

# DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA À POLÍTICA PENAL: TRAJETÓRIAS

From Penitentiary Policy to Penal Policy: trajectories

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

## RESUMO

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

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

## ABSTRACT

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

---

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

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

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

## 1. INTRODUÇÃO<sup>22</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## 2. TRAJETÓRIAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

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

Regina Célia Pedroso (2002) registra que nesse período:

A estrutura penitenciária ideal passou a exigir os seguintes quesitos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

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

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

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

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

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

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

Hoje, temos uma Política Penitenciária Nacional.

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

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

---

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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

- BRASIL. **Código Penal – 1890** (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm)
- BRASIL. **Decreto Nº 4.577, de 5 de setembro de 1922**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4577-5-setembro-1922-568497-publicacaooriginal-91852-pl.html#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,preventivas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias>.
- BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil – 1934**). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)
- BRASIL. **Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Exposição de motivos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>
- BRITTO, Lemos. **Systemas penitenciários do Brasil V. I**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924.
- BRITTO, Lemos. **Systemas penitenciários do Brasil V. II**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925.
- BRITTO, Lemos. **Systemas penitenciários do Brasil V. III**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório e conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a proceder ao levantamento da situação penitenciária do país. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano 31, suplemento ao n. 61, 4/6/1976. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04JUN1976SUP.pdf>
- DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas: O caso de Minas Gerais nas áreas de Habitação de Interesse Social e Segurança Pública..** 2018. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- DUTRA, Walkiria Zambrzycki. A questão federativa nas políticas públicas: o caso das políticas penais. In: DUTRA, Walkiria Zambrzycki; DAUFEMBACK, Valdirene; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo (orgs.). **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021, p. 45-55
- FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. São Paulo: IBCCRIM, 2022.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 9 ed., Petrópolis: Vozes, 1991.
- MELO, Felipe Athayde Lins de. **A burocracia penitenciária: um estudo sobre a configuração da gestão prisional no Brasil**. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.
- MELO, Felipe Athayde Lins de; DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de gestão para a Política Penal: começando com uma conversa. In: DE VITTO, Renato C. P.; DAUFEMBACK, Valdirene (Orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018, pp. 11-30.
- MIOTO, Armida Bergamini. Panorama da política penitenciária nacional. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.16, n.63, jul./set. 1979, p. 209-254.

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

## ANEXO

### Legislação consultada

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

