



## A GESTÃO PÚBLICA E O SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Santos, Leandro de Almeida<sup>1</sup>

Lopes, Keilla Petronilia Santos<sup>2</sup>

### RESUMO

A gestão pública condiciona-se em um amplo estudo de caráter político e social, visto que tais temas e definições estão entrelaçados. No decorrer dos anos, desde o início da Administração Pública no Brasil, houve diversas modificações no modo de administrar o poder, com interligações entre os modelos administrativos públicos conhecidos, de tal forma que fluíram de um modelo para outro mantendo algumas das características concernentes a cada um. Este estudo busca demonstrar, através do contexto histórico, os princípios e modelos gerenciais da Administração Pública como uma via para a compreensão da atual gestão pública prisional do país. Utiliza-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental descritiva. Como resultado do estudo, evidencia-se a existência de legislações vigentes que regulamentam o sistema carcerário brasileiro, mas ocorre a necessidade de efetivação das orientações e regras advindas destas legislações, de forma a combater alguns problemas inerentes ao recluso. No decorrer deste estudo foram analisadas as principais legislações e suas repercussões no sistema penitenciário brasileiro. As concussões permeiam pela necessidade de muitas discussões ainda, tanto no meio acadêmico quanto jurídico, profissional e político. As legislações são os primeiros passos necessários para as mudanças nesse sistema e estão bem descritas, mas todo o restante a percorrer parece lento e sem concretude. Mesmo diante de todo o exposto, justifica-se explicar que esta revisão de literatura é a parte inicial de um anseio de um estudo maior do sistema prisional baiano. Posteriormente, pretende-se avançar e contribuir com a implementação das aspirações das legislações já existentes, visto que esta pesquisa mostra que não estão sendo seguidas de forma concreta e eficiente para o cumprimento de seus propósitos.

**Palavras-chave:** administração pública; gestão pública; sistema prisional.

**Área Temática:** Administração Pública e Privada

**E-mail do autor principal:** leandroleogemeos@gmail.com

<sup>1</sup>Graduando em Administração. Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Serrinha-BA, leandroleogemeos@gmail.com

<sup>2</sup>Doutora em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Graduada em Administração pela UEFS. Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Serrinha-BA, keillalopes1@gmail.com

## **1. INTRODUÇÃO**

A gestão pública condiciona-se em um amplo estudo de caráter político e social, visto que tais temas e definições estão entrelaçados. No decorrer dos anos, desde o início da Administração Pública no Brasil, houve diversas modificações no modo de administrar o poder, com interligações entre os modelos administrativos públicos conhecidos, de tal forma que fluíram de um modelo para outro mantendo algumas das características concernentes a cada um.

O presente artigo visa demonstrar, dentro do contexto histórico do país, os princípios e modelos gerenciais de Administração Pública, bem como as influências da Administração Geral, como via para compreensão do estado em que se encontra a gestão pública prisional do país, limitando-se, porém, a um estudo teórico.

Os dados utilizados na produção deste artigo científico provêm de informações de base teórica e documental, alicerçadas em autores renomados da área de Administração Geral e Pública que permitiram buscar o conhecimento acerca do objeto de pesquisa.

A pesquisa está fundamentada em livros e artigos relacionados com o tema, por meio dos quais se buscou compreender a evolução da Administração Geral e da Administração Pública no Brasil. Analisa-se como caminhou a evolução da gestão pública no país em seus modelos gerenciais (patrimonialista, burocrático e gerencial) e o modelo empregado atualmente na gestão prisional.

O presente artigo está assim organizado: uma introdução, onde é iniciada a proposta de discussão do tema; o embasamento teórico, que traz um escopo de autores reconhecidos acerca do tema discorrido, especialmente, sobre: Administração Pública (seus modelos e princípios) e a gestão pública, propriamente, do sistema prisional brasileiro; e, por fim, a conclusão, com considerações sobre o tema analisado; além das referências utilizadas.

## **2. EMBASAMENTO TEÓRICO**

O embasamento teórico desta pesquisa foi estruturado em três pontos, a saber: Administração Pública (modelos e princípios), e Gestão Pública do Sistema Prisional Brasileiro.

### **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública se refere à condição de líder que o Estado (o povo) direcionou para o cargo. A definição atual do Estado está intimamente ligada com a questão institucional. Para que haja a gestão do poder e patrimônio público, é necessário que, antes, haja uma

sociedade e instituições que possam vir a ser regulamentadas por suas leis (BACHTOLD, 2008). Sendo assim, o conceito de Administração Pública se refere ao conjunto de leis, direção, órgãos e agentes públicos que se colocam a serviço do Estado (SILVA, 2011).

A esfera pública não é um termo pré-estabelecido, e sim algo mutável que depende do pensamento coletivo, de forma que não dá para estabelecer julgamentos como o que é bom ou ruim em um serviço, sendo essa alusão de julgamento um resultado do que se espera de determinada situação. Teoricamente, pode-se situar que o público derive do conjunto da sociedade, integrando todos os indivíduos, tornando-se um impulso coletivo. Destarte, também aloja-se nesse conceito tudo aquilo que for de interesse ou prioridade do conjunto populacional que será parte da esfera pública, convertendo-se os demais assuntos à esfera privada (BRESSER- PEREIRA, 2017).

A história da Administração Pública no Brasil foi diretamente influenciada pelos movimentos políticos neoliberais de 1990. A globalização, que se difundia no país, criou ainda mais pessoas que defendiam mudanças das formas de governo. Esse momento foi demarcado como o início da difusão da administração pública no país, mas suas bases tiveram origem no passado, quando, com a inflação e a queda da economia, o neoliberalismo surgiu como resposta a essas questões ao reorganizar a política e criar a participação do Estado Mínimo (COELHO, 2013).

### **2.1.1 Modelos de gestão pública**

A administração pública no país se distingue em modelos que serviram a períodos específicos, conhecidos como: Patrimonialista, Burocrático e Gerencial. O modelo mais antigo, o patrimonialista, refere-se ao poder por meio das terras – daí o nome “patrimonialista” – onde os governantes consideravam as instituições e as terras como seu patrimônio e acreditavam que as outras pessoas deveriam prestar serviços para eles (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ, 2018). Dentre os três, este é o modelo mais arcaico, e, em certas ocasiões, considerado injusto, devido as suas características. Iniciou-se no período colonial e vigorou até os anos 1930.

Assim como nas teorias administrativas, o modelo Patrimonialista, com o passar do tempo, foi-se tornando obsoleto; além disso, passou a ser corrupto e, por vezes, ineficiente. A partir de 1930, entrou em vigor o modelo Burocrático, como subterfúgio para os problemas citados (CAMPELO, 2010). Nesse modelo, tudo foi elaborado metodicamente, de forma a deixar registrada qualquer ação relacionada ao Estado. O modelo Burocrático surgiu como uma forma

de combater a corrupção e de separar os domínios sociais e privativos, baseado na metodologia de Max Weber (BRESER-PEREIRA, 2017).

O formalismo extremo e a burocracia (hoje geralmente relacionada no pensamento popular como algo extenso e demorado, algo contrário à eficiência a que Weber mencionava quando expôs sua teoria) acabaram por derrubar este modelo. No entanto, diversas características do modelo administrativo atual mantêm ainda como base o modelo burocrático, no que diz respeito, por exemplo, ao formalismo, construção de carreira, hierarquia e diversos princípios profissionais baseados em serviços civis profissionais e em regimes burocráticos, por possuírem procedimentos rígidos administrativos (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

O modelo gerencial permitiu maior flexibilidade e um controle descentralizado e mais acessível, voltado para o povo. Há nessa nova norma de gestão uma maior preocupação com o desenvolvimento de políticas públicas para a sociedade em geral, direcionadas para as necessidades do público. Dentre as diversas políticas públicas, a segurança pública destaca-se como um subtipo específico (DAMAZIO, 2010), sendo seus objetivos básicos preservar a vida e garantir a segurança de todos os cidadãos. Entretanto, há uma definição ainda mais específica, voltada para o entendimento da segurança pública como oposto proporcional à taxa de criminalidade de um país.

### **2.1.2. Princípios da administração pública**

Existem alguns princípios que direcionam a administração pública, os quais devem ser seguidos e aplicados em todo o país e são considerados importantes em praticamente todo o mundo (LIMA, 2010). Constitucionalmente, são cinco esses princípios: legalidade, necessidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade diz respeito à lei escrita e a sua superioridade no Estado democrático. Tem como principal objetivo evitar a corrupção dos governantes, pois o Estado se concentra nas suas mãos e de seus funcionários. Se não existissem leis predeterminadas dentro desse princípio, o poder público não teria controle sobre os cidadãos. De acordo com esse princípio, tudo que se refere ao poder público deve ter respaldo em lei e ter conformidade com a Constituição Federal (MEDEIROS, 2013).

Estas leis que devem respaldar o poder público, conseqüentemente, devem ser elaboradas de acordo com as normas do Direito, sendo desenvolvidas precisamente, e as conseqüências citadas. Devido ao princípio da necessidade das leis, que de certa forma complementa o princípio da legalidade, o qual basicamente define que para uma lei ser criada, deve-se antes demonstrar sua necessidade, ao inserir tal norma, preserva-se a criação de leis de

forma aleatórias e supérfluas, pois o princípio da legalidade, embora importante, não garante a justiça das normas, não sendo, portanto, legitimidade sinônimo de justiça (MEDEIROS, 2013).

Outro princípio é a impessoalidade, que deriva da ideia do servidor público, ao atuar, garantir que seus atos, em qualquer nível hierárquico, agem em nome do poder público, ou seja, do Estado de direito. Dessa forma, qualquer ato público, bem como serviços adquiridos pelas pessoas, denomina-se de autoria do Estado. Portanto, o princípio da impessoalidade está presente nos atos internos e externos da administração pública (MOURA, 2012).

Já o princípio da moralidade diz respeito ao funcionário público, e isso já tem mais a ver com o caráter do funcionário do que com a legislação em si. Nesse princípio, é essencial que os funcionários da administração pública hajam de acordo com um conjunto de virtudes ou valores morais reconhecidos pela sociedade, demonstrado através de seu comportamento. A moral, emprega-se, às vezes, como substantivo (“a moral”, com minúscula e artigo definido), para referir-se a um conjunto de princípios, preceitos, comandos, proibições, permissões, normas de conduta, valores e ideais de vida boa que, em seu conjunto, constituem um sistema mais ou menos coerente, próprio de um grupo humano concreto em uma determinada época histórica (CORTINA; MARTINEZ, 2005).

O princípio da publicidade aponta para a clareza de informações e como esta deve ser tornada pública em todos os atos administrativos. Portanto, faz sentido que os atos administrativos sejam submetidos ao conhecimento coletivo (OLIVO, 2015). Apesar disso, há controvérsias existentes quanto ao uso das informações governamentais.

O Modelo de Gestão da Política Prisional apresenta-se com 13 (treze) princípios, a saber; da segurança dos ambientes prisionais; da liberdade como prioridade; das pessoas privadas de liberdade como sujeitos de seus processos individuais e coletivos; dos deveres das pessoas privadas de liberdade e das responsabilidades da Administração Penitenciária; do respeito às diferenças e da qualificação dos sujeitos; dos direitos civis, de informação e segurança individual; da integridade física e mental das pessoas privadas de liberdade; da integridade em trânsito e soltura; das formas de tratamento aos egressos prisionais; da profissionalização do sistema penitenciário e de suas estruturas de gestão; da gestão de conflitos e gerenciamento de tensões; da participação social e, por fim, das políticas para mulheres (MELO, 2016).

## **2.2 GESTÃO PÚBLICA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO**

A Constituição Federal de 1988 afirma que todo indivíduo tem direito à dignidade humana. Como esta é a lei máxima do país, o Código Penal Brasileiro a obedece assegurando

os direitos sem distinção, mas com cautela. Ou seja, no caso de um indivíduo significar ameaça à sociedade, ele deve ser encarcerado, mas não perde seus direitos constitucionais. Respeitando as duas legislações mencionadas, a Lei de Execução Penal (LEP) de 1984 trata de maneira mais descritiva as regras para o sistema prisional nacional.

Segundo Borges e Degrandi (2009), a partir da LEP, a gestão das prisões passa a ser compreendida no modelo de Administração Pública Gerencial explicado no tópico 2.2.1 deste estudo. Além disso, acrescentam os autores que o gestor se constitui um agente público com suas responsabilidades legais e administrativas no estabelecimento prisional, e que essa Lei conduz o sistema prisional num processo de humanização de apenados, assim como delimita o perfil do gestor prisional e dos demais servidores.

Ainda sobre a LEP, Rosário (2010) afirma que é uma legislação extremamente moderna, ao reconhecer um respeito saudável aos direitos humanos dos encarcerados e determinar desde direitos processuais dos presos até o tratamento individualizado, assistência médica, educacional, social, religiosa e material. Acrescenta o autor que a lei vai além da punição do apenado, visando à humanização do sistema prisional e à ressocialização do indivíduo. Também orienta juízes a penas alternativas, como: fianças, serviços comunitários e suspensão condicional. Mas, não passa de apenas aspirações para o sistema prisional, visto que depende de outras medidas onerosas – como a necessidade de ampliação e melhorias no espaço físico das prisões – para que possa garantir a dignidade dessa parte da população.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No decorrer deste estudo foram analisadas as principais legislações e suas repercussões no sistema penitenciário brasileiro. As concussões permeiam pela necessidade de muitas discussões ainda, tanto no meio acadêmico quanto jurídico, profissional e político. As legislações são os primeiros passos necessários para as mudanças nesse sistema e estão bem descritas, mas todo o restante a percorrer parece lento e sem concretude.

Ao longo dos anos, as definições de Estado e do seu poder vêm sendo questionadas diante dos seus resultados no que se diz respeito a sua atuação na sociedade. O sistema prisional é uma das questões mais complexas da realidade social brasileira. Nesse sentido, tornou-se um desafio que envolve toda a segurança pública: justiça penal, políticas criminais, penitenciárias, etc.

Mesmo diante de todo o exposto, justifica-se explicar que esta revisão de literatura é a parte inicial de um anseio de um estudo maior do sistema prisional baiano. Posteriormente,

pretende-se avançar e contribuir com a implementação das aspirações das legislações já existentes, visto que esta pesquisa mostra que não estão sendo seguidas de forma concreta e eficiente para o cumprimento de seus propósitos.

## REFERÊNCIAS

BACHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. Cuiabá: EDUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.

BORGES, A. S.; DEGRANDI, J. O. **O gestor público prisional e sua contribuição na ressocialização de apenados**. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF.  
BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Estado-Nação e formas de intermediação política**. São Paulo: Lua Nova, 2017. p.155-185.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp.**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.

COELHO, R. C. **Administração pública e contexto institucional Contemporâneo**. Módulo I. Brasília: ENAP / DDG - Apostila do Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais – DGO, 2013. 73 p.

CORTINA, A.; MARTINEZ, E. **Ética**. São Paulo: Loyola, 2005.

DAMAZIO, D. S. **O sistema prisional no Brasil: problemas e desafios para o Serviço Social**. Universidade Federal de Santa Catarina – Centro socioeconômico departamento de serviço social, Florianópolis, 2010.

LIMA, M. S. Fundamentos para uma administração pública dialógica. Rio Grande do Sul. **Perspectiva**, Erechim. v.34, n.126, p. 73-84, junho/2010.

MEDEIROS, L. **Princípios básicos da administração pública: poderes, deveres, direitos e responsabilidades**. Colaboração técnica Thiago Marrara; conteúdo, design, diagramação e revisão Milena Neves Ramos, Roberta de Paula, Vanessa Munhoz – São Paulo: FEAUSP, 2013.

MELO, F. A. L. **Modelo de gestão da política prisional**. Departamento Penitenciário Nacional e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Coordenação: Valdirene Daufemback – Diretora de Políticas Penitenciárias. Brasília, 2016.

MOURA, A. F. B. **Os princípios da administração pública brasileira e suas relações com o setor privado**. João Pessoa. Coordenação Institucional de projetos especiais - CIPE, 2012.

OLIVO, L. C. C. **Direito administrativo**. 3 ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

ROSÁRIO, R. A. **A falência no sistema penitenciário brasileiro**. (Monografia). 2010.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. 246 p.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. **Gestão em foco: introdução a gestão pública: princípios e fundamentos**. Governo do Estado, 2018.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional**. 34 ed. São Paulo, Malheiros, 2011.