civil. Alessandra Teixeira (2009) registra que:

Em 1981 era realizado, em São Paulo, um debate organizado pelo IEE – Instituto de Estudos Especiais da PUCSP e pela Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo sobre a questão carcerária, resultando na formação do *Grupo de Trabalho sobre a Questão Carcerária*,

congregando diversas entidades a partir de encontros e ações realizadas entre os anos de 1981 a 1983. [...]

Além das entidades, os debates reuniram políticos, intelectuais, secretários de Estado, dirigentes de estabelecimentos prisionais, juízes e militantes, numa experiência inédita na história do país, em que se sentaram lado a lado a sociedade civil e o Estado no esforço de *politizar* a questão carcerária, ou seja: resgatar, enquanto conflito social, sua potência política (TELLES, 2003) e, nos termos de J. Rancière, o quanto ela pode representar de *dissenso* (RANCIÈRE, 1996) (TEIXEIRA, 2009, p. 69).

Resulta desse período a elaboração da Lei de Execução Penal em 1984 – Lei nº 7.210, de 11 de julho (LEP). Com ela, segundo os critérios que adotamos (identificação de princípios, instrumentos, finalidades e órgãos), entendemos que se inicia um último período, ainda vigente, em relação às trajetória da Política Penitenciária no Brasil pois, não obstante suas sucessivas alterações pontuais (as quais em alguns aspectos chegam a afrontar os princípios que a fundamentam), ainda se mantém como o eixo de discurso principiológico e de finalidades declaradas e de uma estrutura de órgãos (apesar de eventuais peculiaridades no âmbito das Unidades da Federação), bem como se mantém como referência para a apresentação de instrumentos normativos e de realidade na execução penal.

A síntese de um quadro do período da Política Penitenciária inaugurado pela LEP pode ser proposta com os seguintes conteúdos:

**QUADRO 7 – Síntese de princípios, instrumentos, finalidades e órgãos que, no discurso oficial e a partir da LEP, caracterizam o vigente período da Política Penitenciária – Brasil – 1984 – 2024**

<b>Princípios</b>	Humanidade das penas; Legalidade; Pessoalidade da pena; Proporcionalidade da pena; Isonomia; Jurisdicionalidade.
<b>Instrumentos</b>	Desde a edição da LEP ela serve de referência necessária para os demais instrumentos normativos e de realidade, os quais se multiplicam desde a perspectiva de Regimentos e Regulamentos para estabelecimentos prisionais (de âmbito estaduais/distrital ou mesmo no âmbito local do estabelecimento), passando por outros instrumentos mais amplos, como Regras Mínimas para Tratamento de Pesos no Brasil, Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária, Resoluções de diferentes órgãos especializados etc.
<b>Finalidades</b>	Efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.
<b>Órgãos</b>	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Juízo da Execução; Ministério Público; Conselho Penitenciário; Departamentos Penitenciários; Patronato; o Conselho da Comunidade. Defensoria Pública (a partir de 2010)

**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2024

Contudo, ainda que estejamos sustentando que o período iniciado em 1984 ainda está em vigência, é evidente que no decorrer desses 40 anos ocorreram movimentos, oscilações, redimensionamentos (avanços, recuos, recrudescimentos punitivos, criação de institutos desencarceradores etc...). Ainda assim, no argumento que defendemos, a essência principiológica, finalística e estrutural mantém as características e parâmetros em níveis suficientes para se considerar – e o que é hipótese nessa pesquisa – que um novo paradigma (o da Política Penal) só está a tensionar o da Política Penitenciária (que se perfectibiliza em 1984) em anos recentes. Ambos os paradigmas, ambas as Políticas, em níveis de tensão, mas também de mescla (ainda que conservem suas relativas autonomias) estão, então, a conviver no contemporâneo cenário do país.

Não obstante, convém registrar que existem estudos que identificam, com pertinência, o que chamaremos de subperíodos do período contemporâneo. Carolina Cutrupi Ferreira (2022), em sua Tese de Doutorado, analisa a Política Penitenciária nacional entre os anos de 1976 e 2018 e sustenta ser possível a identificação de três períodos:

O primeiro período denominei de “institucionalização” (1976-1992), momento no qual as políticas prisionais se restringiram aos órgãos de segurança pública estaduais e a situação jurídica do preso começou a ganhar visibilidade jurídica e midiática em âmbito nacional. O segundo período é o da “disjunção” (1992-2008), marcado pela flexibilização de direitos do preso e aumento no número de rebeliões com mortes e o apoio financeiro pontual do governo federal nas políticas locais. Por fim, o período da “concentração” (2009-2018) registrou um acordo formal entre os três Poderes por melhoras na execução das penas, a normatização de instrumentos regulatórios e a pluralização dos atores engajados na macrogestão da custódia ante ao crescimento exponencial da população carcerária (2022, p. 101-102).

Já Alessandra Teixeira (2014), focalizando a especificidade do estado de São Paulo, propõe “uma história em três tempos” para o que denomina como Políticas Penais. O primeiro tempo se relaciona com a chamada política de humanização das prisões, durante a redemocratização (1976-1986) e é capitaneada pelo governo de Franco Montoro; o segundo, entre os anos de 1987 e 2000, é caracterizado como favorecedor de uma Política Criminal de exceção e de intensificação da violência institucional; por fim, a partir do ano 2000, a marca da atual temporalidade se relaciona com o recrutamento e articulação da criminalidade avulsa fora da prisão. Teixeira ainda destaca o que considera um entreto dos segundo e terceiro tempos: a gestão de Nagashi Furukawa e a nova racionalidade penitenciária (1999-2006).

Em nosso entender ambos os estudos – Ferreira (2022) e Teixeira (2014) – não entram em contradição absoluta com a proposta aqui desenvolvida. Tratam-se, sim, de estudos que adotando outro marco temporal de partida (1976, o ano de encerramento de encerramento dos trabalhos da primeira CPI acerca da questão penitenciária), realizam, seja em nível nacional, seja estadual, sofisticadas internas de um segmento da trajetória da Política Penitenciária.

Não é, portanto, objetivo nosso, e tampouco produtivo para essa pesquisa, contraditar os resultados das análises de tais pesquisadoras. Ademais, avançar sobre análises mais detalhadas de elementos da Política Penitenciária nacional que são desenvolvidos a partir de 1984 é tarefa que está sendo realizada na segunda etapa dessa pesquisa (com ênfase para a análise documental dos sucessivos Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária elaborados pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária [CNPCC]).

Sustentamos como evidente, contudo, que apesar dos já referidos movimentos, oscilações e redimensionamentos em termos de Política Penitenciária nos últimos 40 anos, o discurso oficial e a narrativa que busca a legitimação da prisão como eixo da execução penal no Brasil, que é inaugurada pela LEP em 1984, mantêm-se, motivo pelo qual consideramos satisfatório para esta etapa do estudo o quadro que será apresentado ao final.

Antes, porém, e para favorecer o entendimento de tal quadro, apresentamos breves reflexões sobre a construção de um saber penitenciário e Político Penitenciário que se relaciona com a trajetória apresentada.

### **3. BREVES REFLEXÕES SOBRE O SABER PENITENCIÁRIO E POLÍTICO-PENITENCIÁRIO NO BRASIL**

Ao realizar um balanço preliminar sobre a pesquisa em prisões Salla (2006) já evidenciou uma trajetória de construção do saber penitenciário que também repercute no foco temático que estamos apresentando:

Durante boa parte do século XIX a reflexão sobre o mundo das prisões no Brasil foi bastante modesta e fortemente marcada pela produção oriunda do campo jurídico. [...] No final do século XIX essa área de reflexão começou a ser objeto de interesse também dos médicos, sobretudo os que transitavam pelas novas disciplinas compostas pela Antropologia e Criminologia (2006, p. 108).

Salla prossegue sua análise destacando que essa produção não se constituía, via de regra, a partir do território acadêmico: “Consistia muito mais numa produção voltada para o debate político, para a polemização de questões doutrinárias no sentido legal (2006, p. 109). Avançando para as primeiras décadas do século XX, ainda as identifica como:

[...] a expressão das inquietações dos agentes diretamente envolvidos com a gestão do aparato de controle social, em particular a polícia e a prisão. Muitos dos operadores (diretores de instituições, delegados, membros do staff administrativo e técnico) são ao mesmo tempo os intelectuais que procuravam sistematizar e publicizar suas idéias (SALLA, 2006, p. 109).

Sobre como os Ministros da Justiça do Império e das primeiras décadas da República abordaram “o problema das prisões” Lemos Britto (1926), no terceiro volume de seu relatório “Os Systemas Penitenciaros do Brasil”, faz importante síntese. Mas é através da pesquisa de Motta (2011) que se pode, com agilidade, acessar e analisar o pensamento e os posicionamentos dos principais atores da produção de um saber penitenciário no século XIX. Identifica-se, então, como é a partir do período Imperial da Regência e do 2º Reinado que se intensifica o debate, em especial com a inauguração das Casa de Correção.



Em 1850, através do Decreto 678, de 6 de julho, é colocado em vigor o Regulamento para a Casa de Correção do Rio de Janeiro, elaborado sob a responsabilidade do advogado e diplomata Francisco Inácio de Carvalho Moreira. Já a Casa de Correção de São Paulo é inaugurada em maio de 1852 e, como registra Salla (1999, p. 65): “O funcionamento dela era regido por um Decreto de 5 de maio de 1852 que seguia, com pequenas alterações, o Regulamento da Casa de Correção do Rio de Janeiro”.

São os regulamentos dos estabelecimentos penais<sup>30</sup>, portanto, os principais instrumentos de uma Política Penitenciária no período. Mas o saber penitenciário em construção não se restringe a eles. Relatórios de Comissões de Inspeção, de missões de visitas a prisões e penitenciárias estrangeiras e de diretores das Casa de Correção também ganham destaque. São exemplos analisador por Motta (2011) o “Relatório sobre as penitenciárias dos Estados Unidos”, apresentado em 1854 e elaborado por Antonino José de Miranda Falcão; o Relatório de Felipe Lopes Netto, de 1866, que visitou estabelecimentos penais da Irlanda, Inglaterra, França e Bélgica; Em 1867 e 1869 os relatórios dos respectivos diretores da Casa de Correção do Rio de Janeiro, Daniel Thompson e Luiz Vianna de Almeida Valle; em 1874 o Relatório da Comissão Inspectora da Casa de Correção da Corte; e, ainda, já na transição para a República, o relatório de João Pire Farinha sobre as prisões da França e Itália, em 1889.

Algumas teses e conferências se somavam ao debate. Em 1844, por exemplo, a de Cesário Eugênio Gomes de Araújo, apresentada perante a Faculdade de Medicina e versando sobre higiene das prisões (MOTTA, 2011, p. 194); na década de 1870, os posicionamentos de Clemente Miguel da Cunha Ferreira, que “defende uma nova reforma do sistema penitenciário e a substituição do sistema de Auburn pelo sistema progressivo irlandês” (MOTTA, 2011, p. 215).

Contudo, ainda que o volume dessa produção evidencie que no Brasil sempre houve atenção em relação à questão penitenciária, não deixam elas de expressar as características destacadas por Salla (2006, p. 109): são, em maioria, inquietações dos agentes diretamente envolvidos com a gestão do aparato prisional que ou polemizam questões doutrinárias no sentido legal, ou sistematizam e publicizam suas ideias.

---

**30** Apenas como outro exemplo, em 02 de julho de 1856, através do Decreto nº 1.774, é apresentado o Regulamento para a Casa de Detenção estabelecida provisoriamente na Casa de Correção da Corte.

E mesmo que se encontrem dentre os elaboradores desses relatórios juristas e médicos, o cotidiano das prisões ainda está significativamente vinculado tanto a lógicas do controle policial, como permanece no período Imperial a simbiose dos controles e castigos entre poderes públicos e privados (em especial na relação com os escravizados). Já está, então, nesse período a gênese de formação do que Felipe Athayde Lins de Melo designará como os ordenamentos do dispositivo penitenciário: linhas de força, discursos e práticas hierarquizantes (MELO, 2020, p. 24), “complexos de instituições, agenciamentos e interdições que têm por objetivo estabelecer parâmetros de controle de populações” (MELO, 2020, p. 132).

Avançando para os primeiros períodos Republicanos se tem, por parte de um segmento da intelectualidade brasileira (bacharéis, criminologistas e juristas) a recepção peculiar das ideias da criminologia e da nova escola penal, desenvolvidas a partir dos trabalhos de Cesare Lombroso. Marcos César Alvarez (2003) realiza minucioso estudo dessa recepção. Quanto ao impacto em relação à questão penitenciária, destaca que:

Evidentemente, as concepções da criminologia, por si sós, não tinham o poder de levar à reforma dos estabelecimentos penais existentes em todo o país, mas é interessante ressaltar que elas parecem ao menos ter fornecido novos critérios de avaliação desses estabelecimentos. Assim, passa-se a apontar com frequência o estado lastimável das instituições penais locais em termos tanto da excessiva população carcerária quanto da promiscuidade constante a que estavam submetidos os detentos [...] (ALVAREZ, 2003, p. 129).

Contudo, prossegue Alvarez, essa avaliação negativa dos estabelecimentos penais não enfatiza os direitos individuais dos prisioneiros e a dignidade deles:

[...] mas, pelo contrário, as condições de detenção são criticadas apenas como obstáculos que impedem uma adequada terapêutica dos criminosos, que impedem sua moralização e recuperação. Assim, se havia um direito dos prisioneiros para os autores da nova escola penal, esse direito era apenas o de ser plenamente normalizado. Nesse sentido, a escola penal positiva parece ter contribuído também para que os direitos dos sentenciados fossem durante tanto tempo negligenciados no interior da tradição penal brasileira (2003, p. 129).

Obras específicas sobre ciência e sistemas penitenciários são produzidas. Em 1918, de Américo Ribeiro de Araujo, “*Sciencia Penitenciaria Positiva*”. Em 1923, “*Prisões e instituições penitenciárias no Brasil*”, de Evaristo de Moraes. Entre 1924 e 1926 são publicados os três volumes de “*Os systemas penitenciários do Brasil*”, de Lemos Britto.

Como já destacamos, no período entre 1922 e 1946 o país está vivenciando ações mais orgânicas de uma intelectualidade jurídica em direção a uma Política Penitenciária, bem como desencadeia-se uma gradual criação e sofisticação de instituições e entes de estruturação de uma arquitetura de órgãos especializados em nível dos Poderes Públicos.

No subperíodo de 1946 a 1975 o destaque quanto a produção de um saber penitenciário e político-penitenciário deve se focar nos impactos da criação (já mencionada) de estruturas específicas e especializadas de gestão penitenciária em diferentes Unidades da Federação. Acompanhamos Melo (2020) quando sustenta que:

[...] a profissionalização dos órgãos da Administração Penitenciária iniciada com a criação do DIPE, da SUSEPE e da SUSIPE fará emergir um primado das instituições prisionais que não se volta mais ao disciplinamento dos corpos, mas sim à gestão, primeiramente, do próprio sistema prisional e, a partir das décadas finais do século XX, à gestão do grande contingente da população encarcerada (2020, p. 261-262).

É o período no qual se configuram as condições para a sofisticação do desenvolvimento do que Melo identifica como o ordenamento da Segurança (que disputará a gestão e, também, a Política Penitenciária com o ordenamento da Justiça):

a) um ordenamento da “Segurança”, no qual prevalecem discursos e práticas hierarquizantes, de atores difusos, marcado pela violação de direitos e com ênfase nos aspectos de neutralização, isolamento e disciplinamento das pessoas privadas de liberdade, e de coesão, corporativismo e insulamento do corpo profissional; b) um ordenamento da “Justiça”, que se caracteriza pela produção do Direito e no qual podem ser localizados atores – com seus enunciados e práticas – tanto do Poder Executivo, como do Judiciário e da sociedade civil organizada, incluindo os movimentos de direitos humanos, constituindo-se como um feixe de disputas entre uma perspectiva garantista de direitos e uma perspectiva de endurecimento penal (MELO, 2020, p. 24-25).

E são tais ordenamentos, relacionando-se com uma burocracia penitenciarista<sup>31</sup>, que ainda hoje – somados a “um terceiro ordenamento que se configura a partir da consolidação de grupos criminais e de sua influência na gestão dos estabelecimentos penitenciários” (MELO, 2020, p. 25) – impactam a Política Pública e o enfrentamento da questão penitenciária no Brasil (MELO, 2020).

---

**31** “[...] um corpo profissional ambíguo, pois, ao mesmo tempo, fragmentado e amorfo, mas especificamente constituído na e para a gestão prisional, o qual ao mesmo tempo em que reproduz práticas oriundas dos ordenamentos da Segurança e da Justiça que conformam o dispositivo penitenciário, produz saberes e práticas também específicos” (MELO, 2020, p. 89).

No subperíodo subsequente – entre 1975 e 1984 – a produção do saber penitenciário passará a contar tanto com escritos de conteúdo mais crítico oriundos, ainda, de intelectuais do campo jurídico e, por vezes, envolvidos com a gestão prisional (com destaque para a obra “A questão penitenciária”, de Augusto Thompson, em 1976), como, gradualmente, com aportes da pesquisa acadêmico-científica (num sentido mais rigoroso dessa perspectiva). Serão realizados estudos considerados pioneiros e já clássicos, como: “Mundo do crime: a ordem pelo avesso”, de José Ricardo Ramalho, de 1979 e, de Julita Lemgruber, “Cemitério dos vivos”, publicado em 1983<sup>32</sup>.

Não obstante o desencadear desse interesse da pesquisa acadêmica sobre as prisões nas décadas de 1970 e 1980, na avaliação de Salla (2006) o volume de produção ainda era modesto na década de 1990. Um forte incremento ocorre somente a partir dos anos 2000 (SALLA, 2006, p. 113).

Cabe avaliar, contudo, que a consolidação e incremento de um campo de estudos sobre prisões não têm repercutido, ainda, numa significativa produção sobre a Política Pública que se relaciona com a execução penal e as configurações prisionais (aqui tratada, até então, como Política Penitenciária).

Para essa etapa de pesquisa realizamos uma busca, aos moldes de estudo do estado da arte, em três bases: Catálogo de teses e dissertações da CAPES; Periódicos CAPES; e, Scielo. Utilizamos como termos de busca “política penitenciária” e “políticas penitenciárias”. Os resultados iniciais até são animadores:

**QUADRO 8 – Resultado de busca temática de estudos sobre Política(s) Penitenciária(s) nas bases do Catálogo de teses e dissertações CAPES, Periódicos CAPES e Scielo – 2024**

Base	Termo	Número de resultados
Catálogo de teses e dissertações CAPES	“política penitenciária”	181
Catálogo de teses e dissertações CAPES	“políticas penitenciárias”	174
Periódicos Capes	“política penitenciária”	56
Periódicos Capes	“políticas penitenciárias”	26
Scielo	“política penitenciária”	4
Scielo	“políticas penitenciárias”	2

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Ocorre que após a filtragem de registros repetidos, identificação dos textos acessíveis que se relacionam com a realidade brasileira, <sup>32</sup> Aqui destacamos fontes bibliográficas publicadas no período. Em Salla (2006) encontra-se maior detalhamento de pesquisas e publicações que, também, referem-se a este período. ~~leitura de títulos, resumos e, nos casos mais promissores, da integridade dos textos, são muito poucas as produções que podem ser~~

consideradas como pesquisas sobre a Política Penitenciária (assim classificamos, talvez com excessivo rigor, apenas 8 [oito] artigos e 4 [quatro] investigações entre dissertações e teses). Na maioria dos resultados a(s) Política(s) Penitenciária(s) é(são) um pano de fundo a ser apresentado com críticas para estudos de objetos diversos e, num significativo número o sistema de busca do Catálogo de teses e dissertações da CAPES relaciona o texto tão somente por ser oriundo de uma linha ou grupo de pesquisa que incorpora em sua descrição as expressões dessa Política Pública.

Dentre os artigos prevalecem estudos relacionados com os períodos recentes do estado de São Paulo. Já em relação às dissertações e teses, foram quase todas utilizadas como referencial bibliográfico nesse texto. Por tais motivos não avançamos num detalhamento de seus conteúdos, servindo esse registro mais como evidência e sugestão de que uma agenda de pesquisas sobre a Política Pública que se orienta à questão da execução penal ainda é necessária e urgente para o Brasil.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUADRO DAS TRAJETÓRIAS BRASILEIRAS E ALGUNS ENCAMINHAMENTOS**

Elaborar e exercer uma economia política do poder de punir (FOUCAULT, 1991) que suplantasse aquilo que passou a ser considerado a barbárie dos suplícios, da imposição cruel da dor e da morte, foi essencial para a consolidação da Modernidade. O Brasil, como outros Estados Nacionais que se constituem na América Latina nas primeiras décadas do século XIX, desejou se inserir nesta modernidade: “Ser moderno, ou ao menos oferecer a aparência de sê-lo, era a aspiração quase universal das elites latino-americanas. E as prisões (quer dizer, as prisões modernas), foram imaginadas como parte desse projeto (AGUIRRE, 2009, p. 36). Logo, desde sua independência os governantes e as elites brasileiras pensaram e agiram a respeito da prisão, manifestaram “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” e, em sentido amplo, atuaram em termos de Política Penitenciária. Mas essa Política e sua trajetória histórica, como não poderiam deixar de ser, são expressões das peculiaridades dos sucessivos governos e elites, não obstante tenha sido sempre guiada pela aspiração de “ser moderno, ou ao menos oferecer a aparência de sê-lo”, sem que significativas alterações na estrutura socioeconômica fossem realizadas.

No 1º Reinado, oferecer a aparência de modernidade punitiva exigiu apenas orientar, através da Constituição, que as cadeias fossem limpas, seguras e arejadas, bem como que réus fossem separados das a condição e a natureza de seus crimes. Executar essa modernidade, entretanto, é uma tarefa que devia ser assumida pelas elites locais, pois era da competência das Câmaras Municipais visitar os cárceres, construir ou concertar as prisões públicas, de modo que a punição pudesse ser efetivada na maior proximidade, que for possível, dos lugares dos delitos. A Política Penitenciária de Dom Pedro I orienta e cobra modernidade sem, contudo, exigir-se responsável por promovê-la ou a estruturar.

A partir da Regência já se consolidaram frações da elite que se interessam por protagonizar a modernidade punitiva (e, também, capitalizar no nível pessoal esse protagonismo). Implanta-se o “cárcero-centrismo” (MOTTA, 2011). A produção de um saber penitenciário se intensifica através das experiências e impressões daqueles que cumprem missões (visitar priões) no exterior e das inquietações dos agentes diretamente envolvidos com a gestão das prisões locais: “são ao mesmo tempo os intelectuais que procuravam sistematizar e publicizar suas idéias” (SALLA, 2006, p. 109).

Com tal produção de saber, chegam a elaborar uma coerente reforma penitenciária. Esbarram, entretanto, numa peculiar questão federativa. A fragilidade, quando não ausência, de instrumentos e órgãos especializados no nível do governo Imperial – o que acarreta que instrumentos e órgãos da Política se confundam com os estabelecimentos penais em si e seus regulamentos – obstaculiza o que é proposto como Política Penitenciária para o Brasil. É na Província que, realmente, “o governo escolhe fazer ou não fazer”.

O advento da República promove o “triunfo da penalidade carcerária” (MOTTA, 2011) e utiliza a expressão “systema penitenciário” em sua legislação, mas é necessário chegar à década de 1920 para que uma gradual estruturação de órgãos para a Política Penitenciária realmente seja induzida.

Com a questão social se complexificando, e com a criminalidade e a punição se apresentando como, também, cada vez mais complexas (já que manifestações e expressões daquela), as Unidades da Federação passam a se estruturar em termos da criação e sofisticação de órgãos e instrumentos de Política Penitenciária. No nível do governo federal a

estruturação de órgãos e instrumentos também avança. A competência é concorrente. Ambos os níveis federativos precisam enfrentar um “problema” que demanda Política Pública.

A partir da década de 1970 esse processo passou a ser impactado por outro nível de politização (TEIXEIRA, 2009) e assim, gradualmente (e numa trajetória que inclui alternâncias entre governos autoritários e democráticos, a influência das sensibilidades das elites e de saberes que contribuem para a dicotomização de ordenamentos de um dispositivo e burocracia penitenciário/a) o Brasil chega a 1984, promulgando uma Lei de Execução Penal que ainda é referência para princípios, instrumentos, finalidades e órgãos de Política Penitenciária.

E, se esta é uma síntese pertinente para o que expomos ao longo do texto, o quadro a ser apresentado assim se configura:

**QUADRO 9 – Síntese, periodizada, da trajetória da Política Penitenciária – Brasil – 1822-2024**

Período	Princípios	Instrumentos	Finalidades	Órgãos especializados
Imperial – 1º Reinado	Implícitos numa imagem idealizada de Modernidade Penal.	Diretrizes gerais, sobretudo a partir da Constituição e legislação penal e processual penal.	Implícitas numa imagem idealizada de Modernidade Penal.	Inexistentes no nível do governo Imperial (o assunto é abarcado pelo Ministério da Justiça); No âmbito local, atribuições destinadas às Câmaras Municipais.
Imperial – Regência e 2º Reinado	Dispersos através de um saber penitenciário em elaboração.	Diretrizes gerais, sobretudo a partir da Constituição e legislação penal e processual penal; Regulamentos dos estabelecimentos penais.	Dispersas através de um saber penitenciário em elaboração.	Inexistentes no nível do governo Imperial (o assunto é abarcado pelo Ministério da Justiça); No âmbito local são os próprios estabelecimentos penais que se propõem como órgãos especializados.
República – 1889 – 1922	Dispersos através de um saber penitenciário em elaboração.	Diretrizes gerais, sobretudo a partir da Constituição e legislação penal e processual penal; Regulamentos dos estabelecimentos penais.	Dispersas através de um saber penitenciário em elaboração.	Inexistentes no nível do governo Federal (o assunto é abarcado pelo Ministério da Justiça); No âmbito local são os próprios estabelecimentos penais que se propõem como órgãos especializados.



Período	Princípios	Instrumentos	Finalidades	Órgãos especializados
República – 1922 – 1984 (*)	No período total	Gradual elaboração de instrumentos específicos que não se restringem aos Regulamentos dos estabelecimentos penais.	Gradual explicitação de princípios através da legislação.	Gradual Institucionalização
	Subperíodos		Destques	
			Fortalecimento do governo federal na competência legislativa da Política Penitenciária. Início da criação de órgãos especializados para o desenvolvimento de uma Política Penitenciária Nacional.	
			Reavivamento da questão federativa, com competência legislativa concorrente entre União e Unidades da Federação. Desencadeamento do processo de criação de órgãos especializados no âmbito do Poder Executivo das Unidades da Federação.	
			Politização da questão penitenciária; aprimoramento e sofisticação de órgãos e instrumentos em nível de governo federal.	
República – 1984 em diante	No período total	Relevância da LEP, mas em permanente sofisticação através da competência legislativa concorrente e através de Resoluções, Portarias etc.. de órgãos em níveis federal, estaduais e distrital.	Explicitos na LEP, mas operacionalizados a partir das ambiguidades da burocracia penitenciária.	Institucionalizados em níveis federal, estaduais e distrital.  Em permanente sofisticação, podendo incluir órgãos no território local (Conselho da Comunidade).
	Subperíodos			Ver, como possibilidades, os estudos de Teixeira (2014) e Ferreira (2022).

**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2024

Tal quadro, como reconhecido e explicitado desde a Introdução, tem seus limites e busca expressar como se procedeu a estruturação da Política Penitenciária no Brasil. Mesmo que, por si só, não responda a pergunta que orienta essa pesquisa, permite que a partir dessa etapa se avance na direção de analisar a vigência do “cárccero-centrismo” e do “triunfo da penalidade carcerária” (MOTTA, 2011), o que será realizado, sobretudo, através da análise documental dos sucessivos Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária, elaborados após 1984 pelo CNPCP, cotejando-os com o que se tem já documentado em termos de Política Penal e Serviços.

Ainda, sustentamos que o quadro pode ser instrumento significativo para auxiliar numa agenda de pesquisas que se dedique com mais foco na Política Penitenciária, orientando-se também por desvelar com maiores detalhamentos – seja em nível nacional, seja em nível de Províncias/Unidades da Federação – a análise do comportamento dos governos e da eficácia das instituições e de seus procedimentos, tanto em temporalidades amplas, como em períodos ou subperíodos propostos.

Certo, contudo, é que o Brasil experimenta de modo intenso o dilema de punir/responsabilizar em Democracia e, se por um lado, é possível que um Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) declare que cabe à Corte Suprema não “permitir que o público perca a fé na instituição ‘Judiciário’ e no sistema de justiça penal” (STF, 2015, p. 34. Grifei), por outro é necessário que o tal sistema e a Política encontrem outros caminhos, que não só a prisão.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRÚCIO, Luiz Fernando. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2.ed., São Paulo: Editora HUCITEC, 2002.
- AGUIRRE, Carlos. O cárcere na América Latina, 1800-1940. *In*: Maia, Clarissa Nunes *et al.* (orgs.). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro, Rocco, vol. 1. 2009.
- ALVAREZ, Marcos César. **Bacharéis, Criminologistas e Juristas**: saber jurídico e nova escola penal no Brasil. São Paulo: Método; IBCCRIM, 2003.
- BORGES, Viviane; SALLA, Fernando. **Prisões**: introdução à pesquisa. Rio de Janeiro: Mórula, 2023.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). São
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil – 1824**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)
- BRASIL. **Código Criminal – 1830** (Lei de 16 de dezembro de 1830). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)

BRASIL. **Código Penal – 1890** (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm)

BRASIL. **Decreto Nº 4.577, de 5 de setembro de 1922**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4577-5-setembro-1922-568497-publicacaooriginal-91852-pl.html#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,preventivas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias.>

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1934**). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

BRASIL. **Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Exposição de motivos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>

BRITTO, Lemos. **Systemas penitenciários do Brasil V. I**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924.

BRITTO, Lemos. **Systemas penitenciários do Brasil V. II**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925.

BRITTO, Lemos. **Systemas penitenciários do Brasil V. III**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório e conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a proceder ao levantamento da situação penitenciária do país. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano 31, suplemento ao n. 61, 4/6/1976. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04JUN1976SUP.pdf>

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas: O caso de Minas Gerais nas áreas de Habitação de Interesse Social e Segurança Pública**. 2018. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. A questão federativa nas políticas públicas: o caso das políticas penais. *In*: DUTRA, Walkiria Zambrzycki; DAUFEMBACK, Valdirene; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo (orgs.). **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021, p. 45-55

FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. São Paulo: IBCCRIM, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 9 ed., Petrópolis: Vozes, 1991.

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

MELO, Felipe Athayde Lins de; DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de gestão para a Política Penal: começando com uma conversa. *In*: DE VITTO, Renato C. P.; DAUFEMBACK, Valdirene (Orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018, pp. 11-30.

MIOTO, Armida Bergamini. Panorama da política penitenciária nacional. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.16, n.63, jul./set. 1979, p. 209-254.

- MOTTA, Manoel Barros da. **Crítica da razão punitiva**: o nascimento da prisão no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- NEDER, Gizlene. **Violência & Cidadania**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.
- Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- PEDROSO, Regina Célia. **Os signos da opressão**: história e violência nas prisões brasileiras. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.
- PEDROSO, Regina Célia. Utopias penitenciárias, projetos jurídicos e realidade carcerária no Brasil. **Revista de História**, n. 136, 1997, p. 121-137.
- SALLA, Fernando. A pesquisa sobre prisões: um balanço preliminar. In: KOERNER, Andrei (org.). **História da justiça penal no Brasil**: pesquisas e análises. São Paulo: IBCCRIM, 2006, p. 107-127.
- SALLA, Fernando. **As prisões em São Paulo**: 1822-1940. São Paulo: Annablume, 1999.
- SILVA, Mozart Linhares da. **Do império da lei às grades da cidade**. Porto Alegre: Edipucrs, 1997.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45
- STF (Supremo Tribunal Federal). **Medida cautelar na arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>
- TEIXEIRA, Alessandra. Políticas penais no Brasil contemporâneo : uma história em três tempos. **L'Ordinaire des Amériques** (online), 216, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/ordea/1068>
- TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões da exceção**: política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2009.

## ANEXO

### Legislação consultada

<b>Em nível nacional:</b>
Constituição Política do Império do Brasil - 1824
Lei de 1º de outubro de 1828
Código Criminal - 1830 (Lei de 16 de dezembro de 1830)
Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834
Decreto 678, de 6 de julho de 1850
Código Penal - 1890 (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890)
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1891
Decreto nº 4.577, de 5 de setembro de 1922
Decreto nº 16.665, de 6 de novembro de 1924
Decreto nº 24.797, de 14 de julho de 1934
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1934
Decreto nº 1.441, de 8 de fevereiro de 1937
Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 1946
Lei nº 3.274, de 2 de outubro de 1957
Constituição da República Federativa do Brasil - 1967
Decreto nº 64.416, de 28 de abril de 1969
Decreto nº 76.387, de 2 de outubro de 1975
Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984
Constituição da República Federativa do Brasil - 1988
<b>Do Estado de São Paulo:</b>
Decreto-Lei 13.298, 1943
Decreto nº 22.652, 1956
<b>Do Estado de Pernambuco</b>
Decreto-Lei nº 299, 1970
<b>Do Estado do Rio Grande do Sul</b>
Lei nº 5.745, 1968



# RESENHAS



Libertas inaugura, nesta Edição, um espaço para divulgação de resenhas de livros que dialoguem com o campo das políticas penais.

**SALLA, FERNANDO. HISTÓRIAS DE PUNIÇÃO E RESISTÊNCIA**  
- 1. ED. - RIO DE JANEIRO: LUMEN JURIS, 2024.

Cinara de Avila Fiss<sup>33</sup>

**33** Graduanda em Direito na Universidade Católica de Pelotas. Bolsista de Iniciação Científica PROBIC/FAPERGS. Leitura da obra, análise e discussão, elaboração da resenha foram atividades acompanhadas pelo professor orientador da Bolsa de Iniciação Científica, Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos e graduação em Direito da Universidade Católica de Pelotas.

A análise da questão penitenciária brasileira em seus aspectos históricos e contemporâneos, as práticas punitivas, bem como as formas de resistência dos internos nas prisões, apresentam-se mais necessárias e atuais diante do cenário de encarceramento massivo, dos recorrentes abusos de autoridade, da violação dos Direitos Humanos e da persistência da seletividade penal que afeta os grupos precarizados e marginalizados da sociedade.

É nesse contexto que a obra *Histórias de punição e resistência*, do sociólogo Fernando Salla, publicada em 2024, torna-se especialmente significativa ao oferecer uma análise histórica e sociológica das dinâmicas de confinamento, punição e resistência presentes em espaços de privação de liberdade no Brasil nas primeiras décadas do século XX – processos que, embora originados há mais de 100 anos, continuam se reproduzindo e se intensificando.

Ao dirigir suas análises não só para as punições legais, mas também ao que suas fontes revelaram do informal e extralegal (mesmo que ocorrendo em ambientes organizacionais sob a gestão do Estado), Salla promove estímulos relevantes ao (re)dimensionamento da Sociologia (Histórica) da Punição, pois se situa no transbordamento das delimitações legais (quando existiam) como forma do exercício do poder punitivo e disciplinar (2024, p. 4).

Outro destaque se relaciona com as fontes e o método de pesquisa que subsidiam os capítulos que compõem o livro. As fontes protagônicas são documentos oficiais construídos em duas instituições de privação de liberdade: a Penitenciária do Estado de São Paulo (PE) e, do mesmo Estado, o Instituto Disciplinar (ID), além de material jornalístico do período. Nesse sentido, o método se relaciona – como o próprio Autor explica noutra obra, em co-Autoria com Viviane Borges (BORGES; SALLA, 2023, p. 19) – com o abordar “vestígios deixados pela ação humana que são recuperados pelo pesquisador para a construção ou reconstrução de uma narrativa sobre o presente e o passado, ou passados ainda presentes, como é o caso da história das prisões”.

A estrutura do livro é dividida em dois capítulos: o primeiro dedicado à PE, cobrindo o período de 1920 a 1950, o segundo ao ID, entre os anos de 1903 e 1920. Mas é desde sua capa que emerge a essência de seu conteúdo: duas fotos da década de 1920 (acervo do Museu Penitenciário de São Paulo) apresentam presos trabalhando na oficina de vassouras e fazendo ginástica na PE. Trabalho e ginástica, disciplina e



docilização dos corpos, sob uma placa que impõe “Silêncio” (na oficina de vassouras), o ideário da modernidade penal elaborado por intelectuais e gestores institucionais das primeiras décadas do século XX. Em ambos os capítulos o cotidiano dos ambientes de confinamento é examinado à luz das rotinas, das normas institucionais estabelecidas pelas autoridades e das respostas dos internos.

Quanto à Penitenciária do Estado de São Paulo (PE) – foco do primeiro capítulo – trata-se de uma instituição de encarceramento que começou a funcionar em 1920, sendo apresentada ao cenário da época como o modelo de penitenciária da modernidade, ou seja, que serviria como exemplo por excelência de como punir, inclusive para os demais Estados brasileiros. No entanto, revela a profunda dissociação entre a retórica institucional (de regeneração) e a realidade prática de violência.

O Autor constrói sua análise a partir de uma fonte documental, o “Livro de Partes” da PE. Esse registro abrange o período de 1920 a 1950 e documenta as infrações dos detentos e as respectivas sanções aplicadas para cada tipo de desobediência, o que permite ultrapassar os limites das versões oficiais e acessar, também, o cotidiano da instituição em sua dimensão mais concreta. No decorrer do texto é evidenciado que os procedimentos e a aplicação de castigos possuem padrões ao longo das décadas: a punição incidia sobre todas as dimensões da vida do detento e almejando uma disciplina perfeita – inalcançável –, que somente incentiva novos símbolos de revolta entre os presos.

Outrossim, os castigos na PE iam além da privação de liberdade, visto que os métodos de impor obediência e disciplina seguiam em direção à adição de práticas caracterizadas por torturas e punições degradantes, que ferem frontalmente os Direitos Humanos como conhecemos hoje. Os tipos de punições aplicados eram de natureza arbitrária, sem regulamentação formal, variando desde confinamento extremo — com celas fortes ou escuras em isolamento — durante dias ou meses; restrição alimentar severa, com privação até mesmo de água; além de privações como suspensão de atividades, de correspondências e de visitas. É relevante salientar que as punições eram degradantes tanto física, quanto psicologicamente, tornando-se angustiantes, visto que, em certos casos, a penalidade era descrita como “até segunda ordem”, ou seja, por prazo indefinido. Constata-se que a autoridade penitenciária detinha poder discricionário quase absoluto, impondo ao preso sanções cuja duração não seguia qualquer norma, mas ficavam à mercê da vontade do diretor ou dos agentes penitenciários.

Salla também se aprofunda na maneira como a prisão se apropria do corpo do detento, transformando-o em instrumento de controle e disciplina, erodindo sua autonomia e identidade ao submeter seus sentidos a um regime de violência institucionalizada.

Logo, quando são aprisionados, os detentos passam por um “ritual de inclusão” e devem se adaptar aos moldes da prisão; perdem sua identidade visual quando são obrigados a se vestirem com um uniforme e quando suas barbas e cabelo são cortados, tornando-se irreconhecíveis para si mesmos. Além disso, devem se acostumar: seus paladares a alimentos feitos sem capricho; seu olfato ao cheiro fétido da prisão; o tato aos ambientes carcerários quentes e frios; e a audição aos sons ou o silêncio que, no ambiente prisional, podem ter vários significados.

A partir do “Livro de Partes” da PE, descreve a dinâmica entre a violência institucional (formal e informal) e a resistência dos presos, manifestada no “pulsar constante de pequenas rebeliões”, como gestos, palavras, atitudes e negativas que expressavam a recusa do preso em ser totalmente dominado.

No segundo capítulo, que trata do Instituto Disciplinar (ID), o Autor utiliza, dentre as fontes documentais históricas, matérias jornalísticas do “Correio Paulistano”, periódico que carregava forte influência política. Segundo Salla: “esse jornal era praticamente o órgão no qual se veiculavam atos oficiais do governo, e sob muitos aspectos ele, mais que isso, era o porta-voz dos interesses, perspectivas e formas de ver o mundo dos governos paulistas” (2024, p.102).

Em uma das matérias do Correio Paulistano, os jornalistas entrevistaram um menino órfão, de apenas seis anos, que já participava das atividades laborais no ID. Segundo a reportagem, o garoto demonstrava grande apreço pelas tarefas que desempenhava e pelo fato de estar no ID “de onde não queria sair”.

As crianças e adolescentes que viviam no ID enfrentavam uma rotina rigorosa: despertavam às 5 horas da manhã, tinham apenas três horas de estudo e eram submetidos ao trabalho por cerca de cinco horas diárias. Às 19 horas se recolhiam aos dormitórios, restando-lhes pouco tempo para brincadeiras ou atividades típicas da infância durante o dia. Ainda assim, o jornal retratava essa rotina com tom otimista e eufemístico, suavizando as dificuldades enfrentadas pelos internos. Em ambas as instituições focalizadas no livro, o trabalho era visto como pilar da ideologia correcional.

No ID os internos eram confinados por três razões principais: por serem considerados “vadios” ou “ratoeiros” (infratores); por estarem abandonados à mercê das ruas e da pobreza; ou porque seus familiares solicitavam sua internação às autoridades. Percebe-se que o governo entendia que até mesmo os “menores” (crianças e adolescentes) devem ter uma utilidade, ou seja, deviam trabalhar. A rotina no ID consistia em longas horas de trabalho, supostamente destinadas à regeneração, intercaladas com intervalos para estudo e outras atividades.

Outro aspecto relevante é que durante muito tempo o ID acolhia exclusivamente meninos da Capital. As meninas, por sua vez, eram encaminhadas a asilos e orfanatos mantidos por instituições religiosas ou destinadas à chamada modalidade de “soldadas”, junto a famílias “de reconhecida moralidade”. Nessa prática, especialmente as adolescentes eram colocadas em residências familiares sob contratos de tutela ou atuando simplesmente como empregadas domésticas e pajens. À “soldada” correspondia a remuneração que deveria ser paga por esse serviço. Essa forma de encaminhamento foi comum desde o final do século XIX, até meados do século XX, sendo conduzida primeiro pelos juizes de órfãos e depois pelo Juiz de Menores e o Serviço Social de Menores em São Paulo – conforme mencionado pelo Autor.

Quanto às punições no ID, a diretoria por vezes argumentava que essas eram “muito moderadas” e solicitava a construção de prisões solitárias, semelhantes às existentes em penitenciárias, para a manutenção da disciplina. Salla mostra que a política institucional do ID quanto às punições não fazia distinção entre crianças e adolescentes em situação de abandono e aqueles que haviam cometido infrações.

[...] formas de controle social e a sanção recaíam sobre as crianças e adolescentes, uma vez que nem todos eram infratores e quando considerados abandonados eram colocados na mesma instituição e submetidos às mesmas regras que os infratores (SALLA, 2024, p. 2).

Ademais, Salla apresenta um fragmento de documento raro que sobreviveu às rebeliões e à negligência das autoridades, trata-se do histórico de D.M., um jovem interno do ID, no qual são registradas as principais ocorrências infrações por ele cometidas que motivam a aplicação de castigos. As sanções decorrem desde ofensas aos companheiros e funcionários, até tentativas de fuga, que recebiam punições como as advertências verbais até aquelas mais rigorosas, como a restrição de circulação (encarceramento, por isso a necessidade de celas) e o uso de uma camisola diferenciada, para identificar os que tentavam escapar.

*Histórias de punição e resistência* é uma obra que transcende um mero resgate histórico e se revela necessária para os debates contemporâneos. Fernando Salla evidencia o mito da “prisão modelo”, fomentado pela Penitenciária do Estado, instituição que, desde sua fundação, sustentou-se na violência e na arbitrariedade das punições, ferindo profundamente a identidade e a dignidade da pessoa humana. Todavia, o ponto marcante da obra é a força da resistência, expressa num “pulsar constante de pequenas rebeliões”, que testemunham o fracasso do projeto correcional e provam a impossibilidade da submissão total. A obra é uma contribuição para a crítica das práticas punitivas no Brasil, visto que estabelece a tensão permanente entre o controle institucional e a insubmissão, elementos presentes na experiência carcerária, sobretudo no panorama atual e agravado pelo encarceramento massivo.

## **REFERÊNCIAS:**

SALLA, Fernando. **Histórias de punição e resistência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

SALLA, Fernando; BORGES, Viviane. **Prisões: introdução à pesquisa**. Rio de Janeiro: Mórula, 2023.

# PRODUÇÕES RECENTES



Nesta Seção, Libertas abre espaço para a divulgação da produção científica mais atual sobre o tema das políticas penais. A intenção da Seção é proporcionar um espaço de divulgação de produções em programas de pós-graduação do país, com algum tipo de interface com o campo das políticas penais.

# “COVARDIA” E CASTIGO: A IMUNIZAÇÃO DE AGENTES DE ESTADO NO CASO DE TORTURAS DA PENITENCIÁRIA DE SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA

Autora - Aline Amábile Zimmermann

Nível – Mestrado

Ano de defesa – 2024

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Direito

Link de acesso: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/264040>

## RESUMO

Entre 2012 e 2013, o Estado de Santa Catarina vivenciou uma série de ações contra ônibus, carros oficiais, postos de polícia e unidades prisionais, descritas pela mídia como “ondas de ataques” do Primeiro Grupo Catarinense (PGC). Esses eventos teriam sido desencadeados por “sessões de tortura” realizadas por agentes penitenciários contra detentos do Complexo Penitenciário de São Pedro de Alcântara, entre 5 e 9 de novembro de 2012, como represália ao assassinato de uma agente penitenciária, esposa do então diretor da unidade. Da chamada “maior crise de segurança pública catarinense”, resultaram o indiciamento de mais de 90 presos, a transferência de supostos “líderes” para fora do Estado e a condenação de 80 pessoas por envolvimento com a facção e os ataques de 2012-2013. Enquanto as ações atribuídas aos “integrantes do PGC” foram punidas já em 2015, aquelas cometidas por agentes penitenciários e autoridades públicas foram imunizadas: a ação penal de denúncia de tortura foi encerrada com a absolvição de todos os réus em 2020, e a ação civil pública de improbidade administrativa foi julgada improcedente em 2022. Essa dispa-

ridade evidencia a normalização pelo Estado dos abusos no sistema prisional, perpetuando a cultura de violência no tratamento penitenciário. O trabalho investiga os mecanismos utilizados pelas agências do sistema de justiça criminal para construir o processo de imunização dos agentes de Estado denunciados por tortura. A pesquisa busca contribuir para reflexões no campo da criminologia crítica e dos direitos humanos sobre o papel dessas agências na impunidade de crimes de Estado e na reprodução da violência no sistema prisional, além de servir como reparação social ao reconstruir a memória das vítimas. Adotou-se o estudo de caso como metodologia principal, com uma abordagem empírica e etnográfica. Os dados, fruto da interação entre a pesquisadora e o campo, foram obtidos de documentos processuais e notícias veiculadas em mídias digitais e observados com aporte da criminologia crítica. A análise identificou categorias que descrevem os mecanismos de imunização. As polícias atuaram por meio de engrenagens de contenção, como a mitigação do enquadramento legal, a omissão nas perícias técnicas, a imobilização na busca de suspeitos e a busca pela criminalização das vítimas, para limitar a produção de provas e encerrar as investigações na fase de inquérito. O Poder Judiciário operou com engrenagens de convalidação, como a diminuição da gravidade dos danos, a culpabilização das vítimas, a redução do valor probatório das vítimas, a ratificação da fabulação exculpatória e a interpretação do caso pelo “saber técnico” da doutrina da intervenção penitenciária, para validar juridicamente os atos dos agentes e enquadrar os fatos na excludente de ilicitude do estrito cumprimento do dever legal. O Ministério Público utilizou engrenagens de autorrealização da profecia, caracterizadas pela inércia diante da absolvição, ao não recorrer da decisão judicial, interrompendo a possibilidade de responsabilização criminal. Por fim, a Administração Penitenciária empregou engrenagens de blindagem institucional, omitindo registros, promovendo falta de transparência e utilizando estratégias como o anonimato de agentes e promoções para proteger os envolvidos.

**Palavras-chave:** crimes de Estado; impunidade; sistema de justiça criminal; prisões; criminologia crítica.

# O CONSELHO DA COMUNIDADE E O USUFRUTO DA CIDADANIA DA PESSOA PRIVADA DE LIBERDADE: UM ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE PELOTAS/RS.

Julia Estela Heling

Nível –Doutorado

Ano de defesa – 2024

Universidade Federal de Pelotas

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Link de acesso: <http://guaiaca.ufpel.edu.br/xmlui/handle/prefix/16077>

## RESUMO

O presente trabalho foi guiado pelo problema: Como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas, dentro das figurações da questão penitenciária, atua no tocante ao usufruto da cidadania do indivíduo privado de liberdade? Para responder este questionamento nos utilizamos da noção de figurações de Norbert Elias, para compreender o contexto no qual o Conselho da Comunidade está inserido e realiza a sua atuação. O conceito de cidadania foi usado com base em José Murilo de Carvalho, Wanderley Guilherme dos Santos, James Holston e Jessé Souza. Selecionamos o estudo de caso como metodologia, utilizando das técnicas de análise de documentos, registros em arquivo, observação participante e entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados ocorreu por meio da análise textual discursiva. Como resultados, observamos figurações nas quais o Conselho da Comunidade desenvolve a sua atuação permeadas por atritos e colaborações, dependendo do propósito da ação. A cidadania da pessoa privada de liberdade pode ser nomeada como degradada, sendo causada por meio da ação ou inação, esta última também proposital. Há um per-



tencimento formal das pessoas privadas de liberdade a concepção de cidadãos, mas o usufruto dos direitos inerentes a cidadania é negligenciado. Ao final, pode-se concluir que, dentro das figurações estabelecidas, o Conselho da Comunidade de Pelotas auxilia na ampliação do usufruto da cidadania, ainda que de forma limitada.

Palavras-chave: Conselho da Comunidade; cidadania; execução penal; figurações; participação social; Pelotas - RS.

# **SOBRECARGAS DE ESQUECIMENTO: O CASO DOS BRASILEIROS PRESOS NO CENTRO PENITENCIÁRIO DE RÉMIRE-MONTJOLY – GUIANA FRANCESA**

Otávio Luís Siqueira Couto

Nível – Doutorado

Ano de defesa – 2024

Universidade Católica de Pelotas

Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos

Link de acesso: <https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2024/08/Tese-Otavio-Luis-Siqueira-Couto.pdf>

## **RESUMO**

O trabalho revela e estuda os impactos do cumprimento de uma pena de prisão na vida de brasileiros no Centro Penitenciário de Rémire-Montjoly, localizado na Guiana Francesa, a partir de um estudo de caso que compreende três principais fontes de evidência: entrevistas, documentos e registros em arquivo. Dentre as fontes de evidência, destacam-se as entrevistas e os relatos obtidos preponderantemente por meio da técnica bola de neve, recurso essencial para o acesso aos nacionais egressos do sistema penitenciário guianês – sujeitos principais da pesquisa – e aos diversos outros sujeitos que atuam sobretudo nos municípios de Oiapoque, Saint-Georges e Caiena, pessoas que foram selecionadas por suas contribuições para os objetivos da tese. A estruturação das categorias de análise a partir dos depoimentos foi elaborada através do emprego da análise textual discursiva, procedimento que se agregou ao estudo de caso auxiliando, também, na triangulação das falas com as outras fontes de evidência. A interpretação dos dados foi

orientada pelas proposições epistemológicas da tese, que relacionam o fenômeno do encarceramento dos brasileiros no território francês às dinâmicas migratória e criminológica que caracterizam a fronteira franco-brasileira, possibilitando identificar ressonâncias coloniais na pedagogia punitiva implementada localmente pela (re)produção do pensamento abissal, determinante para a constelação dos aspectos que vulnerabilizam os nacionais presos. No âmbito penitenciário, o mapeamento de tais aspectos foi constituído de três eixos de investigação: o primeiro sobre os atributos físicos da prisão, sua infraestrutura e serviços (in)disponíveis; o segundo relativo às mecânicas que se desenvolvem na capilaridade das relações estabelecidas no dia a dia do cárcere entre presos, entre esses e os funcionários e entre presos e o mundo extramuros; e o terceiro sobre os elementos reportados pelos egressos como aqueles que mais lhes causaram sofrimento durante o período em que estiveram encarcerados, considerações que se conectam à materialização daquilo que se compreende como um isolamento amplificado, condição resultante de uma problemática multidimensional que é explorada ao longo da tese. A pesquisa permite um olhar crítico sobre a complexidade do contexto prisional no qual estão inseridos os brasileiros na Guiana Francesa, perspectiva que instrumentaliza a reflexão sobre políticas públicas em serviços penais atentas às vulnerabilidades específicas daqueles cidadãos, assim como possibilita o cotejamento de seus resultados com outras experiências de encarceramento de nacionais no exterior.

**Palavras-Chave:** Brasileiros presos; Centro Penitenciário de Rémire-Montjoly; Fronteira franco-brasileira; Cidadania; Ilegalismos; Políticas públicas.

# PRISÃO, REMIÇÃO POR LEITURA E MONITORAÇÃO ELETRÔNICA: ESTUDO DE CASO EM PELOTAS, RIO GRANDE DO SUL

Lara Botelho Crochi

Nível – Mestrado

Ano de Defesa – 2024

Universidade Católica de Pelotas

Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos

Link de acesso: <https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2025/02/Dissertacao-Lara-Botelho-Crochi.pdf>

## RESUMO

A dissertação tem como objeto de pesquisa o projeto de remição de pena pela leitura “Asas à Leitura”, que abrange pessoas cumprindo pena no regime semiaberto com tornozeleira eletrônica. O projeto resulta de uma parceria entre o Instituto Penal de Monitoração Eletrônica da 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul e a Universidade Católica de Pelotas, vinculado à extensão universitária do curso de Direito. Desenvolvido desde o segundo semestre de 2022, o “Asas à Leitura” se destaca por seu público-alvo — pessoas em monitoração eletrônica —, já que, usualmente, as iniciativas de oferta desse direito para remição de pena se destinam a populações encarceradas. Além dessa inovação, o estudo se justifica pela relevância e atualidade do tema, considerando especialmente a publicação da Resolução n.º 391 do Conselho Nacional de Justiça, em 2021, o avanço da implementação do monitoramento eletrônico e a preponderância da negação de direitos aos presos. Como objetivo geral, propõe-se a compreensão das potencialidades, limitações e desafios da política penal e dos serviços penais de acesso ao direito à literatura e à leitura, notadamente no contexto do projeto “Asas à Leitura” e seu peculiar público-alvo.

O enfoque prioriza o mapeamento da infraestrutura do projeto, as percepções dos atores sobre a remição da pena pela leitura e o direito à literatura/leitura, além do reflexo desse acesso na trajetória do indivíduo, considerando-o como cidadão e portador de direitos. Na perspectiva metodológica, adota-se o estudo de caso, possibilitando maior detalhamento e profundidade na abordagem do objeto, utilizando diferentes estratégias de coleta de dados, como entrevistas semiestruturadas, observação participante e o uso do caderno de campo. A construção do referencial teórico se baseia em categorias fundamentais, como questão penitenciária, colonialidade, direito à leitura e à literatura, e críticas às chamadas filosofias “re” (ressocialização, reeducação, reintegração, etc.). Nesse sentido, a pesquisa propõe desvincular o tema do tratamento penal como eixo justificador da oferta de acesso à leitura e à literatura. Buscando uma abordagem crítica e reflexiva sobre a remição da pena pela leitura, reconhecendo o direito à leitura e à literatura e promovendo uma perspectiva humana e dignificante. Quanto aos resultados, identifica-se que foi possível um aumento da infraestrutura material do projeto no decorrer do tempo (como a disponibilidade de livros), enquanto o espaço físico permaneceu o mesmo (UCPel). A vinculação dos atores ocorre predominantemente por meio do voluntariado, com as professoras ligadas à extensão e as policiais penais interessadas pela possibilidade de promoção e pela leitura; em relação aos leitores, inicialmente, ocorreu seletivamente, priorizando os “mais conhecidos” e “tranquilos”, mas com o tempo o processo mudou, ampliando para todos que manifestassem interesse na entrevista social. A percepção dos participantes sobre a remição da pena pela leitura varia, e poucos associam o projeto à garantia do direito à literatura e à leitura, mas sim aos seus usos. O projeto, embora fortalecido por seu vínculo com a universidade e pela extensão, enfrenta desafios de subsistência e depende de atores-chave e financiamento pessoal. Por fim, reconhece-se que não só o “bom presídio” é um mito, mas também o é o “bom monitoramento eletrônico”, e mesmo as melhores iniciativas de remição da pena pela leitura ainda estarão associadas aos efeitos da reclusão. Não obstante, tais práticas possuem potências viáveis para a produção de brechas e rupturas no dispositivo punitivo. Logo, se o projeto de remição da pena ainda faz parte do dispositivo, as contraleituras são fraturas que constituem um sujeito-leitor. Palavras-chave: remição por leitura; políticas em serviços penais; questão penitenciária; monitoração eletrônica.

Palavras-chave: remição por leitura; políticas em serviços penais; questão penitenciária; monitoração eletrônica.

 [editoraletramento](#)  
 [editoraletramento.com.br](#)  
 [editoraletramento](#)  
 [company/grupoeditorialletramento](#)  
 [grupoletramento](#)  
 [contato@editoraletramento.com.br](mailto:contato@editoraletramento.com.br)  
 [editoraletramento](#)

 [casadodireito](#)  
 [editoracasadodireito.com.br](#)  
 [casadodireitoed](#)  
 [casadodireito@editoraletramento.com.br](mailto:casadodireito@editoraletramento.com.br)

 GRUPO ED.  
**LETRAMENTO**