

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 Dutra²

Felipe Athayde Lins de Melo³

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 República⁴. 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.

4 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 Egressas⁵.

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 governo 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.

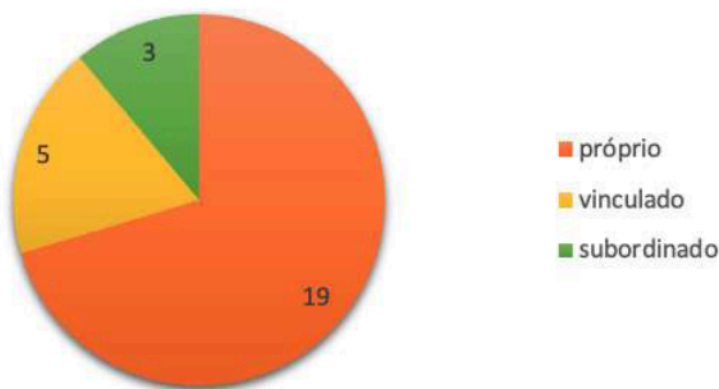
Tabela 1: órgãos gestores da política penitenciária por UF - mar/25

| UF | Órgão gestor | tipologia |
|-----------|--|------------------|
| 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:

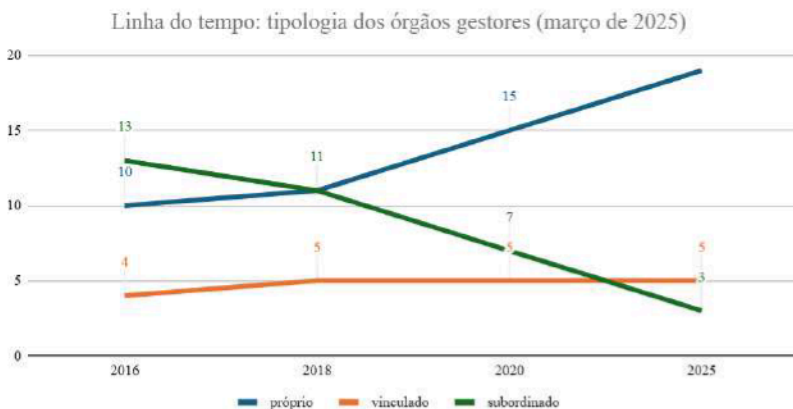
Gráfico 1: Tipologia dos órgãos gestores da política prisional - mar/25



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

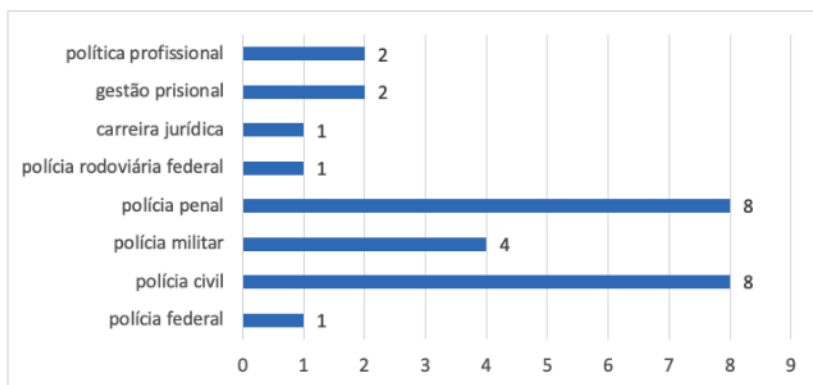
Se os movimentos recentes apontam para uma tendência de autonomização dos órgãos de gestão da política penitenciária, o cenário parece não reduzir a influência daquele ordenamento da Segurança, que, por outro lado, parece ganhar mais força ao longo das últimas décadas. Uma análise do perfil dos/as gestores/as 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” (Berlato, 2016, p. 4). Ou seja, buscamos identificar a “ocupação profissional dominante durante a vida do agente” (Berlato, 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” (Berlato, 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.

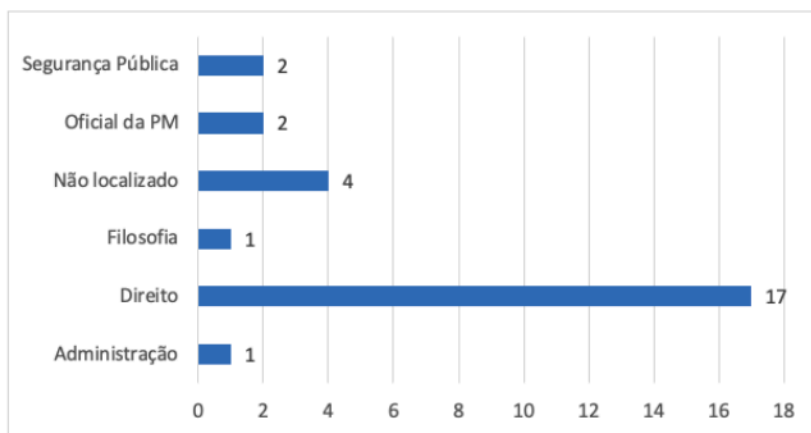
Seguindo o argumento da proeminência do ordenamento da Segurança, o gráfico aponta a clara predominância de gestores oriundos das forças de segurança⁶: são 22 ao todo, sendo 08 policiais civis, 04 militares, 01 federal e 01 federal rodoviário, além de 08 policiais penais – o que indica uma tendência 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)⁷. 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).

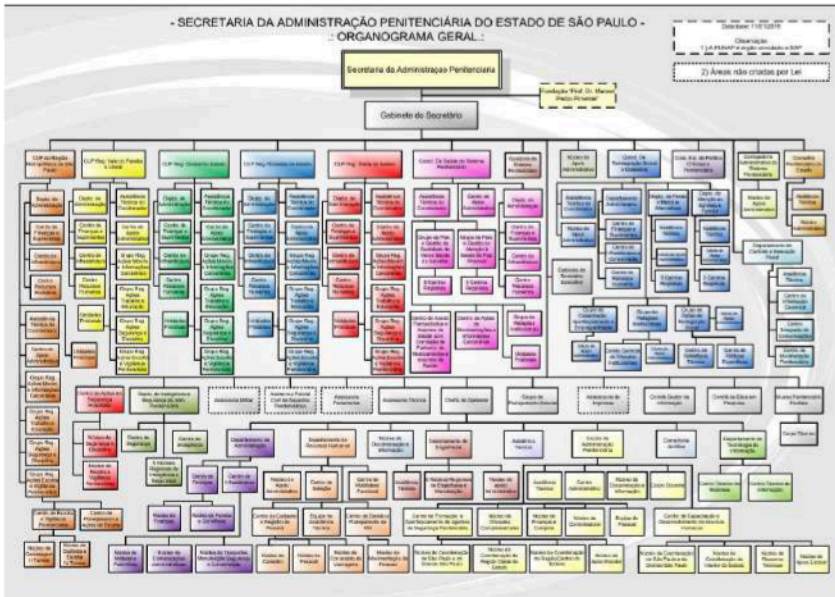
Não obstante, a criação da Secretaria de Administração Penitenciária viria a representar a consolidação de um ciclo iniciado ainda nos anos 1950, por meio da criação do DIPE - Departamento dos Institutos Penitenciários (1956), que representou o surgimento das primeiras funções e instâncias destinadas 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 órgão⁸:

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.

Figura 1: Organograma do órgão da administração prisional em São Paulo



Fonte: São Paulo (2019)

Em termos de modelo administrativo, o organograma sinaliza uma grande estrutura burocrática, à qual dever-se-ia corresponder a especialização de funções e áreas de formação dos profissionais. Tal estrutura busca dar conta desde a infraestrutura para construção e reformas de unidades prisionais, passando pela gestão de recursos humanos e abrangendo tanto os microprocessos de gestão prisional - por meio de coordenadorias regionais aos quais se reportam as direções de estabelecimentos penais -, como as macro definições da política penitenciária do estado. A SAP-SP também gerencia as demais políticas penais, especialmente a política de alternativas penais e de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, por meio da Coordenadoria de Reintegração Social; a política de monitoração eletrônica, sob gestão descentralizada nas coordenadorias regionais; e a formação de servidores, por meio da Escola de Administração Penitenciária.

Conforme mencionado anteriormente, se as carreiras jurídicas constituíam um dos vetores principais de equilíbrio com a influência da segurança, em tempos recentes, em período que coincide com a expansão dos órgãos autônomos, aquele equilíbrio se torna mais frágil e a securitização dos órgãos e carreiras ganha relevância. No caso de São

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 Capital⁹; e conquanto Nagashi Furukawa tenha promovido uma “nova racionalidade administrativa” (Teixeira, 2009) com a desjudicialização de diversos procedimentos da administração penitenciária, a mais longa 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

⁹ 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 criada carreira - 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-crecimento 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”¹⁰, 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).

¹⁰ 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”¹¹ (Oliveira, Ribeiro e Bastos, 2015).

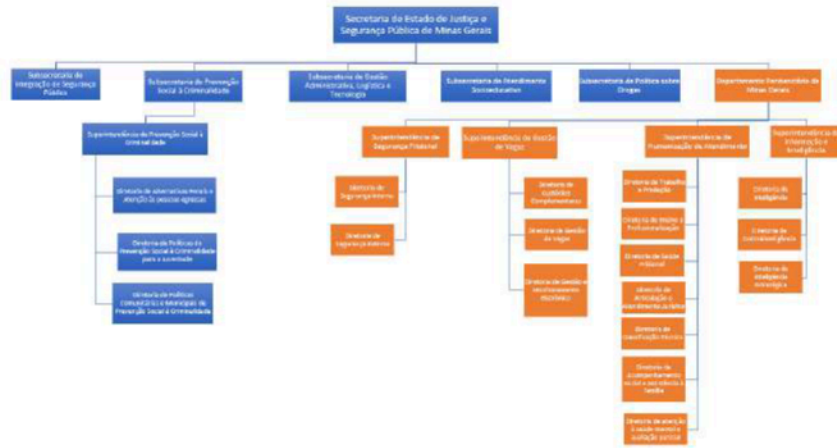
Diante desse cenário, podemos depreender que um dos problemas públicos que orientou o rearranjo da estrutura organizacional na pauta penitenciária foi centralizar o gerenciamento das pessoas privadas de liberdade em um único órgão. Esse processo se deu por meio da transferência da gestão e da custódia 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.

¹¹ 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)

Figura 3: Organograma do órgão da administração prisional em Minas Gerais (2025)¹



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

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Minas Gerais (2025)

A atual estrutura organizacional mineira da pauta prisional vincula o DEPEN/MG à SEJUSP, nas quais são executados os serviços de custódia (segurança, gestão de vagas e inteligência) dos estabelecimentos prisionais, a monitoração eletrônica, e os serviços de garantia de direitos às pessoas privadas de liberdade. Os demais serviços e equipamentos de responsabilização penal estão a cargo da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade: alternativas penais, justiça restaurativa, e atenção à pessoa egressa do sistema prisional. Também é de competência da SEJUSP o sistema socioeducativo e a integração das instituições policiais (polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros), subordinados ao Secretário. As áreas “meio” da gestão atendem a todas as Secretarias.

O caso de Minas Gerais é emblemático da ambiguidade que caracteriza a vinculação da gestão prisional a outra instância que lhe é superior: como sinaliza o próprio organograma, trata-se de uma espera administrativa que, embora sem autonomia, é mais ampla e complexa que o próprio órgão ao qual está vinculado, o que, conseqüentemente, acarreta, por um lado, diversas dificuldades operacionais, e por outro lado, explicita a orientação estratégica dada à política penitenciária, qual seja: sua subsunção aos princípios e práticas da segurança pública.

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)¹². 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:

¹² 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)¹



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 contenção¹³. 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)¹⁴. 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

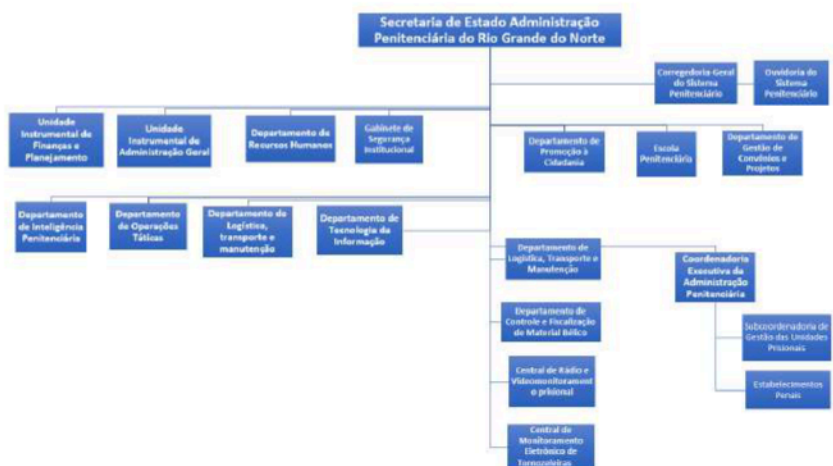
13 Decreto nº 25.017, de 16 de março de 2015, prorrogado pelo por mais 180 dias pelo Decreto nº 25.508/2015251, em 15 de setembro do mesmo ano. Há nova prorrogação no ano seguinte, pelo Decreto nº 25.924, de 16 de março de 2016.

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)¹



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 intervenção¹⁵”, 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:

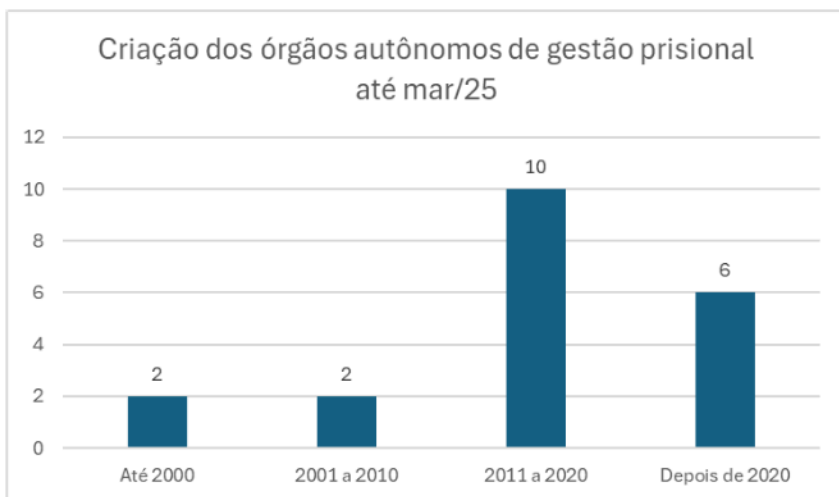
A nova regulamentação muda radicalmente a proposta inicialmente prevista, ampliando as atribuições que seriam realizadas em apoio aos governos de Estado, para uma competência de substituição do poder de gestão do governo estadual pelo período que perdurar a ação (MNPCT, 2023, p. 25).

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. Contribui, 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).

Infere-se, 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 Nacional¹⁶, 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 normas¹⁷ 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”¹⁸.

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

¹⁸ 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 predomi-

minância de membros das corporações policiais à frente dos órgãos gestores, em que pese a baixa aceitação destas corporações junto à população¹⁹. 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

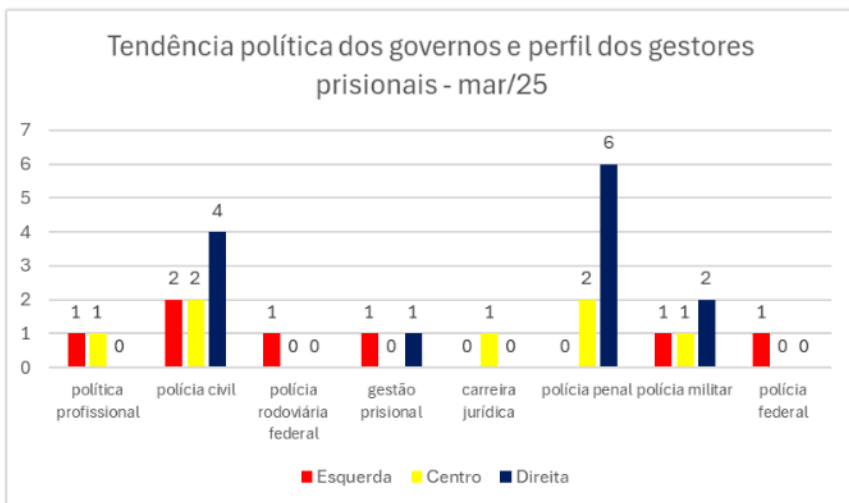
A premissa do trabalho prisional, sem dúvidas, é um trabalho de gestão. Este trabalho, evidentemente, tem como ponto central o tema da segurança – dos servidores, dos presos, das contas públicas, jurídica e por aí vai. Também é, como consequência, manutenção da ordem, no sentido de produzir relações, 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 políticas²⁰ 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)¹



¹ 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/ttm/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-mostra-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. **Touchar 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=&L.BL=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>. 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 Amábilé. “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.