

Entrevista

Serviço Social, Questão Penitenciária e Política Penal: Entrevista com Kalil Dias Lauar

Luiz Antônio Bogo Chies¹

Ana Caroline Montezano Gonsales Jardim²

Kalil Dias Lauar³

Kalil Dias Lauar é autor do livro “O Serviço Social no Sistema Prisional: Comissão Técnica de Classificação, Exame Criminológico e Atuação Profissional”. (Campinas: Papel Social, 2025). É mestre em Segurança Pública e Cidadania pela UEMG (Universidade do Estado de Minas Gerais), pós-graduado em Criminologia e em Política Pública de Assistência Social e Gestão do SUAS, e bacharel em Serviço Social. Atua como Analista Executivo de Defesa Social / Assistente Social da SEJUSP-MG / DEPEN-MG, lotado no Presídio Regional de Teófilo Otoni. Foi coordenador (2021–2023) e comunicador (2023–2025) do Núcleo de Assistentes Sociais do Sistema Prisional (NAS - Prisional), vinculado ao CRESS/MG. Atuou como Assistente Social Perito no Centro de Apoio Médico Pericial do DEPEN-MG e tem experiência como Assistente Social na área da saúde, com atuação em um Núcleo de Atenção à Saúde da Família. Também participou como pesquisador colaborador no

¹ Doutor em Sociologia; Universidade Católica de Pelotas (Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos / Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários [Gitep]); luiz.chies@ucpel.edu.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8556-7820>; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8089974119901042>.

² Doutora em Serviço Social; Universidade Católica de Pelotas (Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos); ana.jardim@ucpel.edu.br; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2785-3121>; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4136541443767690>.

³ Mestre em Segurança Pública e Cidadania; Membro do Núcleo de Estudos Críticos Trabalho e Marxologia (FACE/UFGM); kalillauar@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4012-8359>; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3925468015209534>.

pesquisador voluntário no Núcleo de Estudos Críticos Trabalho e Marxologia (NEC TraMa-UFMG) e exerce a representação do Conselho Estadual de Serviço Social (CRESS-MG) no Comitê de Políticas Penais e Penitenciárias do Estado de Minas Gerais, colaborando na avaliação e implantação do Programa Pena Justa no estado.

Entrevistadores: Luiz Antônio Bogo Chies e Ana Caroline Montezano Gonsales Jardim.

1 – Kalil, obrigado por nos conceder essa entrevista. Para nós é muito importante aprofundar o conhecimento da relação estabelecida entre o Serviço Social e a questão penitenciária. Sua trajetória tem trazido aportes relevantes para a essa área, motivo pelo qual nossa primeira pergunta se relaciona com ela: Como se deu sua aproximação e inserção nesse campo? E, como isso tem impactado na tua trajetória?

Kalil Dias Lauar – Primeiramente, agradeço imensamente o convite e a oportunidade de estar aqui debatendo um tema que é tão caro e urgente para o Serviço Social. Agradeço também pelas generosas referências à minha trajetória.

Quando reflito sobre a gênese da minha inserção nesse campo, consigo traçar conexões bem antigas, marcadas por uma inquietação e um profundo interesse pela questão penitenciária. Curiosamente, o meu primeiro contato real com a brutalidade do sistema prisional brasileiro não ocorreu nos bancos acadêmicos, mas através da música. Na adolescência, ao escutar a música "Diário de um Detento", do grupo Racionais MC's, a descrição visceral que o rap fazia daquela realidade funcionou como um despertar. Desde que desenvolvi a minha consciência crítica sobre a sociedade, carrego uma forte indignação contra a estrutura do sistema penal.

Quando me graduei como assistente social, não imaginava que construiria a minha carreira nas prisões. Minha primeira atuação foi na política de saúde, e a inserção no sistema prisional ocorreu de fato apenas em 2014, por meio de concurso público. Ao transpor os muros, vivenciei o que considero três estágios fundamentais de amadurecimento profissional.

No primeiro momento, fui impulsionado por um desejo quase idealizado de transformar aquela realidade degradante apenas com a força da minha prática imediata. No segundo estágio, ao me deparar com a muralha das precariedades

estruturais, com a sobrecarga de demandas e com as contradições da lógica punitiva, acabei recuando para uma tentativa de apenas "exercer a minha função" dentro das limitações do possível e confesso que foi um período de grande desgaste frente ao peso institucional.

Foi no terceiro estágio que ocorreu a virada de chave. Entendi que o sistema prisional estava na minha trajetória por uma razão política e estrutural profunda. Decidi que não bastava ser apenas um trabalhador absorvido pela máquina burocrática; eu precisava me tornar um pesquisador do cárcere. Compreendi que a pesquisa crítica era o instrumento necessário para não ser engolido pela instituição.

A prisão se manifesta como uma das expressões mais violentas das refrações da questão social. Atuar e pesquisar neste espaço revelou para mim as engrenagens da seletividade penal, entre outras mediações, transformando não apenas a minha práxis profissional, mas a minha própria constituição como sujeito histórico no mundo.

2 – No Brasil o “encontro” entre o Serviço Social e os ambientes prisionais já tem uma história de quase 90 anos, com as primeiras relações ocorrendo a partir da década de 1940 em alguns estados. Como você analisa esse período inicial desse “encontro”?

Kalil Dias Lauar – Analisar esse período inicial é um exercício fascinante de resgate histórico, pois nos revela que o Serviço Social, na verdade, não foi "convidado" pelas políticas penais da época. Nós praticamente "invadimos" e nos infiltramos nas fissuras do sistema prisional.

Historicamente, o Estado brasileiro não tinha um interesse genuíno, a priori, de estruturar a “assistência social”, ou até mesmo o trabalho de Assistentes Sociais, dentro do cárcere. Nossa inserção ocorreu de forma embrionária décadas antes de qualquer regulamentação nacional sólida, como a que viria principalmente com a Lei de Execução Penal de 1984.

A abertura desse campo de trabalho e dessa frente política exigiu um pioneirismo formidável. Quando olhamos para a década de 1940 no Rio Grande do Sul, por exemplo, vemos a figura histórica de Maria Ribeiro Tavares, que fundou o Patronato Lima Drummond e iniciou a atuação na Casa de Correção de Porto Alegre.

Esse trabalho, ainda que carregasse o viés humanitário e assistencialista característico daquele momento pré-Reconceituação da profissão, foi o marco necessário para forçar uma abertura institucional e demarcar o nosso espaço de trabalho.

Em Minas Gerais, a experiência inicial também ilustra perfeitamente essa capacidade de ocupação da categoria. Na Penitenciária Agrícola de Neves (PAN), embora o projeto original de 1937 já idealizasse uma equipe técnica, a inserção real do assistente social ocorreu na década de 1950. É notável que, mesmo num cenário onde fomos empurrados para a engrenagem de controle institucional e disciplina, a profissão demonstrou uma robustez metodológica impressionante. O Serviço Social mineiro daquela época atuou fortemente fundamentado no clássico tripé de "Caso, Grupo e Comunidade", chegando a intervir diretamente na Vila Sapé que um aglomerado de familiares que se formou no entorno da penitenciária, fazendo a mediação entre a instituição prisional e aquela comunidade. Falei disso no meu livro.

Portanto, eu analiso esse "primeiro encontro" como um momento dialético e decisivo. Embora marcado por uma perspectiva inicial de "ajustamento" e moralização do indivíduo, foi a bravura e a ocupação territorial dessas e desses pioneiros que garantiu a institucionalização do Serviço Social nesse ambiente. Ter conquistado esse espaço de trabalho em um cenário hostil, predominantemente punitivista e fechado, é a maior prova histórica do quanto a nossa categoria sempre teve uma vanguarda interventiva.

3 – Já a primeira oficialização, em nível nacional, de uma relação e valorização do Serviço Social nas dinâmicas da execução penal ocorre através da Lei Nº 6.416, de 24 de maio de 1977. Depois, em 1984, veio a Lei de Execução Penal – Lei Nº 7.210 (LEP). Como essas legislações impactaram o “Serviço Social no Sistema Prisional”?

Kalil Dias Lauar – Essa é uma reflexão fundamental para discutirmos a profissão nesse espaço. O advento da Lei nº 6.416, em 1977, que trouxe as primeiras

Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais | v. 5 | nº 2 | e-ISSN 2965-131X [10]
reformas significativas na execução penal rumo à individualização, e, posteriormente, a promulgação da Lei de Execução Penal (LEP), em 1984, não "inauguraram" a nossa presença no cárcere, pois já havíamos ocupado esse cenário. O que essas legislações trouxeram foi uma validação legal e institucional da nossa categoria.

O principal impacto desse arcabouço jurídico foi o reconhecimento oficial, por parte do Estado, de que a execução da pena não poderia prescindir da leitura e da intervenção social. Foi o atestado de que a atuação do assistente social não era um mero "adereço" assistencialista, mas uma necessidade absoluta para a materialização de direitos, ou, pelo menos, para a tentativa de viabilizá-los. É a lei que garante, até hoje, o nosso assento em espaços deliberativos e colegiados, a exemplo da Comissão Técnica de Classificação (CTC), da qual eu tanto falo.

Mas a verdadeira dimensão e a importância dessa validação legal ficam ainda mais evidentes quando fazemos um exercício de imaginação olhando para a categoria: e se não tivéssemos o amparo rígido da LEP? Hoje, vivenciamos uma conjuntura de brutal recrudescimento da política de segurança pública, sobretudo no Sistema Prisional, marcada pelo avanço do punitivismo e pela gestão do encarceramento em massa. Sem essa garantia legal cravada no texto jurídico, penso que, talvez, a nossa categoria já teria sido expulsa ou completamente extirpada desse campo pela violência estrutural da instituição.

Portanto, essas legislações impactaram o Serviço Social ao nos fornecer uma "armadura" institucional. Elas não resolvem sozinhas as mazelas da execução penal, mas funcionam como a nossa principal segurança jurídica, permitindo que continuemos resistindo e existindo, exigindo o acesso a políticas públicas para as pessoas privadas de liberdade e colaborando para, talvez um pouco, impedir que a prisão retorne a um estado de pura barbárie.

4 – Para a área do Serviço Social o chamado “Movimento de Reconceituação” é um marco em termos de um projeto ético-político da profissão. Você pode nos esclarecer sobre isso e sobre as repercussões para a atuação frente à questão penitenciária?

Kalil Dias Lauar – O Movimento de Reconceituação foi, sem dúvida, o grande marco de ruptura na história do Serviço Social latino-americano e brasileiro. De forma sucinta, foi o momento em que a nossa profissão decidiu romper definitivamente com

Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais | v. 5 | nº 2 | e-ISSN 2965-131X [11]
suas bases conservadoras, moralizantes e assistencialistas. Para que isso fosse possível, o Serviço Social se aproximou da tradição marxista, apropriando-se do método materialista histórico-dialético. Essa virada nos permitiu incorporar categorias analíticas fundamentais, como a totalidade, a mediação e a negatividade, que mudaram radicalmente a forma como compreendemos a sociedade e os indivíduos inseridos nela.

No entanto, da mesma forma que a profissão como um todo foi aderindo a esse movimento de forma gradativa, a consolidação dessa perspectiva crítica dentro do sistema prisional também ocorreu mediante um processo gradual e de muita resistência. O cárcere, por sua natureza punitiva e disciplinar, é um ambiente hostil a rupturas.

Ainda assim, o impacto dessa reconceituação na questão penitenciária foi profundo. No meu livro, eu destaco um momento que considero um verdadeiro marco dessa transformação prática dentro dos muros, impulsionado por essa nova direção ético-política. Trata-se da experiência desenvolvida na Penitenciária Feminina da Capital (PFC), em São Paulo, que foi brilhantemente registrada e analisada na obra da professora Andrea Torres.

Esse trabalho documentado por Torres prova que o Movimento de Reconceituação não ficou restrito aos debates acadêmicos; ele desceu para o "chão da unidade". A experiência da PFC mostrou que era possível atuar no sistema prisional recusando o papel de "ajustador de comportamentos" ou de "disciplinador moral". Ali, o Serviço Social passou a operar na perspectiva da garantia de direitos, compreendendo as mulheres encarceradas não como falhas morais, mas como sujeitos atravessados pelas contradições e desigualdades estruturais do capital.

A grande repercussão do Movimento de Reconceituação para a área penitenciária foi nos dar o arcabouço teórico e o Projeto Ético-Político necessários para sobrevivermos institucionalmente. Foi esse movimento que nos ensinou a olhar para a pessoa privada de liberdade através da categoria da totalidade, permitindo que a nossa atuação deixasse de ser um instrumento de controle do Estado para se tornar um instrumento de defesa intransigente dos direitos humanos.

5 – Hoje, quais são os principais desafios para a atuação do Serviço Social nos ambientes prisionais?

Kalil Dias Lauar – Se fôssemos elencar todos os desafios que perpassam o nosso cotidiano, provavelmente passaríamos a vida inteira debatendo. Digo isso porque a própria existência da prisão, em sua materialidade e finalidade, já é, por si só, um desafio estrutural, ontológico e ético imenso para a nossa categoria.

No entanto, se eu puder sintetizar, acredito que o nosso maior desafio é a

contradição inerente ao nosso espaço ocupacional: lidar com a garantia de direitos dentro de uma instituição que é, histórica e estruturalmente, violadora de direitos. É nadar contra uma correnteza muito forte todos os dias.

Atualmente, como eu já mencionei, vivenciamos um recrudescimento brutal das políticas de segurança pública, o que rebate de forma imediata na execução penal através do sucateamento sistêmico das atividades técnicas. As equipes trabalham sob o peso da superlotação carcerária e da escassez de recursos, sendo empurradas pelas administrações para um ritmo de produtivismo alienante e para a burocratização excessiva dos atendimentos. O profissional é constantemente pressionado a realizar uma mera "gestão da miséria" institucional, apagando a dimensão crítica da sua práxis.

Esse sucateamento agrava um outro desafio diário: a disputa entre a "racionalidade" da segurança e a racionalidade técnica. O sistema tenta, a todo momento, capturar o nosso fazer profissional e levá-lo para o viés que reina no senso comum das prisões. A lógica da tranca tenta nos transformar em fiscais do comportamento moral e em peritos de "periculosidade". Em boa parte dos casos, nos afoga na burocracia.

O grande desafio contemporâneo do Serviço Social prisional é resistir a esse engessamento. É conseguir manter a nossa autonomia técnica, recusar o determinismo e continuar enxergando a pessoa privada de liberdade como um sujeito de direitos e de história, exatamente no lugar onde o Estado, embora não de forma declarada, se esforça ao máximo para torná-las invisíveis.

6 – Como a categoria profissional os vêm enfrentando?

Kalil Dias Lauar – A resposta para essa capacidade de sobrevivência e resistência pode ser sintetizada em uma expressão: organização coletiva. É evidente que, ao longo do tempo, nós enfrentamos o movimento dialético das lutas sociais, oscilando entre períodos de forte articulação e momentos de desarticulação, muitas vezes provocados pela própria força esmagadora da instituição penal. Mas é unicamente através do coletivo que conseguimos fazer frente a esse cenário de sucateamento e pressões.

E quando falo em coletivo, não me refiro a um isolamento da classe de assistentes sociais. Uma das características mais potentes e metodológicas da nossa profissão é justamente a interação orgânica com outras categorias e movimentos. Posso citar, como exemplo prático, a minha vivência enquanto coordenador e comunicador do Núcleo de Assistentes Sociais do Sistema Prisional (NAS-Prisional) do CRESS-MG. Esse espaço funcionou, e funciona, exatamente como um lugar de debate, de construção de conhecimento crítico, para a formulação de pautas e para a defesa da nossa representatividade técnica dentro das prisões em Minas Gerais.

Além dos núcleos e dos conselhos de classe, os assistentes sociais figuram historicamente entre os profissionais mais engajados nos movimentos de resistência mais amplos. Nós ocupamos e tensionamos as instâncias sindicais, integramos frentes de pesquisa acadêmica profunda, investigando as relações de trabalho e a saúde no cárcere, e lideramos articulações políticas intersetoriais.

O mais importante a se destacar é que as pautas que levamos para esses espaços coletivos raramente se restringem à defesa exclusiva da nossa profissão. A nossa luta política, teórica e técnica está indissociavelmente ligada à defesa estrutural dos direitos humanos, à denúncia contínua das violações inerentes ao sistema prisional.

7 – Conforme a LEP, a atuação Serviço Social pode tanto ocorrer no âmbito da individualização da pena, quanto em relação à classificação penal, contexto em que emergem os pedidos de exame criminológico. Como você

Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais | v. 5 | nº 2 | e-ISSN 2965-131X [14]
analisa essas possibilidades de trabalho, em dimensões de desafios e potencialidades?

Kalil Dias Lauar – Essa é uma questão em que complexidade renderia, facilmente, uma tese de doutorado. Seria impossível esgotar todo esse debate aqui, mas é importante traçar uma linha divisória muito clara entre o que é diagnóstico e o que virou prognóstico.

Precisamos entender que o Exame Criminológico, em sua gênese conceitual, foi pensado para ser realizado no início do cumprimento da pena. Sua finalidade original era ser um retrato, um diagnóstico inicial do sujeito inserido no sistema,

servindo de base para o planejamento da execução. No entanto, com o passar do tempo, atravessado pelo descaso com a política criminal e pelas precariedades estruturais, esse exame sofreu uma mutação violenta: foi deslocado para o final da pena e assumiu uma característica puramente preditiva.

Essa distorção acabou sendo absorvida pelo senso comum do Sistema de Justiça e validade, de forma muito triste, por instituições e legislações recentes, como vemos agora no retorno da obrigatoriedade do exame. Eu não defendo, sob nenhuma perspectiva, o uso do Exame Criminológico no fim da pena como uma balança para a progressão de regime ou liberação, justamente por essa exigência de prognóstico. O que o Judiciário muitas vezes exige das equipes técnicas é um verdadeiro "exercício de futurologia". É epistemológica e eticamente impossível para um assistente social, um psicólogo ou um psiquiatra prever o futuro, atestando se um indivíduo voltará ou não a delinquir.

Por outro lado, olhando para as dimensões de trabalho, existe aí uma potencialidade que não podemos descartar. Um Estudo Social rigoroso no início da pena, mesmo que o sistema insista em chamá-lo de exame criminológico, é o momento em que podemos mapear a totalidade da vida daquele sujeito, estruturando acesso a políticas públicas e direitos fundamentais. A potencialidade reside em usar a nossa inserção para materializar a garantia de direitos, como eu já disse.

Com a volta da obrigatoriedade do exame, nós somos tensionados a ocupar e disputar esse campo. O nosso desafio colossal, contudo, é travar uma batalha cultural e política para mudar essa concepção moralizante e punitiva que está profundamente enraizada no Judiciário, na sociedade e, muitas vezes, na mentalidade dos próprios

Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais | v. 5 | nº 2 | e-ISSN 2965-131X [15]
operadores do sistema. Precisamos destruir a expectativa da "futurologia" e impor o respeito à nossa autonomia e análise técnica.

8 – Atualmente se fala numa transição e/ou disputa entre a tradicional e hegemônica Política Penitenciária e uma emergente Política Penal e Serviços Penais. Como você analisa esse cenário?

Kalil Dias Lauar – Analisar esse cenário exige, antes de tudo, explicitar o profundo abismo existente entre a sofisticação dos debates teóricos e a dura realidade que opera no chão de fábrica das prisões. É fundamental centrar o olhar no cenário do dia a dia prisional, onde toda construção de política pública voltada ao sistema deve, de fato, se materializar. Na prática cotidiana das unidades prisionais, pelo

menos em todas às quais tenho acesso e contato profissional, absolutamente nada se fala sobre essa disputa paradigmática. Essa "nova" postura e a transição conceitual não estão sendo consideradas ou discutidas na rotina da execução penal. Trata-se de um debate que pulsa na academia e que está formalmente consolidado em documentos, manuais e orientações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mas que não chega ao conhecimento técnico ou operacional de quem atua na base do sistema prisional.

Teoricamente, a disputa ocorre entre duas lógicas incompatíveis de atuação estatal. De um lado, a Política Penitenciária tradicional, um modelo hegemônico que reduz a execução penal à segregação institucionalizada, elegendo a prisão e a contenção física como a resposta central e, muitas vezes, única do Estado. De outro, a emergente Política Penal, que propõe uma visão desvinculada da centralidade do cárcere e compreende a penalização a partir de um ciclo penal completo, perspectiva esta, a meu ver, bem mais interessante e promissora.

O grande problema, no entanto, é que a falta de uma distinção prática e conceitual clara na ponta do sistema faz com que as propostas inovadoras de serviços penais acabem sendo sistematicamente engolidas e neutralizadas pela "vala comum" do projeto hegemônico penitenciário. O modelo mental coletivo dos operadores e da própria sociedade permanece fixado no binômio de que justiça é punição, e punição é sinônimo de prisão. Isso se perpetua porque as prisões são, de fato, como eu costumo dizer, "vários mundos"; ou seja, o Brasil não possui uma política penal nacional uniforme, mas sim uma colcha de retalhos com inúmeros modelos de gestão

Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais | v. 5 | nº 2 | e-ISSN 2965-131X [16]
isolados, nos quais cada estabelecimento prisional é administrado conforme os interesses e as necessidades da direção local.

Portanto, o que vivenciamos, pelo menos até então, é uma verdadeira esquizofrenia institucional: enquanto a macrogestão projeta um Estado voltado para a redução do superencarceramento e para a garantia de direitos como forma de produção da liberdade, a microgestão no chão das unidades, ou até mesmo nas pequenas varas de execução penal, continua reproduzindo um dispositivo centrado no castigo e na neutralização dos corpos. Enquanto essa discussão permanecer restrita aos espaços acadêmicos e normativos e não alcançar a ponta, os vários mundos das prisões continuarão operando sob o império da força, totalmente alheios a qualquer transição paradigmática.

9 – Você teria alguma sugestão para uma agenda de pesquisas necessária no campo da relação entre o Serviço Social e a execução penal?

Kalil Dias Lauar – O sistema prisional, por sua própria natureza de "instituição total" e historicamente opaca, possui imensas lacunas teóricas. Isso ocorre não apenas no Serviço Social, mas em todas as áreas do conhecimento. Embora tenhamos excelentes pesquisadores que investigam o cárcere, nós, que somos trabalhadores inseridos na base do sistema, conseguimos identificar dinâmicas e contradições diárias que o olhar externo, muitas vezes, não alcança.

Portanto, pensar uma agenda de pesquisas necessária para o nosso campo exige valorizar a figura do profissional-pesquisador. Se eu pudesse elencar eixos prioritários e urgentes para essa agenda, destacaria os seguintes pontos:

A Comissão Técnica de Classificação (CTC) e o Exame Criminológico: Embora eu tenha dedicado o meu livro a esse tema, o debate está longe de se esgotar. O sistema está em constante movimento, e os impactos do retorno da obrigatoriedade do exame criminológico exigirão pesquisas contínuas para mensurar como isso afetará a nossa autonomia e a garantia de direitos.

Saúde do Trabalhador e Adoecimento Ocupacional: Essa é uma pauta na qual já estou envolvido atualmente. Precisamos investigar a fundo o adoecimento físico, mental e ético-político dos assistentes sociais e demais servidores. A categoria está adoecendo pelo peso da estrutura punitiva.

Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais | v. 5 | nº 2 | e-ISSN 2965-131X [17]

As múltiplas sociabilidades e mediações no cárcere: A prisão é feita de relações complexas que precisam ser mapeadas com rigor: as relações entre os próprios custodiados, o trato entre custodiados e familiares, o tensionamento entre familiares e servidores, e os conflitos institucionais entre os próprios servidores (*técnica versus* segurança).

A interface com a Política de Assistência Social (SUAS): Há uma carência de estudos robustos que analisem a relação, e muitas vezes a confusão conceitual e institucional, entre o trabalho do Serviço Social na privação de liberdade e a rede externa de Assistência Social.

Participação no Conselho Disciplinar: É urgente pesquisar a inserção e os impactos da atuação do assistente social no Conselho Disciplinar (ou Comissão Disciplinar) dentro da unidade prisional. Esse é o conselho responsável por julgar as

faltas disciplinares cometidas pelas pessoas privadas de liberdade. A nossa presença nesse espaço julgador é uma pauta complexa, permeada por contradições éticas, e que praticamente não possui estudos aprofundados sobre a sua prática.

Tecnologia, teletrabalho e sigilo profissional: Com as inovações e as adaptações recentes (como os atendimentos remotos e o teletrabalho), carecemos de pesquisas que avaliem os impactos dessa mediação tecnológica na qualidade do vínculo com o custodiado e, principalmente, na garantia absoluta do sigilo profissional, uma vez que o profissional pode estar operando de sua própria residência.

O Serviço Social na PNAISP: Há uma lacuna importante sobre a materialidade do trabalho do assistente social na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). Precisamos de pesquisas que analisem os desafios práticos de se garantir o acesso ao SUS e a integralidade do cuidado em um ambiente estruturalmente adoecedor, focando no tensionamento diário entre a promoção da saúde e a lógica punitiva.

Resumindo, a gama de objetos de estudo é vasta. O sistema prisional é um terreno em disputa e, para não sermos esmagados por ele, precisamos produzir um conhecimento crítico, fundamentado na nossa prática e comprometido com a transformação dessa realidade.

Artigo

Política Penal e Serviços Penais: um novo paradigma para o *jus puniendi* no Brasil?

*Penal Policy and Penal Services: a new paradigm for the *jus puniendi* in Brazil?*

Luiz Antônio Bogo Chies¹ / Valdirene Daufemback² / Felipe Athayde Lins de Melo³
Andréa da Silva Brito⁴ / Walkiria Zambrzycki Dutra⁵ / Simone Schuck da Silva⁶
Ítalo Barbosa Lima Siqueira⁷ / Lucia Maria Bertini⁸

Resumo: Reconhecendo que desde 2014, sob a denominação de Política Penal e Serviços Penais, vêm sendo propostas e induzidas novas perspectivas para atuação do sistema penal, o texto apresenta resultados de pesquisa que partiu do seguinte problema: Está o Brasil frente a um novo paradigma de política associada ao *jus puniendi*? Como estratégia metodológica utilizou análise documental e de conteúdo sobre um *corpus* que, dado seu contexto, enfeixa proposições dessa política e serviços. Nos referenciais teóricos destacam-se a racionalidade penal moderna, evidenciada pelo criminólogo Alvaro Pires, e, nas análises mais amplas, a teoria sociológica de Pierre Bourdieu, além do paradigma da complexidade, com Edgar Morin. Os resultados sustentam tanto a existência de um novo paradigma de política, contudo em construção e em disputa, como oferecem contribuições para outras perguntas: Por que necessitaríamos de um novo paradigma? Como essa política se relaciona com políticas afins, tais como a Criminal e a de Segurança Pública?

Palavras-chave: Execução Penal; Política Penal; Política Penitenciária; Política Pública.

¹ Doutor em Sociologia; Universidade Católica de Pelotas (Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos / Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários [Gitep]); luiz.chies@ucpel.edu.br ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8556-7820> ; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8089974119901042> .

² Doutora em Direito; Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN); valdirene.daufemback@hotmail.com ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3028-0838> ; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3782283455301559> .

³ Doutor em Sociologia; Universidade Federal de São Carlos (Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos [GEVAC]); felipemelo@ufscar.br . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1409-0188> ; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0220359546520759> .

⁴ Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos; Mestre em Direito e Poder Judiciário; Conselho Nacional de Justiça (CNJ); andrea.brito@cnj.jus.br ; ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1296-6602> ; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2363111693723760> .

⁵ Doutora em Ciência Política. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/UFGM) e Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN); walkiriazdutra@gmail.com ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9239-7348> ; Currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/1234590805022946> .

⁶ Doutora em Direito; Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN); sschucksilva@gmail.com ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4687-2405> ; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1061552527216696> .

⁷ Doutor em Sociologia; Universidade Federal do Ceará (Laboratório de Estudos da Violência [LEV] / Laboratório de Gestão de Políticas Penais [LabGEPEN]); italolimasiqueira@gmail.com ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9958-7101> ; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9672395523808184> .

⁸ Doutora em Psicologia; Universidade Federal do Ceará (Grupo de Pesquisas e Intervenções sobre Violência, Exclusão Social e Subjetivação [VIESES/UFC] / Laboratório de Gestão de Políticas Penais [LabGEPEN]); lubertini.ce@gmail.com ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7498-6640> ; Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1310420364745804> .

Abstract: Recognizing that since 2014, under the name of Penal Policy and Penal Services, new perspectives for the operation of the penal justice system have been proposed and encouraged, this text presents research results that started from the following problem: Is Brazil facing a new policy paradigm associated with *jus puniendi*? As a methodological strategy, documentary and content analysis was used on a *corpus* that, given its context, encompasses propositions of this policy and services. The theoretical framework highlights modern penal rationality, as evidenced by criminologist Alvaro Pires, and, in broader analyses, the sociological theory of Pierre Bourdieu, as well as the paradigm of complexity, with Edgar Morin. The results support both the existence of a new policy paradigm, albeit under construction and in dispute, and offer contributions to other questions: Why would we need a new paradigm? How does this policy relate to related policies, such as Criminal and Public Security policies?

Keywords: Criminal Enforcement; Penal Policy; Penitentiary Policy; Public Policy.

1- Introdução⁹

Neste texto adotamos como premissa e eixo das reflexões e análises o entendimento de que, em termos de política(s) pública(s), o principal foco analítico está na identificação do tipo de problema que ela visa corrigir e/ou com o qual se relaciona (Souza, 2006, p. 40). Assim procedemos porque nosso objeto de estudo envolve o perquirir de problemas, questões, sentidos e orientações que se vinculam à(s) política(s) brasileira(s) associadas ao *jus puniendi* – poder exclusivo e soberano do Estado de aplicar sanções e penas a indivíduos ou entidades que violam leis e normas –, considerando a vigência, ainda hegemônica, de uma Política Penitenciária e a emergência, como contraponto a essa, de uma outra perspectiva de ações, programas, diretrizes e alocações de recursos, a qual se tem denominado de Política Penal e Serviços Penais.

O problema de pesquisa se enfeixa no questionamento acerca de estar, ou não, o Brasil frente a um novo paradigma¹⁰ de política associada ao *jus puniendi*. Interrogação que se desdobra em múltiplas outras, tais como: por que necessitaria o país de um novo paradigma? No que consistem a Política Penal e os Serviços Penais e como se diferenciam da Política Penitenciária? Como estão coexistindo estes

⁹ Este texto foi elaborado no âmbito do “GT – Conceito de Política Penal”, linha de pesquisa do Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN), que integra o Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB), e faz parte de uma agenda de investigações e discussões, com outros resultados e textos já publicados a partir da “Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais”.

¹⁰ Partimos, no problema de pesquisa, do considerar um paradigma com base nas lições de Thomas Kuhn (1997): como conhecimento/ideias (consensuado) que fornece problemas e soluções modelares.

paradigmas? Como a Política Penal se relaciona com políticas afins, tais como a Criminal e a de Segurança Pública?

Para que se sustente a pertinência do problema e das interrogações propostas, duas trajetórias devem ser levadas em consideração. A primeira diz respeito à gradual estruturação da Política Penitenciária nacional, que entendemos se consolidar em 1984, especialmente a partir da Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84 – LEP); a segunda, com ênfase a partir de 2014, vincula-se a emergência e visibilização da Política Penal e Serviços Penais.

Quanto à primeira, são significativos os registros e relatos da jurista Armida Bergamini Miotto (1979; 1983), que atuou como Assessora para Assuntos Penitenciários no Ministério da Justiça durante a década de 1970. Miotto, em texto de 1979, afirma:

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).

Quanto aos órgãos, vale o destaque que faz para os de nível federal, ou seja: o Departamento Penitenciário Federal (depois [1984] Departamento Penitenciário Nacional [DEPEN]; atualmente [2023] Secretaria Nacional de Políticas Penais [SENAPPEN]) e o Conselho Nacional de Política Penitenciária (depois [1984], a ainda hoje, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária [CNPCCP]), ambos criados pelo Decreto 76.387/1975, o primeiro implantado em 1976 e o segundo em 1980 (Miotto, 1979, p. 233-234).

Também é relevante registrar que Miotto considera o ano de 1924, com o Decreto 16.665, que regula o livramento condicional e cria o Conselho Penitenciário – a ser constituído no Distrito Federal e nos Estados – como o marco inicial de, “sem prejuízo da autonomia dos Estados, vir a ser homogeneizada [em nível nacional] a execução penal” (Miotto, 1983, p. 26)

Nesse contexto, verifica-se que o termo penitenciário/penitenciária opera como o adjetivo que qualifica ou especifica os substantivos Departamento, Política e Conselho, indicando, portanto, o âmbito do problema/questão com o qual se relacionam.

Ainda que se considere que Miotto, como relevante membro do campo do Estado¹¹ no período precedente à promulgação da LEP, defendesse que o termo penitenciário/penitenciária abarcava conteúdos mais amplos do exercício do *jus puniendi* e, portanto, deveria ser desassociado de uma sinonímia exclusiva com a prisão (Miotto, 1975a, 1975b), sequer ela deixou de caracterizar a questão penitenciária como circunscrita aos problemas estruturais e dinâmicos na privação da liberdade, tais como higiene, limpeza, alimentação, ociosidade, trabalho etc. (Miotto, 1975a, p. 30).

Logo, é com base nessa trajetória que se permite que a atual Política Penitenciária no Brasil seja caracterizada como:

[...] 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 (Ferreira, 2022, p. 31-32).

Ainda sob a perspectiva da trajetória é relevante a observação de Fernando Salla (1999, p. 25–37) no sentido de que o sistema prisional brasileiro se estruturou a partir de uma racionalização administrativa de inspiração estrangeira, porém sem romper com as práticas autoritárias e excludentes herdadas da sociedade escravocrata. Essa modernização foi essencialmente burocrática e manteve a prisão como eixo da política punitiva nacional.

Já em relação a segunda perspectiva, não obstante fosse pertinente recuar a alguns antecedentes, é relevante destacar, com base em registros como os de Tatiana Whately Moura (2023) e de Felipe Athayde Lins de Melo (2024), que um significativo impulso para a formulação de novas bases para uma política nacional associada ao *jus puniendi* está no o projeto de cooperação BRA/14/011, estabelecido no período de 2014-2018 entre o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Tal cooperação, como enfatiza

¹¹ Acompanhando Pierre Bourdieu (2014), o Campo de Estado é um setor particular do Campo do Poder (2014, p. 50), no qual seus membros exercem poderes de centralização das forças físicas e simbólicas e constituindo um objeto de lutas que está inseparavelmente acompanhado pela construção do espaço social unificado em torno de seus interesses específicos (2014, p. 176).

Melo, viabilizou a contratação de consultorias que “desenvolveram produtos que apresentavam bases conceituais e estruturantes, fundamentadas em experiências nacionais e internacionais, para uma nova abordagem das políticas penais no Brasil” (2024, p. 53). Conforme Moura:

Essa parceria entre DEPEN e PNUD representou um marco na adoção de uma nova gramática na política penal brasileira, permitindo a formulação de políticas públicas orientadas para a redução do encarceramento no país e para a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade (2023, p. 161).

Nesse processo vem à público, em 2018, tanto um primeiro conceito de Política Penal, bem como de Serviços Penais, esboçados em instigante texto produzido por Melo e Valdirene Daufemback (2018). Estes passam a ser incorporados em outras publicações e, em 2023, o conceito de Política Penal é oficializado na Resolução 488 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023a), a qual instituiu a “Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade”. Dispõe ela, no Parágrafo único do Artigo 3º:

Compreende-se por políticas penais o conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve medidas de privação de liberdade em diferentes regimes, alternativas penais, audiências de custódia, serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, as quais demandam a implantação de equipamentos públicos específicos e a qualificação de servidores penais aptos para sua execução (CNJ, 2023a, s.p).

Em realidade, a partir de 2016, com as ebulições e transições nas esferas do governo federal decorrentes das ações contra a presidenta Dilma Rousseff, o protagonismo na formulação da Política Penal passa ao CNJ, o qual também firma acordo de cooperação com o PNUD: BRA/18/019. Por fim, nessa síntese de um percurso, em 2023 tanto o DEPEN tem sua denominação alterada, incorporando a perspectiva da Política Penal, como Secretaria Nacional desta (SENAPPEN), como retorna-se a uma maior integração desses atores no desenvolvimento da nova política público-social.

É, portanto, a compreensão dessas trajetórias, bem como o cotejo das perspectivas políticas que representam, além de sua convivência no cenário atual do Brasil, que justificam a pertinência desse estudo, com as interrogações já expostas.

Quanto aos referenciais teóricos e epistemológicos da pesquisa, destacam-se as compreensões da racionalidade penal moderna, evidenciada e proposta pelo criminólogo Alvaro Pires (2004). Como um sistema de pensamento, ela está ligada a

um conjunto de práticas institucionais e “produz um *ponto de vista* que contribui para construir um subsistema jurídico específico, o sistema penal moderno, e para justificar a forma específica que ele assume” (Pires, 2004, p. 40). Três princípios diretores podem ser identificados na racionalidade penal moderna: o direito de punir; a pena substancializada como sofrimento (é, e dever ser, aflitiva); a proteção da sociedade por meio do sistema penal.

Quanto a este último, Pires esclarece que a proteção da sociedade é concebida de “modo hostil, abstrato, negativo e atomista” (2004, p. 43):

Hostil, por representarem o transgressor como um inimigo de todo o grupo e por estabelecerem uma equivalência necessária (mesmo ontológica) entre o valor do bem ofendido e o grau de sofrimento que se deve infligir ao transgressor. Abstrato porque, mesmo reconhecendo que a pena causa um mal concreto e imediato, concebem que esse mal produz um bem imaterial e mediato para o grupo (“restabelecer a justiça pelo sofrimento”, “reforçar a moralidade das pessoas honesta”, “dissuadir o crime”). [...]

Negativo, já que essas teorias, como já dito, excluem qualquer outra sanção ou medidas que vise reafirmar a norma por meio de uma ação positiva (reparação pecuniária, tratamento em liberdade etc.). E atomista, enfim, porque a pena – na melhor das hipóteses – não deve se preocupar com os laços sociais concretos entre as pessoas a não ser de forma secundária e acessória (Pires, 2004, p. 43)

Assim operando, outra característica da racionalidade penal moderna é se constituir como “um obstáculo epistemológico ao conhecimento da questão penal e, ao mesmo tempo, à inovação, isto é, à criação de uma nova racionalidade penal e de uma outra estrutura normativa (Pires, 2004, p. 43).

Nesse sentido, a principal hipótese dessa pesquisa é de que a Política Penal se tem apresentado como um novo paradigma na medida em que busca romper com a racionalidade penal moderna, superando-a como obstáculo epistemológico, para se configurar como potência de criação de uma nova racionalidade penal e de uma outra estrutura normativa.

Ainda quanto aos referenciais teóricos, em aspectos mais relacionado com a execução penal, registra-se também a inclusão do garantismo radical, quanto à questão penitenciária, exposto por Iñaki Rivera Beiras (2019), e, em relação às análises mais amplas, destacamos tanto a teoria sociológica de Pierre Bourdieu, como percepções do paradigma da complexidade, a partir de Edgar Morin.

Quanto ao desenvolvimento da pesquisa que subsidia o texto, além da reflexividade coletiva de seus autores em relação às interrogações decorrentes do problema (toda[o]s com atuação acadêmica e/ou técnico-especializada no campo das políticas público-sociais que se associam ao *jus puniendi*, e, alguns, diretamente envolvidos nos processos de cooperação estabelecidos com o PNUD), também se adotou como metodologia principal a análise documental – estimulada pelas orientações de André Cellard (2012) e com aproximações às estratégias de análise de conteúdo (Bardin, 2016) – sobre um *corpus* de documentos que, entendemos, enfeixa proposições da Política Penal e Serviços Penais, o qual se apresenta no seguinte Quadro:

Quadro 1 – *Corpus* documental de análise da pesquisa (*)

Ano da publicação	Título	Autoria
2020	Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas	DEPEN(**), PNUD (***)
2020	Caderno de gestão dos escritórios sociais I: Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas	DEPEN, PNUD
2020	Caderno de gestão dos escritórios sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional	DEPEN, PNUD
2020	Caderno de gestão dos escritórios sociais III: Manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais	DEPEN, PNUD
2020	Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros gerais	CNJ (****)
2020	Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada	CNJ
2020	Manual de gestão para as alternativas penais	DEPEN, CNJ, PNUD
2020	Guia de formação em alternativas penais I: Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil	DEPEN, CNJ, PNUD
2021	Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional	DEPEN, CNJ, PNUD
2022	Comitês de políticas penais: guia prático para implantação	CNJ, PNUD
2023	Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade: Resolução CNJ nº 488 de 2023	CNJ, PNUD, SENAPPEN (*****)
2024	Guia de implementação do serviço APEC	CNJ, PNUD, SENAPPEN

Notas: (*) Os dados registrados levam em consideração as Fichas Catalográficas dos documentos; (**) Departamento Penitenciário Nacional, (***) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (****) Conselho Nacional de Justiça, (*****) Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Fonte: Compilado pelos Autores, 2026.

A seleção desse *corpus* documental levou em consideração um conjunto de diretrizes oficiais (cerca de 150 documentos), entre normativas e orientações, manuais e publicações (boletins, informes, relatórios), guias etc., que está associada à Política Penal e Serviços. Tais diretrizes têm por caráter a definição da atuação de entes do Estado e da sociedade civil, a partir da ampliação de protagonismos na pauta da Política Penal. A produção delas se intensificou a partir de 2019, por meio do já referido acordo de cooperação internacional com o PNUD (todos os documentos podem ser consultados na página do Programa Fazendo Justiça, do CNJ: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/>).

Dado o quantitativo documental existente, nessa etapa de pesquisa se privilegiou aqueles que pudessem melhor expressar as perspectivas da noção já oficializada (e antes citada) como caracterizadora da Política Penal (CNJ, 2023a, s.p), ou seja, vinculada à responsabilização penal e, para além das medidas de privação de liberdade, que envolvem as alternativas penais, audiências de custódia, serviços de monitoração eletrônica, serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, demandando a implantação de equipamentos públicos específicos e a qualificação de servidores penais aptos para sua execução. Logo, é a análise desses documentos que poderá evidenciar se existem, ou não, princípios, instrumentos, finalidades e órgãos que permitem serem compreendidos como elementos que caracterizam um novo paradigma de política associada ao *jus puniendi*, sobretudo por não se caracterizarem como uma proteção da sociedade hostil, abstrata, negativa e atomista.

Considerando as orientações de Cellard (2012), a análise documental focaliza questões atinentes ao contexto dos documentos, autoria, natureza, seus destinatários, sua confiabilidade, seus conceitos-chaves e lógica.

Nesse sentido, para todos eles alguns elementos e dimensões são considerados comuns. O contexto, por exemplo, é o do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional das configurações prisionais brasileiras – situação oficializada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na primeira decisão liminar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, em setembro de 2015 – o qual enfeixa os principais eixos da questão penitenciária brasileira, sejam decorrentes de uma trajetória histórica, sejam contemporâneos.

Quanto à autoria e natureza, é pertinente as enfocar a partir da perspectiva do Campo do Estado e, assim, reconhecer que tanto a autoria institucional de cada documento – DEPEN e CNJ, mediante acordos de cooperação com o PNUD, e não obstante as passíveis individualizações pessoais por meio da atuação de consultore(a)s –, bem como a natureza deles – manuais, guias, cartilhas –, constituem-se como Atos de Estado, ou seja: “atos políticos com pretensões a ter efeitos no mundo social” (Bourdieu, 2014, p.39).

Dessa perspectiva também decorre a confiabilidade deles e o entendimento de que seus destinatários privilegiados são todos aqueles que se relacionam com os órgãos da execução penal – LEP, Art. 61 –, bem como setores dos Poderes Executivo (nacional, estaduais, distrital e municipais) e Judiciário, além da sociedade civil que, diretamente, são chamados ao enfrentamento da questão penitenciária e dinamização das proposições da Política Penal e seus Serviços.

Com tais considerações, a análise mais detalhada dos documentos, a ser apresentada adiante (quando também serão detalhados os procedimentos de análise do conteúdo), terá especial ênfase nos conceitos-chaves e lógica de cada conjunto.

Prosseguimos esse texto propondo, inicialmente, uma reflexão acerca da necessidade de um novo paradigma no Brasil para, então, apresentar a análise realizada em relação ao *corpus* documental.

2 - Por que precisamos de um novo paradigma associado ao *jus puniendi*?

Nossa resposta leva em consideração a trajetória de construção, institucionalização e dinamização da vigente e hegemônica Política Penitenciária brasileira. É importante se recorrer à perspectiva da trajetória, no sentido destacado por Pierre Bourdieu, pois “Dizer ‘trajetória’ é dizer ‘movimento num espaço’ – o espaço social” (2025a, p. 81) – e nele identificar e reconhecer sentidos, além de agentes e forças atuantes.

Como destacado por Carlos Aguirre (2009), o Brasil, assim como outros nascentes estados sul-americanos nas primeiras décadas do século XIX, incluiu a prisão – a adesão ao imaginário da pena privativa de liberdade – como um signo de modernidade, ou de, ao menos, oferecer a aparência de ser moderno (Aguirre, 2009, p. 36). Não obstante, para o caso brasileiro essa estratégia foi, já de início,

frontalmente incongruente com sua permanência como Estado dinástico e escravista, no qual a punição, menos do que uma responsabilização penal, privilegia o controle social seletivo em termos de submissão aos poderes soberano e senhoriais, segregação e exclusão.

Para Manoel Barros da Motta (2011), é em 1831, com o início da Regência, que realmente se implanta o carcerocentrismo 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 (Motta, 2011, p. 104).

Em nossa perspectiva, esse será o período inaugural de uma trajetória que tem mantido o Brasil na dependência de um equívoco quanto à questão central para uma política pública que se associe ao *jus puniendi*, sobretudo na contemporaneidade, dado o conteúdo da vigente Constituição Federal, que nos estabelece e reafirma como um Estado Democrático de Direito.

Pode-se traduzir essa trajetória a partir do estímulo a dois vetores – um de orientação intelectual e teórico-política; outro, operacional, prático e pragmático – que estarão (e estão) em constante diálogo.

Quanto ao primeiro, Motta (2011) já nos permite identificar o quanto, para diretores de estabelecimentos prisionais e penitenciariastas brasileiros do século XIX, as viagens ao exterior (em busca dos modelos prisionais dos Estados Unidos e da Europa) operaram como dispositivos de saber-poder (2011, p. 135). Com esta base é que o saber nacional especializado sobre a punição moderna foi sendo construído. Salla (2006), ao realizar um balanço sobre a produção do saber sobre as prisões no Brasil, reforça o entendimento de que até 1970 tal produção esteve mais vinculada:

[...] a expressão das inquietações dos agentes diretamente envolvidos com a gestão do aparato de controle social, em particular a polícia e as prisões. 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 (2006, p. 109).

Essa produção intelectual envolve, em muito, médicos e juristas e se identifica tanto uma sedução pelos modelos estadunidenses e europeus (os quais, no máximo, mereceriam algumas adaptações ao Brasil), como a irreflexividade sobre as contradições estruturais internas do país. Ou seja, tal saber é produzido com significativa presença de obstáculos epistemológicos e a centralidade do saber

jurídico, de índole positivista, como reitor de análises. Quanto aos obstáculos epistemológicos, em especial os das idealizações da ordem e das crenças no Direito (fenômeno jurídico-normativo estatal) como instância absoluta de produção da ordem (Chies, 2014, p. 45). Tem-se, portanto, que em relação à punição o campo intelectual nacional, desde seu nascedouro – e com repercussões no campo político –, configurou-se a partir da já mencionada racionalidade penal moderna (Pires, 2004).

Em paralelo, o carcerocentrismo inaugurado com a Regência (em 1831) estimula, desde então, a insustentável ilusão de uma (pseudo)modernidade punitiva, usando de orientações diretivas de inclinação federalista¹², mas com fragilidades na capacidade de efetivar recursos financeiros para sua execução. Ao longo da trajetória nacional, uma peculiar questão federalista penitenciária se caracterizará como um desafio central na Política Penitenciária brasileira.

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).

Com o advento da República ocorre o que Motta denomina de triunfo da penalidade carcerária (2011, p. 295). Já Gizlene Neder (1994) afirma que, finalmente, “a *punição* passa a ser articulada enquanto *sistema penal* a partir do primeiro código penal 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).

Não obstante, como observa Miotto (1983), a primeira Constituição da república conferiu ampla autonomia para os Estados legislarem, do que resultou “grande variedade de princípios e de orientação processualística” (1983, p. 25): “Desse modo, cada Estado executava a pena como entendia acertado, e conforme as suas possibilidades quanto a edificações, instalações e pessoal” (Miotto, 1983, p. 25).

¹² É possível reconhecer tal “inclinação federalista” já desde esse momento pois, seguindo Walkiria Zambrzycki Dutra (2018), 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.

Para esse contexto, Miotto registra dado que é importante em relação ao segundo vetor que compõe a trajetória brasileira – operacional, prático e pragmático:

Alguns Estados regulamentaram seus serviços prisionais ou a sua Penitenciária ou a sua Casa de Correção, como também se dizia na época. O Diretor da Penitenciária ou da Casa de Correção era um militar ou era um funcionário policial de certa categoria. Houve também algumas construções que na época foram consideradas modelares.

Em outros Estados, porém, era diferente, chegando-se a verificar total empirismo e sérias carências. À testa da prisão, estava quem quer que aceitasse o espinhoso e não honroso encargo. (Miotto, 1983, p. 25-26).

Com a Constituição de 1934 foi estabelecida competência privativa da União legislar sobre o regime penitenciário, mas, já em 1937, retornou-se a delegar aos Estados suprir lacunas da legislação federal nessa área.

Nesse período alguns Estados começam organizar estruturas específicas de gestão penitenciária. São exemplos: Rio Grande do Sul, a partir do Decreto 7.601, de 1938, criando a Diretoria de Presídios e Anexos; e São Paulo, que em 1943 (com o Decreto-Lei 13.298) cria o Departamento dos Presídios do Estado. Contudo, mesmo estruturas específicas, ainda explícita ou implicitamente vinculadas às corporações policiais, como é o caso sul-rio-grandense, que só desvincula administrativamente as prisões da Polícia Civil em 1968, com a criação da Superintendência de Serviços Penais (SUSEPE), pelo Decreto 18.951.

É também nesse contexto que Felipe Athayde Lins de Melo, focalizando a trajetória de São Paulo, identifica a gênese do que, gradualmente, configurará a burocracia penitenciarista:

[...] que se caracteriza tanto como um corpo profissional especializado, embora fragmentado não restrito a categorias profissionais específicas, cujos saberes e práticas se realizam, sobretudo, operando as mediações entre os diferentes ordenamentos que a atravessam; quanto como um complexo de fluxos de procedimentos e interfaces entre aqueles ordenamentos (2020, p. 25).

Sob uma perspectiva ampla, os principais ordenamentos que moldam, são operacionalizados e, também, colocam-se em disputa são o da Segurança e o da Justiça, que assim se caracterizam:

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).

Por estar diretamente associada à gestão e à dinamização das configurações prisionais, a burocracia penitenciária não só tende a estar focada na tríade vigilância, custódia e segurança das pessoas privadas de liberdade e dos estabelecimentos penais, como, também, a interpretar que a questão penitenciária se restringe aos problemas estruturais e dinâmicos na privação da liberdade, tais como higiene, limpeza, alimentação, ociosidade, trabalho etc.

E mesmo o ordenamento da Justiça se revela significativamente conectado com a racionalidade penal moderna, motivo pelo qual, como observa Pires, em diferentes momentos:

Mesmo as comissões de reforma mais inovadoras que encontrei não conseguiram legitimar suficientemente as proposições e não avançaram em vários pontos importantes para reduzir a prisão. Elas pareciam com essa imagem da serpente que morde o seu próprio rabo. Isso não significa que não houve boas e até excelentes proposições. Muitas delas foram feitas, mas aí foram bloqueadas mais adiante pelas ideias das teorias da pena (Pires *apud* Gisi *et al.*, 2017, p. 140).

O subsequente impulso para a configuração de uma política nacional é desencadeado na década de 1970, em especial pelo Ministério da Justiça e por decorrência da “Comissão Parlamentar de Inquérito [CPI] destinada a proceder ao levantamento da situação penitenciária do País”, instalada em 1975 (CD, 1976).

Ainda que se possa sustentar que existiam, nesse contexto, setores e atores interessados em alterar o carcerocentrismo hegemônico, os princípios, instrumentos, finalidades e órgãos que resultaram desse processo não o modificaram, dado que era a prisão, em si, o eixo das ações. O próprio relatório da CPI explicita:

Ao analisar a situação penitenciária do País, fê-lo a C.P.I à luz de dupla perspectiva. Além de tomar depoimentos e de inspecionar prédios e instalações, regime prisional, garantias e direitos do prisioneiro, trabalho e alimentação. prática de esportes, tratamento médico – todos os aspectos, em suma, da vida prisional –. empenhou-se no diagnóstico dos efeitos da prisão sobre a personalidade do recluso. em confronto com o objetivo da pena privativa de liberdade, destinada, nos termos do novo Código Penal (art.), a exercer sobre o condenado "uma individualizada ação educativa, no sentido de sua recuperação social" (CD, 1976, p. 1).

A instalação do Conselho Nacional de Política Penitenciária, em 1980, pelo Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel (que havia sido o relator da CPI de 1975-1976),

observou a mesma orientação: resolver o problema penitenciário, como uma questão acerca das prisões (Pereira, 2014, p. 252-253).

A partir de então se pode analisar os órgãos nacionais da Política Penitenciária sob a perspectiva da dependência da trajetória (*path dependence*), ou seja: “uma vez definido um caminho, há a atuação de mecanismos autorreforçantes que fazem com que a matriz institucional fique ‘trancada’ (*lock in*) em uma trajetória, mutável apenas por meio de uma ruptura institucional” (Costa, 2019, p. 1368).

E nos últimos 40 anos vimos um fluxo de retroalimentações: do carcerocentrismo original, ambos os vetores o reforçam, seja pela racionalidade penal moderna, seja pelas conveniências de uma burocracia penitenciarista. As instituições atuam sob pressões que obstaculizam sair de uma dependência da trajetória e mesmo reformas e inovações acabam bloqueadas pelas ideias das teorias da pena.

Os dados nacionais corroboram a tese de que a política contemporânea não pode ser reduzida à administração das prisões. Segundo o CNJ, há 1.502.535 execuções penais em tramitação, das quais 854.652 dizem respeito às penas privativas de liberdade e 292.280 às penas alternativas (CNJ, 2026). Embora a prisão ainda represente a modalidade mais expressiva de responsabilização penal, o elevado número de execuções relacionadas às alternativas penais evidencia que parcela relevante da atuação estatal ocorre fora dos estabelecimentos prisionais. Em consequência, a formulação de políticas públicas deve contemplar não apenas a gestão penitenciária, mas todo o conjunto de serviços e estruturas voltados à responsabilização penal, reforçando a transição de uma lógica estritamente penitenciária para uma política penal abrangente.

Necessitamos, assim, um novo paradigma associado ao *jus puniendi* no Brasil não só porque a vigente e hegemônica Política Penitenciária é incompatível com a Constituição cidadã e democrática de 1988, mas porque toda a trajetória nacional – desde 1822 até hoje – está repleta de evidências das inadequações do que foi feito e do que não foi feito para fins de efetivar punições e responsabilizações sem efeitos colaterais de indignidade humana e fomento à violência e à criminalidade.

Concordamos, portanto, com a lição de Pires:

Você quer reformar em profundidade o direito de punir e sair da cultura do encarceramento? Bem, se você quer realmente isso, então você tem que

substituir ou *redefinir* o conceito de punição, abandonar as atuais teorias da pena (retribuição, dissuasão, reprovação social e reabilitação prisional) e construir uma nova teoria da intervenção do direito criminal (*apud* GISI *et al.*, 2017, p. 140).

3 - Um novo paradigma? A análise do *corpus* documental:

Como exposto, a análise do *corpus* textual da pesquisa foi realizada utilizando-se procedimentos estimulados pelas orientações de Cellard (2012), em termos de análise documental, e com aproximações às estratégias de análise de conteúdo (Bardin, 2016). Na primeira perspectiva, dado as considerações realizadas na Introdução acerca do contexto dos documentos, autoria, natureza, confiabilidade e seus destinatários, os registros que serão apresentados focalizam as dimensões de: conceitos-chaves (princípios); finalidades; estrutura e lógica (instrumentalização normativa e para a realidade penal); destinatários; e estruturação de órgãos.

Quanto à análise de conteúdo (Bardin, 2016), optou-se por adotar como unidades de registro palavras e expressões que remetem ao contexto da execução penal e, portanto, permitem o desvelar dos sentidos e orientações adotados nos documentos (ver: Quadro 2). Exemplificando: modalidades (alternativas penais, pena, prisão); finalidades (punição, prevenção, responsabilização, ressocialização); dinâmicas (individualização, singularização, tratamento); envolvidos (presos, familiares, servidores, pessoas presas); estados (cidadania; vulnerabilização).

Como regra de enumeração se trabalhou com a frequência de presença (ou ausência) das unidades de registro no conjunto dos elementos textuais do documento (elementos pré-textuais e pós-textuais, como dados bibliográficos e expedientes, sumários, referências bibliográficas, não foram incluídos no cômputo). Em complemento à frequência quantitativa, também se realizou a análise do contexto do registro, o que permitiu diferenciar situações/frequências em que a mesma unidade de registro é utilizada para distintos conteúdos – superpopulação prisional, sistema prisional e unidade prisional, por exemplo – afetando, assim, as categorizações.

Quanto a estas – registrando-se que a “categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia)” (Bardin, 2016, p. 147), bem como que as “categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título

genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (Bardin, 2016, p. 147) – foram estabelecidas três:

Quadro 2 – Categorias estabelecidas para a análise de conteúdo do *corpus* textual

Técnica ou geral	Racionalidade penal moderna	Racionalidade penal emergente
alternativas penais	criminalização	família
execução penal	individualização	famíliares
cidadania	prisão	participação
crime	prisional	peçoas presas
criminoso	prisionais	políticas penais
criminal	punir	prevenir
pena	punição	prevenção
penitenciária	ressocializar	responsabilização
presa	ressocialização	serviços penais
preso	tratar	singularização
segurança	tratamento	vulnerável
seletividade		vulnerabilidade
servidores		vulnerabilização(ões)
		vulnerabilizado

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2026.

Na primeira categoria – Técnica ou Geral – foram agrupadas as unidades de registro que se vinculam a uma terminologia e campo lexical técnico-jurídico da execução penal em geral. Estas se exigirão serem utilizadas ainda quando diferentes racionalidades penais estiverem orientando o discurso.

Já a segunda, inclui aquelas unidades de registro que melhor expressam sentidos da racionalidade penal moderna e suas concepções de proteção da sociedade por modos hostis (punir; punição), abstratos (ressocializar; ressocialização; tratar; tratamento); negativos (prisão; prisional; prisionais); e, atomistas (criminalização; individualização).

Por fim, a terceira categoria agrupa as unidades que, ao oferecerem contrapontos às características da racionalidade penal moderna, bem como incluírem e/ou valorizarem outros elementos/atores na execução penal, evidenciam uma racionalidade penal emergente e distinta da moderna. Expressam concepções de proteção da sociedade por modos não estigmatizados (peçoas privadas de liberdade); contextualizados (políticas penais; serviços penais; vulnerável; vulnerabilidade; vulnerabilização/ões; vulnerabilizado); positivos (prevenir; prevenção; responsabilização); e, comunitários (família; famíliares; participação; singularização).

Considerou-se, portanto, um paralelo entre características político-operacionais da racionalidade penal moderna e de uma racionalidade penal emergente:

Quadro 3 – Comparativo de características político-operacionais das racionalidades penais moderna e emergente

Racionalidade penal moderna		Racionalidade penal emergente	
Característica	Conteúdo	Característica	Conteúdo
Hostil	Representa o transgressor como um inimigo de todo o grupo.	Empática	Compreende o outro como um ser único, sem julgamentos precipitados. Com respeito mútuo e tolerância, visa o bem-estar do indivíduo e da sociedade. Com alteridade, reconhecimento e o respeito pelas diferenças.
Abstrata	Considera que a pena causa um mal concreto e imediato, mas que este produz um bem imaterial e mediato para o grupo (“restabelecer a justiça pelo sofrimento”).	Contextualizada	Considera a realidade, o histórico e o ambiente em que uma situação e seus atores sociais estão inseridas, antes de formular qualquer análise ou conclusão.
Negativa	A sanção opera pela a diminuição, restrição ou interdição de Direitos.	Positiva	Agregação de direitos, capitais e/ou ativos. Ações com oportunidades construtivas.
Atomista	Não se preocupa com os laços sociais concretos entre as pessoas, a não ser de forma secundária e acessória.	Comunitária	Prioriza o senso de pertencimento e a colaboração ativa entre os membros de um grupo, bem como o fortalecimento de redes.

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2026.

Não obstante a importância inicial da frequência das unidades de registro em cada documento, quando consideradas por categorias é de se destacar que a adequada Análise de Discurso só se complementa com a reflexão contextualizada das frequências, haja vista que muitas delas, em especial as da categoria “Técnica ou Geral”, podem se vincular a sentidos distintos de racionalidade, ou mesmo de mera presença técnico-nominal (o uso da palavra “criminal”, por exemplo, como adjetivação para o subsistema de Justiça Criminal; ou mesmo sua inclusão para referência ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP).

Convém reforçar, antes de avançarmos sobre a apresentação e análise dos dados, que o *corpus* documental selecionado privilegiou publicações que pudessem melhor expressar as perspectivas da noção já oficializada como caracterizadora da Política Penal (CNJ, 2023a, s.p), ou seja, vinculadas à responsabilização penal e para além das medidas de privação de liberdade. Também, que os parâmetros estabelecidos se focam em evidências da existência de princípios, instrumentos,

finalidades e órgãos que permitem serem compreendidos como um novo paradigma de política associada ao *jus puniendi* por não se caracterizarem como uma proteção da sociedade hostil, abstrata, negativa e atomista.

Num primeiro aspecto, nos Quadros 4 e 5, apresentamos detalhamentos do *corpus* documental em termos de princípios, instrumentos, finalidades e órgãos:

Quadro 4 – Características dos elementos do *corpus* documental de análise em relação à finalidade imediata

Documento	Finalidade imediata
Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas (*) Monitoração Eletrônica	Estabelecer sistematicidade e padronização, ensejando a qualificação dos serviços nas Unidades Federativas, bem como a construção e a implementação de uma política nacional de monitoração eletrônica de pessoas.
Caderno de gestão dos escritórios sociais I: Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas (*) Escritórios Sociais I	Orientar e qualificar – por meio de parâmetros e padronizações – a implementação e o funcionamento dos Escritórios Sociais em todo o país. Uniformizar procedimentos, favorecer a articulação de redes, estabelecer parâmetros na metodologia de atendimento.
Caderno de gestão dos escritórios sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (*) Escritórios Sociais II	
Caderno de gestão dos escritórios sociais III: Manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais (*) Escritórios Sociais III	
Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros gerais (*) A. Custódia I	Oferecer parâmetros jurídicos e diretrizes práticas para qualificar a atuação da magistratura nas audiências de custódia, especialmente no primeiro contato judicial com a pessoa presa, de modo a assegurar a legalidade da prisão, a proteção dos direitos fundamentais e o uso excepcional da privação de liberdade.
Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada (*) A. de Custódia II	Qualificar as audiências de custódia por meio da incorporação de uma abordagem psicossocial e de proteção social, orientando a atuação do Judiciário e das equipes técnicas para garantir direitos, subsidiar decisões mais individualizadas e promover a articulação com a rede de políticas públicas.
Manual de gestão para as alternativas penais (*) Alternativas I	Estabelecer diretrizes técnicas e principiológicas para a consolidação de uma mudança estrutural na política penal, priorizando a intervenção mínima, o desencarceramento e abordagens restaurativas em que a prisão é medida absolutamente excepcional
Guia de formação em alternativas penais I: Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil (*) Alternativas II	Sistematizar os postulados e princípios que fundamentam a política de alternativas penais no Brasil, detalhar as competências institucionais para a implementação das Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs), reforçando a gestão interdisciplinar.
Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional (*) Vagas	Com foco na magistratura e considerando a Central de Regulação de Vagas (CRV) como órgão/instrumento eficiente e sustentável de controle das vagas prisionais, oferecer parâmetros que orientem a tomada de decisão quanto à entrada e saída do sistema prisional.

Comitês de políticas penais: guia prático para implantação (*) Comitês	Fomentar, favorecer e facilitar a implantação de Comitês de Políticas Penais em cada UF, entendendo-os como espaços de governança e órgãos compostos por diversas instituições que devem atuar juntas em favor da qualificação da Política Penal e de seus serviços.
Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade: Resolução CNJ nº 488 de 2023 (*) Conselho	Referenciando-se na Resolução CNJ 488/2023, servir como um aporte teórico e uma referência prática para o dia a dia dos membros atuantes nos Conselhos da Comunidade.
Guia de implementação do serviço APEC (*) APEC	Estruturar e padronizar o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC) no âmbito das audiências de custódia em todo o Brasil

Nota: (*): Denominação do documento que será utilizada como identificação nos próximos Quadros, para fins de otimização de espaço e leitura.

Fonte: Compilado pelos Autores, 2026.

Quadro 5 – Características dos elementos do *Corpus* documental de análise em relação a finalidades, destinatários e estruturação de órgão de execução penal

Documento	Conceitos-chave (princípios)	Instrumentalização normativa e para a realidade	Estruturação de Órgão da execução penal / Serviço Penal
Monitoração Eletrônica	Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão; Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Respeito à diversidade e às diferenças; Integração entre Entes Federativos e Sistema de Justiça	Sim: apresenta fundamentações legais; estabelece sistematizações que favorecem padronizações nacionais; propõe protocolos práticos por meio de metodologias de atendimento, fluxos de procedimentos e instrumentos de trabalho.	Sim: Centrais de Monitoração Eletrônica (CMEs)
Escritórios Sociais I	Perspectiva histórico-social do delito; Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão; Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Singularização do atendimento; equidade e não discriminação; Respeito à diversidade e às diferenças; Voluntariedade, universalidade, confidencialidade e sigilo dos dados; Atuação em rede, intersetorialidade e interinstitucionalidade.	Sim: apresenta fundamentações legais; estabelece sistematizações que favorecem padronizações nacionais; propõe protocolos práticos por meio de metodologias de atendimento, fluxos de procedimentos e instrumentos de trabalho.	Sim: Escritórios Sociais (ESs)
Escritórios Sociais II			
Escritórios Sociais III			
A. Custódia I A. de Custódia II	Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão;	Sim: atuam como guia e manual de orientação e	Sim: vincula-se, em especial, ao Serviço de

	Presunção de inocência; Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Singularização do atendimento; equidade e não discriminação; Respeito à diversidade e às diferenças; Voluntariedade, universalidade, confidencialidade e sigilo dos dados; Atuação em rede, intersetorialidade e interinstitucionalidade.	uniformização dos parâmetros legais e constitucionais. Instrumentaliza o direito ao sistematizar o arcabouço legal, como a própria Resolução CNJ nº 213/2015.	Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC).
Alternativas I Alternativas II	Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão; Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Respeito à diversidade e às diferenças; Atuação em rede, intersetorialidade e interinstitucionalidade.	Sim: diretrizes nacionais, modalidades de alternativas penais, metodologias de acompanhamento, fluxos de procedimentos, instrumentos de trabalho e parâmetros para atuação integrada.	Sim: Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs).
Vagas	Taxatividade carcerária (Número Clausus); Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Transparência e gestão baseada em dados.	Sim, baseia-se na Estratégia Nacional do Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 325/2020) e evoca atos regulatórios do Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. Propõe uma mudança prática de paradigma e apresenta roteiro prático e ferramentas para a regulação tanto na porta de entrada (critérios decisórios na audiência de custódia, listas de espera) quanto na porta de saída (saídas antecipadas, remoção cautelar, compensação penal, mutirões, audiências concentradas).	Sim. Central de Regulação de Vagas

Comitês	Democracia, Estado de Direito e participação social; Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão; Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Respeito à diversidade e às diferenças; Atuação em rede, intersectorialidade e interinstitucionalidade.	Sim: reforça o arcabouço normativo nacional e internacional de direitos humanos e execução penal. Oferece uma ferramenta normativa imediata: minuta de ato normativo exemplificativa. Como instrumentalização para a realidade fornece orientações operacionais detalhadas e promove a articulação e atuação em rede.	Sim. Comitês Estaduais para Políticas Penais.
Conselho	Democracia, Estado de Direito e participação social; Perspectiva histórico-social do delito; Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão; Respeito à diversidade e às diferenças; Atuação em rede, intersectorialidade e interinstitucionalidade.	Sim: relaciona-se com a Resolução 488/2023 do CNJ, a qual tem por objeto a Política Judiciária em relação aos Conselhos da Comunidade.	Sim: Conselho da Comunidade
APEC	Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão; Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Voluntariedade, universalidade, confidencialidade e sigilo dos dados; Atuação em rede, intersectorialidade e interinstitucionalidade.	Sim: propõe instrumentalização normativa e para a realidade, com a operacionalização da proteção social e a gestão de fluxos. Instrumentaliza e operacionaliza normas como a Resolução CNJ nº 213/2015.	Sim: Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (APECs).

Fonte: Pesquisa direta, 2026.

Para fins de identificação dos objetivos e finalidades de uma política pública, o conjunto de documentos evidencia perspectiva inovadora quanto à amplitude dos compromissos com a execução penal: a noção de ciclo penal completo. Esta, considera que:

[...] a punição abrange o acionamento da máquina estatal em diferentes momentos e etapas, as quais não se restringem ao já consolidado sistema progressivo de execução penal em ambientes de privação de liberdade.

A intervenção punitiva na perspectiva de ciclo deve ser compreendida como comprometida com a completa trajetória do cidadão no fluxo do sistema de penalidades: da “porta de entrada” até a “porta de saída”.

Para os objetivos das Políticas Penais e dos serviços penais, cada elemento/fase no ciclo penal completo exige ações de atenção e garantias aos cidadãos (CNJ, 2022, p. 9).

O ciclo completo está abarcado desde o momento incriminatório (porta de entrada), com o equipamento denominado APEC e sua metodologia associada à audiência de custódia, até a chamada porta de saída, com os Escritórios Sociais, orientados ao atendimento de egressos e familiares.

Em termos de princípios, percebe-se coerência entre os documentos, ainda que por suas especificidades existam, num ou outro, princípios peculiares a escopos e dinâmicas próprias.

A principiologia tem como eixos a intervenção penal mínima, a preservação da dignidade da pessoa humana, da cidadania, da equidade, compromissos de não discriminação, de promoção de direitos humanos e justiça social. Com tais conteúdos, evidencia uma perspectiva de política que não se propõe hostil, mas empática, além de promocional no enfrentamento da criminalidade e da violência, com foco nas vulnerabilizações penais¹³, logo: mais positiva do que negativa em sua atuação e mecanismos, não obstante a responsabilização geralmente não dispense a atribuição de obrigações. Ainda em relação à principiologia é destaque a intersetorialidade e a integração entre entes federativos, além da valorização da participação social.

Deste modo, a principiologia conduz logicamente ao enunciado de que a Política Penal tem por finalidade o exercício do direito de punir, do qual o Estado é titular, em Estado Democrático de Direito. Ou seja: punir e/ou responsabilizar mediante a preservação da cidadania e dos princípios e garantias constitucionais.

Os documentos – em separados ou em conjunto – também operam como instrumentalizações normativas para a realidade, ferramentas ativas que além de traduzirem conceitos, noções e diretrizes, estabelecem parâmetros de procedimentos a serem adotados. Em similar sentido, orientam-se para a estruturação de órgãos da execução penal ou Serviço Penais (ver: Quadro 5).

¹³ A noção de vulnerabilizações penais “reconhece que trajetórias criminais (mesmo em casos de reincidência) podem estar associadas à questão social” (CNJ, 2022, p. 9), motivo pelo qual “Produzir a ruptura de trajetórias capturadas pela vulnerabilização penal é uma das finalidades das Políticas e dos Serviços Penais” (CNJ, 2022, p. 9).

Quanto à Análise de Conteúdo, iniciamos com a apresentação da frequência das unidades de registro, já alocadas em categorias, a partir de cada documento do *corpus*.

Quadro 6 – Frequência das unidades de registro, alocadas nas categorias de análise, por elemento do *corpus* documental de análise

Cate goria	Unidade de Referência	Quantidade por documento											
		Monitoração Eletrônica	Escritórios Sociais I	Escritórios Sociais II	Escritórios Sociais III	A. de Custódia I	A. de Custódia II	Alternativas I	Alternativas II	Vagas	Comitês	Conselho	APEC
Gram ática geral da Exec ução Pena I	corporação	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	crime	26	6	1	2	126	23	63	3	11	3	4	1
	criminal	114	1	12	10	61	50	70	6	6	12	25	13
	execução penal	45	5	1	8	4	11	12	1	10	25	104	-
	pena	40	25	20	24	100	19	183	36	18	3	20	1
	presa	6	7	1	2	28	26	5	-	3	-	2	10
	preso	14	22	15	5	34	3	6	1	1	-	12	2
	prisão	52	57	13	22	541	132	165	18	39	4	12	16
	segurança	62	14	6	10	48	59	19	3	1	2	14	6
	servidores	12	24	-	11	3	5	8	-	0	6	7	-
Gram ática da raciona lidade penal moder na	controle	84	4	3	20	24	10	42	10	6	2	23	2
	criminalização	22	10	1	9	6	9	12	4	-	1	-	-
	criminoso	4	-	14	-	3	-	-	-	2	-	-	1
	disciplina	118	1	2	1	1	1	1	-	-	-	1	-
	individualização	14	1	16	2	2	3	5	-	1	-	1	1
	intervenção	20	2	3	8	5	9	56	15	6	5	1	1
	penitenciária	1	7	-	14	6	9	2	1	1	5	13	-
	prisões	10	24	12	27	3	1	-	-	11	2	41	3
	prisional	12	60	59	82	21	25	7	1	23	11	38	16
	punição	10	2	4	-	13	2	9	2	1	4	-	-
	punir	5	-	1	-	2	1	9	-	-	2	2	-
													-
													-
	reintegração	6	-	2	9	-	1	3	1	1	1	24	-
	repressão	12	-	-	-	8	3	3	1	-	-	1	-
	ressocialização	4	-	-	-	-	2	1	-	-	-	8	-
	ressocializar	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	tratamento	50	7	3	4	34	40	26	4	11	1	9	11
	tratar	18	3	2	6	5	9	12	1	1	1	2	
	vigilância	25	-	-	8	8	1	1	-	-	-	-	
Gram ática da raciona lidade penal emer gente	alternativas penais	32	-	-	4	24	100	494	146	19	11	12	11
	cidadania	10	17	4	12	11	28	8	-	1	14	2	3
	família	30	25	73	13	14	29	14	-	1	-	1	1
	familiares	26	29	15	22	14	16	35	3	2	11	33	5
	participação	18	39	4	67	1	9	124	16	2	5	54	2
	peças presas	8	6	1	6	9	12	1	-	2	2	5	2
	políticas penais	5	-	1	9	-	5	-	-	2	30	12	3
	prevenção	14	2	1	5	36	11	14	2	1	5	8	-
	prevenir	3	-	-	-	3	5	1	-	1	-	-	-
	proteção social	14	3	2	15	27	249	13	3	5	5	-	11
	responsabilização	15	6	-	9	10	7	110	10	3	5	8	3

seletividade	8	5	1	6	4	9	5	1	1	4	1	2
serviços penais	6	1	-	2	-	2	3	-	4	17	4	8
singularização	1	-	42	19	1	1	-	-	1	1	-	-
vulnerabilidade(s)	10	8	-	13	19	61	24	3	4	-	2	6
vulnerabilização(ões)	1	-	-	1	-	-	-	-	-	4	-	1
vulnerabilizado	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
vulnerável	8	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	1

Fonte: Elaborado pelo(a)s Autores, 2026.

Ponderando-se que neste estudo não se trata de detalhar documento a documento, mas sim de, por meio do *corpus*, identificar evidências diferenciais em termos de paradigmas de políticas públicas, os destaques dos dados se dão mais por nuances (diferenças, variações sutis) do que pela presença ou ausência de palavras, termos e/ou expressões.

Todos os documentos se referem a temas e contextos penais. Logo, há um campo lexical com o qual estão relacionados e sem o qual se tornariam incompreensíveis. Por esse motivo, a frequência das unidades de registro que compõem a categoria Gramática geral da Execução Penal, bem como de outras unidades também ordinárias ao direito de execução penal, por si só não deve produzir estranhamentos ou conduzir a conclusões precipitadas. Para essas unidades de registro é a presença contextualizada em termos de conteúdo que produz significâncias analíticas. Já para unidades de registro não ordinárias, a frequência quantitativa já é um indicativo a ser destacado, ainda que também não dispense a leitura contextualizada.

Um exemplo de unidade de registro ordinária é a palavra “prisional”, alocada na categoria da Gramática da racionalidade penal moderna. Trata-se de termo que se fez presente em todos os documentos, com frequências significativas. Contudo, na leitura contextualizada, menos do que expressar a opção punitiva, esteve em muito associado a um campo semântico delimitador do público-alvo e do objetivo da política na redução da massa carcerária.

Já a unidade de registro “singularização” não é termo de uso ordinário na execução penal. Trata-se de uma inovação das propostas da Política Penal e Serviços e opera como crítica da perspectiva de individualização da pena. Sua noção remete à importância de reconhecer a experiência de vida e o histórico individual do sujeito como o ponto de partida para a construção conjunta de um sentido de continuidade da vida em liberdade. Isso evita rótulos institucionais e considera os marcadores

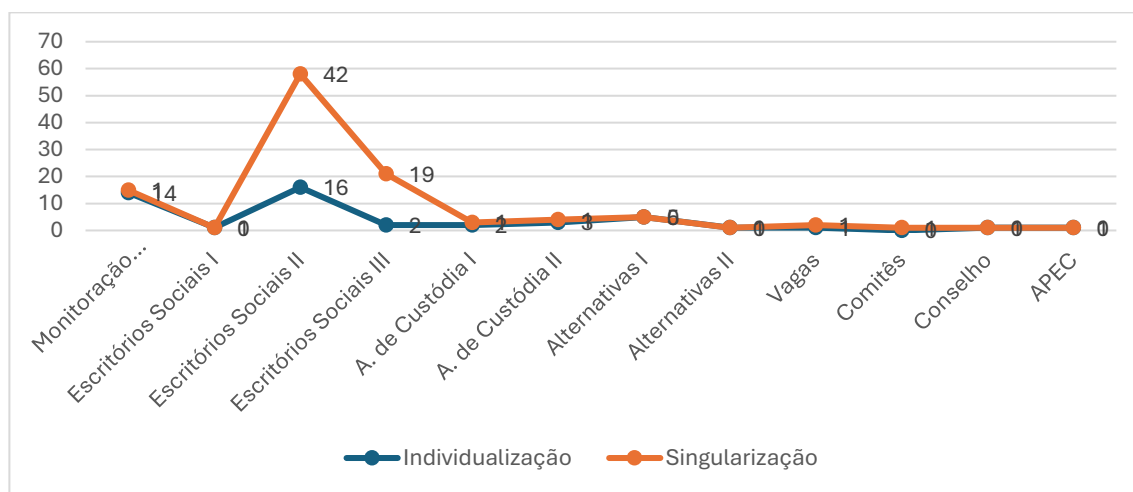
sociais (como raça, gênero, orientação sexual e classe) que atravessam cada realidade (CNJ, 2020a; 2020b; 2020c).

O documento identificado como Escritórios Sociais II (CNJ, 2020b) tem como subtítulo Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional e explicita como realizar o acolhimento, o atendimento e o encaminhamento da pessoa egressa para as redes de políticas sociais a partir de sua trajetória específica e do conteúdo social de sua biografia.

Por se tratar de uma unidade de registro extraordinária, a análise e a interpretação não podem se limitar a uma constatação de frequência, mas exigem avançar para perspectivas que percebem a singularização sendo incorporada como nova gramática da política e, portanto, como metodologia a ser adotada e privilegiada.

Nesse sentido os dados comparativos entre as frequências das unidades “individualização” e “singularização” são relevantes:

Gráfico 1 – Comparativo entre as frequências das unidades de registro “individualização” e “singularização” no *corpus* documental



Fonte: pesquisa direta, 2026.

Ainda que perceptível a permanência da unidade de registro “individualização” nos documentos, essa é correlata com a emergência da unidade “singularização”. Já nos documentos específicos dos Escritórios Sociais, a prevalência da singularização é coerente com seu caráter de inovação metodológica.

Para esses dados também é relevante reconhecer que enquanto a individualização é noção que favorece e/ou vulnerabiliza a ações como abstratas e

atomistas, nos termos da racionalidade penal moderna (ver: Quadro 3), a singularização se propõe comprometida com sentidos contextualizados e comunitários: o histórico individual do sujeito; sua trajetória específica; o conteúdo social de sua biografia; o encaminhamento para as redes de políticas sociais etc.

Em outros documentos, situações similares podem ser destacadas. No Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas (DEPEN, 2020a), por exemplo, ainda que as unidades de registro alocadas na categoria da Gramática da racionalidade penal moderna sugiram a prevalência dessa, a leitura/análise contextualizada revela outras perspectivas.

As unidades de registro “disciplina” e “controle”, que lideram a frequência (respectivamente 118 e 84 ocorrências), são majoritariamente associadas para descrever a natureza do poder exercido pelo Estado sobre o monitorado. Assim, o documento utiliza “disciplina” para caracterizar o fascínio tecnológico por meios de controle disciplinar que substituem as grades físicas por grades virtuais. Não obstante, o foco do documento está na contenção do controle: em vez de expandir o poder de punir, as diretrizes aplicam o “controle” no sentido de conter o poder punitivo. O controle deve ser residual e subsidiário, evitando que a monitoração se torne um mecanismo de gestão prisional fora do cárcere.

Já os termos “tratamento” e “tratar” (50 e 18 ocorrências) são resignificados, afastando-se de uma conotação moralizante ou médica para um sentido operacional e ético: tratamento de incidentes (metodologia de resposta a falhas, como bateria descarregada ou violação de área); tratamento de dado; recusa ao tratamento curativo/moralizante.

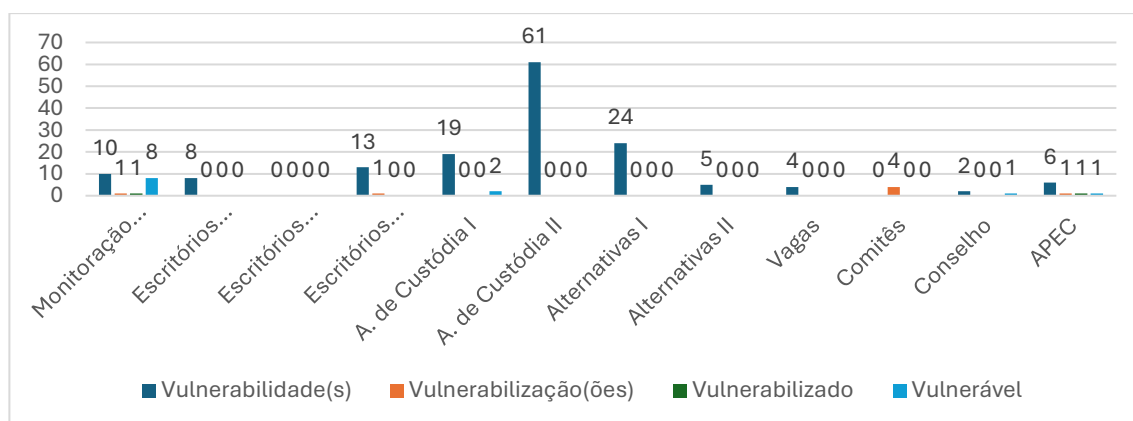
Logo, o documento visa superar a fragmentação de procedimentos entre as UFs, oferecendo não só uma renovada gramática comum, mas orientando a monitoração eletrônica por diretrizes de desencarceramento e de garantia de direitos fundamentais, buscando evitar que ela funcione como mera expansão do controle penal ou agravamento da pena.

No sentido de estabelecimento de renovada gramática comum e instrumentalizações normativas para a realidade se deve destacar, também, o Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada (CNJ 2020e). Nele, a unidade de registro “proteção

social” (249 ocorrências) constitui-se como o eixo central do documento e emerge como categoria organizadora de toda a proposta institucional.

O manual redefine a audiência de custódia como espaço de acesso a direitos sociais, superando uma atuação restrita ao controle da legalidade da prisão. A proteção social é aplicada como instrumento de promoção da cidadania, inclusão social e redução das vulnerabilidades. E esta, como um campo semântico, se evidencia como importante categoria analítica do documento.

Gráfico 2 – Frequência das unidades de registro “vulnerabilidade(s)”, “vulnerabilização(ões)”, “vulnerabilizado” e “vulnerável” no *corpus* documental



Fonte: Pesquisa direta, 2026.

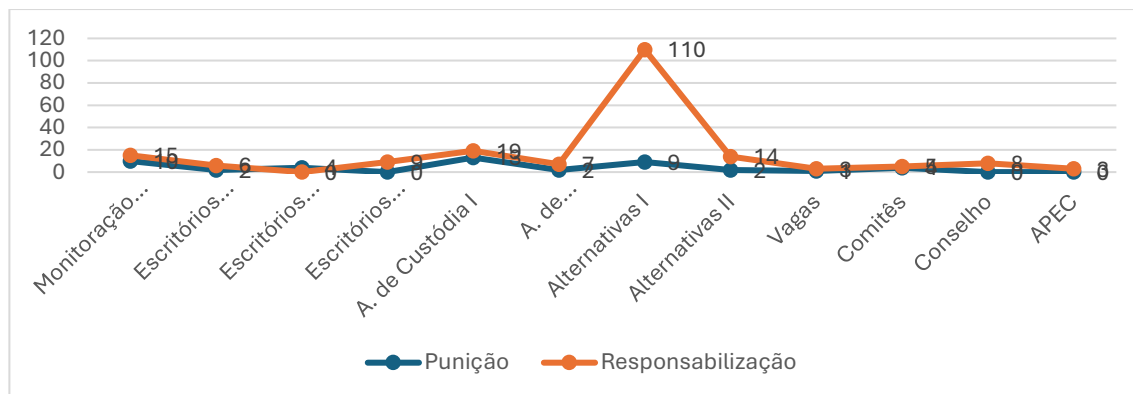
O manual reconhece vulnerabilidades econômicas, raciais, de gênero, relacionadas à saúde mental e ao acesso precário às políticas públicas. A noção é aplicada na análise crítica da seletividade do sistema penal, incorporando perspectivas interseccionais e se torna critério para tomada de decisão.

Quanto a estes destaques é válido, também, o olhar em termos de características político-operacionais das racionalidades penais, já que notórias as perspectivas de atuações empáticas e positivas quando a ênfase está orientada à responsabilização com proteção social por meio de reconhecimentos de vulnerabilizações.

E o cotejo entre as unidades de registro “punição” e “responsabilização”, então, faz-se significativo, reforçando-se o fato de que os atuais enunciados acerca da Política Penal e Serviços promovem a abertura para sanções (no sentido sociológico

do termo¹⁴) que, não obstante obrigacionais, possam não se caracterizar pelo sofrimento aflitivo¹⁵.

Gráfico 3 – Comparativo entre as frequências das unidades de registro “punição” e “responsabilização” no *corpus* documental



Fonte: Pesquisa direta, 2026.

Logo, ainda que não se trate de uma política que abandone justamente o que lhe é inerente (a pena/punição é o sentido e conteúdo do *jus puniendi*), trata-se de outra racionalidade penal.

Nesse sentido é destaque o documento Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional (CNJ, 2021), pois que propõe regular sistematicamente quem entra e quem sai dos estabelecimentos penais prisionais, equilibrando a ocupação destes a partir de ferramentas espaciais, tecnológicas e administrativas. A Central de Regulação de Vagas se dinamiza como enfrentamento da sobreocupação das prisões e o Manual orienta metodologia que pode substituir métodos ineficazes por uma abordagem planejada que garanta a dignidade humana, ainda que em ambientes prisionais.

Por fim, dentre esses destaques, está a relação sociedade civil e execução penal. Trata-se de uma dimensão sempre demandada na realidade brasileira. Já em 1828 a Lei de 1º de outubro (Lei das Câmaras [municipais]) menciona a nomeação de

¹⁴ Consequências previsíveis que atuam como estímulo à obediência, à adequação da prática ao conteúdo codificado.

¹⁵ O termo “responsabilização”, como proposto por Marta Machado, com suporte em Klaus Günther: “[...] chama a atenção para o fato de que há muitas formas de responsabilizar – não só jurídicas e muito menos restritas a um processo em que o sujeito acusado apenas se defende de uma atribuição de culpa. Há diferentes mecanismos que podem ser acionados para acessar a ideia de responsabilidade e organizar o campo de nossas narrativas sociais” (2020, p. 147).

“uma comissão de cidadãos probos, de cinco pelo menos, a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares, e ecclesiasticas, dos carceres dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos publicos de caridade para informarem do seu estado, e dos melhoramentos, que precisam” (Brasil, 1828, s.p.). Com a LEP, tanto o artigo 4º dispôs que “O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”, como nos artigos 61, VII, 80 e 81 foi oficializado o Conselho da Comunidade como órgão da execução penal (Brasil, 1984, s.p.).

Não obstante, essa relação esteve sempre mais associada a compreensões assistencialistas e não de protagonismo e/ou efetiva participação política. Os documentos Comitês de políticas penais: guia prático para implantação (CNJ, 2022) e Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade: Resolução CNJ nº 488 de 2023 (CNJ, 2023b) projetam e propugnam redimensionamentos significativos na relação.

Quanto aos Comitês de Políticas Penais, evidencia-se a superação de uma concepção tradicional na qual a execução penal é vista de forma simplificada e isolada dentro dos limites formais de um chamado sistema de justiça penal. Os Comitês superam essa limitação ao introduzir o conceito de configuração penal, que expande esse horizonte para incluir no debate e nas ações tanto os órgãos estatais quanto os atores da sociedade civil, fortalecendo a democracia participativa e o enfrentamento intersetorial e em rede face a complexidade das questões criminal, penal e penitenciária.

A presença da unidade de referência “participação” no documento, ainda que em frequência reduzida (5), constitui-se na expressão “participação social” e representa de forma prática o redimensionamento mencionado. A sociedade civil deixa de estar numa posição de mera espectadora, pois o texto estabelece explicitamente como competência dos Comitês “fomentar o controle e a participação social nos processos de formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação das políticas penais” (CNJ, 2022, p. 24).

Já os Conselhos da Comunidade têm sua atuação destacada por seis eixos: “representação e intermediação da comunidade; educativa; consultiva; assistencial; auxílio material à unidade prisional; e fiscalizadora” (CNJ, 2023b, p. 23). A leitura

contextualizada de suas atribuições, conforme incisos I a XV do artigo 8º da Resolução CNJ 488/2023 (CNJ, 2023a, s.p.; 2023b, p. 23-24), evidencia oito verbos – fiscalizar, contribuir (para articulação), mobilizar, promover, apoiar, representar, acompanhar e compor – que sinalizam uma perspectiva de protagonismo político (ou seja, que posicionam o Conselho da Comunidade como um ator estratégico na formulação, articulação, controle social e fiscalização de políticas públicas, indo além de uma atuação meramente assistencial).

Em ambos estes documentos são: valorizadas a interinstitucionalidade e a intersetorialidade; reconhecidos como atores de relevância protagônica os familiares de pessoas privadas de liberdade e os egressos da execução penal; reafirmados os princípios de respeito à diversidade e às diferenças.

Finalizados os destaques, considerando as análises realizadas, entendemos como evidenciada a construção – a partir dos documentos componentes do *corpus* empírico da pesquisa – de uma gramática peculiar e diferenciada em termos de racionalidade penal (motivo pelo qual já a estamos denominando como racionalidade penal emergente). É importante reconhecer que esta gramática se encontra em construção, pois as diferentes temporalidades dos documentos também demonstram uma gradual e crescente utilização desse campo lexical, como coerente e reforçador da principiologia e das finalidades da Política e dos Serviços Penais.

Esta evidência complementa o conjunto de dados presentes no Quadro 5, permitindo que retomemos a proposta de parametrizar a existência de uma diferenciada política associada ao *jus puniendi* em termos de princípios, instrumentos, finalidades e órgãos, seguindo a sugestão de Miotto (1979), motivo pelo qual apresentamos, para fins de comparação, os três Quadros a seguir.

Quadro 7 – Síntese da Política Penitenciária Nacional, como defendida em 1979 por Armida Bergamini Miotto

Política Penitenciária Nacional (como defendida em 1979 por Armida Bergamini Miotto)

Princípios	A pena é, por natureza, retributiva do fato e punitiva do autor. A privação da liberdade não é "a pena" por antonomásia, mas tão-somente uma forma de pena. O preso (o condenado) é uma pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade. O regime penitenciário não se restringe ao recinto do estabelecimento prisional, estendendo-se para fora dele, quando o condenado cumpre a pena na comunidade." O direito de punir, cujo titular é o Estado, não pode ser transferido nem delegado.
-------------------	--

	O condenado deve ser “ajudado a ajudar-se”. A vítima do crime e sua família merecem atenção e, conforme as suas necessidades, devem ser “ajudadas a ajudar-se”, inclusive pelo condenado.
Instrumentos Normativos	Constituição Federal; Códigos Penal, de Processo Penal e Lei das Contravenções Penais; Lei 3.274/1957; Lei 6.476/1977; Decreto 16.665/1924; Decreto 76.387/1975; Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária (1976/1979); Recomendações Mínimas para a formação de Agentes Prisionais (1979).
Finalidades	Intermediárias – instrumentais: humanização da pena e emenda do condenado; <i>Meta optata</i> (finalidade final): não reincidência.
Órgãos	Conselho Nacional de Política Penitenciária (CNPP); Departamento Penitenciário Federal (Depen); Conselhos Penitenciários (UFs); Varas do Juízo da Execução Penal; Serviço Social Penitenciário; Patronatos; Conselhos de Comunidade / órgãos similares.

Fonte: Miotto, 1979. Compilado pelos Autores, 2026.

Quadro 8 – Síntese da Política Penitenciária brasileira, consolidada e vigente desde a LEP, em 1984

Política Penitenciária (consolidada e vigente desde a LEP, em 1984)

Princípios	Humanidade das penas; Legalidade; Pessoalidade da pena; Proporcionalidade da pena; Isonomia; Jurisdicionalidade.
Instrumentos Normativos	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.
Finalidades	Efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.
Órgãos	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Juízo da Execução; Ministério Público; Conselho Penitenciário; Departamentos Penitenciários; Patronato; o Conselho da Comunidade; Defensoria Pública.

Fonte: Brasil, 1984. Compilado pelos Autores, 2026.

Quadro 9 – Síntese da Política Penal e Serviços Penais

Política Penal e Serviços Penais (iniciada em 2014 no âmbito do antigo Depen)	
Princípios	Democracia, Estado de Direito e participação social; Perspectiva histórico-social do delito; Intervenção penal mínima e subsidiariedade da prisão; Desencarceramento e taxatividade carcerária (Número Clausus); Dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social; Singularização do atendimento; equidade e não discriminação; Respeito à diversidade e às diferenças; Voluntariedade, universalidade, confidencialidade e sigilo dos dados; Atuação em rede, intersetorialidade e interinstitucionalidade.
Instrumentos Normativos	Um conjunto de diretrizes oficiais (cerca de 150 documentos), entre normativas e orientações, manuais e publicações (boletins, informes, relatórios), guias etc., que está associada à Política Penal e Serviços. Tais diretrizes têm por caráter a definição da atuação de entes do Estado e da sociedade civil, a partir da ampliação de protagonismos na pauta da Política Penal. A produção delas se intensificou a partir de 2019, por meio de acordo de cooperação internacional com o PNUD (todos os documentos podem ser consultados na página do Programa Fazendo Justiça, do CNJ: https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/).
Finalidades	Punir e/ou responsabilizar em Estado Democrático de Direito, mediante a preservação da cidadania e dos princípios e garantias constitucionais
Órgãos	Todos os já existentes e inclusão dos seguintes Serviços Penais: Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC); Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs); Centrais de Monitoração Eletrônica (CMEs); Escritórios Sociais (ESs) ou outros serviços especializados; Centrais de Regulação de Vagas (CRVs); Comitês Estaduais para Políticas Penais.

Fonte: Pesquisa direta, 2026.

E tal comparativo nos permite descrever a Política Penal como tendo por objeto e finalidade o exercício do direito de punir, do qual o Estado é titular, em Estado Democrático de Direito. Ou seja: punir e/ou responsabilizar mediante a preservação da cidadania e dos princípios e garantias constitucionais e operando por meio de um sistema de penalidades, sanções negativas e obrigações que, mesmo incluindo a privação de liberdade, tem por eixo medidas não prisionais e serviços penais que garantam a cidadania e a dignidade humana para todos os envolvidos em eventos tipificados como infrações penais e no enfrentamento destes.

Ou seja, são significativas as diferenças entre as três concepções de políticas associadas ao *jus puniendi* e que podem ser identificadas nas formulações dos últimos 60 anos: desde 1970 até o presente.

Um último aspecto nesse conjunto de reflexões e análises nos é, ainda, indeclinável nas conclusões dessa pesquisa. Trata-se de como a Política Penal se

relaciona com a Política de Segurança Pública e a Política Criminal, e será apresentado no tópico em sequência.

4 - Como a Política Penal se relaciona com a Política de Segurança Pública e a Política Criminal? Diferenças e aproximações

Assumindo como premissas que toda a sociedade demanda algum nível de codificação, a qual normatiza aspectos da vida social e é tão mais intensa quanto maior for o risco (para o social) que tal aspecto não seja regulado (Bourdieu, 1990, p. 96-107), e que às normatividades (sobretudo as jurídicas) associam-se sanções, as quais operam como consequências previsíveis que estimulam a sua observância, bem como que o castigo, como sanção à infração em relação ao codificado, é uma instituição social (Garland, 1999), devemos pensá-lo (o castigo) em termos de complexidade, de objetivos múltiplos e de sobredeterminações. Considerá-lo como um acontecimento histórico, isto é, como sistema funcional e forma distinta de vida, o qual, por sua vez, depende de outras formas e relações sociais, ou seja, condiciona-se por um conjunto de forças históricas e sociais; reconhecer que possui um marco institucional próprio e apoia uma série de práticas normativas e significantes que, a seu modo, produzem uma gama de efeitos (Garland, 1999, p. 328-329). Assim:

O castigo pode ser visto como uma espécie de aparato técnico; um meio instrumental para atingir um fim [...] uma relação coercitiva entre o Estado e o transgressor [...] um procedimento legal, uma forma de poder, um instrumento de dominação de classe, a expressão de um sentimento coletivo, uma ação moral, um acontecimento ritual ou a encarnação de certa sensibilidade. E, como temos visto, cada uma dessas imagens capta certo aspecto do fenômeno, uma determinada verdade sobre seu caráter que queremos manter, mas o faz de maneira fragmentada, deixando-o fora de foco tanto quanto aquilo que o abarca (Garland, 1999, p. 326. Traduzimos).

Logo, no contexto das sociedades contemporâneas, devemos reconhecer a(s) política(s) como expressões do Estado Moderno na perspectiva de estabelecer e manter uma determinada ordem social diante da complexidade de demandas e instituições sociais que a realidade impõe, o que inclui tanto uma especialização, como uma complementaridade dialógica entre políticas que se relacionam por meio de sistemas (Morin, 2007).

No que interessa a essa reflexão, essas três dimensões da ação pública merecem tanto uma autonomia relativa para a consolidação de política pública, como exigem interações dialógicas nas suas operacionalizações. Cada dimensão

caracteriza o problema e/ou a situação que demanda política: decisões e planejamento em relação ao que “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye *apud* Souza, 2006, p. 24), identificando, também como foco analítico, o que tal política visa corrigir e/ou com o que ela se relaciona (Souza, 2006, p. 40).

No âmbito do sistema penal, uma primeira dimensão é a que abrange desde o estabelecimento das normas de tipificação criminal e correspondentes sanções penais, com vistas à prevenção de crimes e punição/responsabilização de infratores, incluindo a análise, a avaliação e a execução de planos, programas e ações de combate à violência e à criminalidade por meio de instrumentos e órgãos especializados. Trata-se da Política Legislativa no campo criminal.

Outra, a Política de Segurança Pública, vincula-se à preservação e à manutenção da ordem pública, focalizando a garantia da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e do bem-estar social. O Brasil tem como principais agências os órgãos de segurança e as corporações policiais. Suas agendas e programas podem tanto se caracterizar como repressivos e/ou como preventivos à violência e à criminalidade.

Por fim, a política que se vincula à execução do *jus puniendi*, momento e contexto no qual o acionamento do Estado deverá estar focado na efetivação da sanção/responsabilização penal. Essa é a dimensão da política que, no Brasil, tradicionalmente se tem denominado como Penitenciária. Não obstante, é também em relação a essa dimensão/momento de um sistema de políticas público-sociais que emerge o paradigma da Política Penal e dos Serviços Penais de que estamos tratando. Nesse contexto, inserem-se fortemente as interfaces programáticas e táticas com as políticas sociais e de promoção de direitos.

O conjunto dessas três dimensões traduz a visão e a ação da Política Criminal que é consequência do modelo e dos valores da sociedade em que está inserida, produzindo efeitos que reforçam as suas estruturas. Batista (2011) ressalta que a política criminal envolve desde os processos de elaboração legislativa (não só as leis), até os valores e procedimentos dos órgãos que as executam, incluindo as polícias, o Sistema de Justiça, os órgãos gestores da política penitenciária e os estabelecimentos penais.

Numa descrição (simplificada) da complementaridade dialógica dessas políticas, com destaque no elemento “crime”, pode-se considerar que a Política Criminal é composta por três grandes arranjos políticos: uma Política Legislativa que tipifica o crime e lhe atribui uma sanção; a Política de Segurança Pública que atua na prevenção e repressão do crime e da criminalidade e juntamente com uma Política Judiciária realiza o processamento e a definição formal sobre o ocorrido; além da Política Penal associada ao *jus puniendi* vinculada à execução da sanção que é aplicada em face do reconhecimento jurisdicional da ocorrência, com autoria penalmente responsável, do evento tipificado como crime.

Ainda sob perspectivas em níveis de simplificação, outras relações e encadeamentos sistêmicos são vislumbrados: tanto associações mais imediatas de poderes, instituições, órgãos e agências públicas às dimensões das políticas, bem como aspectos e etapas dos processos de criminalização que recaem sobre comportamentos, atos/omissões e pessoas, configurando a percepção (social e política) da criminalidade a partir de tipos penais, modalidades de punição e responsabilização, imagens (por vezes estereotipadas e estigmatizadas) de pessoas e grupos criminosos. Nesse sentido, Zaffaroni (2017) acrescenta uma camada de análise quando reflete sobre os processos de produção de vulnerabilidades e de estigmas, nomeando criminalização primária¹⁶ como “um ato fundamentalmente programático” (Zaffaroni et al., 2017, p. 43), que decorre, em geral, das agências políticas do legislativo (Política Legislativa). Já a criminalização secundária¹⁷ se viabiliza com a atuação de outras agências, ao dinamizarem e/ou executarem esse programa (polícias, judiciário, Ministério Público), conectando-se, com destaque, à Política de Segurança Pública e à Política Judiciária. Por fim, a criminalização terciária, que se refere à vivência nas prisões e nos outros serviços penais, bem como aos efeitos duradouros da estigmatização pós-condenação, a qual está associada à Política que se vincula ao *jus puniendi*, que é dinamizada pelas agências do poder executivo, sobretudo por meio dos órgãos de gestão e administração penal.

¹⁶ “[...] o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas” (Zaffaroni et al., 2017, p. 43).

¹⁷ “[...] a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas” (Zaffaroni et al., 2017, p. 43).

Figura 1 – Associação (simplificada) das dimensões de Políticas Criminal, Legislativa em âmbito criminal, de Segurança Pública, Judiciária e associada ao *Jus Puniendi* com poderes, instituições, órgãos e agências públicas e suas repercussões



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2026

Contudo, uma compreensão e operacionalização mais sofisticada das relações entre as políticas só é adequada numa perspectiva de complexidade, a qual leva em consideração tanto os níveis de autonomia (e autonomia relativa) de cada dimensão, como admite que a interação sistêmica produz emergências e inibições, ou seja: propriedades que emergem apenas na interação, não sendo verificáveis quando dos elementos isolados; e, propriedades que, existindo nos elementos isolados, perdem força ou são anuladas quando da interação (Morin, 2007).

Os níveis de autonomia dessas dimensões da política – mesmo que suas oficializações sempre dependam de processos de institucionalização característicos do Campo do Estado – favorecem protagonismos de atores e interesses de respectivos campos de poder. No caso da execução penal, por exemplo e como já mencionado, Melo (2020) evidenciou não só o que denominou como uma burocracia penitenciária mas, também, ordenamentos do dispositivo penitenciário (dividindo-os em Segurança, Justiça e Grupos Criminais) que atuam como linhas de força neste campo (Melo, 2020, p. 24-25) e, portanto, buscam também impactar a política.

Exemplificando essas relações, embora a Política Legislativa inicie o processo de criminalização, ela tem repercussões nos três momentos aqui focalizados: definição do tipo penal e da sanção atuação preventiva e repressiva e a persecução penal; e exercício do *jus puniendi*. Já a Política Judiciária, dada sua setorialidade

adstrita aos órgãos do Poder Judiciário, tem potências mais vinculadas aos processos de criminalização secundária e terciária, na condução dos processos de conhecimento e execução penal, bem como na fiscalização das condições e condicionalidades da execução das penas privativas de liberdade e restritivas de direitos.

Ou seja, considerados os elementos em interação sistêmica e complexa, a pretensa autonomia das dimensões das políticas se configura como autonomia relativa. O recente caso da Lei 13.964/2019 (denominado Pacote Anticrime) é ilustrativo: repercutiu tanto nas Políticas de Segurança Pública como na associada ao *jus puniendi*. Nesta, inclusive com perspectivas que tanto podem ser lidas como de recrudescimento punitivo (o aumento do tempo máximo de prisão), como de matiz desencarceradora (a introdução do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP).

Sem que aqui se avalie os méritos ou deméritos de cada casuísmo nacional, recente ou passado (já que estranho aos objetivos dessa etapa de pesquisa), o que é mais importante de se registrar e consolidar é o reconhecimento de que existem (racional e lógicas) aproximações, distinções e fronteiras entre as três dimensões de políticas aqui tratadas.

Figura 2 – Associação (simplificada) das dimensões de Políticas Criminal, Legislativa em âmbito criminal, de Segurança Pública, Judiciária e associada ao *Jus Puniendi* com processos de criminalização



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2026

Tanto as aproximações, como as distinções e fronteiras, decorrem da mesma fonte: a existência de uma imagem de ordem pública que demanda vigência na sociedade (mesmo se admitindo que tal imagem comporta, via de regra, contradições e conflitos), o que gera codificações amparadas por sanções (logo: tipos criminais e castigos). Na complexidade da modernidade contemporânea a Política Criminal é o espectro que conecta a Política de Segurança Pública e a Política Penal, cada qual focalizando um problema e/ou situação eixo para as decisões acerca do que o governo escolhe fazer ou não fazer. Pastana (2026, p. 34), citando outros autores, diz que a política criminal, "além de conhecimento produzido sobre o crime, é o conjunto de procedimentos pelos quais o Estado organiza as respostas ao fenômeno criminal, aparecendo, portanto, como teoria e prática das diferentes formas de controle social"¹⁸.

Tal reconhecimento, em especial das distinções e fronteiras, de modo algum elimina (ou mesmo demanda que se eliminem, até porque impossível) as interações complexo-sistêmicas entre elas, incluindo as repercussões de emergências ou inibições. Permite, entretanto, que tanto os efeitos das interações sejam, na medida de possíveis prognósticos, levados em consideração para fins estratégicos, como que a transição da autonomia para a autonomia relativa não se constitua como subordinação.

O principal na questão de como a Política Penal se relaciona com a Política de Segurança Pública, ambas abraçadas pela Política Criminal, é que as distinções e fronteiras entre elas não sejam sequer borradas, pois quando assim estão a tendência é o incremento do punitivismo contrário à responsabilização em Estado Democrático de Direito. Evidenciar as propriedades e especificidades da Política Penal representa, inclusive, oportunidade para fazer frente ao recrudescimento que há pelo menos quarenta anos caracteriza a maior parte da agenda legislativa no campo criminal, criando condições para que gestores e profissionais dediquem-se à execução democrática e cidadã das penas e medidas.

¹⁸ Ainda que o trabalho mencionado da autora caminhe em sentido distinto ao abordado neste texto, uma vez que seu foco é demonstrar como a política criminal adotada recentemente por setores conservadores do Legislativo brasileiro - por ela identificado como a bancada policial - tem por finalidade promover o aniquilamento de pessoas redundantes para a economia neoliberal, representando, portanto, uma "política antipública", recorremos a ela por entendermos esclarecedora a sua definição de política criminal.

5 - Considerações finais

Iniciamos esse projeto de pesquisa guiados pelo reconhecimento de que, sob a denominação de Política Penal e Serviços Penais, vêm sendo propostas e induzidas novas perspectivas para atuação do sistema de justiça penal. O problema de pesquisa foi estabelecido por meio da seguinte pergunta: Está o Brasil frente a um novo paradigma de política associada ao *jus puniendi*?

Antes de apresentarmos o encaminhamento conclusivo decorrente da investigação, cabe retomar a perspectiva do paradigma, pois acaso consideremos um paradigma rigorosamente a partir das lições de Thomas Kuhn (1997) – como conhecimento/ideias (consensuado) que fornece problemas e soluções modelares – a Política Penal ainda não o conforma.

Em recente entrevista (Chies *et al.*, 2026), Melo e Daufemback – autores do pioneiro texto “Modelo de gestão para a Política Penal: começando com uma conversa” (Melo; Daufemback, 2018), realizaram um balanço da trajetória da Política Penal e dos Serviços Penais reconhecendo que ela já é marcada por conquistas significativas no campo institucional e discursivo, consolidando termos, manuais e normativas nacionais, além de importantes marcos como o Plano Pena Justa, o decreto da Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa e o fortalecimento dessas pautas no âmbito do Poder Judiciário (CNJ) e da Senappen. Contudo, apontam que a operacionalização prática e a transformação real dos serviços públicos avançam de forma lenta e incipiente, enfrentando obstáculos severos devido à falta de entendimento e resistência dos próprios profissionais da área, que tendem a manter uma visão estritamente punitiva. Adicionalmente, a consolidação desse novo paradigma multidisciplinar e focado nos direitos humanos enfrenta o forte tensionamento do populismo penal no Poder Legislativo, a coexistência com o superencarceramento e o surgimento de iniciativas que disputam o espaço da execução penal, como o modelo corporativo trazido pela criação da Polícia Penal.

Sob a perspectiva institucional e de órgãos, a transformação do Depen em Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), em 2023, é considerado um marco. Em reflexão, também recente, Mayesse Silva Parizi (Parizi; D’angelo, 2025) – Diretora da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) da Senappen – expôs que:

[...] muda não apenas o nome do órgão, mas busca instituir novas lógicas para as políticas penais no país. Assim, o que antes tinha como foco a dimensão “penitenciária” passa a abarcar o campo das “políticas penais”, mudança que desloca a lente do contexto intramuros para pensar o ciclo penal completo, da porta de entrada à porta de saída da prisão (Parizi; D’angelo, 2025, p. 20).

Também os Comitês Estaduais de Políticas Penais, que não obstante propostos em momento anterior à formulação do Plano Penal Justa (ver: CNJ, 2022), com este se tornaram indispensáveis às Unidades da Federação.

Atualmente, a totalidade das UFs já os possuem, e eles deixaram de ser meros órgãos consultivos para se tornarem a principal arena de governança local do Plano Pena Justa. A participação social no âmbito dos comitês é um campo de intensas disputas, que ainda exige avanços pois apesar das diretrizes nacionais movimentos sociais, frentes pelo desencarceramento e entidades de direitos humanos frequentemente apontam assimetrias de poder dentro dos comitês. Em diversos estados, há críticas de que as decisões centrais ainda ficam concentradas nos órgãos tradicionais do Executivo e do Judiciário, restando à sociedade civil um papel secundário.

Logo, considerado esse contexto, bem como as evidências dessa pesquisa, se nos permitirmos adotar uma compreensão mais ampla de um paradigma (o que é a nossa opção), reconhecendo-o como o modelo e as normas orientadoras a serem seguidas em determinadas situações, podemos, então, sustentar que a Política Penal, com seus respectivos Serviços, já é um novo e potente paradigma para o Brasil.

Assim, é necessário reconhecer que se trata de um paradigma em construção, o qual coexiste com o paradigma da Política Penitenciária (então tradicional e ainda hegemônico). Tal coexistência – e o Plano Pena Justa é um exemplo dela – tem gerado o risco da indistinguibilidade, o que se soma às evidências de que a execução penal, em especial como objeto de política(s) pública(s), conforma-se como um campo (Bourdieu, 2021) e, portanto, um espaço de disputas. Logo, a Política Penal e os Serviços Penais se encontram vulnerabilizados pelos obstáculos epistemológicos e armadilhas da racionalidade penal moderna e pela prevalente abordagem carcerocentrista dos diferentes atores sociais envolvidos na execução penal.

Assim, caberá a esse mesmo conjunto de atores sociais – que ocupam posições em diferentes campos e setores da sociedade (Estado, Política; Sistema de

Justiça; Academia; Sociedade Civil etc.) – valorizar ou negligenciar essa oportunidade de transição paradigmática na execução penal e no *jus puniendi* do Brasil, cientes, então, da complexidade da questão e de que, em políticas públicas e público-sociais, não há desinteresse que não seja interessado (Bourdieu, 2025b) e que, também, “o inferno (e a prisão) está cheio de boas intenções”¹⁹.

Referências:

- AGUIRRE, Carlos. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800-1940. In: MAIA, Clarisse Nunes et al. (Orgs.). **História das prisões no Brasil** – Vol. 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 35-77.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia geral**: vol. 2: *habitus* e campo. Petrópolis: Vozes, 2021.
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia geral**: vol. 5: política e sociologia. Petrópolis: Vozes, 2025a.
- BOURDIEU, Pierre. **O interesse no desinteresse**. Petrópolis: Vozes, 2025b.
- CD (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.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3 ed., Petrópolis: Vozes, 2012.
- CHIES, Luiz Antônio Bogo. Questão Penitenciária: obstáculos epistemológicos e complexidade. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.35, n.126, p.29-47, 2014.
- CHIES, Luiz Antônio Bogo et al. Política Penal: avaliação, desafios e perspectivas. Entrevista com Felipe Athayde Lins de Melo e Valdirene Daufemback. **Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais**, Pelotas, v.5, n. 1, p. 7-30, 2026.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Caderno de gestão dos escritórios sociais I**: Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Caderno de gestão dos escritórios sociais II**: Metodologia para a singularização do atendimento a pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Caderno de gestão dos escritórios sociais III**: Manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020c.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia**: Parâmetros gerais. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020d.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Manual de proteção social na audiência de custódia**: Parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020e.

¹⁹ A autoria desta frase é frequentemente atribuída a São Bernardo de Clarivaux, no século XII.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Manual de gestão para as alternativas penais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020f.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Central de Regulação de Vagas**: Manual para a Gestão da Lotação Prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Comitês de políticas penais**: guia prático para implantação. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Resolução Nº 488 de 23/02/2023**. Institui a Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade e dá outras providências. 2023a.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade**: Resolução CNJ nº 488 de 2023. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023b.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Guia de implementação do serviço APEC**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Painel Estatístico do Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU)**. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=currsel>. Acesso em: 7 ago. 2026.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Nova Economia**, v. 29, n. especial, p. 1359-1385, 2019.

DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional). **Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a.

DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional). **Guia de formação em alternativas penais I**: Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b.

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

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.

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

GARLAND, David. **Castigo y sociedad moderna**: un estudio de teoría social. Ciudad de México: Siglo XXI, 1999.

GISI, Bruna *et al.* A teoria da “Racionalidade Penal Moderna” e os desafios da justiça juvenil: Entrevista com Álvaro Pires. **Plural**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 124–160, 2017.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed., São Paulo: Perspectiva, 1997.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. O sentido da responsabilidade no direito: ou melhor, a invisibilização de seu sentido pelo direito. In: FULLIN, Carmen; MACHADO, Máira Machado; XAVIER, José Roberto Franco (Orgs.). **A Racionalidade Penal Moderna**: reflexões teóricas e explorações empíricas desde o sul. São Paulo: Almedina, 2020, p. 139-158.

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

MELO, Felipe Athayde Lins de. Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas: construção e desafios. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília v. 5, n.1, p. 49-66, jan/jun 2024.

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.

MIOTTO, Armida Bergamini. **Curso de Direito Penitenciário – V. 1.** São Paulo: Saraiva, 1975a.

MIOTTO, Armida Bergamini. **Curso de Direito Penitenciário – V. 2.** São Paulo: Saraiva, 1975b.

MIOTTO, Armida Bergamini. Panorama da Política Penitenciária nacional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 16, n. 63, p. 209-254, jul./set. 1979.

MIOTTO, Armida Bergamini. A Política Penitenciária do Ministério da Justiça. In: MIOTTO, Armida Bergamini. **A violência nas prisões.** Goiânia: UFG, 1983, p. 25-42.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** 10 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MOTTA, Manoel Barros da. **Crítica da razão punitiva:** o nascimento da prisão no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

MOURA, Tatiana Whately. **Ativismo e mudanças institucionais nos Conselhos da Comunidade.** Em busca da participação social no sistema prisional. **Tese.** [Doutorado em Ciência Política]. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2023.

NEDER, Gizlene. **Violência & Cidadania.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.

PARIZI, Mayesse Silva; D'ANGELO, Luisa Bertrami. Enfrentando o Estado de Coisas Inconstitucional: diálogos interinstitucionais e a atuação da Senappen no Plano Pena Justa. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília, v.6, n. 2, p. 15-33, 2025.

PASTANHA, Débora Regina. **Política Criminal Antipública.** Discursos punitivistas da bancada policial e a construção normativa de uma penalidade neoliberal. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2026

PEREIRA, Lúcia Maria Leite. **Ibrahim Abi-Ackel:** uma biografia. Belo Horizonte: RC Editora e Gráfica, 2014.

PIRES, Alvaro. A Racionalidade Penal Moderna, o Público e os Direitos Humanos. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo, n. 68, mar. 2004, p. 39-60.

RIVEIRA BEIRAS, Iñaki. **Desencarceramento:** por uma política de redução da prisão a partir de um garantismo radical. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2019.

SALLA, Fernando. A pesquisa sobre as 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.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.*. **Direito Penal Brasileiro:** primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal. 4 ed., 3 reimp., Rio de Janeiro: Revan, 2017.

Data da submissão: 24/08/2026

Data da aprovação: 10/09/2026

Artigo

A implementação da Polícia Penal no Rio Grande do Sul: percepções dos servidores e desafios emergentes

The implementation of the Penal Police in Rio Grande do Sul: officer's perceptions and emerging challenges

Marina Nogueira Madruga¹

Resumo: Este artigo apresenta resultados parciais de pesquisa de doutorado que analisa o processo de implementação da Polícia Penal no Estado do Rio Grande do Sul. O problema de pesquisa investiga de que modo essa transformação impacta a trajetória histórico-normativa do serviço penitenciário estadual, tradicionalmente orientado à execução de serviços penais para além das funções de contenção e custódia das pessoas privadas de liberdade. Trata-se de estudo exploratório, de abordagem qualitativa, que utiliza análise documental e aplicação de *survey*. Apresentam-se os resultados de questionário aplicado a 111 servidores, distribuídos nas dez regiões do estado, abordando percepções sobre atribuições, satisfação com a implementação da Polícia Penal, mudanças na carreira e interesses em qualificação. Os achados evidenciam tensões diante do risco de prevalência de uma lógica militarizada que possa esvaziar políticas e serviços penais. A pesquisa contribui para a visibilização da reconfiguração identitária e de seus impactos sobre os serviços penitenciários e a realidade do sistema prisional sul-rio-grandense.

Palavras-chave: Polícia Penal; Questão Penitenciária; Serviços penais; Rio Grande do Sul

Abstract: This article presents partial results of an ongoing doctoral research project that analyzes the process of implementing the Penal Police in the State of Rio Grande do Sul, Brazil. The research problem examines how this transformation impacts the historical and normative trajectory of the state penitentiary service, traditionally oriented toward the provision of penal services beyond functions of containment and custody of persons deprived of liberty. This is an exploratory study with a qualitative approach, employing documentary analysis and a survey. The findings presented derive from a questionnaire administered to 111 correctional officers distributed across the ten regions of the state, addressing perceptions regarding professional duties, satisfaction with the implementation of the Penal Police, career changes, and training interests. The results reveal tensions related to the risk that a militarized logic may prevail, potentially weakening penal policies and services. The study contributes to making visible the ongoing identity reconfiguration and its impacts on penitentiary services and the prison system in Rio Grande do Sul.

Keywords: Penal Police; Penitentiary Issue; Penal Services; Rio Grande do Sul.

¹ Doutora em Política Social e Direitos Humanos; Universidade Católica de Pelotas; marina_mad@hotmail.com ; ORCID: 0000-0001-7669-1360; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4738691077151012>.

1 – Introdução

O Rio Grande do Sul tem vivenciado, nos últimos anos, o processo de instituição da Polícia Penal como novo órgão integrante do sistema penitenciário estadual. Essa transformação decorre da Emenda Constitucional nº 104/2019, que promoveu a alteração do artigo 144 da Constituição Federal, incluindo a Polícia Penal entre os órgãos que compõem a segurança pública.

No âmbito estadual, a referida mudança foi incorporada por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 291/2021, aprovada pela Assembleia Legislativa em 2022 e, posteriormente, convertida na Lei Complementar nº 16.449/2025².

A criação da Polícia Penal transfere a responsabilidade pela segurança dos estabelecimentos prisionais, substituindo a carreira de Agente Penitenciário. Nos termos do artigo 136-A da Constituição Estadual, compete à Polícia Penal a segurança dos estabelecimentos penais e a custódia das pessoas privadas de liberdade (Brasil, 1988).

Essa reconfiguração suscita questionamentos quanto à continuidade ou à ruptura das funções previstas no histórico das normativas relacionadas ao agente penitenciário, tradicionalmente orientadas não apenas ao controle e à vigilância, mas também à execução de serviços penais de caráter social e humanitário na legislação sul-rio-grandense.

Ao mesmo tempo, insere-se em uma luta histórica da categoria para se afastar da figura estigmatizada do “carcereiro”, buscando reconhecimento profissional, valorização institucional e pertencimento ao campo da segurança pública. Assim, a implementação da Polícia Penal não pode ser compreendida apenas como alteração formal de nomenclatura, mas como momento de intensificação de disputas identitárias que atravessam a trajetória da profissão (Nascimento, 2022; Madruga, 2026).

Diante desse cenário, a presente análise, como recorte da etapa inicial de coleta de dados de uma pesquisa de doutorado em Política Social e Direitos

² Estatuto da Polícia Penal do Estado do Rio Grande do Sul.

Humanos, desenvolvida na Universidade Católica de Pelotas, tem como foco as percepções dos servidores penitenciários acerca do processo de implementação da Polícia Penal no Rio Grande do Sul, com dados coletados em período anterior à entrada em vigor da Lei Complementar nº 16.449/2025.

Portanto, tratando-se de pesquisa qualitativa e exploratória, serão apresentados os resultados da primeira etapa de coleta de dados, em que foi aplicado *survey*³ a 111 servidores penitenciários (entre Agentes Penitenciários, Agentes Penitenciários Administrativos e Técnicos Superiores Penitenciários)⁴ das 10 regiões penitenciárias do estado, abordando tempo de serviço, percepção das atribuições conforme a Lei 13.259/2019, satisfação com a regulamentação estadual da Polícia Penal e interesses em qualificação.

A análise documental, mobilizada transversalmente ao longo do texto, contemplou normativas federais e estaduais sobre a organização do sistema penitenciário e a trajetória da carreira, especialmente a EC nº 104/2019 e as Leis estaduais nº 6.502/1972, nº 9.228/1991, LC nº 13.259/2009 e LC nº 16.449/2025, além de documentos oficiais do CNJ e da SENAPPEN relacionados às políticas e aos serviços penais.

Busca-se compreender como a transição repercute nas políticas e nos serviços penais, que sob o ponto de vista teórico, parte da concepção de que são um conjunto de ações estatais voltadas à administração das prisões, à oferta de assistência e ao controle da população carcerária, mas também como expressão de uma política social e de cidadania.

³ Como limitação, destaca-se que a amostra, de caráter não probabilístico e por conveniência, não reproduz necessariamente a composição do quadro funcional quanto ao gênero, às carreiras e à distribuição regional, podendo conferir maior peso às percepções dos grupos com maior participação no *survey*. Essa cautela é especialmente relevante diante da composição do efetivo: em 2023, o estado contava com 4.707 agentes penitenciários e, em 2024/2, registrava 6.036 profissionais da execução penal, frente a 167 assistentes sociais, 286 profissionais da educação, 479 da saúde e 56 da área jurídica, além de 5.048 classificados como “outros profissionais” (SENAPPEN, 2025). Diante dessas diferenças, os resultados expressam as percepções dos respondentes e não devem ser generalizados para a totalidade do quadro funcional.

⁴ No estado do Rio Grande do Sul há um desafio peculiar para a implementação da Polícia Penal, pois o sistema penitenciário inclui um quadro de servidores que abarca (conforme Lei Complementar nº 13.259) três carreiras distintas: Agente Penitenciário, Agente Penitenciário Administrativo e Técnico Penitenciário, este último composto por profissionais de áreas como psicologia, serviço social, direito, nutrição, dentre outras.

Complementarmente, Melo e Daufemback (2018) ampliam o conceito ao definirem os “serviços penais” como um conjunto de ações e estruturas que abrange alternativas penais, monitoração eletrônica e atenção à pessoa egressa, ressignificando a execução da pena para além do encarceramento. Nessa perspectiva, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022) tem buscado fortalecer políticas penais que valorizem a responsabilização cidadã, a justiça restaurativa e as alternativas à prisão.

A criação da Polícia Penal deve ser compreendida no contexto do tensionamento entre o fortalecimento do aparato de segurança e a consolidação de políticas e serviços penais. Os resultados preliminares evidenciam desafios nesse processo de reconfiguração institucional, especialmente diante da ausência de critérios claros de regulamentação no Rio Grande do Sul quanto às três carreiras, das percepções de desvalorização profissional, das posições quanto à concordância com as atribuições legais e as distintas respostas quanto à satisfação da alteração da carreira para Polícia Penal, bem como da expressiva insatisfação com o processo de regulamentação estadual.

Nesse cenário, o desafio consiste em evitar que a nova configuração institucional, ainda que preserve formalmente atribuições assistenciais, as subordine à racionalidade da segurança pública, esvaziando a perspectiva de políticas e serviços penais voltados à garantia de direitos e à redução de danos no contexto do encarceramento.

Justifica-se o desenvolvimento desta pesquisa pela necessidade de compreender as configurações da identidade profissional do policial penal, sob o risco, conforme observa Chies (*apud* Nascimento e Lourenço, 2023), da militarização das práticas prisionais representar tanto um reforço do controle punitivo quanto uma ameaça à função civilizatória da pena e à dignidade humana das pessoas privadas de liberdade.

Desse modo, a indagação central que orienta este trabalho articula-se a uma preocupação mais ampla da tese: compreender se as funções de corresponsabilidade pelo tratamento penal, historicamente atribuídas ao agente penitenciário, serão preservadas ou progressivamente diluídas no processo de reconfiguração para a Polícia Penal.

A contribuição, neste momento, consiste em dar visibilidade às percepções dos servidores penitenciários acerca da realidade vivenciada durante o processo de implementação e regulamentação da Polícia Penal no Estado do Rio Grande do Sul, bem como apresentar os desafios que dele decorrem.

2 – Transformações históricas, estigmas e disputas identitárias na profissão penitenciária

Partindo da premissa de que a prisão produz violências e estigmatiza todos que dela se aproximam, isso também atinge o servidor penitenciário. É possível observarmos que a carreira percorre uma trajetória marcada por profundas transformações históricas, institucionais e sociais. Esse percurso insere o profissional em um contexto de desvalorização, de modo que a função vinculada ao sistema prisional tem sido historicamente marcada por estigma e invisibilidade (Madruga, 2023).

Segundo Rosalice Lopes (2002), o início da atividade remonta às figuras históricas de carrascos, carcereiros e guardas de presídio, associadas a práticas de tortura, agressão e punição do desvio moral. Ao longo do tempo, o sistema penal se transforma em um modelo centrado no castigo e na retribuição para um enfoque que busca a “ressocialização” dos infratores, que precisará de profissionais para atuar na custódia de presos.

A mídia também contribui para a reprodução de estereótipos negativos sobre os servidores penitenciários, frequentemente associados à corrupção e à violência (Nery, 2012). Vasques e Bianchi (2017) destacam que essa representação contrasta com a complexidade do trabalho penitenciário, marcado por riscos, estresse e elevada exigência profissional.

Essa construção identitária, na qual “o agente não tem orgulho do que faz e esconde sua condição o quanto pode” (Moraes, 2013, p. 134), é resultado desse processo histórico que vai desde a figura do carrasco, responsável pelas execuções públicas, até a função tradicional de contenção e custódia.

Foucault (2001) caracterizava o carrasco pré-moderno, responsável pelas execuções públicas legitimadas pelo Estado, como o “anatomista imediato do sofrimento”. Embora sua função fosse considerada necessária, seus executores

eram socialmente rejeitados e excluídos (Coyle, 2019). Segundo Paulo (2018), o carrasco era responsável não apenas pelas execuções, mas também pela aplicação de torturas destinadas à obtenção de confissões, exigindo habilidade para provocar sofrimento sem levar o acusado à morte.

A partir do final do século XVIII, as punições corporais e espetaculares passaram a ser crescentemente questionadas (Foucault, 2001). Nesse contexto, Beccaria (2013, p. 56) sustentava que “o fim das penas não é atormentar e afligir um ser sensível”, devendo elas ser “as menos tormentosas no corpo do réu”.

Com o progressivo deslocamento dos suplícios para a privação de liberdade, o carrasco cedeu lugar ao carcereiro, responsável pela vigilância e custódia, mas ainda marcado pelo estigma associado à execução da punição (Branco; Queiroz, 2019, p. 201). No século XIX, os carcereiros brasileiros exerciam funções de vigilância, custódia e disciplina dos presos, em uma atividade socialmente desvalorizada e associada a práticas de castigo e maus-tratos (Prado, 2025).

Parafraseando Miotto, o autor nos diz que ocorreram transformações na profissão:

No entanto, com o passar dos anos, a hedionda atividade de carcereiro foi transformada em um cargo de administrador penitenciário, chamando a atenção de pessoas com maior instrução, de boa reputação social, com experiência em outras profissões, que imprimiram uma outra característica no funcionamento das prisões, no comportamento dos guardas e no tratamento dos prisioneiros. Essas mudanças constituíram uma verdadeira revolução no sistema penal pois elas modificaram a forma de se enxergar o condenado, que passou a ser observado como um indivíduo, sujeito de tratamento e não mais um simples objeto da execução da pena. (Miotto, *apud* Prado, 1992, p. 141).

Luiz Cláudio Lourenço refere que a imagem do servidor prisional é refletida na figura do carcereiro, como ser humano desprovido de qualquer sensibilidade: “no imaginário coletivo, é caracterizado como uma das mais indesejáveis ocupações. É visto como alguém pronto a se corromper e a participar de atividades ilegais tanto com os presos como com o estafe prisional, pois “a sociedade nunca valorizou ou remunerou muito bem os responsáveis pelo cuidado e a vigilância de seus indivíduos indesejáveis” (Lourenço, 2010, p. 14).

O desconhecimento social acerca das atividades desempenhadas pelos agentes penitenciários contribuiu para a construção de representações negativas da profissão, pois são frequentemente associados a características como despreparo, repressão e violência, chegando, em alguns casos, a serem percebidos como torturadores ou carrascos. Além disso, a própria natureza de seu trabalho e a convivência direta com indivíduos socialmente marginalizados os expõe, conforme o imaginário da comunidade, como um risco constante de uma suposta “contaminação” (Nascimento, 2022).

De carcereiro a guarda, agente prisional, agente de segurança ou agente penitenciário (conforme a região do Brasil) se tem a designação dos profissionais encarregados da segurança dos estabelecimentos prisionais e da custódia das pessoas privadas de liberdade marcados pela desvalorização profissional (Branco; Queiroz, 2019). Somada a ela, outras características depreciativas como descrédito e desprestígio geram má remuneração e não reconhecimento por forças da segurança pública (Oliveira, 2018).

A identificação como agente penitenciário implica também a incorporação do estigma social historicamente associado ao trabalho carcerário (Lourenço, 2010). Esse estigma atravessa também a valorização das diferentes atividades desempenhadas. Segundo Oliveira (2018), a diversificação das atribuições estabeleceu uma espécie de “escala de prestígio”, na qual funções mais distantes do contato direto com os presos passaram a ser associadas à maior especialização, profissionalização e reconhecimento, enquanto aquelas mais próximas à população prisional permaneceram menos valorizadas.

Essas transformações integram um processo histórico de redefinição das formas de punir e das atribuições penitenciárias. A passagem do carcereiro ao agente penitenciário acompanhou o deslocamento dos castigos corporais para a prisão, com funções voltadas à custódia, ordem e prevenção de fugas (Coyle, 2019), sem, contudo, eliminar o estigma e a representação social ambígua associados ao trabalho prisional (Branco; Queiroz, 2019).

As reformas legais e sociais, especialmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, evidenciaram a centralidade dos direitos humanos, ampliando a proteção jurídica e proibindo tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Esse movimento se reflete no âmbito internacional, onde a

proibição da tortura e de práticas desumanas se consolidou como princípio fundamental do Direito, presente, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, art. 5º), no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966, art. 7º) (Brasil, Decreto nº 592/1992), na Convenção Contra a Tortura (1984) (Brasil, Decreto nº 40/1991) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida popularmente como Pacto de San José da Costa Rica (1969, art. 5º §2º e 6º) (Brasil, Decreto nº 678/1992).

Esses instrumentos orientam os Estados a assegurar que a privação de liberdade respeite a dignidade humana e, conforme estabelece o Pacto de San José da Costa Rica, “as penas privativas de liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados” (Brasil, 1992, art. 5º, §6º). Consequentemente, o papel do carcereiro foi ressignificado, transformando-se no de guarda, no agente de segurança prisional e/ou agente penitenciário. Em algumas unidades prisionais brasileiras, inclusive, esse papel já foi exercido por policiais civis, assim como no Rio Grande do Sul, inicialmente, a gestão prisional era responsabilidade da Polícia Civil, segundo a Lei nº 11, de 04/01/1896 (Brasil, 1896).

O trabalho dos guardas de presídio concentrava-se inicialmente em atividades de vigilância e contenção, exercidas com pouca formação e supervisão institucional, de modo que o saber profissional era construído sobretudo pela experiência cotidiana e pela negociação com os presos (Oliveira, 2018). Essa dimensão experiencial permanece relevante mesmo diante das transformações contemporâneas da profissão. Monteiro (2024) evidencia que o conhecimento da dinâmica prisional e de seus sinais, construído nas relações cotidianas, essencial à manutenção da ordem, mesmo com o maior distanciamento dos presos, o uso de armas e a adoção de novos procedimentos, reforçando a importância de uma formação continuada que contemple dimensões técnicas, relacionais, emocionais e de saúde.

A profissão, principalmente para os servidores responsáveis pelo “bater tranca” (Lourenço, 2010) é atravessada por estigmas sociais, por realizarem o “trabalho sujo” (Aronis, 2024) e pela sensação de desvalorização, uma vez que a prisão, enquanto instituição, reproduz violências e projeta estigmas sobre todos que a cercam. Nesse contexto, já foi observado conflitos de poder,

desconfiança e vulnerabilidades (Monteiro, 2018), emergindo “um sentimento de desprestígio profissional que pode, em parte, estar vinculado ao estigma social da profissão, referindo-se ao estigma no sentido empregado por Goffman” (Brandt, 2015, p. 206), entendido como atributo depreciativo e fator de discriminação social.

Nesse sentido, estudos apontam que tais estereótipos reforçam o estigma e o desprestígio social da profissão:

a forma depreciativa que o trabalho dos agentes prisionais foi descrito na literatura clássica, apontando os estereótipos hostis relacionados a um trabalho que supostamente requer baixo nível de inteligência, configurando-se como uma profissão associada ao baixo nível salarial e educacional exigido, o que resulta na falta de prestígio ocupacional que provoca a sensação de marginalização (Sousa; Nascimento, 2023, p. 18).

Além disso, é importante considerar o processo de prisionização inerente ao exercício da função (Chies *et al.*, 2001), bem como o adoecimento físico e psicológico decorrente das sobrecargas do trabalho prisional (Lima, 2024).

Dessa forma, “o papel do agente penitenciário vem se transformando nos últimos anos, assim como as mudanças na arquitetura prisional, na criação, extensão, usos e funções dos espaços” (Calderoni, 2021, p. 321). Apesar dessas transformações, a profissão permanece atravessada por estigmas históricos, precarização e falta de reconhecimento, mantendo a tensão entre sua indispensabilidade para o funcionamento do sistema penitenciário e o desprestígio social atribuído à função. Nesse contexto, a construção de uma identidade policial e a luta pela criação da Polícia Penal emergem também como estratégias de reconhecimento e de afastamento simbólico da figura depreciativa do carcereiro, privilegiando atribuições repressivas, disciplinares e de vigilância como elementos de identificação profissional (Nascimento, 2022). Em apresentação, Francisco Elionardo Nascimento no 3º Seminário Técnico-Científico da Revista Brasileira de Execução Penal, argumenta que própria aprovação da Polícia Penal resulta de uma trajetória de mobilização da categoria por seu reconhecimento no campo da segurança pública e pela redução dos estigmas associados à profissão (SENAPPEN, 2025).

A construção dessa identidade policial, contudo, também produz tensões e repercussões sobre os próprios trabalhadores. Figueiró (2023) relaciona o

cotidiano dos policiais penais a processos de militarização, embrutecimento subjetivo, práticas violadoras de direitos, adoecimento e despotencialização, evidenciando efeitos sobre o exercício do poder e a saúde dos profissionais. Nessa construção identitária, Nascimento destaca atributos associados à masculinidade, como virilidade, brutalidade e contenção das emoções, incorporados inclusive por mulheres, enquanto a manifestação de vulnerabilidade tende a ser rejeitada em favor do autocontrole emocional diante das situações de tensão próprias do ambiente prisional (SENAPPEN, 2025).

Somado a isso, embora ainda fossem frequentemente designados como agentes de segurança penitenciária, muitos profissionais consideram que essa nomenclatura não corresponde à complexidade de suas atribuições nem à forma como passam a se reconhecer. Em vez de “guardiões”, parte deles se identifica como policiais. Essa mudança de percepção, no entanto, não é compartilhada por todo o grupo, gerando conflitos, divisões internas e um dilema identitário persistente (Oliveira, 2018).

A busca pelo reconhecimento da atividade como de natureza policial também pode ser compreendida como estratégia de enfrentamento ao estigma historicamente associado ao trabalho prisional, diante do maior prestígio ocupacional atribuído às carreiras policiais (Martino; Ribeiro, 2026).

Diante do percurso apresentado, observa-se que as transformações históricas da profissão penitenciária não se restringem à mudança de nomenclaturas ou ao deslocamento de funções do castigo corporal para a custódia e sim, incidem diretamente sobre os sentidos atribuídos à função e sobre as estratégias de reconhecimento pela categoria.

Assim, o estigma herdado das figuras do carrasco e do carcereiro, somado às ambiguidades contemporâneas entre vigiar, punir e “ressocializar”, produz disputas identitárias que se expressam, no plano institucional, como demandas por valorização, profissionalização e pertencimento ao campo da segurança pública.

Nesse processo de reconfiguração identitária e institucional, Martino e Ribeiro (2026) apontam uma trajetória de progressivo fortalecimento das funções repressivas das burocracias de custódia, culminando na transformação em

Polícia Penal e na ampliação de suas atribuições para além dos muros prisionais. Esse movimento, embora assuma particularidades em cada estado, evidencia a importância de observar como essas transformações se materializam nos diferentes contextos estaduais

É nesse ponto que a análise histórica passa a concentrar-se no percurso histórico-normativo do Rio Grande do Sul, com o objetivo de compreender como tais tensões foram incorporadas a arranjos legais e administrativos concretos. Busca-se, assim, evidenciar de que modo o Estado estruturou a carreira, delimitou atribuições, reorganizou institucionalmente os órgãos responsáveis pela execução penal e, mais recentemente, instituiu a Polícia Penal.

3 – O sistema prisional e a construção histórico-normativa da carreira penitenciária no Rio Grande do Sul

O sistema prisional brasileiro, historicamente marcado por superlotação, *déficit* estrutural e precarização dos serviços penais, constitui uma das expressões mais visíveis das contradições sociais e políticas do país. Segundo dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN, 2025), o Brasil ultrapassa 668 mil pessoas privadas de liberdade, consolidando-se como a terceira maior população carcerária do mundo.

No estado do Rio Grande do Sul, são mais de 35 mil apenados distribuídos em 105 unidades prisionais, sob a gestão da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), órgão criado em 1968 e responsável pela execução das políticas penitenciárias estaduais (SENAPPEN, 2025).

Essa conjuntura nacional, reflete um contexto de mudanças normativas e institucionais que culminaram na criação da Polícia Penal, instituída pela Emenda Constitucional nº 104/2019 e, no Rio Grande do Sul, pela Proposta de Emenda Constitucional nº 291/2021, que instituiu a Lei Complementar nº 16.449/2025.

Nos argumentos e justificativas que fundamentaram os discursos políticos em defesa da criação da Polícia Penal, Camila Caldeira Nunes Dias e Vanessa Ramos Silva (2022) apontam quatro bases principais: a profissionalização dos agentes, o porte de armas, a retomada do controle dos presídios pelo poder público e a resposta a “crise” do sistema prisional.

As autoras destacam que tais discursos não se apoiaram em pesquisas ou dados concretos, mas no senso comum e na centralidade da ideia de combate às facções, inserindo-se em um processo mais amplo de transformações globais no ideário sobre controle do crime e punição, atravessado por assimetrias e desigualdades históricas e estruturais da sociedade brasileira (Dias; Silva, 2022).

Essa transformação impacta diretamente o quadro de servidores penitenciários, que, até então, integravam a carreira de Agente Penitenciário, regida pela Lei Complementar nº 13.259/2009. Somados ao quadro de servidores, o Rio Grande do Sul também conta com os Técnicos Administrativos (assistentes sociais, psicólogos, educadores, advogados, etc.) e os Agentes Penitenciários Administrativos.

No Rio Grande do Sul, o quadro de servidores penitenciários era composto por três carreiras distintas: Agente Penitenciário (AP), responsável predominantemente pelas atividades de segurança e custódia; Agente Penitenciário Administrativo (APA), voltado às funções administrativas e de apoio à gestão; e Técnico Superior Penitenciário (TSP), formado por profissionais de nível superior responsáveis por atividades técnicas especializadas, como psicologia, serviço social, direito e nutrição. Com a regulamentação estadual da Polícia Penal, pela Lei Complementar nº 16.449/2025, essas diferentes carreiras foram inseridas na nova estrutura institucional, assumindo enquadramentos próprios. Essa configuração torna particularmente relevante analisar separadamente suas percepções, uma vez que a identificação — ou não — com a identidade policial assume significados distintos conforme a trajetória, as atribuições e a posição ocupada por cada grupo na nova estrutura.

É necessário observar que a organização do sistema prisional estadual passou por diversas transformações normativas até a consolidação da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE). O processo teve início com a Lei nº 11, de 4 de janeiro de 1896, que atribuiu à Polícia Civil a administração das casas prisionais, marcando o primeiro esforço de estruturação estatal do sistema carcerário. Posteriormente, o Decreto nº 7.601, de 5 de dezembro de 1938, criou a Diretoria de Presídios e Anexos, ampliando a centralização administrativa das unidades prisionais. Em seguida, o Decreto nº

11.103, de 30 de dezembro de 1959, substituiu essa Diretoria pelo Departamento dos Institutos Penais, responsável também por coordenar o Corpo de Guardas Penitenciários (Madruga, Chies, 2025).

O marco institucional mais significativo ocorreu com o Decreto nº 18.951, de 7 de março de 1968, que criou a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), órgão destinado a administrar as casas prisionais e a consolidar uma gestão própria e especializada do sistema penitenciário, desvinculada da Polícia Civil. Décadas depois, o Decreto nº 48.278, de 25 de agosto de 2011, dispôs sobre a estrutura básica da SUSEPE, atualizando suas funções e reforçando seu papel como órgão executor da política penitenciária estadual (Madruga, Chies, 2025).

A SUSEPE organiza-se territorialmente em dez Regiões Penitenciárias, abrangendo diferentes modalidades de unidades, penitenciárias, presídios, cadeias públicas, centros hospitalares e instituições de custódia. Desde sua criação, pela Lei Estadual nº 5.256, de 1968, o órgão foi responsável por desvincular o sistema prisional da Polícia Civil, criando uma estrutura administrativa voltada à execução das penas privativas de liberdade e à reintegração social dos presos (Madruga, Chies, 2025).

No plano organizacional, a SUSEPE foi gradualmente incorporando novas funções e estruturas, como a criação da Escola dos Serviços Penitenciários (ESP), responsável pela formação e capacitação dos servidores. Conforme documento institucional da ESP (2023), suas atribuições incluem “qualificar o servidor penitenciário; promover o desenvolvimento de recursos humanos compatíveis com as necessidades da Superintendência; e realizar atividades de pesquisa e difusão de assuntos relativos à Criminologia e Ciência Penitenciária”. Essa dimensão educacional reforça o caráter técnico e social da atuação penitenciária no estado (Madruga, Chies, 2025).

Em relação a trajetória legal dos servidores, há de se analisar que em 1972, a Lei nº 6.502 criou o cargo de Agente de Segurança Penitenciária, destinado à vigilância das unidades e à custódia de presos. Já a Lei nº 9.228/1991 alterou a nomenclatura para Agente Penitenciário, reconhecendo a complexidade das atribuições e exigindo concurso público para ingresso na carreira. A norma também começou a prever atividades relacionadas à

assistência e à verificação das condições de vida da população carcerária (Rio Grande do Sul, 1991).

No entanto, foi a Lei Complementar nº 13.259/2009, que consolidou o quadro de servidores penitenciários e ampliou significativamente as atribuições do agente penitenciário. O artigo 8º dessa lei prevê que os agentes devem “coordenar e fiscalizar atividades sociais, de educação e trabalho dos apenados; prover-lhes assistências sociais; orientar ações de tratamento penal e socialização; e orientar o egresso para o retorno ao convívio social” (Rio Grande do Sul, 2009).

O quadro a seguir revela a trajetória estadual, referente a transformação nas atribuições, em que há a inserção do agente penitenciário como corresponsável por dimensões de assistência, cuidado e orientações para o retorno social.

Quadro 1: Comparativo das normativas relacionados a carreira do servidor prisional no Rio Grande do Sul quanto às atribuições de “tratamento/assistência” – 1972 - 2009

Legislação	Cargo	Principais atribuições
Lei nº 6.502, de 1972	Agente de Segurança Penitenciária	Assistência necessária em casos de emergência.
Lei nº 9.228, de 1991	Agente Penitenciário	Assistência aos presos; Verificar condições de higiene e saúde das celas e presos.
Lei Complementar 13.259/2009	Agente Penitenciário	Verificar a higiene do estabelecimento e Instrução de hábitos (higiene, família, educação, socais); Condições físicas do preso; Trabalho e conduta dos presos; Assistências (saúde, educação, jurídico, social, psicológica); Ações de prevenção a socialização; Orientação para o retorno e convívio social.
Lei Complementar 16.449/2025	Polícia Penal	Verificar e zelar pelas condições de higiene e limpeza das galerias, alojamentos, celas e demais dependências; Supervisionar e fiscalizar o trabalho prisional, as atividades sociais e educacionais e a conduta das pessoas privadas de liberdade; Providenciar encaminhamento para garantir assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social, psicológica e religiosa; Assistir e acompanhar ações de tratamento penal nos aspectos de atenção e prevenção, contribuindo para a socialização; Prestar orientação ao pré-egresso e egresso no processo de retorno ao convívio social.

Fonte: elaborado pela autora

Barcinski, Cúnico e Brasil (2017, p. 1262) já nos diziam “que o objetivo do trabalho do agente recai sobre a manutenção da ordem e da segurança das instituições penitenciárias, tendo em seu escopo o controle, a vigilância, a custódia, a supervisão e a fiscalização”. Apesar das funções de controle, “(...) há na constituição da Lei Complementar nº 13.259 de 2009 elementos que enfatizam a humanização e o papel (re)socializador do agente penitenciário”, causando uma ambiguidade de papéis exercidos pelos Agentes Penitenciários.

Observa-se, ao longo das últimas décadas, a incorporação gradual, nas legislações estaduais, de atribuições ligadas ao tratamento penal e à assistência social, conferindo aos servidores penitenciários um papel de corresponsabilidade na execução das políticas públicas voltadas às pessoas privadas de liberdade.

A Lei nº 6.502/1972 já previa, ainda que de forma restrita, a prestação de assistência emergencial aos presos, marcando a primeira vinculação da função penitenciária a dimensões sociais do encarceramento. Posteriormente, com a criação do cargo de Agente Penitenciário pela Lei nº 9.228/1991, essas atribuições foram ampliadas, incluindo deveres como prover assistência aos apenados e verificar as condições de higiene e limpeza das celas e instalações sanitárias (Rio Grande do Sul, 1991).

Essas normas permaneceram vigentes por quase duas décadas, até a promulgação da Lei Complementar nº 13.259/2009, que, embora mantenha os deveres anteriores, expande significativamente as funções do Agente Penitenciário ao incluir a execução de programas e ações de apoio ao tratamento penal, à socialização do preso, entre outras. Essa legislação representa uma inovação substancial ao integrar, de forma explícita, o servidor penitenciário às ações de tratamento penal (Rio Grande do Sul, 2009).

Atualmente, vivencia-se uma transição paradigmática da Política Penitenciária à outra lógica já consolidada por pesquisadores da área (Melo; Daufemback, 2018) e reafirmada pelo Conselho Nacional de Justiça, como por exemplo, na Resolução nº 488/2023, que reconhece os serviços penais como parte integrante das políticas públicas de cidadania e direitos humanos voltadas a população prisional. Serviços esses que são “um conjunto de ações e estruturas que envolvam equipamentos, fluxos e corpo técnico para o

acompanhamento das alternativas penais, para a aplicação da monitoração eletrônica, para a privação da liberdade em diferentes regimes [...] e para atenção à pessoa egressa” e “(...) devem estar preocupados em criar ambientes e alternativas para que essas pessoas tenham trajetórias socialmente integradas, reduzindo dados da estigmatização penal” (Melo, Daufemback, 2018, p. 17).

A referida lógica de serviços penais é fruto de um processo reflexivo acerca da história da punição, em que Alessandro Baratta já defendia em 1991 “reconstruir integralmente, como direitos das pessoas privadas de liberdade, os conteúdos possíveis de toda atividade que possa ser exercida em seu favor, ainda que nas condições negativas da prisão” (Baratta, 2004, p. 381. Traduzi).

Para essa construção, propõe além do desenvolvimento de estratégias e práticas desencarceradoras,

Redefinir os tradicionais conceitos de tratamento e ressocialização em termos de exercício de direitos dos cidadãos reclusos e em termos de serviços e oportunidades laborais e sociais que se lhes proporciona durante e depois da privação de liberdade, por parte das instituições e das comunidades (Baratta, 2004, p. 382. Traduzi).

Em uma mesma linha, Iñaki Rivera Beiras apresenta valiosos conselhos que podem ser utilizados quando se pretende pensar em serviços penais: a constituição de uma mesa de trabalho e diálogo entre os atores diretamente envolvidos com o encarceramento, em busca de uma verdadeira participação democrática na tomada de decisões e vigia das unidades prisionais e a inspiração na tradição do constitucionalismo social, respeitando o princípios da legalidade e reserva da lei (Rivera Beiras, 2019).

Destacada atenção ao egresso do sistema prisional começa a se desenvolver em documentos oficiais do CNJ, como do período de atuação político-promocional em relação à responsabilização penal. O olhar da política penal ocorre “desde a incriminação, passando pela persecução penal, pela execução da medida e avançando sobre a condição do egresso” (Chies, *apud* Nascimento; Lourenço, 2023):

A intervenção punitiva na perspectiva de ciclo deve ser compreendida como comprometida com a completa trajetória do cidadão no fluxo do sistema de penalidades: da “porta de entrada” até a “porta de saída”. Para os objetivos das políticas penais e dos serviços penais, cada

elemento/fase no ciclo penal completo exige ações de atenção e garantias aos cidadãos (CNJ, 2022a, p. 9).

O CNJ em suas normativas, inclui o compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal no contexto do cumprimento da pena privativa de liberdade, pretendendo ainda, “[...] intervenções e ações promocionais que envolvem, além da persecução e/ou condenação penal, compromissos com a cidadania, com a efetividade dos Direitos Civis, Sociais e Políticos, com a integração social e com a redução dos danos e estigmas decorrentes da execução penal” (CNJ, 2022a, p. 9). Tais compromissos, cumpridos por uma rede de proteção social de pessoas em liberdade, estando nela, inseridos os servidores que atuam diretamente na execução da pena, os policiais penais, pois “nenhuma instituição, nenhum órgão do estado ou da comunidade, nenhum cidadão, por princípio, é alheio à questão penitenciária” (Baratta, 2004, p. 392. Traduzi).

Ocorre que no sistema normativo sul-rio-grandense, enquanto a Lei Complementar nº 13.259/2009 estruturava um modelo de atuação combinando custódia, gestão e corresponsabilidades assistenciais, o Estatuto da Polícia Penal de 2025 (Lei Complementar 16.449) preserva esse núcleo operacional/assistencial, mas o reinscreve em uma lógica explicitamente policial, ampliando atribuições externas, reforçando o poder disciplinar e subordinando o tratamento penal à racionalidade da segurança pública.

Em 2009, a atuação externa dependia do “auxílio policial”, enquanto na nova legislação o Policial Penal atua como força de segurança, com prerrogativas próprias, como por exemplo na atuação direta no planejamento e execução da captura de evadido. Também, reforça a centralidade do Policial Penal na apuração de infrações disciplinares e amplia sua presença nos Conselhos Disciplinares (Rio Grande do Sul, 2025).

Acerca do tratamento penal previsto na normativa anterior, a Lei Complementar 16.449/2025 indica a necessidade de estar explicitamente subordinadas à garantia da segurança; ser exercidas “sob orientação do Analista da Polícia Penal” e coexistir com um crescimento expressivo das funções coercitivas e policiais, com o uso legítimo da força e controle coercitivo; disciplina e contenção; prevenção e repressão de fugas; atividade de captura;

participação em operações integradas com forças de segurança pública.; formalização de atos típicos de polícia (mandado de prisão, boletim de ocorrência); rondas internas e externas, etc. (Rio Grande do Sul, 2025).

Essa ampliação das atribuições policiais observada no Rio Grande do Sul encontra correspondência em um movimento mais amplo identificado em outros estados brasileiros. Nesse sentido, Martino e Ribeiro (2026, p. 3) apontam que:

Primeiro, as peculiaridades da construção das burocracias de custódia fizeram com que, ao nascerem constitucionalmente enquanto polícias, algumas dessas forças estaduais já atuassem como polícias próximas do ciclo completo. Ou seja, há um avanço em direção a atividades das outras corporações (Polícias Cíveis e Militares) que fazem com que algumas polícias penais estaduais já sejam uma “super polícia”, atuando não apenas dentro dos muros prisionais, mas também fora deles. O estágio atual das leis e das lutas sindicais indicam, ainda, tentativas de avançar com a atuação fora dos muros prisionais, rompendo qualquer limitação territorial para o trabalho da Polícia Penal.

A aproximação entre essas tendências nacionais e as mudanças normativas verificadas no Rio Grande do Sul evidencia a tensão entre a ampliação do campo de atuação policial e a preservação das atribuições relacionadas ao tratamento e aos serviços penais. Diante desse cenário, marcado pelas transformações normativas, pela complexa realidade prisional, pela transição para a lógica de políticas e serviços penais e pela instituição da Polícia Penal, impõe-se um questionamento central acerca do futuro dessa reconfiguração institucional: de que modo a Polícia Penal se articulará aos princípios e às práticas que orientam os serviços penais no âmbito do sistema prisional?

Para Chies, as políticas penais orientam-se por um

alargamento importante [na atuação da máquina estatal] (...) 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 (Chies, 2025, p.76).

A incorporação de práticas e de uma identidade marcadamente policial ao campo prisional, ou seja, a “ demanda, de ter “poder de polícia fora dos muros”, tem sido reconhecida nas mudanças legislativas” (Martino; Ribeiro, 2026), pode representar um risco de enfraquecimento das corresponsabilidades historicamente atribuídas aos servidores penitenciários no âmbito da execução

de políticas sociais, das dimensões assistenciais e da garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade tal como evidenciado, ao menos no “papel”, na trajetória histórico-normativa do Rio Grande do Sul.

4 – Percepções dos servidores penitenciários sobre a implementação da Polícia Penal no Rio Grande do Sul

Embora na Carta Magna, a Emenda Constitucional nº 104/2019 tenha alterado o art. 144 da Constituição Federal para instaurar a Polícia Penal como órgão de segurança pública, vinculando-a à gestão do sistema prisional e no plano estadual, a Emenda Constitucional nº 291/2021 (Rio Grande do Sul, 2022), a regulamentação no Rio Grande do Sul permanecia pendente até o final de 2025.

Esse intervalo de tempo e ausência de regulamentação abriu um campo de tensões, porque o sistema penitenciário gaúcho abriga três carreiras formalmente distintas, conforme a Lei Complementar nº 13.259/2009: Agente Penitenciário (AP), Agente Penitenciário Administrativo (APA) e Técnico Superior Penitenciário (TSP), esta última composta por profissionais de Psicologia, Serviço Social, Direito, Nutrição, Pedagogia, entre outras (Rio Grande do Sul, 2009).

A primeira relaciona-se diretamente às atividades de segurança e custódia; a segunda sustenta o funcionamento burocrático e gerencial das rotinas, enquanto, a terceira provê o atendimento técnico e especializado. A trajetória normativa mostrou que, mesmo com a ênfase histórica em segurança, as sucessivas leis acrescentaram aos agentes deveres ligados ao tratamento penal (acolhimento, orientação, etapas educativas, apoio à socialização), compondo um mosaico funcional em que custódia e responsabilidades com o tratamento penal coabitam a mesma carreira.

No plano simbólico e institucional, a EC nº 104/2019 representou uma mudança de *status*: o servidor deixa de ser “agente penitenciário” para se tornar Policial Penal, com identidade, insígnias, fardamentos, inserção formal na segurança pública e inclusive com a modificação institucional da SUSEPE para Polícia Penal.

Todavia, a falta de regulamentação estadual criou vácuo normativo e insegurança entre os servidores: como compatibilizar o *ethos* policial, frequentemente atrelado à disciplina, hierarquia e uso da força, com a lógica de serviços penais e tratamento humanizado que a legislação gaúcha e as diretrizes nacionais vêm consolidando, ainda mais, tendo em vista a presença de três carreiras distintas? Tal cenário motivou a inclusão, na pesquisa de doutoramento, de indagações dirigidas aos servidores prisionais acerca dos impactos e significados atribuídos à transformação da carreira e ao processo de regulamentação no estado.

A literatura alerta para o risco de militarização e, por consequência, de apagamento de funções assistenciais e educativas (Chies *apud* Nascimento; Lourenço, 2023; Sousa; Nascimento, 2023). A busca pela farda e pelo armamento expressa um desejo histórico de valorização e distinção do Agente Penitenciário, mas também revela o risco de consolidar um perfil identitário centrado na disciplina e na repressão (Lourenço, 2023).

Assim, para identificar as primeiras impressões dos servidores penitenciários sobre o processo de regulamentação da Polícia Penal no Rio Grande do Sul, foi aplicado *survey* (fev.–mar. 2025), via *Google Forms*, encaminhado às dez delegacias penitenciárias regionais e redistribuído aos *e-mails* dos servidores, via institucional.

O formulário permaneceu aberto 45 dias (06/02/2025 a 23/03/2025) e coletou 111 respostas de servidores lotados em 7 das 10 regiões. Optou-se por amostra não probabilística por conveniência, estratégia pertinente quando se busca amplitude de percepções e heterogeneidade territorial (Mineiro, 2020).

A distribuição de respondentes mostrou maior adesão na 1ª Região (37,8%), seguida da 4ª (18,9%), 10ª (13,5%) e 5ª (12,6%). A ausência de três regiões (2ª, 3ª e 7ª) não autoriza leitura simplista de desinteresse: fluxos internos de comunicação, sobrecarga laboral e conjunturas locais podem ter influenciado a adesão.

Quanto ao perfil, a amostra reuniu 64 APs (57,7%), 36 TSPs (32,4%) e 11 APAs (9,9%). Em termos de gênero, 53,2% mulheres, dado relevante em um campo tradicionalmente marcado pela hegemonia masculina e em sintonia com

a literatura que destaca o “se impor” da agente penitenciária como tática de resistência e afirmação profissional (Madruga, 2023).

O perfil etário concentra-se entre 25–40 e 41–59 anos (97,3%), sugerindo força de trabalho majoritariamente em plena maturidade profissional. Quanto ao tempo de carreira, há destaque para faixas entre 4 e 13 anos (58,5%), o que significa presença robusta de servidores que vivenciam a transição; recém-ingressos (até 3 anos) somam 18%; 13,5% têm mais de 18 anos, e 9,9%, entre 14 e 18 anos.

As percepções coletadas revelam um verdadeiro imbróglio⁵ entre expectativas e realidade. De um lado, emergem discursos que associam a Polícia Penal à valorização profissional, ao reconhecimento social, ao fortalecimento identitário e à equiparação simbólica às demais forças de segurança pública; de outro, manifestam-se preocupações quanto à possível descaracterização das dimensões assistenciais, educativas e de tratamento penal.

4.1– Percepções dos Agentes Penitenciários (AP)

Em relação às atribuições previstas na Lei Complementar nº 13.259/2009, 70,3% dos APs participantes declararam concordar com as atribuições legais, enquanto 12,5% manifestaram discordância. Para melhor delimitar o alcance desse dado, a questão apresentada aos participantes foi formulada nos seguintes termos: “Você concorda com as atribuições da carreira do Agente Penitenciário na Lei Complementar n.º 13.259 de 2009?”. Desse modo, o percentual de concordância deve ser compreendido como uma avaliação geral das atribuições apresentadas no instrumento, não significando, necessariamente, adesão homogênea a todas as funções previstas na legislação.

⁵ No Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001), o verbete imbróglio tem como significado: 1. enredo ou situação confusa; 2. intriga. discussão ou briga sem importância; embrulhada, confusão. 3. obra literária ou musical de caráter confuso. O termo é empregado na língua portuguesa para designar situações de conflito, confusão ou enredo de difícil solução. Neste texto, seu uso pode remeter a contextos em que há sobreposição de interesses, contradições normativas ou disputas interpretativas que geram entraves à resolução de determinada situação. Assim, a noção de imbróglio ultrapassa a ideia de mera desordem cotidiana e adquire relevância analítica, uma vez que permite caracterizar impasses sociais, jurídicos ou políticos marcados pela complexidade e pela ausência de soluções consensuais imediatas.

Essa distinção torna-se particularmente relevante quando as respostas são confrontadas com a questão posterior acerca das atribuições consideradas compatíveis com a Polícia Penal. Enquanto contenção e custódia (96,9%) e vigilância e segurança (96,9%) alcançam adesão quase unânime, seguidas por inteligência e contrainteligência (82,8%), os percentuais diminuem significativamente nas funções relacionadas às assistências — saúde, jurídica, educacional, social e psicológica — (50%), ao apoio ao tratamento penal (43,8%) e à orientação ao egresso (29,7%).

A leitura conjunta desses resultados evidencia, portanto, uma tensão entre a concordância geral com as atribuições legalmente previstas e a importância atribuída concretamente a cada uma delas. Mais do que indicar um equilíbrio entre custódia, segurança e corresponsabilidades assistenciais, os dados sugerem uma hierarquização das funções, na qual as atividades relacionadas à segurança e à custódia ocupam posição central, enquanto aquelas vinculadas à assistência, ao tratamento penal e à orientação ao egresso apresentam menor adesão. Assim, a concordância manifestada por 70,3% dos participantes deve ser relativizada quando confrontada com a definição das atividades consideradas compatíveis com a nova identidade policial.

As justificativas apresentadas pelos APs que manifestaram discordância reforçam essa interpretação, ao apontarem sobrecarga de atribuições, preferência pelo foco custodial e críticas à incorporação de funções sociais. Ainda que numericamente minoritárias, essas manifestações assumem relevância quando analisadas em conjunto com a menor adesão às funções assistenciais. Os resultados parecem revelar, assim, não propriamente uma rejeição formal ao conjunto de atribuições anteriormente previsto, mas uma disputa acerca de quais atividades devem ocupar posição central na configuração da Polícia Penal. Nesse sentido, permanece o dilema do “trabalho dúbio de repressão e cuidado” identificado por Sousa e Nascimento (2023), agora ressignificado no contexto de construção de uma identidade explicitamente policial.

Essa aparente contradição constitui um achado relevante da pesquisa, sobretudo quando considerada a trajetória normativa sul-rio-grandense. A LC nº 13.259/2009 incorporou expressamente às atribuições do Agente Penitenciário

atividades relacionadas às assistências, ao tratamento penal, à socialização e à orientação ao egresso, inserindo o servidor como corresponsável por dimensões que ultrapassavam a segurança e a custódia. A menor adesão dos respondentes a essas funções, quando comparada às atividades propriamente custodiais, sugere que a transição para a Polícia Penal envolve também uma disputa sobre quais dimensões do trabalho penitenciário devem constituir o núcleo da identidade profissional.

Nesse sentido, os dados apontam para uma recentralização identitária em torno das funções policial-custodiais. A elevada adesão às atividades de contenção, vigilância, segurança e inteligência, combinada à menor identificação com assistência, tratamento penal e orientação ao egresso, reforça o questionamento acerca da preservação das corresponsabilidades historicamente atribuídas aos servidores penitenciários no processo de consolidação da Polícia Penal. Não se trata, portanto, apenas de uma mudança de nomenclatura ou de status institucional, mas de uma possível redefinição da própria hierarquia das funções desempenhadas no interior do sistema prisional.

Como limite para a interpretação desses resultados, destaca-se que o *survey* não aferiu especificamente o grau de conhecimento prévio dos participantes acerca das disposições da LC nº 13.259/2009 ou das alterações normativas relacionadas à Polícia Penal.

4.2– Percepções dos Agentes Penitenciários Administrativos (APA)

O Agente Penitenciário Administrativo (APA) constitui carreira de nível médio, historicamente voltada ao suporte administrativo e à gestão do sistema penitenciário, sem atuação direta nas atividades de custódia. Entre os respondentes dessa carreira, 63,6% declararam concordar com as atribuições previstas na LC nº 13.259/2009, enquanto 27,3% discordaram e 9,1% não manifestaram opinião. Quanto à transformação em Polícia Penal, observa-se maior resistência do grupo: 36,4% declararam-se satisfeitos, enquanto 63,7% se mostraram insatisfeitos ou muito insatisfeitos.

A insatisfação torna-se ainda mais expressiva quando se analisa especificamente o processo de regulamentação estadual, avaliado negativamente por 91% dos APAs participantes. Esse resultado sugere que a

principal tensão para o grupo não reside apenas na mudança institucional para a Polícia Penal, mas nas incertezas acerca de sua inserção, atribuições e reconhecimento na nova estrutura. Considerando a trajetória predominantemente administrativa da carreira, a regulamentação assume especial relevância por definir o lugar ocupado por esses profissionais em uma instituição cuja identidade passa a ser explicitamente policial, tendo em vista a substituição da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) por Polícia Penal do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa interpretação é reforçada pelas prioridades indicadas pelos respondentes. Entre as mudanças consideradas mais importantes, destacam-se valorização da carreira (36,4%), melhoria salarial (27,3%) e reconhecimento profissional (18,2%), enquanto poder de polícia e armamento aparecem com apenas 9,1% cada. Em sentido inverso, entre as mudanças consideradas menos importantes, predominam poder de polícia (50%) e armamento (40%). Os dados sugerem, portanto, que as expectativas de valorização dos APAs estão menos associadas à ampliação de prerrogativas coercitivas e mais relacionadas ao reconhecimento profissional e às condições da carreira.

Quanto aos interesses de qualificação, destacam-se práticas administrativas (63,6%), gestão prisional (54,5%), segurança (54,5%), reconhecimento profissional (54,5%) e armamento (54,5%), além de saúde e qualidade de vida (36,4%) e direitos humanos (27,3%). A presença de segurança e armamento entre os interesses formativos deve, contudo, ser interpretada em conjunto com a baixa importância atribuída a esses elementos como mudanças decorrentes da Polícia Penal. Nesse sentido, o interesse por capacitação nessas áreas não implica necessariamente sua centralidade na identidade profissional, podendo também expressar necessidades de preparação para o trabalho em uma instituição prisional marcada por riscos e agora inserida formalmente no campo da segurança pública.

Em conjunto, os resultados evidenciam uma configuração distinta daquela observada entre os APs. Entre os APAs participantes, a valorização profissional não aparece prioritariamente vinculada ao fortalecimento do poder de polícia ou ao armamento, mas à definição de seu lugar institucional, ao reconhecimento da carreira e à preservação de suas atribuições administrativas. A elevada

insatisfação com a regulamentação pode ser compreendida, assim, como expressão das incertezas produzidas pela incorporação de uma carreira historicamente administrativa a uma estrutura institucional cuja identidade passa a ser predominantemente policial.

Esses dados podem ser compreendidos à luz da natureza do trabalho prisional e das transformações que atravessam esse espaço. O interesse dos APAs por formações em segurança e armamento, embora essas dimensões não apareçam como prioritárias para a valorização da carreira, pode estar relacionado à necessidade de preparação para atuar em um ambiente marcado por riscos, tensões e pela expansão das facções no interior das prisões (Dias; Silva, 2022; Nascimento, 2022; Prado, 2025). Como demonstram Oliveira (2018) e Monteiro (2024), parte significativa dos saberes necessários ao trabalho penitenciário é construída na experiência cotidiana e no reconhecimento das dinâmicas próprias da prisão. Ao mesmo tempo, essas demandas formativas podem refletir o alargamento de práticas identificadas com a segurança e com o exercício do poder policial para além das funções tradicionalmente custodiais. Essa tendência já havia sido identificada por Monteiro (2018, p. 9), ao observar que “a perspectiva policlesca que permeia a segurança pública também se faz presente dentre os agentes penitenciários, que têm buscado mecanismos de exercer o poder minimizando as questões relacionais e prezando prioritariamente pela própria segurança”.

4.3– Percepções dos Técnicos Superiores Penitenciários (TSP)

O Técnico Superior Penitenciário (TSP) reúne profissionais de nível superior de diferentes áreas, responsáveis por atividades especializadas, entre outras dimensões, à saúde, educação, assistência social, jurídica. Entre os 36 respondentes dessa carreira, 58,3% manifestaram concordância com a transformação em Polícia Penal, enquanto 41,7% discordaram. Embora a concordância seja majoritária, a expressiva proporção de respostas contrárias evidencia que a mudança não produz adesão homogênea entre os TSPs e suscita tensões quanto à compatibilidade entre a identidade policial e as funções historicamente desempenhadas por esses profissionais.

As justificativas apresentadas pelos respondentes que discordam qualificam essa divisão. Entre elas, destacam-se a não identificação com a

função policial, a percepção de que a Polícia Penal privilegia a custódia em detrimento das atividades de saúde, cuidado e assistência, a ausência de atribuições de contenção em suas práticas profissionais e a existência de possíveis conflitos entre as dimensões do cuidado e da disciplina. Essas manifestações sugerem que, para parte dos TSPs, a resistência não se dirige necessariamente à reconfiguração institucional em si, mas à incorporação de uma identidade policial percebida como pouco compatível com a natureza técnico-assistencial de suas atribuições.

Essa interpretação adquire particular relevância porque os TSPs não constituem, após a regulamentação estadual, uma carreira externa ou paralela à nova estrutura. Sua inserção como Analistas da Polícia Penal faz com que a não identificação com a função policial expresse uma tensão produzida no interior da própria instituição: esses profissionais passam a integrar uma estrutura de identidade explicitamente policial, embora permaneçam vinculados a atribuições predominantemente técnicas e assistenciais. Ao mesmo tempo, mesmo entre as manifestações críticas à identidade policial, aparecem reivindicações por direitos isonômicos, aposentadoria especial e reconhecimento dos riscos inerentes ao trabalho prisional, indicando que a reivindicação de proteção e valorização profissional não se confunde necessariamente com adesão às dimensões coercitivas da atividade policial.

A avaliação da regulamentação estadual reforça esse quadro de tensão: 55,6% dos TSPs declararam-se insatisfeitos e 36,1% muito insatisfeitos, enquanto apenas 8,3% manifestaram satisfação. A elevada avaliação negativa sugere que a regulamentação não respondeu satisfatoriamente às expectativas desse segmento, especialmente diante das incertezas quanto ao lugar das funções técnico-assistenciais em uma estrutura reorganizada sob a identidade da Polícia Penal.

As prioridades indicadas pelos respondentes também ajudam a compreender o sentido dessa insatisfação. Entre as mudanças consideradas mais importantes, destacam-se valorização da carreira (41,7%), melhoria salarial (33,3%) e reconhecimento profissional (22,2%), enquanto poder de polícia (2,8%) e armamento (0%) apresentam adesão residual ou inexistente. Como segunda mudança mais importante, novamente predominam melhoria salarial

(37,1%), valorização da carreira (28,8%) e reconhecimento profissional (22,9%), permanecendo o armamento sem indicação. Esses resultados sugerem que a expectativa de valorização profissional dos TSPs não está prioritariamente associada à aquisição de prerrogativas coercitivas, mas ao reconhecimento institucional, funcional e remuneratório de suas próprias atribuições.

Os interesses de qualificação tornam essa diferenciação ainda mais evidente: tratamento penal (77,8%), direitos humanos (63,9%), participação social (52,8%), saúde e qualidade de vida (47,2%) e gestão prisional (41,7%) concentram as maiores frequências, enquanto armamento (5,6%) e táticas operacionais (13,9%) apresentam baixa adesão. A convergência entre as prioridades profissionais, as justificativas apresentadas e os interesses formativos evidencia a permanência de uma identidade predominantemente técnico-assistencial entre os TSPs participantes, mesmo diante de sua inserção formal na estrutura da Polícia Penal.

Em conjunto, os resultados revelam uma distinção importante entre integrar institucionalmente a Polícia Penal e identificar-se profissionalmente com uma identidade policial. No caso dos TSPs, a defesa de valorização, reconhecimento, direitos funcionais e proteção diante dos riscos do trabalho prisional convive com baixa adesão ao armamento e ao poder de polícia e com forte interesse por tratamento penal e direitos humanos. Essa aparente tensão evidencia que a construção da Polícia Penal no Rio Grande do Sul não produz uma identidade profissional uniforme entre as carreiras que passaram a compor sua estrutura, permanecendo diferentes concepções sobre o papel de cada segmento na execução penal.

5 – Considerações finais

A análise das transformações históricas, dos estigmas e das disputas identitárias na profissão penitenciária permite reler os achados, a partir da premissa de que a transição para a Polícia Penal não inaugura um conflito novo, mas atualiza, em linguagem institucional contemporânea, um dilema histórico de reconhecimento.

Nesse sentido, os dados coletados indicam que a identidade policial é percebida, sobretudo pelos Agentes Penitenciários (APs), como via de

valorização e reconhecimento institucional, capaz de produzir distinção social e afastamento simbólico da figura do “carcereiro”, mobilizando expectativas relacionadas a status, carreira, remuneração e armamento. Em período anterior à regulamentação específica, já se observava, na prática, o reconhecimento da nova identidade profissional, materializado em elementos simbólicos como fardamentos, distintivos, viaturas e na apresentação institucional.

Contudo, essa expectativa de uma identidade policial suscita questionamentos “(...) se a transformação do Agente Penitenciário em Policial Penal pode significar um retrocesso na trajetória normativa estatal de atribuição aos servidores penitenciários de funções de redução de danos e assistência” (Madruga; Chies, 2025, p. 558).

No caso sul-rio-grandense, a trajetória do serviço penitenciário revela que a carreira do agente foi historicamente moldada para o fortalecimento das funções de segurança e custódia, concomitante à incorporação de dimensões sociais e assistenciais da execução penal. Esse alargamento de atribuições, consolidado na Lei Complementar nº 13.259/2009, expressa atividades de controle e cidadania, vigilância e tratamento penal.

A criação da Polícia Penal pela EC nº 104/2019 e sua incorporação no âmbito estadual pela Lei Complementar 16.449/2025 inauguram uma nova etapa, que ao privilegiar o aumento de atribuições de cunho policial, indicam que podem existir riscos, frente as ambiguidades e contradições existentes, de priorização de funções repressivas.

A diversidade de percepções entre as carreiras evidencia que o chamado “reconhecimento” policial não se distribui de forma uniforme no interior da categoria. Entre os Agentes Penitenciários Administrativos (APAs) e os Técnicos Superiores Penitenciários (TSPs), a pauta de valorização mostra-se menos associada ao poder de polícia e mais vinculada à definição clara de seu lugar institucional, à estabilidade das atribuições, ao reconhecimento das condições de risco e à preservação das funções técnico-administrativas e assistenciais que historicamente desempenham.

Em contrapartida, entre os APs, a definição das atribuições consideradas “compatíveis” com a Polícia Penal aponta para uma recentralização identitária

no eixo custodial e disciplinar, com menor adesão às dimensões de assistência, apoio ao tratamento penal e orientação ao egresso, frequentemente compreendidas como secundárias ou próprias do campo técnico.

Assim, os dados indicam, ainda, que os APs tendem a se aproximar de um perfil mais claramente custodial-policial, enquanto os APAs concentram suas demandas de valorização no âmbito administrativo-gerencial e os TSPs reafirmam sua identidade técnico-assistencial, demonstrando baixa adesão a pautas relacionadas ao armamento ou ao fortalecimento do poder de polícia.

Nesse contexto, a regulamentação estadual de 2025 não extingue simplesmente as diferenças entre as três trajetórias profissionais, mas as reorganiza no interior da nova estrutura da Polícia Penal. Os antigos APAs e TSPs passam a integrar essa estrutura, respectivamente, como Técnico Administrativo da Polícia Penal e Analista da Polícia Penal, preservando atribuições predominantemente administrativas e técnico-assistenciais, distintas daquelas diretamente vinculadas à custódia e à segurança. É nesse sentido que se compreende seu reposicionamento periférico: não como carreiras paralelas à Polícia Penal, mas como segmentos inseridos na própria instituição, cuja atuação assume caráter de apoio diante da centralidade conferida às funções policiais. Essa particularidade também qualifica a interpretação dos resultados do survey, pois a menor identificação de APAs e TSPs com a identidade policial não expressa uma percepção externa à nova estrutura, mas uma tensão produzida por sua própria inserção institucional em uma organização cuja identidade passa a ser predominantemente policial.

Desse modo, enquanto entre os APs a identidade policial aparece mais fortemente associada à valorização e ao reconhecimento profissional, entre APAs e TSPs a regulamentação suscita questões relacionadas à compatibilidade entre essa identidade institucional e funções historicamente constituídas nos campos administrativo, técnico e assistencial.

Portanto, a Polícia Penal do Rio Grande do Sul insere-se em um verdadeiro imbróglio que articula a trajetória dos textos normativos, as expectativas dos servidores, a complexidade da questão penitenciária frente à realidade prisional e as disposições do novo diploma legal. O desafio emergente consiste em assegurar que essa reconfiguração institucional não resulte no

predomínio de uma lógica excessivamente militarizada que, embora preserve formalmente atribuições assistenciais, acabe por reinscrevê-las sob a racionalidade da segurança pública, subordinando-as à garantia da ordem e ao fortalecimento do poder disciplinar, esvaziando-se em políticas e serviços penais, orientados pela garantia de direitos, pela cidadania e pela redução de danos no contexto do encarceramento.

Referências

- ARONIS, Muriel Akkerman. **De agentes a policiais: como trabalhadores do sistema penitenciário percebem a mudança de categoria profissional**. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/4b98bc4b-4cb3-4ba9-aef2-a1991a05d5f2/full> . Acesso em: 10 dez. 2025.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- BIANCHINI, Fernando Moreira Dardaqui; VASQUES, Patrícia. Mulheres no cárcere. **Cadernos de Iniciação Científica**, São Bernardo do Campo, n. 14, 2017. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/CIC/article/view/844> . Acesso em: 30 nov. 2025.
- BRANCO, Cíntia Lopes; QUEIROZ, Imar Domingos. De carrasco a agentes penitenciários. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 25, n. 1, p. 195-210, 2019. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/login?source=%2Frsd%2Farticle%2Fview%2F1819> . Acesso em: 02 fev. 2026.
- BRANDT, Marisol de Paula Reis. Saber e habitus profissional do ex-agente de segurança penitenciária de São Paulo. **Textos&Debates**, Boa Vista, n.27, v.1, p. 197-209, 2015. Disponível em: <https://revista.ufr.br/textosedebates/article/view/2847> . Acesso em: 02 fev. 2026.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 104, de 4 de dezembro de 2019**. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm . Acesso em: 01 out. 2025.
- BRASIL. INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília: DEPEN, 2017. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/relatorios-sinteticos> . Acesso em 01 out. 2025.
- CHIES, Luiz Antônio Bogo. Da Política Penitenciária à Política Penal: trajetórias. **Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais**, Pelotas, V.3/4, n.1. p. 75-109, 2025.
- CHIES, Luiz Antônio Bogo et. al. **Prisionalização do agente penitenciário: um estudo sobre encarcerados sem pena**. Pelotas: Educat, 2001.
- COYLE, Colleen Anne. **Como os carrascos eram vistos durante a Idade Média?** 2019. Disponível em: <https://pilulas-de-historia.quora.com/Como-os-carrascos-eram-vistos-durante-a-Idade-M%C3%A9dia> . Acesso em: 02 jun. 2025.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes; SILVA, Vanessa Ramos da. O Estado brasileiro vai ter quem manda dentro dos presídios: análise do discurso de senadores na votação da PEC da Polícia Penal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 115, p. 81–122, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/KcJcL6Mvqm4Wpydkg5jLGDF> . Acesso em: 28 ago. 2025.

- FIGUEIRÓ, Rafael. A polícia penal do Rio Grande do Norte: três analisadores para pensar subjetividade e trabalho em prisões. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 21, n. 45, p. 62–83, 2023. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/10592/10429> . Acesso em: 08 ago. de 2026
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 24 ed., Petrópolis: Vozes, 2001.
- LIMA, Suellen Keyze Almeida. **Trabalho em turnos no sistema penitenciário distrital, qualidade de vida no trabalho e saúde mental**. 2024. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/51871/1/SuellenKeyzeAlmeidaLima_DISSERT.pdf . Acesso em: 10 set. 2025.
- LOPES, Rosalice. O agente penitenciário: a trajetória profissional e a construção da identidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 70-77, 2002. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932002000200010 . Acesso em: 17 set. 2025.
- LOURENÇO, Luiz Claudio. Luiz Claudio. Batendo a tranca: Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 3, p. 11-31, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7181> . Acesso em: 20 dez. 2025.
- MADRUGA, Marina Nogueira. **Agentes Penitenciárias: sobrecargas prisionais**. 2 ed. Pelotas: Adentro e Através, 2023.
- MADRUGA, Marina Nogueira; CHIES, Luiz Antônio Bogo. Polícia Penal no Rio Grande do Sul: trajetória histórico-normativa e desafios na regulamentação. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v.6, n.1, p. 43–59, 2025. Disponível em: <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/1127> . Acesso em: 02 out. de 2025.
- MARTINO, Natália; RIBEIRO, Ludmila. De carcereiros a policiais: presenciamos o nascimento de uma força de ciclo completo? **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, e65948, 2026. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/65948> . Acesso em: 08 ago. de 2026.
- MELO, Felipe Athayde Lins; DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de Gestão para a Política Penal: começando uma conversa. In: DE VITO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene (orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.
- MONTEIRO, Leticia Chaves. O cotidiano do policial penal: aprender a trabalhar e conviver na prisão. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 21, n. 45, p. 40-61, 2023. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/10602/10428> . Acesso em: 08 ago. de 2026.
- MORAES, Pedro Bodê de. A identidade e o papel de agentes penitenciários. **Tempo social**, São Paulo, v. 25, n.1, p. 131-147. 2013. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ts/article/view/69036> . Acesso em: 28 de ago. de 2025.
- NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo. De carcereiro a policial penal: entre nomenclaturas, imagem social e atribuições. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 883–910, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/C7cTY5HJZcm7db3WsQBxsjH/> . Acesso em: 28 ago. 2025.
- NERY, Tânia Regina Armane. **Da ética à poética do ser servidor penitenciário**. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas, 2012.
- OLIVEIRA, Victor Claudio Neiva. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciária: guardiões ou policiais?** 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/38d7087f-5f09-4770-b2a6-4dbea4db9b42> . Acesso em: 18 fev. 2025.

PRADO, Florestan Rodrigo do. **Polícia Penal e segurança pública em equilíbrio com os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade**. 2025. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Jacarezinho, 2025. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-teses/30912-florestan-rodrigo-do-prado-1/file.html> . Acesso em: 20 nov. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 16.390, de 27 de novembro de 2025**. 2025. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1362390> . Acesso em: 10 jan. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. **Emenda Constitucional n. 82, de 10 de agosto de 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=435128> . Acesso em: 27 dez. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar n. 13.259, de 20 de outubro de 2009**. 2009. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-13259-2009-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-o-quadro-especial-de-servidores-penitenciarios-do-estado-do-rio-grande-do-sul-da-superintendencia-dos-servicos-penitenciarios-susepe-criado-pela-lei-n-9228-de-1-de-fevereiro-de-1991-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 27 dez. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 9.228, de 1º de fevereiro de 1991**. 1991. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-9228-1991-rio-grande-do-sul-cria-o-quadro-especial-de-servidores-penitenciarios-do-estado-do-rio-grande-do-sul-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 27 dez. 2025.

RIVERA BEIRAS, Iñaki. **Desencarceramento**: por uma política de redução da prisão a partir de um garantismo radical. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

ROESE, Mauro. A metodologia do estudo de caso. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, V. 9, p. 189-200, 1998.

Data da submissão: 23/02/2026

Data da aprovação: 19/08/2026