VOL.7 N. 1, JAN/JUN. DE 2026

Revista Brasileira de Execução Penal

DOSSIÊ:

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL

ESPEN

SENAPPEN
Secretaria Nacional de Políticas Penais

RBEP
Revista Brasileira
de Execução Penal

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTRO

Wellington César Lima e Silva

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS

SECRETÁRIO

André de Albuquerque Garcia

REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL

EDITORA-CHEFE

Stephane Silva de Araujo

EDITOR

Claudenir dos Santos

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre de Castro Coura (FDV); Américo Bedê Freire Júnior (FDV); Ana Gabriela Mendes Braga (UNESP); Andréa Santana Leone de Souza (UFOB); Arlindo da Silva Lourenço (UEMG); Clayton da Silva Barcelos (UFOB); Ela Wiecko de Castilho (UnB); Elaine Cristina Pimentel Costa (UFAL); Elenice Maria Cammarosano Onofre (UFSCAR); Eli Narciso da Silva Torres (Focus-Unicamp/Senappen); Jaqueline de Oliveira Bagalho (UVV); Linoel de Jesus Leal Ordonez (UFMS); Luciano Pereira dos Santos (UNIPAMPA); Luiz Antônio Bogo Chies (UCPEL) e Valdirene Daufemback (UnB).

COMITÊ EXECUTIVO

Ana Carolina Rocha de Carvalho. Ane Cristine da Silva.
Susana Inês de Almeida e Silva. Wesley Andrade Mesquita

RBEP

REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL - V.7. N.1 - JAN/JUN DE 2026

A Revista Brasileira de Execução Penal (Rbep) é o periódico técnico-científico da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), dedicado à produção e à disseminação de conhecimentos relacionados à execução penal e às políticas penais no Brasil. A Rbep possui classificação Qualis A4 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), referente ao quadriênio 2021-2024.

A revista publica artigos científicos, entrevistas, relatos de experiências e descrições de boas práticas, buscando promover a articulação entre a experiência profissional, o conhecimento acadêmico produzido na área e o cumprimento da legislação nacional. As pesquisas publicadas abrangem temas relacionados ao sistema de justiça criminal, em interface com a execução penal, aos sistemas penitenciários, às políticas e assistências destinadas às pessoas privadas de liberdade, ao controle e à participação social na execução penal, bem como à justiça e às práticas restaurativas, incluindo perspectivas comparadas com outros países.

As ideias e os conceitos expressos nos trabalhos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e autoras e não representam, necessariamente, a posição institucional da revista ou da Senappen.

Todos os direitos são reservados, nos termos da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei dos Direitos Autorais). É permitida a reprodução parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte.

A revista possui circulação semestral e adota o sistema de submissão em fluxo contínuo.

Revista Brasileira de Execução Penal
Setor Comercial Norte, Quadra 04, Edifício Multibrasil Corporate,
Bloco A, 11º Andar. Brasília/DF - CEP 70.714-000.
Telefone: +55 61 3770-5049
E-mail: rbep@mj.gov.br

ISSN: 2675-1895
e-ISSN: 2675-1860
Correspondência Editorial
Revista Brasileira de Execução Penal
Setor Comercial Norte, Quadra 04, Edifício Multibrasil Corporate,
Bloco A, 11º Andar. Brasília/DF - CEP 70.714-000.
Telefone: +55 61 3770-5049
E-mail: rbep@mj.gov.br

RBEP - Revista Brasileira de Execução Penal / Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretária Nacional de Políticas Penais – v. 1, n. 1 (jan./jun.2020) _. Brasília : Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020 - .
v.

Semestral

ISSN eletrônico 2675-1860
ISSN impresso 2675-1895

Disponível também online: https://rbepsenappen.mj.gov.br/

1. Execução Penal - periódico. 2. Política Penitenciária – Brasil. I. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional. II. Título: RBEP – Revista Brasileira de Execução Penal.

CDD: 341.4352

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

EDITORIAL 9

DOSSIÊ **15**

OUVIDORIAS, GOVERNANÇA E CONTROLE SOCIAL: A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS 17
João Vitor Elpidio Ferreira
Wesley Andrade Messias
Manuela Da Silva Amorim

GOVERNANÇA INTEGRADA NA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA: A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DA SECRETARIA DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO 31
Kenia Bosser Fazolo Ton
Lorrayne De Moraes Areal Loyola
Silvio Nespoli Dan
Sirval Martins Dos Santos Júnior

A OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: INOVAÇÕES E PERSPECTIVAS DO PROJETO OUVIDORIA 4.0 47
Thais Mara Alexandrino
Gabriela Câmara Campos Bernardes Siqueira

A INTEGRAÇÃO ENTRE AS ASSESSORIAS DE COMUNICAÇÃO PARA O FORTALECIMENTO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DA TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA PENAL: ESTUDO DE CASO DA REDE DE COMUNICAÇÃO DO SISTEMA PENAL (RECOPEN) 63
Ane Cristine Da Silva
Katllen Maria Do Nascimento Figueiredo
Emanuelly Cristiny Medeiros Faria Dos Santos

TECNOLOGIA A SERVIÇO DAS OUVIDORIAS NO SISTEMA PRISIONAL: RELATO DE EXPERIÊNCIA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE *CHATBOTS* EM SÃO PAULO E SUA EXPANSÃO EM ÂMBITO NACIONAL 83
Diego Cleber Oliveira
Ana Paula Bento Silva
Michel Lima De Souza

OS CONSELHOS DA COMUNIDADE DA EXECUÇÃO PENAL COMO ALIADOS DOS SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO 95
Andrey Lyncom Soares Bento

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CIDADANIA COMO EIXO CONSTITUTIVO DO PLANO ESTADUAL PENA JUSTA NO ESPÍRITO SANTO 111
Jaqueline Oliveira Bagalho
Juliana Carneiro Botelho
Taís Da Rocha Pinto Silva
Thaynná Loureiro De Oliveira

FLUXO CONTÍNUO **123**

A ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO SOCIAL DE PALMAS/TO NA REINSERÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL: RELATO DE EXPERIÊNCIA COM BASE EM ESTUDO DE CASO 125
Leandro Bezerra De Sousa
Aloísio Alencar Bolwerk

EFICÁCIA DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA NA EXECUÇÃO PENAL: A FUNÇÃO DAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES NA INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS MONITORADAS 143
Leonardo Unser Guerra Moletta
Fernanda Analú Marcolla
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

INDICADORES E MONITORAMENTO SOCIAL DA EXECUÇÃO PENAL: A REMIÇÃO DA PENA PELO ESTUDO NO RIO GRANDE DO SUL 159
Yasmin Bizzi Ferrari
Luís Gustavo Durigon

A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO MECANISMO DE SUPERAÇÃO DA CULTURA DE CONVERSÃO AUTOMÁTICA DA PRISÃO EM FLAGRANTE EM PRISÃO PREVENTIVA 177
Joyce Morais
Sofia Fagundes Veloso De Mattos

SOBRE PÁSSAROS E GAIOLAS: AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E CONTROLE PUNITIVO NO DISTRITO FEDERAL (2016-2023) 197
Alexandre Pereira Da Rocha

MÃES, CRIANÇAS E O CÁRCERE: O DILEMA DA PRISÃO DOMICILIAR EM CRIMES COM VIOLÊNCIA CONTRA MENORES 217
Luis Otávio Vilela Da Cruz

ANÁLISE SOCIOCRIMINAL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA FEMININA DO PARÁ 233
Larissa Paiva Lopes
Jorge Fabricio Dos Santos

HISTÓRIA DAS PRISÕES NO BRASIL: DO SURGIMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL 251
Lucas Lopes De Carvalho

ENTRE CELAS E CORRÓ: UMA ETNOGRAFIA IMERSIVA DO UNIVERSO CARCERÁRIO 271
Gabriel Carvalho Ribeiro De Lima

THE ROLE OF INSTAGRAM IN THE BRAZILIAN PENAL POLICE: THE POPULARITY OF PRISON AND SOCIAL REINTEGRATION CONTENT 287
Paulo Sérgio Pereira De Amorim
Luanda Santiago

ENTREVISTA **305**

GOVERNANÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E EXECUÇÃO PENAL: UMA CONVERSA COM A PRESIDENTA DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCP), LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE 307
Luciana Gomes Ferreira De Andrade

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

APRESENTAÇÃO

A consolidação de uma política pública alinhada aos princípios democráticos exige o fortalecimento permanente dos mecanismos de controle e participação social. Esses instrumentos qualificam a atuação do Estado, ampliam a transparência, reforçam a legitimidade institucional e contribuem para a efetividade das ações desenvolvidas. No campo da gestão penal, esse processo de transparência e participação ativa demanda diálogo contínuo com a sociedade civil, com as instituições de controle e com os diversos atores impactados por suas dinâmicas, reconhecendo a centralidade do acompanhamento social como elemento estruturante das políticas públicas.

A base legal que sustenta o controle e a participação social na execução penal é robusta e se ancora em fundamentos constitucionais que estabelecem a cidadania e a dignidade da pessoa humana como pilares do Estado brasileiro, além de consagrarem a publicidade e o controle social como princípios da administração pública. No campo da execução das penas, a Lei de Execução Penal institui dispositivos voltados à fiscalização e à participação da sociedade, como os conselhos da comunidade, que se somam a normativas complementares, resoluções do Conselho Nacional de Justiça e diretrizes internacionais voltadas ao fortalecimento da transparência institucional e do acompanhamento qualificado das práticas estatais.

O desenvolvimento de iniciativas estruturantes, como o Plano Pena Justa, reforça o compromisso do Estado com uma atuação orientada por evidências, pela garantia de direitos e pela integração entre instituições. A incorporação do controle e da participação social como dimensões estratégicas fortalece práticas mais consistentes, promove maior responsabilidade na condução das ações governamentais e estimula a construção de uma cultura de acompanhamento permanente, compartilhada entre Estado e sociedade.

É nesse contexto que a Revista Brasileira de Execução Penal apresenta esta edição dedicada ao controle e à participação social, reunindo contribuições que articulam diferentes perspectivas teóricas e experiências práticas. A Revista reafirma seu papel como espaço de produção e difusão de conhecimento qualificado, fomentando o diálogo entre a academia, a gestão pública e os diversos campos de atuação relacionados à garantia de direitos.

Convidamos leitoras e leitores a conhecerem os trabalhos reunidos nesta edição e a acompanharem as reflexões e experiências apresentadas, que contribuem para o fortalecimento do debate público e para o aprimoramento das práticas institucionais voltadas à promoção da justiça, da transparência e da participação social.

Boa leitura.

ANDRÉ DE ALBUQUERQUE GARCIA
Secretário Nacional de Políticas Penais

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras
e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

EDITORIAL

No processo de fortalecimento da participação social, a execução penal assume o desafio de ampliar e qualificar os mecanismos de transparência e controle institucional, reafirmando seu compromisso com os princípios do Estado Democrático de Direito. Em um contexto no qual a gestão penal tem buscado aprimorar a produção e a divulgação de informações qualificadas, bem como fortalecer os canais de diálogo entre o Estado e a sociedade, iniciativas voltadas à transparência, à participação e ao controle social tornam-se fundamentais para a construção de políticas públicas mais legítimas, eficientes e comprometidas com a garantia dos direitos fundamentais.

Nos últimos anos, esse debate ganhou novo impulso em razão da implementação do Plano Pena Justa, elaborado em resposta ao reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. O Plano estabelece diretrizes que reforçam a importância da atuação coordenada entre os diferentes entes federativos, do fortalecimento dos mecanismos de escuta institucional, da produção de evidências e da efetiva participação da sociedade na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas penais, consolidando esses elementos como fundamentos para o aprimoramento da governança da execução penal.

É nesse cenário que a Revista Brasileira de Execução Penal apresenta o dossiê temático “Participação e Controle Social na Execução Penal”, reunindo pesquisas e relatos de experiência que demonstram como a transparência, a comunicação pública, as ouvidorias, os conselhos da comunidade, os processos participativos e a inovação tecnológica vêm assumindo papel estratégico na qualificação da gestão dos serviços penais brasileiros.

Esta edição representa também mais um importante momento da trajetória institucional da Rbep. Em 2025, a revista ultrapassou a marca de 82 mil acessos à sua plataforma eletrônica, o maior volume de acessos desde sua instituição, resultado que demonstra o crescente interesse da comunidade científica, de gestores públicos e de profissionais dos serviços penais pelo conhecimento produzido e divulgado pelo periódico. Soma-se a esse resultado o recente reposicionamento da revista para o estrato A4 do Qualis Periódicos da Capes, reconhecimento que corrobora o trabalho desenvolvido pela equipe editorial em prol da qualidade científica, da internacionalização e do fortalecimento da produção acadêmica dedicada à execução penal.

Esses avanços somente foram possíveis graças ao trabalho coletivo que sustenta cada edição publicada. A construção da Revista Brasileira de Execução Penal é resultado da dedicação de muitas mãos que, cotidianamente, contribuem para o fortalecimento deste espaço de produção e difusão do conhecimento científico. Nesse percurso, merece destaque o apoio institucional da alta gestão da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), cujo incentivo tem sido fundamental para a consolidação da revista como instrumento estratégico de disseminação do conhecimento e de fortalecimento das políticas penais brasileiras.

Registramos, igualmente, nosso reconhecimento às integrantes e aos integrantes do Conselho Científico e do Comitê Executivo da Rbep, cuja atuação orienta o aperfeiçoamento contínuo da política editorial do periódico. Agradecemos às autoras e aos autores que confiaram seus manuscritos à Revista Brasileira de Execução Penal, compartilhando pesquisas, experiências e reflexões que ampliam o debate científico sobre os serviços penais brasileiros. Estendemos, ainda, nosso sincero agradecimento às pareceristas e aos pareceristas que, de forma voluntária, dedicaram tempo, conhecimento e rigor técnico ao processo de avaliação por pares, contribuindo decisivamente para a qualidade científica, a credibilidade e o contínuo aprimoramento editorial da Rbep.

É desse esforço coletivo que resulta o volume ora apresentado e todos os outros já publicados. Reunindo contribuições de diferentes instituições, áreas do conhecimento e perspectivas teórico-metodológicas, esta edição oferece um panorama plural sobre questões centrais da execução penal contemporânea. Os trabalhos aqui reunidos refletem a diversidade de abordagens que caracteriza o campo, ao mesmo tempo em que convergem para um objetivo comum: qualificar o debate científico e fortalecer a produção de conhecimentos capazes de subsidiar o aperfeiçoamento das políticas e dos serviços penais.

O presente volume está organizado em três seções: Dossiê Temático, Fluxo Contínuo e Entrevista, cujos trabalhos dialogam entre si ao abordar diferentes dimensões da execução penal contemporânea.

O percurso temático do dossiê inicia-se com reflexões voltadas ao fortalecimento da governança democrática da execução penal por meio das ouvidorias e dos mecanismos institucionais de controle social. Em *Ouvidorias, governança e controle social: a criação e a atuação da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais*, João Vitor Elpidio Ferreira, Wesley Andrade Messias e Manuela da Silva Amorim analisam a trajetória institucional da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp), destacando seu papel na consolidação da escuta qualificada, da transparência e da participação social, em consonância com as diretrizes do Plano Pena Justa.

Ainda nesse eixo, Kenia Bosser Fazolo Ton, Lorrayne de Moraes Areal Loyola, Silvio Nespoli Dan e Sirval Martins dos Santos Júnior, em *Governança integrada na administração penitenciária: a experiência da Ouvidoria da Secretaria de Justiça do Espírito Santo*, examinam a evolução da Ouvidoria capixaba como instrumento de *accountability* institucional, demonstrando como a integração entre integridade, inovação tecnológica, regionalização administrativa e transparência contribui para o aperfeiçoamento da gestão penitenciária. Complementando esse conjunto de estudos, Thais Mara Alexandrino e Gabriela Câmara Campos Bernardes Siqueira, em *A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais como instrumento de controle social: inovações e perspectivas do Projeto Ouvidoria 4.0*, apresentam a modernização da Ouvidoria mineira por meio da incorporação de novas tecnologias, da padronização de procedimentos e do uso estratégico de dados para qualificar a participação cidadã e subsidiar a tomada de decisões na administração pública.

Na sequência, o dossiê reúne experiências que exploram a contribuição da comunicação pública e da inovação tecnológica

no fortalecimento da transparência e do acesso à informação. Em *A integração entre as assessorias de comunicação para o fortalecimento da comunicação pública e da transparência no sistema penal: estudo de caso da Rede de Comunicação do Sistema Penal (Recopen)*, Ane Cristine da Silva, Katllen Maria do Nascimento Figueiredo e Emanuelly Cristiny Medeiros Faria dos Santos analisam a experiência da Recopen como estratégia de cooperação entre as assessorias de comunicação dos órgãos responsáveis pela execução penal, evidenciando como a atuação articulada amplia a circulação de informações qualificadas e fortalece o diálogo entre as instituições e a sociedade. Na mesma perspectiva, Diego Cleber Oliveira, Ana Paula Bento Silva e Michel Lima de Souza, em *Tecnologia a serviço das ouvidorias no sistema prisional: relato de experiência sobre a implementação de chatbots em São Paulo*, descrevem a implantação de soluções automatizadas de atendimento inicialmente desenvolvidas em unidades prisionais paulistas e posteriormente adaptadas em âmbito nacional, destacando o potencial das ferramentas digitais para aperfeiçoar a comunicação institucional, racionalizar fluxos administrativos e ampliar o acesso da população aos serviços de ouvidoria.

O último conjunto de trabalhos concentra-se nas experiências de participação social na formulação e no acompanhamento das políticas penais. Em *Os Conselhos da Comunidade da Execução Penal como aliados dos servidores do sistema penitenciário*, Andrey Lyncom Soares Bento amplia a compreensão tradicional acerca dos Conselhos da Comunidade ao apresentar sua contribuição não apenas para o acompanhamento da execução penal, mas também para a valorização dos profissionais que atuam nas unidades prisionais e para o aprimoramento das condições institucionais de trabalho. Em seguida, Jaqueline Oliveira Bagalho, Juliana Carneiro Botelho, Taís da Rocha Pinto Silva e Thaynná Loureiro de Oliveira, no relato de experiência *Participação social: cidadania como eixo constitutivo do Plano Estadual Pena Justa no Espírito Santo*, descrevem a construção participativa do plano estadual por meio de consultas públicas, escutas qualificadas e assembleias abertas, demonstrando como diferentes segmentos da sociedade podem contribuir para a formulação das políticas penais.

Tomados em conjunto, os trabalhos que integram o dossiê demonstram que a governança da execução penal se fortalece quando mecanismos de escuta institucional, comunicação pública, inovação tecnológica e participação social atuam de forma articulada. Ao reunir experiências desenvolvidas em âmbito nacional e estadual, os estudos revelam caminhos para qualificar a gestão pública, ampliar a interlocução entre Estado e sociedade e consolidar políticas penais mais transparentes, colaborativas e orientadas por evidências.

A seção Fluxo Contínuo reúne dez artigos que ampliam o escopo temático desta edição ao abordar diferentes dimensões da execução penal brasileira. Embora tratem de objetos distintos, as pesquisas dialogam entre si ao oferecer diagnósticos empíricos, análises históricas, reflexões jurídicas e relatos de experiências capazes de subsidiar o aperfeiçoamento das políticas públicas e fortalecer o debate científico sobre os serviços penais.

O primeiro conjunto de trabalhos dedica-se às políticas de reintegração social, reunindo iniciativas voltadas ao fortalecimento da cidadania e à ampliação das possibilidades de inclusão das pessoas submetidas ao sistema de justiça criminal.

Em *A atuação do Escritório Social de Palmas/TO na reinserção social de pessoas egressas do sistema prisional: relato de experiência com base em estudo de caso*, Leandro Bezerra de Sousa e Aloísio Alencar Bolwerk sistematizam quatro anos de funcionamento do Escritório Social de Palmas, apresentando sua metodologia de atuação, a articulação interinstitucional construída com a rede de políticas públicas e os resultados alcançados no acolhimento e acompanhamento de pessoas egressas e seus familiares. O relato aponta a importância dos Escritórios Sociais como instrumentos estratégicos para reduzir vulnerabilidades e fortalecer as políticas de reintegração social.

Ainda nesse eixo, Leonardo Unser Guerra Moletta, Fernanda Analú Marcolla e Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth, em *Eficácia da monitoração eletrônica na execução penal: a função das equipes multidisciplinares na integração social das pessoas monitoradas*, analisam o papel desempenhado pelas equipes multidisciplinares na execução da monitoração eletrônica, demonstrando que a efetividade da medida depende não apenas da tecnologia empregada, mas também do acompanhamento psicossocial capaz de favorecer processos de integração social e reduzir situações de vulnerabilidade.

A educação como instrumento de garantia de direitos e de fortalecimento do controle social é abordada por Yasmin Bizzi Ferrari e Luís Gustavo Durigon em *Indicadores e monitoramento social da execução penal: a remição da pena pelo estudo no Rio Grande do Sul*. A partir da análise de indicadores produzidos pelo Observatório do Sistema Prisional do Rio Grande do Sul, os autores discutem a evolução da oferta educacional nas unidades prisionais, destacando a relevância da produção de dados confiáveis para a transparência, o monitoramento das políticas públicas e a efetivação do direito à educação no cárcere.

O segundo eixo reúne pesquisas voltadas às garantias processuais e ao controle da privação da liberdade, especialmente por meio das audiências de custódia.

Em *A audiência de custódia como mecanismo de superação da cultura de conversão automática da prisão em flagrante em prisão preventiva*, Joyce Morais e Sofia Fagundes Veloso de Mattos discutem os desafios enfrentados para romper práticas historicamente marcadas pelo encarceramento automático. A pesquisa demonstra que, embora as audiências de custódia tenham produzido avanços importantes na racionalização das prisões cautelares, persistem obstáculos estruturais relacionados à cultura punitivista que limita o pleno potencial desse instituto.

Na mesma temática, Alexandre Pereira da Rocha, em *Sobre pássaros e gaiolas: audiências de custódia e controle punitivo no Distrito Federal (2016–2023)*, apresenta uma análise empírica baseada em dados oficiais do Núcleo de Audiências de Custódia do Distrito Federal. O estudo aponta avanços relacionados à ampliação da concessão de liberdade provisória e à utilização de medidas cautelares diversas da prisão, ao

mesmo tempo em que chama atenção para a necessidade de maior transparência na apuração das denúncias de violência policial registradas durante essas audiências.

As tensões entre proteção integral da infância, maternidade e política criminal são discutidas por Luís Otávio Vilela da Cruz em *Mães, crianças e o cárcere: o dilema da prisão domiciliar em crimes com violência contra menores*. O autor examina os desafios jurídicos decorrentes da aplicação da prisão domiciliar em situações envolvendo mulheres condenadas por crimes praticados contra crianças, refletindo sobre os limites da legislação vigente e a necessidade de soluções que conciliem a proteção dos direitos da infância com os princípios que orientam a execução penal.

Um terceiro conjunto de pesquisas oferece diferentes perspectivas sobre a realidade do sistema prisional brasileiro, combinando análises históricas, estudos empíricos e investigações etnográficas.

Em *Análise sociocriminal da população carcerária feminina do Pará*, Larissa Paiva Lopes e Jorge Fabricio dos Santos traçam um panorama atualizado das características socioeconômicas e criminais das mulheres privadas de liberdade naquele estado, analisando a relação entre marcadores sociais, desigualdades estruturais e vulnerabilidades na composição da população prisional feminina.

A dimensão histórica da política penal brasileira é explorada por Lucas Lopes de Carvalho em *História das prisões no Brasil: do surgimento ao Estado de Coisas Inconstitucional*. O artigo percorre a evolução do sistema prisional desde o período colonial até a contemporaneidade, demonstrando como fatores estruturais acumulados ao longo do tempo contribuíram para o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro.

Sob uma perspectiva etnográfica, Gabriel Carvalho Ribeiro de Lima, em *Entre celas e corró: uma etnografia imersiva do universo carcerário*, apresenta uma imersão no cotidiano das relações sociais construídas no interior do cárcere. A partir da participação observante, o estudo revela como códigos informais, relações de poder, solidariedade e violência estruturam a dinâmica prisional e produzem formas próprias de organização da vida cotidiana.

Encerrando a seção de Fluxo Contínuo, Paulo Sérgio Pereira de Amorim e Luanda Santiago apresentam *The role of Instagram in the Brazilian Penal Police: the popularity of prison and social reintegration content*, pesquisa que aproxima os estudos sobre execução penal do campo da comunicação pública digital. Ao analisar o desempenho de publicações realizadas pela Polícia Penal do Piauí na plataforma Instagram, os autores investigam como diferentes tipos de conteúdo despertam o interesse do público, identificando maior engajamento em temas relacionados ao ambiente prisional em comparação àqueles voltados às ações de reintegração social.

Complementando esta edição, a seção Entrevista apresenta uma conversa com Luciana Gomes Ferreira de Andrade, presidenta do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Ao longo da entrevista, são abordados os principais desafios da política penal brasileira, o papel estratégico do Conselho na formulação de

diretrizes nacionais, os avanços decorrentes da implementação do Plano Pena Justa e a relevância da participação social, da produção científica e da cooperação federativa para o fortalecimento da execução penal.

Tomados em conjunto, os trabalhos que compõem esta edição revelam a amplitude e a diversidade das pesquisas atualmente desenvolvidas sobre execução penal no Brasil. A pluralidade de abordagens metodológicas, objetos de investigação e experiências institucionais confirma o amadurecimento do campo científico e a constatação de que a qualificação das políticas penais passa, necessariamente, pelo diálogo permanente entre academia, gestão pública, sistema de justiça e sociedade civil.

Esperamos que este volume contribua para fortalecer esse diálogo, estimulando novas pesquisas, subsidiando a formulação de políticas públicas baseadas em evidências e ampliando os espaços de reflexão crítica sobre os desafios contemporâneos da execução penal.

Convidamos nossas leitoras e nossos leitores a conhecerem os trabalhos que integram esta edição e a acompanharem as próximas iniciativas da Revista Brasileira de Execução Penal, visitando a página eletrônica do periódico, onde permanecem disponíveis todas as edições publicadas, chamadas para submissão, entrevistas, eventos científicos e demais ações promovidas pela equipe editorial. Que a leitura deste volume inspire novos debates, fomente a construção coletiva do conhecimento e fortaleça o compromisso com uma execução penal cada vez mais transparente, participativa, democrática e comprometida com a promoção dos direitos humanos.

CLAUDENIR DOS SANTOS
Organizador

DOSSIÊ
Participação e controle social na execução penal

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

OUVIDORIAS, GOVERNANÇA E CONTROLE SOCIAL: A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS

OMBUDSMAN INSTITUTIONS, GOVERNANCE, AND SOCIAL CONTROL: THE CREATION AND OPERATION OF THE NATIONAL OMBUDSMAN OFFICE FOR PENAL SERVICES

Submetido em: 24/02/2026 - **Aceito em**: 15/04/2026

JOÃO VITOR ELPIDIO FERREIRA[1]
WESLEY ANDRADE MESSIAS[2]
MANUELA DA SILVA AMORIM[3]

RESUMO

Este artigo examina a trajetória institucional e a atuação recente da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp), à luz dos referenciais teóricos sobre ouvidorias públicas, controle social e governança democrática no sistema penal brasileiro. Adota-se abordagem qualitativa, de caráter analítico-interpretativo, com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental de marcos normativos e relatórios institucionais. Os resultados evidenciam que as ações da Onasp se articulam de forma consistente às diretrizes do Plano Nacional Pena Justa, com ênfase no fortalecimento da transparência, da escuta qualificada e dos mecanismos de participação social. Destacam-se a modernização dos fluxos institucionais, a incorporação de tecnologias e a indução de padrões federativos. Conclui-se que o fortalecimento das ouvidorias penais configura dimensão estruturante para a consolidação da governança democrática na execução penal.

Palavras-chave: Ouvidoria de Serviços Penais. Controle social. Governança democrática.

ABSTRACT

1 Graduação em Direito (UVV). Especialização em Direito Penal (Instituto Damásio). Atua como policial penal, no exercício da função de Ouvidor Nacional de Serviços Penais, Coordenador Executivo da Equipe de Monitoramento das Deliberações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em face do Sistema Penal Nacional da Senappen, Presidente do Grupo de Trabalho responsável por formalizar e uniformizar a metodologia de classificação das pessoas privadas de liberdade, Membro do Grupo de Trabalho da Senappen responsável pela elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional Brasileiro e Membro do Colegiado de Gestão da Câmara de Governança do Plano Pena Justa no âmbito da Senappen. **E-MAIL**: joao.ferreira2@mj.gov.br. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0007-6260-5207.

2 Graduado em Letras - Português (UFES). Especialização em Linguística e Produção Textual, Gestão Educacional Integrada e Gramática da Língua Portuguesa. Mestre em Linguística Aplicada (UnB). Doutorado em Linguística (UnB) em andamento. Atua como policial penal federal. **E-MAIL**: wesley.messias@mj,gov.br. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0006-2575-7589.

3 Graduação em Psicologia (UFBA) e em Interpretação Teatral (UFBA). Especialização em Psicologia Organizacional e do Trabalho (Faculdade de Ipatinga/MG). Mestrado em Psicologia (UFMS). Atualmente, é aluna especial do Programa de Pós-Graduação em Psicologia, em nível de doutorado, na Universidade de Brasília (UnB). Atua como especialista federal em assistência à execução penal. **E-MAIL**: manuelaamorimmj@gmail.com. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0003-2122-3310.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

This article examines the institutional trajectory and recent performance of the National Ombudsman Office for Penal Services (Onasp), grounded in theoretical frameworks on public ombudsman institutions, social control, and democratic governance in the Brazilian penal system. The study adopts a qualitative, analytical-interpretative approach, based on bibliographic review and documentary research of normative frameworks and institutional reports. The findings demonstrate that Onasp's actions are consistently aligned with the guidelines of the National Plan Pena Justa, particularly in strengthening transparency, qualified listening, and mechanisms for social participation. Key developments include the modernization of institutional processes, the incorporation of technologies, and the promotion of federative standards. The study concludes that strengthening penal ombudsman offices constitutes a structural dimension for consolidating democratic governance in penal administration.
Keywords: *Penal Ombudsman Office. Social Control. Democratic Governance.*

INTRODUÇÃO

No Brasil, as Ouvidorias de Serviços Penais consolidaram-se como instrumentos de controle social, responsáveis por receber, tratar e encaminhar manifestações[4] de pessoas privadas de liberdade, de seus familiares, de trabalhadores dos serviços penais e de qualquer pessoa interessada. Essas Ouvidorias têm como finalidade assegurar a defesa de direitos, acolher manifestações e fortalecer a participação social referentes aos serviços penais.

Diante disso, a sua institucionalização ganhou força com a redemocratização[5] do país em virtude da Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescentou ao art. 37, § 3º, da Constituição Federal a determinação de que a lei discipline as formas de participação do usuário na administração pública, regulando, entre outros, os serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica da qualidade dos serviços.

No âmbito federal, a Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp), vinculada à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), tem como objetivos primordiais a defesa dos direitos de pessoas privadas de liberdade e seus familiares, o acolhimento e o processamento de manifestações de trabalhadores dos serviços penais, o fortalecimento do controle e da participação social e o monitoramento dos estabelecimentos penais por meio de inspeções.

4 No contexto das ouvidorias públicas, a manifestação consiste em comunicação voluntária do cidadão dirigida ao poder público para expressar demandas sobre serviços, conduta de agentes ou funcionamento da administração. Conforme a Lei nº 13.460/2017, abrange reclamações, denúncias, sugestões, solicitações e elogios, configurando instrumento de participação e controle social. O Decreto nº 9.492/2018 reconhece a manifestação como mecanismo legítimo de diálogo institucional e de aprimoramento das políticas públicas.

5 O processo de redemocratização brasileira, consolidado a partir do fim do regime civil-militar (1964–1985) e da promulgação da Constituição Federal de 1988, marcou a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, com ênfase na ampliação dos direitos fundamentais, na participação social e no controle democrático da administração pública. Nesse contexto, fortaleceram-se mecanismos institucionais voltados à transparência, à responsabilização estatal e à escuta dos cidadãos, como as ouvidorias, conselhos e instrumentos de avaliação dos serviços públicos. A Emenda Constitucional nº 19/1998, ao reformular o art. 37 da Constituição, insere-se nesse movimento ao reafirmar o princípio da eficiência e ao institucionalizar a participação do usuário como elemento estruturante da gestão pública democrática.

O Regimento Interno do Depen[6], instituído pela Portaria MJ nº 199/2018, atribuiu à Onasp, entre outras responsabilidades, a publicação de relatório anual de atividades com recomendações voltadas à garantia de direitos e ao aprimoramento da gestão penitenciária, de modo que suas funções extrapolam o controle e fiscalização, apoiando também a gestão penitenciária e o diálogo com a sociedade civil.

Nessa perspectiva, estudos acadêmicos corroboram com o papel democrático das Ouvidorias. À luz de Assumpção (2022), ao analisar a atuação das Ouvidorias como ferramenta de governança no sistema penal, aponta que esses órgãos materializam preceitos constitucionais ao ampliar a permeabilidade entre gestores e usuários, bem como fortalecer a democracia por meio de capacidades deliberativas. No mesmo estudo, a autora enfatiza que as Ouvidorias penitenciárias são instâncias de participação social e de cidadania, acolhendo manifestações de pessoas privadas de liberdade e de seus familiares, contribuindo para o aprimoramento da gestão e para a qualificação de serviços penais.

Ao encontro, abordagens interseccionais[7] também evidenciam a necessidade de uma Ouvidoria sensível às desigualdades de gênero e raça. Pesquisas como a de Andrade *et al.* (2024), sobre o encarceramento feminino, mostram que mulheres negras, jovens e com baixa escolaridade estão mais vulneráveis à prisão, revelando como interseções de gênero, raça e classe estruturam a experiência penal. Tais dados reforçam a importância de que as Ouvidorias Penais adotem perspectivas que levem em conta essas interseccionalidades na análise das demandas.

Além disso, avaliações oficiais fornecem subsídios para o aperfeiçoamento institucional. O Relatório de Avaliação de Ouvidoria da Controladoria Geral da União (CGU) de 2024, referente à Ouvidoria da Senappen, concluiu que a unidade exerce adequadamente as atividades de Ouvidoria, cumprindo prazos legais, mas identificou fragilidades como a ausência de regulamentação dos fluxos internos, a necessidade de aprimorar o tratamento de denúncias e de participar da elaboração da carta de serviços. As recomendações propostas visam aprimorar a gestão da Onasp e alinhar suas práticas aos princípios de transparência e eficiência.

Este artigo, neste sentido, tem como objetivo analisar, a partir de uma abordagem qualitativa de natureza analítico-interpretativa, a atuação e a trajetória institucional da Onasp, por meio da articulação entre a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. Busca-se mapear e examinar a produção teórica e normativa relacionada às Ouvidorias Públicas, aos direitos humanos no sistema penal, à participação social e às perspectivas interseccionais de raça e gênero, bem como analisar

6 O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) passou a denominar-se Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) a partir da publicação do Decreto nº 11.326, de 1º de janeiro de 2023, que reorganizou a estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

7 No contexto deste artigo, interseccionalidade refere-se à compreensão de que marcadores sociais como gênero, raça e classe não atuam de forma isolada, mas se combinam e se reforçam mutuamente na produção de desigualdades e vulnerabilidades. Assim, ao analisar a experiência carcerária de mulheres negras, considera-se que os efeitos do racismo, do sexismo e das desigualdades socioeconômicas se entrecruzam, gerando formas específicas e agravadas de opressão que devem ser reconhecidas pelas ouvidorias penais no tratamento das demandas.

documentos institucionais e normativos que estruturam e orientam a atuação da Onasp.

Com isso, pretende-se compreender a Ouvidoria como prática institucional inclusiva, identificar seus marcos estruturantes, avanços, desafios e sugerir perspectivas de aperfeiçoamento à luz dos princípios da equidade, da inclusão e da promoção dos direitos humanos, em diálogo com experiências internacionais e debates acadêmicos consolidados.

1. A OUVIDORIA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS EM CONTEXTO DAS POLÍTICAS PENAIS

No país, a expansão das Ouvidorias Públicas ocorreu por intermédio da redemocratização e da exigência de autonomia e participação social como condição para o controle estatal (Martino; Magalhães, 2025). Entretanto, a Associação Brasileira de Ouvidores, influenciada pela gestão privada, defendia que Ouvidorias Públicas podiam adotar padrões de eficiência e subordinação equivalentes aos do setor privado (Martino; Magalhães, 2025). Esse conflito, de acordo com as autoras, gerou diferentes desenhos institucionais, situados entre dois paradigmas: o privado, que considera o cidadão um cliente; e o público, que entende a Ouvidoria como mecanismo de controle social, participação social e defesa de direitos.

Nesse viés, Cardoso (2011) propôs uma escala contínua que avalia quatro características – função, racionalidade, estrutura e sistema – além da autonomia. A escala permite situar as Ouvidorias em uma linha que vai das que defendem a instituição (privado) às que priorizam os direitos do cidadão (público). A autonomia política e técnica é central para que a Ouvidoria exerça controle externo efetivo; sua ausência gera Ouvidorias subordinadas e clientelistas, com baixa legitimidade (Martino; Magalhães, 2025).

Diante desse contexto, a Onasp foi formalmente instituída durante o primeiro governo Lula, em 2004, como parte da estruturação do então Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça[8]. A criação se deu por meio do Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, que aprovou a nova estrutura regimental do Ministério da Justiça e incluiu, no âmbito do Depen, o cargo de Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional.

Desse modo, o ouvidor tornou-se responsável por receber denúncias e reclamações relativas aos estabelecimentos penais federais e por acompanhar a correta aplicação das normas da execução penal em todo o país. Até então, não existia um órgão federal específico para canalizar as queixas das pessoas privadas de liberdade; o acompanhamento de possíveis violações de direitos ficava a cargo de instituições como o Ministério Público e os conselhos penitenciários e de política criminal. A criação da Ouvidoria em 2004 preencheu essa lacuna,

8 O Ministério da Justiça passou por alterações de nomenclatura ao longo dos anos, especialmente em decorrência de reorganizações administrativas promovidas por decretos presidenciais. Atualmente, conforme a estrutura definida pelo Decreto nº 11.326, de 1º de janeiro de 2023, denomina-se Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

estabelecendo um canal dedicado para ouvir e dar encaminhamento às manifestações atinentes ao sistema.

Após sua instituição em 2004, a Ouvidoria do Depen teve suas atribuições e estrutura detalhadas em normativos posteriores. O Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007, que aprovou o Regulamento Penitenciário Federal, definiu:

> a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional é órgão com o encargo de receber, avaliar, sugerir e encaminhar propostas, reclamações e denúncias recebidas no Departamento Penitenciário Nacional, buscando a compreensão e o respeito a necessidades, direitos e valores inerentes à pessoa humana, no âmbito dos estabelecimentos penais federais (Brasil, 2007, Art. 14).

Em seguida, o Regimento Interno do Depen (Portaria MJ nº 674, de 20 de março de 2008) detalhou as funções do Ouvidor, incluindo as de registrar as denúncias e reclamações de pessoas privadas de liberdade ou de qualquer interessada, informar à direção do Depen sobre deficiências ou irregularidades no sistema e incentivar a criação de Ouvidorias penitenciárias nos estados.

Em 2014, buscando fortalecer o controle externo, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) aprovou a Resolução nº 3, de 18 de julho de 2014, recomendando que a União e os Estados instituíssem Ouvidorias externas[9] independentes para a administração da execução penal. Essa medida – proposta pela Pastoral Carcerária e outras entidades – visava garantir maior autonomia e participação da sociedade civil na fiscalização do sistema prisional. Embora essa resolução do CNPCP não tivesse força de lei, ela influenciou a política de fortalecimento das Ouvidorias Penitenciárias, estimulando a presença de ouvidores externos nos estados e reforçando o papel da Ouvidoria Nacional em articular essa rede.

Nesse mesmo caminho, outra norma importante foi a Lei nº 13.460/2017, que dispôs sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Essa lei padronizou nacionalmente as atividades de Ouvidorias Públicas e exigiu a publicação de relatórios de gestão pelas Ouvidorias de todos os órgãos federais, reforçando a transparência e a prestação de contas das Ouvidorias (incluindo a Onasp) em relação às manifestações recebidas.

Em 2018, ocorreu uma atualização significativa do marco legal da Onasp. O então Ministério da Segurança Pública editou a Portaria MJ nº 199, de 9 de novembro de 2018, que aprovou um novo Regimento Interno do Depen[10], o qual se encontra vigente até a data da publicação deste artigo. Nesse regimento, a Ouvidoria Nacional teve suas competências reafirmadas e ampliadas – como, por exemplo, ficou estabelecido

9 As ouvidorias externas são instâncias de controle social caracterizadas por sua independência em relação à administração penitenciária. Diferem das ouvidorias internas porque não estão subordinadas hierárquica ou funcionalmente aos gestores das unidades prisionais. Seu objetivo é assegurar autonomia técnica para receber, analisar e encaminhar denúncias, reclamações e solicitações, atuando como mecanismo de fiscalização, prevenção de violações de direitos e mediação entre pessoas privadas de liberdade, sociedade civil e Estado. A presença de ouvidorias externas fortalece a transparência, limita práticas de autocontrole institucional e amplia a legitimidade democrática dos processos de inspeção e acompanhamento da execução penal.

10 Disponível em: <https://shre.ink/LdP1>.

expressamente que cabe à Onasp publicar relatório anual de atividades com recomendações para a garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade e aprimoramento da gestão penitenciária.

Essa portaria de 2018 consolidou a missão da Ouvidoria dentro da estrutura do Depen (pouco antes do departamento ser alçado à atual secretaria). Desde então, a Onasp permanece vinculada à Senappen, do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP.

Vale salientar que a denominação "Ouvidoria Nacional de Serviços Penais" se tornou de uso corrente após a reformulação institucional dos últimos anos, refletindo uma visão mais ampla que engloba não apenas o sistema prisional tradicional, mas todos os "serviços penais" sob responsabilidade da Secretaria. Na essência, porém, trata-se da mesma Ouvidoria do sistema penitenciário criada em 2004, agora com um escopo atualizado e inserida em uma estrutura administrativa reconfigurada.

Diante desse contexto, atualmente, a Onasp tem como missão central a defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade e de seus familiares, bem como o fortalecimento do controle social sobre o sistema penal. A Ouvidoria atua acolhendo e processando manifestações – inclusive de trabalhadores dos serviços penais –, além de monitorar proativamente os estabelecimentos prisionais por meio de inspeções periódicas.

Nesse sentido, as inspeções assumem papel estratégico na consolidação da política pública penal, na medida em que permitem a verificação *in loco* das condições de funcionamento das unidades, a identificação de violações de direitos e a produção de evidências qualificadas para subsidiar decisões administrativas e normativas. Além disso, constituem instrumento fundamental para orientar a priorização de investimentos e a destinação de recursos públicos, uma vez que produzem diagnósticos objetivos capazes de fundamentar a definição de unidades, programas e ações que demandam maior aporte financeiro, assegurando racionalidade, transparência e equidade no uso dos recursos estatais.

Em suma, a Onasp funciona como um canal de comunicação direta entre a sociedade e a administração penal, garantindo voz às demandas e zelando pelo aperfeiçoamento das políticas penais. Conforme o regimento interno vigente da Senappen, compete à Onasp desempenhar uma série de funções singulares, tais quais:

> À Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp) compete:
>
> I - atuar como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados por servidores e órgãos de administração da execução penal, sob qualquer forma ou regime;
>
> II - protocolar, dar tratamento e responder sugestões, solicitações, reclamações e denúncias formuladas por pessoa privada de liberdade, servidor penitenciário ou por qualquer interessado, referentes a servidores, órgãos e serviços da administração da execução penal;
>
> III - fomentar e apoiar formas de participação social no planejamento, elaboração, fiscalização e controle de propostas, políticas públicas e ações institucionais no âmbito da execução penal;

> IV - fomentar e apoiar a implantação e o funcionamento de ouvidorias externas e independentes de administração da execução penal nas unidades da federação;
>
> V - publicar relatório anual de atividades, com recomendações voltadas à plena garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade e ao aprimoramento da gestão penitenciária;
>
> VI - propor aos órgãos competentes a instauração de procedimentos destinados à apuração de responsabilidade administrativa, civil ou criminal, quando for o caso;
>
> VII - inspecionar estabelecimentos penais e produzir relatórios para subsídio da gestão penitenciária, submetendo-os aos interessados; e
>
> VIII - preservar o sigilo de identidade do demandante, desde que solicitado.
>
> § 1º A Ouvidoria expedirá normativa para disciplinar a organização, as formas de acesso e atendimento ao público, os fluxos e as rotinas diárias, bem como o tratamento de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e elogios.
>
> § 2º A Ouvidoria contará com um Conselho Consultivo, composto por representantes da rede de participação social e controle na execução penal, com a finalidade de acompanhar, formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seu trabalho, na forma disciplinada em ato do Diretor-Geral, por proposta da Ouvidoria (Brasil, 2018, Art. 4º).

Diante desse conjunto de atribuições, a Onasp consolida-se como instância estratégica de controle social, participação cidadã e promoção dos direitos humanos no âmbito da execução penal. Integrada ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, utiliza a plataforma eletrônica Fala.BR[11], administrada pela Controladoria-Geral da União, como principal instrumento para o recebimento, o registro e a gestão das manifestações da sociedade, assegurando padronização de procedimentos, transparência e rastreabilidade no tratamento das demandas.

1.1 O fortalecimento das Ouvidorias de Serviços Penais no contexto do Plano Nacional Pena Justa

O Plano Nacional Pena Justa, homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 2024, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, constitui marco normativo e político para o enfrentamento das fragilidades estruturais do sistema penal brasileiro. A fim de reconhecer o chamado “estado de coisas inconstitucional”, o Plano evidencia a insuficiência histórica de transparência e a precariedade dos canais institucionais de denúncia como fatores que comprometem a legitimidade democrática da execução penal (Brasil, 2024).

11 Trata-se de uma plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), que reúne, em um único ambiente digital, os canais para registro e acompanhamento de manifestações de ouvidoria (denúncias, reclamações, sugestões, elogios e solicitações) e de pedidos de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei nº 13.460/2017 (Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos). A ferramenta possibilita a padronização dos fluxos de atendimento, o monitoramento das demandas e o fortalecimento da transparência e do controle social na administração pública.

Tal diagnóstico converge com a literatura, que aponta a opacidade das políticas penais e a invisibilidade das violações de direitos como obstáculos persistentes ao controle social. Nesse cenário, o fortalecimento das Ouvidorias de Serviços Penais emerge como estratégia central para a reconfiguração da governança penal visando ampliar os mecanismos de participação cidadã e qualificar os processos de escuta institucional.

Segundo Brasil (2024), as diretrizes do Plano Pena Justa reposicionam essas instâncias como elementos estruturantes da transparência, da responsabilização estatal e da proteção de direitos fundamentais. Entre as medidas previstas, destacam-se a garantia de publicidade dos atos da administração prisional, o monitoramento das condições materiais nos estabelecimentos penais, a qualificação técnica das ouvidorias e corregedorias, bem como a criação e consolidação de ouvidorias estaduais autônomas. Soma-se a isso a previsão de canais efetivos de denúncia, com atenção específica a violações de natureza sensível, incluindo aquelas marcadas por recortes étnico-raciais.

A centralidade atribuída às ouvidorias não se limita à sua dimensão administrativa, mas expressa uma inflexão paradigmática na forma de condução da política penal. Ao instituir parâmetros nacionais e fomentar a padronização de fluxos, o Plano promove a institucionalização de práticas orientadas pela escuta qualificada, pela proteção contra represálias e pela produção sistemática de dados sobre violações de direitos. Tais elementos são fundamentais para a construção de políticas públicas baseadas em evidências e para o fortalecimento do controle democrático.

Não obstante os avanços normativos e institucionais, persistem desafios relevantes, como a desigual implementação das ouvidorias nos entes federativos, limitações estruturais e restrições à autonomia funcional. Tais fragilidades indicam a necessidade de estratégias coordenadas de fomento, capacitação e apoio técnico, capazes de assegurar a efetividade das diretrizes estabelecidas.

Dessa forma, o fortalecimento das Ouvidorias de Serviços Penais deve ser compreendido como eixo estruturante de uma nova governança da execução penal, orientada pelos princípios da transparência, da participação social e da dignidade humana. Ao consolidar essas instâncias como espaços de mediação entre Estado e sociedade, o Plano Pena Justa contribui para a reconstrução da confiança pública e para a efetivação dos direitos fundamentais no sistema penal brasileiro.

2. DA REVISÃO TEÓRICA À ANÁLISE DOCUMENTAL: FUNDAMENTOS DA INVESTIGAÇÃO

Do ponto de vista metodológico, o presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza analítico-interpretativa, fundamentada na revisão bibliográfica e na pesquisa documental. A revisão bibliográfica tem como finalidade mapear e analisar a produção teórica e normativa relacionada às ouvidorias públicas, aos direitos humanos no sistema penal, à participação social e às perspectivas interseccionais de raça e gênero.

Esse procedimento possibilita a construção de um referencial analítico capaz de sustentar a compreensão da Ouvidoria como prática institucional inclusiva, bem como de situar a atuação da Onasp no campo das políticas públicas contemporâneas, em diálogo com experiências internacionais e com debates acadêmicos consolidados.

A articulação entre a revisão bibliográfica e a pesquisa documental possibilita, assim, uma leitura crítica e contextualizada da Ouvidoria no sistema penal, permitindo identificar continuidades, tensões e perspectivas de aperfeiçoamento institucional, à luz dos princípios da equidade, da inclusão e da promoção dos direitos humanos.

De forma complementar, Martino e Magalhães (2025) apresentam uma classificação das Ouvidorias penitenciárias das unidades federativas, permitindo situar diferentes modelos institucionais segundo graus de autonomia e racionalidade administrativa. Esses referenciais dialogam com a proposta analítica de Cardoso (2011), cuja escala de características institucionais contribui para identificar padrões estruturais e funcionais das Ouvidorias.

Nesse sentido, a revisão bibliográfica e a pesquisa documental contemplam, de forma articulada, tanto a produção teórica quanto o conjunto de normas jurídicas que estruturam a atuação da Onasp, incluindo decretos, portarias e resoluções responsáveis por definir suas competências e seu posicionamento institucional no âmbito da política penal (Brasil, 2004; 2007; 2008; 2018). A utilização dessas fontes normativas segue a orientação metodológica de Lakatos e Marconi (2017), para quem documentos oficiais constituem referências indispensáveis em análises institucionais, por evidenciarem marcos regulatórios, redefinições organizacionais e diretrizes de atuação estatal. O exame dessas normas permite, assim, compreender como as funções da Ouvidoria foram sendo progressivamente delineadas e ampliadas ao longo do tempo.

Adicionalmente, foram analisados relatórios técnicos produzidos pela Secretaria Nacional de Políticas Penais e pela Controladoria-Geral da União, a exemplo do Relatório de Gestão da Onasp (Brasil, 2023) e do Relatório de Avaliação de Ouvidoria (Brasil, 2024), os quais apresentam diagnósticos sobre práticas internas, fluxos de trabalho, atendimento ao usuário, uso de sistemas digitais e conformidade com diretrizes de transparência e participação social. Esses documentos configuram fontes centrais para uma análise baseada em evidências institucionais, conforme assinala Gil (2019), ao destacar a relevância de relatórios administrativos e técnicos em pesquisas de natureza descritiva e analítico-interpretativa.

A pesquisa também incorporou estudos recentes que abordam desigualdades estruturais no sistema penal, ampliando o escopo interpretativo da análise. Trabalhos como o de Andrade *et al.* (2024), ao discutirem a interseccionalidade no encarceramento feminino, contribuem para evidenciar a importância de considerar marcadores sociais como gênero, raça e classe na leitura das demandas encaminhadas às Ouvidorias Penais.

Dessa forma, a adoção combinada da revisão bibliográfica e da pesquisa documental possibilitou integrar múltiplas fontes e perspectivas analíticas, permitindo compreender a Onasp em suas dimensões

normativa, administrativa e social. Essa estratégia metodológica oferece, assim, subsídios consistentes para a análise dos resultados apresentados ao longo do artigo e para a identificação de caminhos de aperfeiçoamento institucional, em consonância com os princípios da equidade, da participação social e da promoção dos direitos humanos.

3. DISCUSSÃO

A análise das ações recentes da Onasp, em diálogo com a literatura sobre Ouvidorias Públicas, controle social e participação cidadã na execução penal, permite compreender de que maneira essas iniciativas vêm contribuindo para o fortalecimento institucional da Ouvidoria e para sua consolidação como instância democrática e inclusiva.

Os achados indicam convergência entre a atuação da Onasp, os referenciais teóricos que concebem as Ouvidorias como instrumentos estratégicos de mediação entre Estado e sociedade, bem como as metas estabelecidas no Plano Nacional Pena Justa no que se refere ao fortalecimento dos serviços de Ouvidoria no Sistema Penal. Nesse sentido, as ações desenvolvidas pela Ouvidoria Nacional sinalizam avanços concretos no cumprimento dos compromissos pactuados no âmbito do Plano, especialmente aqueles voltados à ampliação da transparência, da participação social e do controle democrático.

No eixo da autonomia e da participação social, a literatura aponta que a legitimidade das Ouvidorias Públicas está associada à capacidade de oferecer respostas tempestivas às demandas recebidas e de atuar com independência técnica em relação aos órgãos da administração (Cardoso, 2011; Martino; Magalhães, 2025).

A reorganização interna empreendida pela atual gestão da Onasp repercutiu positivamente na responsividade institucional, com reflexos na celeridade das análises e na qualificação das devolutivas encaminhadas aos demandantes. Esses avanços dialogam com modelos de Ouvidoria orientados ao paradigma público e contribuem diretamente para o atendimento das metas do Plano Pena Justa relacionadas à consolidação de canais efetivos de escuta, à padronização de fluxos e ao fortalecimento da confiança pública nos mecanismos de denúncia e participação.

No campo da inovação e da transparência, as ações desenvolvidas pela Onasp apresentam alinhamento com estudos que destacam o papel das tecnologias digitais na ampliação do acesso à informação e na racionalização dos fluxos internos de trabalho (Brasil, 2023). A criação de um setor dedicado à inovação, a incorporação de equipamentos para digitalização de documentos e os estudos voltados à utilização de ferramentas de inteligência artificial para apoio à leitura de correspondências manuscritas evidenciam esforços institucionais orientados à modernização dos serviços de ouvidoria.

Ademais, a discussão sobre a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade articula as ações da Onasp às metas do Plano Nacional Pena Justa e à literatura nacional e internacional que analisa desigualdades estruturais no sistema penal (Andrade *et al.*, 2024; Feest,

2015). A compreensão de que marcadores sociais como raça, gênero, deficiência e classe influenciam de forma decisiva as experiências de privação de liberdade e o acesso a direitos, o que orienta a atuação da Ouvidoria em direção à promoção da dignidade humana, à redução de assimetrias estruturais e ao fortalecimento dos mecanismos de controle social, em consonância com os objetivos do Plano.

Iniciativas formativas desenvolvidas em parceria com a Escola Nacional de Serviços Penais (Espen), como o curso "Interseccionalidade e participação social: perspectivas para uma ouvidoria inclusiva", elaborado por Policial Penal Federal, em exercício na Onasp, fortalecem a qualificação técnica e ética das equipes responsáveis pela análise das manifestações recebidas. Essas ações contribuem diretamente para a incorporação de abordagens sensíveis às múltiplas vulnerabilidades que atravessam as demandas encaminhadas à Ouvidoria e para a efetiva implementação das metas de escuta qualificada previstas no Plano Nacional Pena Justa.

Ademais, a proposta de criação de uma Rede Nacional de Ouvidorias de Serviços Penais emerge como estratégia estruturante para o cumprimento das metas pactuadas no Plano, ao promover cooperação federativa, harmonização procedimental e consolidação de dados nacionais unificados. Nesse mesmo horizonte, a instituição da Sala de Acolhimento no âmbito da Onasp representa avanço relevante na consolidação de práticas de atendimento humanizado, proteção contra represálias e confidencialidade, elementos centrais para a efetividade dos serviços de ouvidoria no ambiente prisional. Essas iniciativas fortalecem a capacidade da Ouvidoria Nacional de induzir padrões institucionais nas unidades federativas, conforme previsto no Plano Pena Justa.

Ainda, a participação da Onasp no Plano Setorial de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Senappen amplia o escopo de atuação da Ouvidoria e reforça sua inserção nas estratégias institucionais de promoção de ambientes seguros e equitativos. Essa experiência evidencia que a incorporação da interseccionalidade exige transformações que alcançam processos, indicadores e rotinas organizacionais, em consonância com as metas do Plano Pena Justa relativas à prevenção de violações e à proteção de grupos vulnerabilizados.

Além disso, ações voltadas à produção e à difusão de conhecimento, como esta edição temática da Revista Brasileira de Execução Penal, desenvolvida em parceria com a Espen e a Divisão de Comunicação Social (Dcom), desempenham papel relevante no fortalecimento dos serviços de Ouvidoria no Sistema Penal. A publicação, que congrega análises, experiências institucionais e reflexões críticas sobre participação social, controle democrático e garantia de direitos, amplia o diálogo público qualificado e contribui para a circulação de boas práticas alinhadas às diretrizes da política nacional.

Desse modo, a discussão evidencia que a Onasp vem avançando de forma consistente no cumprimento das metas pactuadas no Plano Nacional Pena Justa no que se refere aos serviços de Ouvidoria do Sistema Penal, por meio de ações orientadas ao aprimoramento

institucional, à inclusão social, à modernização tecnológica e ao fortalecimento da participação cidadã.

Os desafios identificados — relacionados à continuidade administrativa, à consolidação de fluxos internos, à ampliação da capacidade analítica e à sensibilidade institucional às desigualdades estruturais — evidenciam limites ainda existentes e, simultaneamente, sinalizam caminhos estratégicos para o aprofundamento teórico e prático da atuação da Ouvidoria. Assim, as experiências analisadas produzem aprendizados relevantes e contribuem para qualificar o debate sobre o papel das Ouvidorias Públicas como instrumentos democráticos de controle social, transparência e garantia de direitos no sistema penal brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a trajetória institucional e a atuação recente da Onasp, articulando revisão bibliográfica e pesquisa documental com o objetivo de compreender o papel das ouvidorias como instrumentos de controle social, participação cidadã e promoção dos direitos humanos no sistema penal brasileiro.

A análise evidenciou que a consolidação de uma ouvidoria orientada por princípios democráticos depende da combinação entre autonomia técnica, responsividade institucional, modernização de processos e sensibilidade às desigualdades estruturais que atravessam a população privada de liberdade.

Os resultados indicam que as ações desenvolvidas pela Onasp apresentam alinhamento consistente com as avaliações governamentais, ao mesmo tempo em que avançam no cumprimento das metas pactuadas no Plano Nacional Pena Justa no que se refere aos serviços de Ouvidoria do Sistema Penal.

Iniciativas voltadas ao fortalecimento da escuta qualificada, à incorporação de soluções tecnológicas e à padronização de fluxos contribuem para ampliar a transparência, qualificar o tratamento das manifestações e reforçar a confiança pública nos mecanismos institucionais de denúncia e participação social, aspectos centrais para a governança democrática da execução penal.

A discussão evidenciou que a incorporação da perspectiva interseccional constitui elemento central para o aprimoramento da atuação das Ouvidorias Penais. A compreensão de que marcadores sociais como raça, gênero, deficiência e classe moldam de maneira decisiva as experiências de privação de liberdade e o acesso a direitos orienta a formulação de práticas institucionais mais qualificadas e sensíveis às múltiplas vulnerabilidades que atravessam as demandas recebidas, fortalecendo a capacidade das Ouvidorias de promover escuta efetiva, análise contextualizada e encaminhamentos compatíveis com a complexidade do sistema penal.

Nesse sentido, ações formativas, a institucionalização de espaços de acolhimento qualificado, a participação em políticas setoriais de prevenção de violências e a produção e difusão de conhecimento

configuram estratégias relevantes para fortalecer a capacidade analítica da Onasp e sua atuação como indutora de padrões institucionais no âmbito federativo.

Apesar dos avanços observados, permanecem desafios importantes relacionados à continuidade administrativa, à estabilidade das equipes, à consolidação normativa dos fluxos internos e à ampliação da capacidade analítica sistêmica das manifestações. Esses limites evidenciam a necessidade de investimentos permanentes em estrutura, pessoal e governança de dados, bem como do fortalecimento da cooperação federativa por meio de iniciativas como a Rede Nacional de Ouvidorias de Serviços Penais.

Como sugestão de pesquisa futura, recomenda-se o aprofundamento de estudos empíricos sobre a percepção dos usuários dos serviços de Ouvidoria e sobre os impactos concretos dessas instâncias na formulação e no monitoramento das políticas penais. O fortalecimento das ouvidorias contribui para além da qualificação de um canal administrativo, repercutindo diretamente no aprofundamento da dimensão democrática da execução penal, em consonância com os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro no âmbito da ADPF nº 347 (Plano Nacional Pena Justa).

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Deizeane Lazigne Larrat *et al*. Negras, jovens e encarceradas: a interseccionalidade no sistema penal do Pará. *In*: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2024. **Anais** […]. [S. l.]: ABEPSS, Disponível em: https://www.abepss.org.br/enpessanais/. Acesso em: 23 nov. 2025.

ASSUMPÇÃO, Cíntia Rangel. **A atuação da ouvidoria como ferramenta de apoio à governança pública no sistema prisional**. 2022. Relatório técnico (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/LdYm>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 fev. 2004. Disponível em:< https://shre.ink/LdPJ>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 2007. Disponível em:< https://shre.ink/LdPR>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 674, de 20 de março de 2008. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 mar. 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em:< https://shre.ink/LdPF>. Acesso em: 4 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2018. Disponível em:< https://shre.ink/LdPC>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – Onasp**. Brasília, DF, s.d. Disponível em:< https://shre.ink/LdPu>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Gestão da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – 2023.** Brasília, DF, 2023. Disponível em:< https://shre.ink/LdPL). Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Plano Nacional Pena Justa.** Brasília, DF: MJSP, 2023. Disponível em:< https://shre.ink/LdPq>. Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação de Ouvidoria: Ouvidoria da Secretaria Nacional de Políticas Penais.** Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em:< https://shre.ink/LdPb>. Acesso em: 23 nov. 2025.

CARDOSO, Ana Lúcia C. **Ouvidorias públicas no Brasil**. Brasília, DF: , 2011.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução nº 3, de 16 de julho de 2014**. Recomenda a criação de ouvidorias externas independentes na administração penitenciária. Brasília, DF: CNPCP, 2014.

FEEST, Johannes. ***Vulnerable groups of prisoners***. Strasbourg: Council of Europe, 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINO, Natália; MAGALHÃES, Raquel. Quem guarda os guardas? Análise descritiva e proposta classificatória das ouvidorias penitenciárias estaduais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 31, e31105, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/LdPI>. Acesso em: 23 nov. 2025.

OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIS (Onasp). **Relatório de Gestão (2020–2023)**. Brasília, DF: Senappen/MJSP, 2023.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

GOVERNANÇA INTEGRADA NA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA: A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DA SECRETARIA DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO

GOBERNANZA INTEGRADA EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA: LA EXPERIENCIA DE LA DEFENSORÍA (OUVIDORÍA) DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA DEL ESPÍRITO SANTO

Submetido em: 27/02/2026 - **Aceito** em: 16/04/2026

KENIA BOSSER FAZOLO TON[1]
LORRAYNE DE MORAES AREAL LOYOLA[2]
SILVIO NESPOLI DAN[3]
SIRVAL MARTINS DOS SANTOS JÚNIOR[4]

RESUMO

O presente artigo analisa a experiência da Ouvidoria da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo como instrumento estratégico de governança no sistema prisional capixaba. Demonstra-se que o fortalecimento da escuta institucional decorre da articulação entre ações estruturantes, tais como institucionalização de mecanismos de integridade, incorporação de tecnologias operacionais, modernização administrativa, regionalização da gestão e ampliação de canais de transparência ativa. A análise evidencia que tais iniciativas contribuíram para qualificar a apuração de demandas, reduzir conflitos recorrentes e transformar manifestações em inteligência administrativa. Conclui-se que a Ouvidoria, inserida em arquitetura sistêmica de governança, consolida-se como mecanismo relevante de *accountability* e efetivação de direitos no âmbito da execução penal.

Palavras-chave: Governança pública. Ouvidoria penitenciária. *Accountability*.

RESUMEN

El presente artículo analiza la experiencia de la Ouvidoria de la Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo como instrumento estratégico de gobernanza en el sistema penitenciario capixaba. Se demuestra que el fortalecimiento de la escucha institucional resulta de la articulación entre acciones estructurantes, tales como la institucionalización de mecanismos de integridad, la incorporación de tecnologías operativas, la modernización administrativa, la regionalización de la gestión y la ampliación de canales de transparencia activa. El análisis evidencia que dichas iniciativas contribuyeron a cualificar la investigación de las demandas, reducir conflictos recurrentes y transformar las manifestaciones en inteligencia administrativa. Se concluye que la Ouvidoria, insertada en una arquitectura sistémica de gobernanza, se consolida como un mecanismo relevante de rendición de cuentas y de efectivización

1 Graduação em Direito. Especialização em Direito Público. Policial Penal. Atua como Ouvidora Titular da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo. **E-MAIL**: keniabfazolo@hotmail.com.

2 Graduação em Direito. Atua como Ouvidora Adjunta da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo. **E-MAIL**: lorrayneareal@outlook.com

3 Graduação em Administração. Policial Penal. Atua como Ouvidor Adjunto da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo. **E-MAIL:** silviodan83@yahoo.com.br.

4 Graduação em Direito. Especialização em Direito Constitucional. Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais. Atua na Assessoria Técnica do Gabinete da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo. **E-MAIL**: sirvaljr@gmail.com. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0002-6074-6889.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

de derechos en el ámbito de la ejecución penal.
***Palabras clave**: Gobernanza pública. Ouvidoria penitenciaria. Rendición de cuentas.*

INTRODUÇÃO

A consolidação de mecanismos institucionais de escuta e controle social na administração pública contemporânea insere-se no paradigma da governança pública, compreendida como modelo de coordenação que articula capacidades estatais, participação social e mecanismos de responsabilização na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse contexto, as Ouvidorias Públicas assumem papel estratégico como interfaces institucionais entre Estado e sociedade, contribuindo tanto para a transparência administrativa quanto para o aprimoramento contínuo da gestão pública.

No âmbito da execução penal, historicamente marcado por elevada complexidade organizacional e por *déficits* estruturais de transparência, a institucionalização de canais formais de escuta qualificada representa instrumento fundamental para o fortalecimento da *accountability* e para a efetivação de direitos fundamentais. A escuta institucional, nesse campo, não se limita ao atendimento de demandas individuais, mas configura-se como mecanismo capaz de produzir conhecimento organizacional, identificar padrões de funcionamento e subsidiar processos decisórios baseados em evidências.

A magnitude e a complexidade dessa estrutura evidenciam os desafios inerentes à governança penitenciária, especialmente no que se refere à garantia de direitos humanos, à gestão de conflitos e à necessidade de transparência institucional. A literatura aponta que a governança pública contemporânea exige mecanismos robustos de *accountability* horizontal, exercida por órgãos estatais de controle (O'Donnell, 1998), e de *accountability* social, vinculada à participação cidadã e ao controle exercido pela sociedade (Peruzzotti; Smulovitz, 2006). Nesse contexto, as Ouvidorias públicas operam como interfaces institucionais entre Estado e sociedade, constituindo instrumentos tanto de transparência passiva, ao responderem manifestações individuais, quanto de transparência ativa, ao sistematizarem dados e produzirem informações estratégicas para o aprimoramento da gestão (Brasil, 2011; CGU, 2019).

No campo da execução penal, a escuta qualificada não representa mera ferramenta administrativa, mas mecanismo de efetivação dos direitos assegurados pela Constituição Federal, pela Lei de Execução Penal e por Tratados Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos. A dignidade da pessoa humana, a integridade física e moral das pessoas privadas de liberdade (PPL) e a finalidade ressocializadora da pena impõem ao Estado o dever de estruturar canais institucionais capazes de identificar violações, prevenir conflitos e retroalimentar políticas públicas a partir das demandas concretas que emergem do cotidiano prisional (Sarlet, 2012; Mirabete; Fabbrini, 2014).

É nesse contexto que o fortalecimento da Ouvidoria da Secretaria da Justiça do Estado do Espírito Santo (Sejus/ES) deve ser compreendido

não como iniciativa isolada, mas como resultado de um processo sistêmico de qualificação da governança penitenciária capixaba. Nos últimos anos, um conjunto articulado de ações estruturantes consolidou bases normativas, tecnológicas, administrativas e institucionais que impactaram diretamente a capacidade de resposta, a qualidade das apurações e a transformação de manifestações em inteligência estratégica.

Entre essas ações, destacam-se: (i) a criação da Comissão de Ética; (ii) investimentos operacionais; (iii) a modernização administrativa; (iv) a ampliação da transparência ativa; (v) o fortalecimento da política de saúde prisional, reduzindo conflitos e judicializações; (vi) a regionalização da gestão e a presença ativa da alta administração; e (vii) a implementação de projetos de escuta interna e familiar, que ampliaram os canais dialógicos para além da Ouvidoria formal.

Essas ações evidenciam que a efetividade da Ouvidoria está diretamente relacionada ao grau de maturidade institucional do sistema em que se insere, uma vez que a produção de transparência depende da existência de processos estruturados, bases informacionais confiáveis, normatização adequada e cultura organizacional orientada à prestação de contas. Inserida, ainda, na estratégia governamental mais ampla do Estado Presente em Defesa da Vida, a Ouvidoria consolida-se como componente relevante de modelo de governança orientado por evidências, prevenção de conflitos e fortalecimento da legitimidade democrática.

Para a consecução do presente estudo, do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa qualitativa de natureza descritivo-analítica, estruturada a partir de relato de experiência institucional. Adota abordagem interpretativa baseada na análise documental e normativa das ações implementadas no âmbito da política penitenciária do Estado do Espírito Santo. A partir do exame de atos normativos, relatórios institucionais, registros administrativos e dados operacionais relacionados às iniciativas de governança, modernização administrativa e transparência institucional, foi possível identificar as relações entre a estruturação institucional, a incorporação tecnológica e os efeitos observados na qualificação da escuta institucional, os quais serão pormenorizados a seguir.

1. PROGRAMA ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA

O Programa Estado Presente em Defesa da Vida foi instituído em 2011 como estratégia do Governo do Espírito Santo voltada para o enfrentamento da violência e à redução dos índices de homicídios, consolidando-se ao longo do tempo como uma importante política pública de segurança do estado. Em 2019, passou por processo de reformulação institucional, com atualização metodológica, fortalecimento da governança orientada por resultados e intensificação do monitoramento de indicadores, ampliando sua capacidade de coordenação intersetorial e gestão integrada.

Estruturado como política pública transversal e intersetorial, o programa envolve diversos órgãos do Poder Executivo estadual,

especialmente nas áreas de segurança pública, justiça, planejamento e políticas sociais. Essa configuração favorece a articulação entre ações de segurança e iniciativas de prevenção, contribuindo para um modelo de gestão baseado em evidências e orientado por metas.

A partir de mecanismos de coordenação interinstitucional e do acompanhamento contínuo de indicadores, o programa também promove maior integração entre as políticas públicas. Nesse contexto, a política penitenciária passa a dialogar de forma mais direta com o sistema de justiça, com políticas sociais e com estratégias de prevenção à violência, ampliando a articulação institucional e fortalecendo a atuação conjunta entre diferentes áreas do governo.

A inserção da Ouvidoria nesse arranjo contribui para ampliar seu papel institucional, ao permitir que as manifestações recebidas sejam compreendidas não apenas como demandas individuais, mas também como fontes relevantes de informação. Esses dados passam a apoiar diagnósticos, identificar padrões e subsidiar o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas, qualificando a gestão a partir da escuta da sociedade.

Dessa forma, a Ouvidoria deixa de atuar apenas como um canal de atendimento e passa a integrar, de maneira mais próxima, os processos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ao assegurar um espaço estruturado de interlocução com a sociedade, familiares, trabalhadores dos serviços prisionais e PPL, contribui para o fortalecimento da transparência e da confiança nas instituições.

A vinculação ao programa também favorece a padronização de indicadores, a integração de bases de dados e o alinhamento entre metas institucionais e políticas mais amplas de prevenção à violência. Esse movimento amplia a capacidade de atuação do sistema penitenciário, promovendo maior coerência nas ações e reduzindo sobreposições ou fragmentações de iniciativas.

Sob a perspectiva da governança pública, essa integração fortalece práticas gerenciais orientadas por resultados, com ênfase no acompanhamento de metas e no uso de dados para apoiar a tomada de decisão. Como resultado, observa-se um ambiente institucional mais organizado, com maior previsibilidade, transparência e capacidade de resposta.

Além disso, a utilização das manifestações como insumos estratégicos contribui para o aprimoramento contínuo dos serviços, permitindo identificar recorrências, pontos de atenção e oportunidades de melhoria. Nesse sentido, a Ouvidoria passa a desempenhar um papel relevante na produção de conhecimento para a gestão.

A articulação entre planejamento estratégico e escuta institucional também reforça a transparência administrativa, ao incorporar as informações provenientes das manifestações aos ciclos de avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas. Esse processo contribui para um ambiente responsivo, em que as decisões são cada vez mais orientadas por evidências e voltadas à melhoria contínua dos serviços prestados.

De forma mais ampla, observa-se a consolidação de um modelo de governança que integra planejamento estratégico, gestão operacional e mecanismos de controle, fortalecendo a capacidade de coordenação do Estado. Essa estrutura contribui para a formulação de políticas públicas

mais integradas e eficazes, com reflexos positivos em diferentes áreas do governo, inclusive na Secretaria de Estado da Justiça, conforme será demonstrado a seguir.

2. AÇÕES ESTRUTURANTES DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO CAPIXABA

A consolidação de uma Ouvidoria pública eficaz no âmbito do sistema penitenciário pressupõe a existência de ambiente institucional orientado por governança, integridade, produção de dados e mecanismos estruturados de transparência.

No caso do sistema penitenciário capixaba, o fortalecimento da escuta institucional não ocorreu de forma isolada, mas como resultado de um conjunto articulado de ações estruturantes implementadas pela Sejus, voltadas à modernização administrativa, à descentralização decisória, à incorporação de tecnologias operacionais, à ampliação de canais de diálogo e à integração sistêmica com políticas governamentais mais amplas.

As iniciativas descritas neste capítulo evidenciam que a Ouvidoria, quando inserida em uma arquitetura institucional consistente, deixa de operar apenas como instância reativa de tratamento de demandas e passa a se consolidar como instrumento estratégico de *accountability*, de inteligência administrativa e de fortalecimento da legitimidade democrática no âmbito da execução penal.

2.1 A instituição da Comissão de Ética

A instituição da Comissão de Ética no âmbito da Sejus representou um marco relevante no processo de consolidação do sistema de integridade e governança do sistema penitenciário estadual. Formalmente instituída por meio da Portaria Nº 5-R, de 27 de março de 2025, a Comissão foi concebida como instância permanente de orientação, prevenção e apuração de condutas éticas na administração penitenciária.

Sua criação ocorreu no contexto de reestruturação administrativa e de adesão ao programa de integridade, diretriz do governo do estado, evidenciando o compromisso da gestão com a definição de parâmetros normativos claros e com o fortalecimento de uma cultura de responsabilidade institucional.

Quanto à sua composição, a Comissão é formada por seis integrantes, em sua maioria ocupantes de cargos efetivos, com atuação em áreas estratégicas da Sejus. A escolha dos membros seguiu critérios técnicos e foi formalizada por meio da Portaria nº 1.045-S, de 02 de setembro de 2025. O mandato tem duração de dois anos, conforme previsto no art. 2º do referido ato.

No plano de suas atribuições, a Comissão de Ética tem como objetivos fortalecer a imagem institucional, promover uma cultura de integridade, contribuir para um ambiente organizacional adequado e qualificar os procedimentos de apuração ética. Para isso, exerce funções consultivas, orientativas e apuratórias, conforme estabelecido em seu

regulamento interno. A delimitação clara de suas competências evita sobreposição com a Corregedoria e outros órgãos de controle, reforçando a coerência do sistema de integridade.

A relação entre a Comissão de Ética e a Ouvidoria mostra-se especialmente relevante. Ao estabelecer parâmetros objetivos para a análise de denúncias e consultas, a Comissão contribui para maior uniformidade nos encaminhamentos, confere previsibilidade aos processos de apuração e amplia a segurança jurídica das respostas institucionais. A existência de normas claras e de instância especializada de deliberação permite que a Ouvidoria atue com base em critérios previamente definidos, fortalecendo a consistência de sua atuação.

Nesse sentido, a Comissão de Ética não se limita a uma função preventiva, mas se consolida como um componente importante da governança institucional. Ao integrar o sistema de integridade da Sejus, fortalece a *accountability* interna e qualifica o tratamento das manifestações recebidas, contribuindo para que a escuta institucional se converta em instrumento de gestão técnica e juridicamente fundamentada.

2.2 Investimentos operacionais e o fortalecimento da produção probatória

No contexto contemporâneo de transformação da administração pública, a cooperação com organismos multilaterais tem assumido papel estratégico no fortalecimento da capacidade estatal, sobretudo pela difusão de modelos de gestão orientados por resultados, pela incorporação de instrumentos de monitoração e pela qualificação da gestão baseada em evidências. Nesse cenário, destaca-se a cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja atuação fomenta a adoção de soluções tecnológicas, o aprimoramento de processos administrativos e o desenvolvimento de mecanismos robustos de avaliação de políticas públicas, com ênfase na produção de dados confiáveis e no uso qualificado da informação como suporte à tomada de decisão e ao fortalecimento da governança.

No âmbito da política penitenciária do Espírito Santo, essa cooperação materializa-se por meio do Programa de Ampliação e Modernização do Sistema Prisional do Espírito Santo (Moderniza-ES), uma iniciativa estruturante voltada à qualificação institucional do sistema prisional, com investimento total estimado em aproximadamente US$ 102.911.500 (cento e dois milhões, novecentos e onze mil e quinhentos dólares).

O programa estrutura-se em três eixos estratégicos: fortalecimento das políticas de reinserção social, modernização da gestão e da tecnologia e melhoria da infraestrutura penitenciária, configurando marco institucional relevante ao introduzir abordagem sistêmica, que amplia o foco tradicional centrado na expansão de vagas e incorpora dimensões relacionadas à eficiência, à sustentabilidade e à autossuficiência institucional.

Sob a perspectiva da capacidade estatal, observa-se que o aprimoramento do sistema penitenciário capixaba tem sido orientado por diretrizes voltadas à valorização dos trabalhadores e à profissionalização da gestão pública. Nesse sentido, destacam-se as políticas de

capacitação e formação continuada, bem como a realização de dois concursos públicos para a Polícia Penal, com oferta estimada em cerca de 1.600 vagas, voltadas à recomposição e à ampliação do efetivo. Paralelamente, foram realizados processos seletivos simplificados para funções técnicas e especializadas, contribuindo para a continuidade dos serviços, a padronização de procedimentos e o aprimoramento da eficiência administrativa.

A valorização do capital humano, associada ao desenvolvimento de competências técnicas e operacionais, constitui elemento essencial para a consolidação de um ambiente institucional mais seguro e profissionalizado, reduzindo vulnerabilidades organizacionais e fortalecendo a capacidade de resposta do sistema prisional frente às demandas crescentes de gestão e custódia.

Paralelamente, a Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo e a Polícia Penal do Espírito Santo vêm desenvolvendo processos contínuos de aquisição, renovação e padronização de equipamentos operacionais, inseridos em uma estratégia mais ampla de fortalecimento da capacidade logística e de gestão de riscos. Nesse contexto, destacam-se a incorporação de novas viaturas operacionais, bem como a aquisição sistemática de coletes balísticos, coturnos e kits de equipamentos de proteção individual, iniciativas que contribuem para melhores condições de trabalho e para o aprimoramento dos padrões de segurança no ambiente prisional.

A incorporação de tecnologias operacionais constitui outro vetor relevante desse processo. A implementação de câmeras corporais pela Polícia Penal, iniciada em 2023, integra uma estratégia voltada ao aprimoramento dos mecanismos de monitoramento, ao fortalecimento da transparência e à qualificação dos processos de supervisão e controle.

No campo da infraestrutura tecnológica, destaca-se a implantação de um centro integrado de controle e monitoramento, por meio de uma Sala de Situação, que permite a visualização, em tempo real, das atividades desenvolvidas nas unidades prisionais. A estrutura integra câmeras fixas de videomonitoramento, sistemas de radiocomunicação digital, acompanhamento de escoltas por geolocalização e painéis com indicadores estratégicos, configurando ambiente de gestão orientado por dados e voltado à tomada de decisão mais ágil e qualificada.

Sob a perspectiva da governança pública e da *accountability*, a produção sistemática de registros audiovisuais e de dados operacionais contribui diretamente para a atuação da Ouvidoria, ao ampliar a disponibilidade de informações e qualificar a análise técnica das manifestações. A existência de registros objetivos favorece a preservação da cadeia de custódia digital, assegurando integridade, autenticidade e rastreabilidade das evidências, além de contribuir para maior clareza na apuração dos fatos e para o fortalecimento da confiança nas conclusões administrativas.

A incorporação de tecnologias de monitoramento aéreo e de inspeção não invasiva também representa avanço na capacidade de vigilância, prevenção e gestão do sistema. Destaca-se o uso de drones operacionais para supervisão perimetral e apoio tático, bem como a adoção de equipamentos de escaneamento corporal (*body scanners*) e

detectores de metais de alta sensibilidade nos procedimentos de ingresso e circulação em unidades prisionais. Esses recursos ampliam a eficiência dos protocolos de segurança e, ao mesmo tempo, contribuem para a redução de procedimentos invasivos, em consonância com princípios de dignidade da pessoa humana e com boas práticas no tratamento penitenciário.

Sob perspectiva, mais ampla, observa-se que a modernização do sistema penitenciário capixaba tem se estruturado a partir de abordagem integrada, que articula a qualificação de recursos humanos, o fortalecimento da infraestrutura operacional e a incorporação de soluções tecnológicas. Esse conjunto de iniciativas evidencia a consolidação de um ambiente institucional mais seguro e organizado, orientado pela prevenção, pela gestão de riscos e pelo uso estratégico da informação como suporte à tomada de decisão, facilitando, portanto, a atuação da ouvidoria na prevenção e solução de demandas.

2.3 Modernização Administrativa

A modernização administrativa configura-se como elemento estruturante da governança no sistema prisional, sobretudo em contextos caracterizados por elevada complexidade operacional, múltiplos fluxos decisórios e necessidade permanente de controle e monitoramento institucional. Nesse cenário, iniciativas voltadas à digitalização de processos, à reorganização de fluxos internos e à incorporação de soluções tecnológicas contribuem para o fortalecimento de mecanismos de transparência, controle gerencial e produção sistemática de dados.

No âmbito da Sejus, a implantação de cozinhas internas nas unidades prisionais, associada à implementação de um sistema informatizado de gestão da alimentação e à reestruturação de procedimentos administrativos, representa avanço significativo na consolidação de práticas orientadas por rastreabilidade, auditabilidade e monitoramento contínuo de resultados. A conclusão do cronograma de implantação dessas cozinhas, em 2024, permitiu estimar redução anual de custos da ordem de sete milhões de reais, além de impactos qualitativos relevantes na prestação do serviço.

Observou-se, após a implementação do novo modelo, redução expressiva nas manifestações na Ouvidoria relacionadas à alimentação registradas nos canais institucionais, com diminuição de denúncias e irregularidades na entrega das refeições quando comparado ao período anterior. Esses resultados indicam correlação entre melhoria da gestão operacional e redução de demandas associadas ao serviço, evidenciando o potencial das medidas adotadas para qualificar a prestação pública.

A ampliação de frentes de trabalho destinadas à população prisional constitui outro efeito relevante do modelo, com centenas de PPL atuando de forma remunerada nas atividades de preparo de alimentos. Além do caráter ocupacional e de reintegração social, a iniciativa contribui para a melhoria do ambiente institucional e para o fortalecimento da segurança das unidades, ao reduzir tensões e promover maior organização na rotina relacionada ao serviço de alimentação.

Adicionalmente, a comunicação institucional – como projetos de estações de rádios internas nas unidades prisionais – reforçam estratégias de gestão participativa e de redução de tensões no ambiente carcerário. A facilitação da veiculação de informações proporcionada por essas estações de rádio contribui, inclusive, para a diminuição da demanda por atendimento junto à Ouvidoria.

Ações como as estações favorecem a circulação de informações institucionais, o fortalecimento de vínculos sociais e promoção de práticas voltadas à educação, à cidadania e à convivência, evidenciando a relevância de instrumentos de comunicação como elementos auxiliares da governança e da gestão prisional.

Por sua vez, o registro de processos da Ouvidoria no sistema e-Docs[5] configura um avanço relevante na consolidação de um modelo de governança pública, ao converter manifestações recebidas – como denúncias, reclamações e solicitações – em processos e encaminhamentos eletrônicos formalmente autuados.

Os registros asseguram o controle de prazos, o registro cronológico dos atos, a transparência procedimental e a possibilidade de auditoria, fortalecendo a responsabilização administrativa e a segurança jurídica. Ademais, a sistematização dos fluxos no ambiente digital permite a extração de dados quantitativos e qualitativos capazes de subsidiar diagnósticos organizacionais, identificar padrões de recorrência e orientar intervenções corretivas.

A reorganização de fluxos administrativos internos, por meio da digitalização de processos e padronização de protocolos, também contribuiu para maior previsibilidade decisória e acesso célere a informações estratégicas, reforçando a capacidade de coordenação institucional e o controle gerencial.

Sob a perspectiva da Ouvidoria, os efeitos desse processo de modernização mostram-se diretos e mensuráveis. A disponibilidade de dados estruturados contribui para a redução de manifestações recorrentes associadas a falhas administrativas, facilita a verificação de informações e permite que as respostas institucionais sejam fundamentadas em evidências documentais. Nesse contexto, as manifestações deixam de representar apenas demandas individuais e passam a constituir insumos estratégicos para a produção de indicadores de gestão, possibilitando a identificação de padrões de inconsistência, pontos críticos e oportunidades de aprimoramento institucional.

2.4 Novos Canais de Transparência Ativa na Administração Penitenciária

A ampliação dos canais digitais de comunicação institucional constitui elemento estruturante das estratégias contemporâneas de transparência ativa e de fortalecimento da *accountability* no setor público. Implementado em dezembro de 2025, a criação do canal digital “Conecta Sejus”, representa um avanço relevante na democratização do acesso à informação e na organização das manifestações relacionadas ao sistema prisional estadual.

5 Sistema Corporativo de Gestão de Documentos Arquivísticos Digitais do Espírito Santo.

A ferramenta foi concebida com base em princípios de acessibilidade, celeridade e usabilidade, permitindo que qualquer cidadão obtenha informações por meio de atendimento automatizado e intuitivo, acessível por dispositivos móveis. Entre os conteúdos disponibilizados, destacam-se orientações sobre cadastro de visitantes, localização de pessoas custodiadas, dias e regras de visita social, atendimento de saúde, monitoramento eletrônico, contatos e endereços das unidades prisionais, projetos institucionais e canais de denúncia.

As respostas fornecidas pelo sistema de autoatendimento possuem interface direta com o portal institucional da Sejus, assegurando a confiabilidade e a atualização contínua das informações, além de conferir maior previsibilidade e rastreabilidade às demandas apresentadas pelos usuários. Considerando o contingente superior a 60 mil pessoas cadastradas que visitam regularmente o sistema prisional, a iniciativa contribui significativamente para ampliar a capacidade de atendimento da administração e qualificar a comunicação com familiares de PPL, promovendo maior transparência, redução de dúvidas e melhoria na experiência do usuário.

Paralelamente, o aprimoramento do sistema “Rastreio Penal” – ferramenta destinada à consulta de informações relativas à localização da pessoa privada de liberdade e ao cumprimento de pena – ampliou o acesso direto de familiares e pessoas interessadas a dados objetivos sobre movimentações processuais e *status* de custódia. A plataforma permite identificar a unidade prisional em que a pessoa se encontra custodiada, mediante autenticação por meio do Acesso Cidadão ou da conta do portal Gov.br.

A disponibilização digital desse serviço substituiu progressivamente o modelo anterior, baseado em consultas telefônicas junto à Gerência de Administração do Sistema Penitenciário, consolidando a busca de informações exclusivamente por meio eletrônico após o período de transição. Tal medida contribuiu para reduzir assimetrias informacionais e minimizar ruídos comunicacionais, frequentemente responsáveis por manifestações reiteradas junto à Ouvidoria.

Esse movimento reforça a dimensão da transparência ativa, na medida em que a Administração passa a disponibilizar informações de forma sistemática e antecipada, reduzindo a necessidade de solicitações individuais.

Sob a perspectiva institucional, a digitalização dos canais de acesso fortalece a credibilidade das respostas governamentais e amplia a percepção de legitimidade democrática. Sistemas estruturados produzem dados; dados produzem evidências; e evidências subsidiam decisões mais técnicas e fundamentadas. Nesse sentido, tanto o “Conecta Sejus” quanto o “Rastreio Penal” transcendem a condição de meros instrumentos tecnológicos, configurando-se como componentes estruturantes de uma governança penitenciária orientada por informação, previsibilidade e prestação de contas.

2.5 Política de Saúde Prisional e Redução de Conflitos: Saúde como Estratégia de Governança Institucional

A implementação de uma política estruturada de saúde prisional, alinhada às diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (Pnaisp), deve ser compreendida como elemento estratégico de governança institucional. Mais do que assegurar atendimento assistencial, a organização sistemática da política de saúde impacta diretamente a estabilidade do ambiente prisional, a redução de conflitos e a qualificação das respostas administrativas.

A formalização dessa política, com definição de fluxos de atendimento, protocolos de triagem, critérios de priorização e integração com a rede externa de saúde, contribui para reduzir demandas reprimidas e minimizar tensões decorrentes da percepção de omissão estatal. Em contextos de privação de liberdade, a ausência ou irregularidade no atendimento à saúde tende a se converter em fator de mobilização coletiva, judicialização e incremento de manifestações dirigidas à administração.

A previsibilidade do atendimento, associada à manutenção de registros auditáveis, fortalece a racionalidade administrativa e reduz a ocorrência de eventos críticos associados a demandas sanitárias. A estruturação de agendas, o controle de atendimentos e o acompanhamento sistemático de casos crônicos permitem antecipar situações de risco e mitigar conflitos antes que se convertam em ocorrências disciplinares.

A relação entre política de saúde e redução de conflitos pode ser demonstrada por meio da análise de ocorrências administrativas e manifestações registradas na Ouvidoria. A organização do atendimento sanitário tende a contribuir para a diminuição de demandas relacionadas ao acesso e à continuidade do cuidado, bem como para a redução de judicializações envolvendo solicitações de atendimento médico.

A adoção de instrumentos informatizados de registro, como prontuários eletrônicos, sistemas de controle de agendamentos e relatórios gerenciais, reforça a rastreabilidade e a auditabilidade da política. A sistematização das informações permite a produção de indicadores periódicos, subsidia a tomada de decisão e qualifica as respostas prestadas a familiares, defensores públicos e órgãos de controle.

2.6 Modelo de Gestão Regionalizada e Presença da Alta Gestão

No processo de fortalecimento da governança institucional do sistema prisional estadual, foi implementado um modelo de gestão regionalizada, estruturado na criação de núcleos territoriais de coordenação e na realização de encontros periódicos de alinhamento estratégico entre a alta gestão e os gestores das unidades prisionais. A iniciativa parte da percepção de que a centralização excessiva das decisões produzia sobrecarga administrativa, dificuldade na circulação

de informações e certo distanciamento entre o planejamento das ações e a prática cotidiana.

A regionalização foi concebida como um mecanismo de descentralização responsável, com a criação de instâncias intermediárias de coordenação capazes de mediar demandas locais, acompanhar indicadores operacionais e encaminhar soluções de forma mais ágil. Ao aproximar o processo decisório da realidade das unidades, o modelo passou a favorecer respostas mais rápidas e adequadas às especificações de cada contexto, céleres e contextualizadas, reduzindo a necessidade de escalonamento de questões administrativas à administração central.

Paralelamente, os encontros periódicos de alinhamento estratégico consolidaram espaço institucional de diálogo, acompanhamento de metas e compartilhamento de experiências. Esses momentos têm contribuído para a identificação antecipada de desafios, a padronização de procedimentos e o fortalecimento das diretrizes institucionais junto aos gestores regionais e diretores de unidades. A presença ativa da alta gestão nesses espaços também tem desempenhado papel importante na integração institucional e no fortalecimento da cultura organizacional.

No âmbito da Ouvidoria, os efeitos do modelo passaram a ser percebidos na redução de manifestações relacionadas a falhas de comunicação ou atrasos nas respostas. A atuação das instâncias regionais, com maior capacidade de decisão, tem possibilitado a resolução preventiva de demandas e contribuído para evitar a recorrência de questões administrativas.

Além disso, a presença da alta gestão nas unidades, por meio de visitas técnicas, reuniões presenciais e acompanhamento direto das rotinas, tem reduzido distâncias institucionais e fortalecido a confiança entre os diferentes níveis da gestão. Essa aproximação favorece a corresponsabilização dos gestores locais, ampliou a transparência interna e consolidou um ambiente organizacional mais responsivo.

2.7 Projetos de Escuta Interna e Familiar

No contexto do fortalecimento da governança participativa e da ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo, foram implementadas iniciativas estruturadas de escuta interna voltadas a trabalhadores dos serviços prisionais e familiares de PPL, como os projetos “Papo de Polícia” e “Bate-Papo com as Famílias”. Essas ações foram concebidas como espaços institucionais regulares de interlocução direta entre a gestão, trabalhadores dos serviços prisionais, PPL e seus familiares, com o objetivo de qualificar a comunicação, prevenir conflitos e reduzir ruídos institucionais.

Os projetos partiram do reconhecimento de que, no sistema prisional, a ausência de canais acessíveis e contínuos de diálogo pode fazer com que demandas pontuais se transformem em manifestações formais, judicializações ou tensões coletivas. Ao instituir espaços periódicos de escuta, a administração passou a identificar de forma antecipada questões sensíveis, compreender melhor as dinâmicas locais e promover ajustes nos fluxos administrativos antes que situações mais complexas se consolidem.

No âmbito interno, o "Papo de Polícia" consolidou-se como espaço de diálogo com os servidores, favorecendo a circulação de informações, o alinhamento de diretrizes e o reconhecimento da escuta como ferramenta de gestão. A iniciativa contribuiu para fortalecer o sentimento de pertencimento institucional e reduzir distâncias entre os níveis hierárquicos, ao possibilitar que questões do cotidiano fossem apresentadas diretamente à gestão.

De forma complementar, o "Bate-Papo com as Famílias" ampliou a transparência administrativa ao estabelecer canal direto de comunicação com familiares de PPL. A iniciativa permitiu esclarecer rotinas institucionais, procedimentos administrativos e políticas implementadas, contribuindo para reduzir dúvidas e promover maior compreensão sobre o funcionamento do sistema. A abertura ao diálogo estruturado reforçou a percepção de acessibilidade institucional e favoreceu a construção de vínculos de confiança.

A articulação dessas iniciativas com a Ouvidoria mostrou-se especialmente relevante. Ao ampliar os espaços de escuta, a Ouvidoria passou a integrar um sistema mais abrangente de interlocução, voltado não apenas para o tratamento de demandas, mas também à sua prevenção. Observou-se maior capacidade de antecipação de questões recorrentes, redução de manifestações relacionadas a falhas de comunicação e melhor aproveitamento das contribuições recebidas como contribuições para o aprimoramento da gestão.

Além disso, os projetos contribuíram para o fortalecimento de uma cultura organizacional baseada no diálogo, na transparência e na corresponsabilização. A escuta qualificada, quando incorporada como prática contínua, amplia a legitimidade institucional, fortalece a *accountability* e contribui para relações mais respeitosas e construtivas no âmbito da execução penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das iniciativas implementadas evidencia que a consolidação de um modelo integrado de governança institucional impactou diretamente a qualificação da atuação da Ouvidoria, ampliando sua capacidade analítica e fortalecendo sua função estratégica no sistema penitenciário. A integração entre instrumentos normativos, tecnológicos e administrativos demonstrou potencial significativo para aprimorar a capacidade institucional de resposta e a qualidade das apurações realizadas.

Observou-se que a incorporação de tecnologias operacionais e administrativas contribuiu para a produção de dados auditáveis e registros objetivos, reduzindo conflitos narrativos e ampliando a segurança jurídica das respostas institucionais. A disponibilidade de informações estruturadas possibilitou maior precisão na análise das manifestações, fortalecendo a credibilidade institucional e a confiança dos usuários do serviço público.

A ampliação dos mecanismos de transparência ativa revelou-se relevante na redução de demandas reiteradas, ao diminuir assimetrias

informacionais e ampliar o acesso direto da sociedade a dados institucionais. Essa dinâmica evidencia a relação entre transparência, previsibilidade institucional e prevenção de conflitos, reforçando o papel da informação como elemento estruturante da governança pública.

No plano organizacional, a regionalização da gestão e a institucionalização de espaços de escuta contribuíram para ampliar a capacidade preventiva da administração, reduzindo manifestações decorrentes de falhas comunicacionais e fortalecendo práticas de governança participativa. Tais medidas demonstram que a escuta institucional, quando estruturada de forma sistêmica, atua não apenas de forma reativa, mas também como instrumento de antecipação de problemas e aprimoramento contínuo dos serviços.

Os resultados indicam que a Ouvidoria, quando inserida em arquitetura institucional robusta e orientada por dados, ultrapassa a função tradicional de canal de atendimento e passa a atuar como mecanismo de inteligência organizacional, contribuindo para a formulação, monitoramento e aprimoramento de políticas públicas. O estudo evidenciou que o fortalecimento da Ouvidoria da Secretaria da Justiça do Espírito Santo decorre de processo sistêmico de qualificação da governança penitenciária, caracterizado pela integração entre modernização administrativa, incorporação tecnológica, institucionalização de mecanismos de integridade e ampliação dos canais de transparência e participação social.

Verificou-se que a existência de dados estruturados, processos auditáveis e instâncias institucionais de coordenação contribui significativamente para a transformação das manifestações em insumos estratégicos de gestão, permitindo que a escuta institucional se converta em instrumento de inteligência administrativa e suporte à tomada de decisão baseada em evidências.

A experiência analisada demonstra que a eficácia da Ouvidoria está diretamente associada ao grau de maturidade institucional do sistema em que se insere, evidenciando que mecanismos de escuta produzem melhores resultados quando integrados a uma arquitetura de governança orientada por evidências, coordenação interinstitucional e responsabilização.

Conclui-se, portanto, que a Ouvidoria penitenciária, ao operar como interface qualificada entre estado e sociedade, desempenha papel relevante na promoção da transparência administrativa, no fortalecimento da *accountability* e na efetivação de direitos humanos no âmbito da execução penal, contribuindo para a construção de políticas públicas mais responsivas, eficientes e legitimadas socialmente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de Ouvidoria Pública.** Brasília: CGU, 2019.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Justiça. **Portaria nº 5-R, de 27 de março de 2025**. Institui o Regimento Interno da Comissão de Ética da Secretaria de Estado da Justiça do Estado do Espírito Santo – SEJUS/ES. Disponível em: < https://shre.ink/LQ32>. Acesso em: 17 mar. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Justiça. **Portaria nº 1.045-S, de 02 de setembro de 2025**. Designa servidores para constituírem a Comissão de Ética no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS. Disponível em: <https://shre.ink/LQ3a>. Acesso em: 17 mar. 2026.

KOOIMAN, Jan. ***Governing as Governance***. London: Sage, 2003.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato Nº **Execução Penal**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal accountability in new democracies*. ***Journal of Democracy***, Washington, DC, v. 9, n. 3, p. 112–126, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability. *In*: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (org.). **Enforcing the Rule of Law**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

RHODES, R. A. W. *The new governance: governing without government*. **Political Studies**, Oxford, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

A OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: INOVAÇÕES E PERSPECTIVAS DO PROJETO OUVIDORIA 4.0

THE GENERAL OMBUDSMAN'S OFFICE OF THE STATE OF MINAS GERAIS AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL CONTROL: INNOVATIONS AND PERSPECTIVES OF THE OUVIDORIA 4.0 PROJECT

Submetido em: 01/03/2026 – **Aceito** em: 14/05/2026

THAIS MARA ALEXANDRINO[1]
GABRIELA CÂMARA CAMPOS BERNARDES SIQUEIRA[2]

RESUMO

Este artigo analisa a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG) como instrumento de controle social, com ênfase nas inovações do Projeto Ouvidoria 4.0. O controle social, exercido pela participação cidadã, é fundamental para garantir transparência e integridade na Administração Pública. Iniciado em 2019, o projeto promove avanços tecnológicos e processuais que qualificam o tratamento das manifestações e ampliam a capacidade de análise e prevenção de irregularidades. Por meio de abordagem qualitativa e bibliográfica, o estudo examina a atuação da Ouvidoria no Sistema Penitenciário e Socioeducativo, evidenciando como a padronização de processos e o uso estratégico de dados fortalecem a governança pública. Os resultados demonstram que a iniciativa consolida uma atuação mais estratégica e proativa da OGE/MG.

Palavras-chave: Ouvidoria. Controle social. Ouvidoria 4.0.

ABSTRACT

This article analyzes the General Ombudsman's Office of the State of Minas Gerais (OGE/MG) as an instrument of social control, emphasizing the innovations introduced by the Ouvidoria 4.0 Project. Social control, exercised through citizen participation, is fundamental to transparency and integrity in Public Administration. Developed since 2019, the project promotes technological and procedural advances that improve the handling of citizen manifestations and expand the institution's capacity for analysis and prevention of irregularities. Using a qualitative and bibliographic approach, the study examines the Ombudsman's Office of the Penitentiary and Socio-Educational System, showing how process standardization and data use strengthen governance. The results indicate that the initiative contributes to a more strategic and proactive role for OGE/MG.

Keywords*: Ombudsman's Office. Social control. Ouvidoria 4.0.*

1 Graduação em Direito (PUC Minas). Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas (Universidade de Coimbra). Atua como servidora pública efetiva de Minas Gerais desde 2002 na função de Ouvidora do Sistema Penitenciário e Socioeducativo da OGE/MG. **E-MAIL:** thaisma_adv@hotmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0008-5353-0693.

2 Possui graduação em Administração Pública (Fundação João Pinheiro) e em Psicologia (UFMG). Especialização em Direito Público (Universidade Candido Mendes). Mestrado em Ciências Políticas (UFMG). Atua como Ouvidora-Geral de Minas Gerais. **E-MAIL**: gabriela.siqueira@ouvidoriageral.mg.gov.br. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0008-3792-2865.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

INTRODUÇÃO

O debate sobre mecanismos de controle social e participação cidadã intensificou-se nas administrações públicas contemporâneas, especialmente diante dos desafios de corrupção, ineficiência e *déficit* de transparência que comprometem a confiança social nas instituições estatais. Nesse contexto, as ouvidorias públicas ocupam posição estratégica ao funcionarem como canais institucionais de escuta, mediação e produção de informações qualificadas para o aperfeiçoamento da gestão pública.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu bases normativas para a participação social ao consagrar princípios como publicidade, moralidade e eficiência administrativa, além de legitimar instrumentos de fiscalização e acompanhamento da atuação estatal pela sociedade. Embora não mencionadas expressamente no texto constitucional, as ouvidorias encontram respaldo nesse conjunto principiológico, reforçado posteriormente por legislação específica sobre direitos dos usuários dos serviços públicos.

No âmbito estadual, a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG) foi instituída pela Lei estadual nº 15.298/2004 e integrada à estrutura orgânica do Poder Executivo pela Lei estadual nº 24.313/2023, como órgão central da administração direta estadual, cuja organização foi regulamentada pelo Decreto estadual nº 48.613/2023. Sua função é receber, analisar, encaminhar e acompanhar manifestações de usuários, atuando como elo entre a população e a administração pública e contribuindo para políticas de integridade, prevenção à corrupção e aprimoramento dos serviços públicos.

Iniciado em 2019, o Projeto Ouvidoria 4.0 surgiu como resposta à necessidade de modernizar processos, padronizar fluxos e utilizar de modo mais estratégico os dados provenientes das manifestações cidadãs.

O presente trabalho analisa a OGE/MG, com foco na Ouvidoria do Sistema Penitenciário e Socioeducativo, como instrumento de controle social, examinando as inovações do Projeto Ouvidoria 4.0 e sua contribuição para a governança pública, conformidade e gestão de riscos.

1. CONTROLE SOCIAL E OUVIDORIAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS

1.1. O controle social na administração pública

O controle social, em sentido lato, refere-se à capacidade da sociedade de fiscalizar, questionar e avaliar as ações da Administração Pública, buscando garantir que as políticas públicas atendam ao interesse coletivo e respeitem os princípios constitucionais de legalidade, moralidade e eficiência (Rodrigues, 2018).

Na democracia participativa contemporânea, o controle social constitui pilar fundamental para a *accountability* governamental, permitindo que cidadãos contribuam diretamente para a identificação de

problemas, formulação de demandas e monitoramento da implementação de soluções. Saliente-se que a Lei federal nº 13.460/2017, que dispõe sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos, reconheceu formalmente essa importância ao estabelecer múltiplos mecanismos de participação social — como acesso a informações, apresentação de reclamações e participação em processos decisórios.

1.2 O papel das ouvidorias públicas

As ouvidorias públicas funcionam como instituições especializadas em receber, processar e encaminhar manifestações cidadãs, atuando como ponte entre cidadãos e Estado (Pinho; Magalhães, 2017). Mais do que canais de denúncia, as ouvidorias modernas exercem função estratégica de análise de dados, identificação de tendências de inconformidade e formulação de recomendações para melhoria de processos e serviços.

Estudos internacionais sobre ouvidorias efetivas destacam seis características fundamentais: (1) independência institucional; (2) acessibilidade por múltiplos canais de manifestação; (3) confidencialidade e proteção de denunciantes; (4) capacidade analítica para extração de inteligência de dados; (5) poder recomendatório junto a órgãos públicos; e (6) transparência na divulgação de resultados.

Observada a Constituição Federal de 1988, os princípios de publicidade (art. 37, caput) e participação popular (art. 14 e seguintes) constituem base legal para a existência e atuação das ouvidorias (Silva; Oliveira, 2020), sendo que, no Brasil, a Lei federal nº 13.460/2017 reconheceu institucionalmente a importância dessas instâncias de controle social, incentivando estados e municípios a implementar e fortalecer essas estruturas.

2. A OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

2.1 O contexto institucional

A Ouvidoria-Geral de Minas Gerais (OGE/MG) é órgão autônomo que integra a estrutura do Poder Executivo estadual, vinculando-se diretamente ao Governador e sendo responsável pela formulação de políticas, normas e diretrizes a serem observadas pela administração pública estadual, no âmbito de suas atribuições. Sua criação decorre da Lei estadual nº 15.298/2004, que a instituiu como instância de articulação entre cidadão e governo, sendo reafirmada pela Lei estadual nº 24.313/2023 como órgão da administração direta estadual. O Decreto estadual nº 48.613/2023 regulamenta sua organização e competências, destacando o assessoramento ao Governador na fiscalização e aprimoramento de serviços públicos, além do apoio à prevenção e combate à corrupção e ao assédio moral no âmbito do Poder Executivo.

Nessa condição, a OGE/MG atua como canal institucional de comunicação entre usuários dos serviços públicos e a administração

direta, autárquica e fundacional, inserindo-se em arranjo de governança orientado por transparência, participação e controle social.

Sua estrutura organizacional compreende 10 Ouvidorias Temáticas com *status* de Subsecretaria de Estado: Ambiental e Agropecuária, Educacional, Fazenda/Licitações/Patrimônio Público, Sistema Penitenciário e Socioeducativo, Polícia, Saúde, Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual, Desenvolvimento Econômico/Infraestrutura/ Desenvolvimento Social, Prevenção e Combate à Corrupção e Assuntos Institucionais.

Além disso, a OGE/MG disponibiliza múltiplos canais de atendimento, totalizando 11 portas de entrada para recebimento de manifestações (Sistema MGOUV, e-mail, Portal do Cidadão, MGapp, atendimento presencial, WhatsApp, SEI, carta postal, ofício, telefone e Ouvidor SUS).

2.2 Competências e funções

A OGE/MG tem como competências centrais receber, analisar, encaminhar e acompanhar — até decisão administrativa final — as manifestações de usuários, incluindo denúncias, reclamações, sugestões, elogios, sugestões de simplificação e solicitações relativas à prestação de serviços públicos e à conduta de agentes públicos. Compete-lhe ainda elaborar e expedir atos normativos, diretrizes e orientações aos órgãos e entidades da administração estadual, além de propor — de forma articulada — normas para prevenção e combate à corrupção e ao assédio moral.

Destacam-se, entre suas atribuições, a definição de procedimentos para integração e análise de dados das manifestações, implementação de mecanismos de avaliação da satisfação dos usuários, promoção da participação social no acompanhamento e fiscalização dos serviços e garantia dos direitos dos usuários nos termos da Lei federal nº 13.460/2017 (Piccini; Reis, 2023) e do Decreto estadual nº 49.053/2025.

Adicionalmente, o Decreto estadual nº 48.613/2023 confere prerrogativas para expedir recomendações gerenciais aos órgãos e entidades, requisitar informações e documentos necessários ao exercício de suas atividades e propor medidas de responsabilização de agentes públicos por descumprimento de prazos e procedimentos legais.

3. O PROJETO OUVIDORIA 4.0: INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E PROCESSUAIS

3.1 Diagnóstico inicial e motivação do projeto

No contexto de modernização administrativa que marcou a gestão pública estadual desde 2019, identificou-se a necessidade de otimizar a operacionalização da OGE/MG. O diagnóstico revelou limitações críticas: sistema de informação obsoleto e pouco intuitivo; ausência de padronização na classificação de manifestações; capacidade reduzida de análise estratégica de dados; impossibilidade de previsão de tendências

de inconformidade; e dificuldades na comunicação clara e acessível dos resultados aos gestores públicos.

Como resposta a esses desafios, concebeu-se em 2019 o Projeto Ouvidoria 4.0, implementado sem aporte orçamentário significativo por meio de recursos internos e parcerias institucionais. A iniciativa visou transformar a OGE/MG de órgão predominantemente reativo — voltado ao registro e encaminhamento de manifestações — em instância proativa, capaz de analisar dados, produzir informações de inteligência e subsidiar a prevenção de irregularidades e melhoria dos serviços públicos.

3.2 Principais inovações implementadas

A primeira inovação substantiva consistiu na implementação do Sistema MGOUV, plataforma digital integrada que padronizou o recebimento e o processamento das manifestações. Em comparação ao sistema anteriormente utilizado, a nova solução apresenta interface mais intuitiva, múltiplas portas de entrada de dados e, sobretudo, maior capacidade de extração estruturada e comparável de informações.

O projeto também instituiu uma estrutura hierárquica padronizada para a classificação das manifestações, organizada em macroassuntos, assuntos específicos, subassuntos e qualificadores. Paralelamente, foi elaborado um glossário de termos técnicos, com a finalidade de assegurar consistência semântica entre os servidores e as Ouvidorias Temáticas. Tal padronização viabiliza comparações longitudinais e transversais dos dados, fundamentais para a identificação de padrões e para o aprimoramento da gestão.

Outra dimensão relevante do projeto refere-se à matriz de indicadores de gestão, estruturada em quatro eixos estratégicos: risco, governança, compliance e controle social. Os indicadores de risco permitem identificar vulnerabilidades e ameaças em processos governamentais; os de governança mensuram a efetividade das estruturas decisórias; os de compliance avaliam a conformidade com normas e procedimentos; e os de controle social quantificam a participação cidadã e seus impactos. O monitoramento contínuo desses indicadores favorece ajustes mais céleres nas estratégias da ouvidoria.

Outro avanço significativo foi a incorporação de ferramentas de inteligência de dados, com destaque para o Power BI, utilizado na elaboração de painéis dinâmicos. Foram desenvolvidos três tipos de painéis: boletins, destinados à divulgação periódica do volume, da classificação e do status das manifestações; painéis de monitoramento interno, voltados ao acompanhamento do desempenho institucional; e painéis de monitoramento externo, direcionados à identificação de tendências e áreas críticas. Esses instrumentos operam em lógica de *self-service analytics*, ampliando a autonomia dos gestores e contribuindo para maior agilidade na tomada de decisão.

O projeto passou a incorporar, ainda, a perspectiva de gestão de riscos, mediante a classificação das manifestações segundo seu potencial de impacto em riscos ético-normativos, estratégicos e financeiros. Além disso, o georreferenciamento permite a visualização espacial

das inconformidades, possibilitando a identificação de concentrações territoriais de problemas e subsidiando intervenções mais direcionadas.

Também foi implementado um sistema de detecção de anomalias, destinado à identificação de padrões atípicos e à emissão de alertas automáticos. Essa funcionalidade contribui para acelerar respostas a situações emergenciais, aperfeiçoar mecanismos de monitoramento e converter grandes volumes de dados em informações acionáveis para a gestão.

Destaca-se, igualmente, a modernização da OGE/MG, evidenciada pela incorporação progressiva da inteligência artificial às suas rotinas institucionais. Esse movimento alcançou novo patamar com a publicação da Resolução OGE nº 10/2025, que regulamentou o uso da inteligência artificial no âmbito do órgão e tornou a OGE/MG uma das primeiras ouvidorias públicas do país a estabelecer normas específicas sobre o tema, com previsão de aplicação da tecnologia a partir de fevereiro de 2026. A norma estabelece parâmetros éticos, técnicos e jurídicos para o emprego da inteligência artificial como instrumento de apoio analítico, orientando sua utilização com base em princípios como transparência, segurança da informação, proteção de direitos e valorização da atuação humana nas etapas decisórias.

No plano operacional, a inteligência artificial passou a apoiar especialmente o registro e a análise das manifestações recebidas pela Ouvidoria. Além disso, a regulamentação delimitou o uso da tecnologia em atividades de apoio à compreensão, à classificação e ao encaminhamento das demandas, preservando a mediação humana como elemento central da relação entre Estado e cidadão. Com isso, a OGE/MG avança para um modelo de escuta pública mais orientado por dados, mais responsivo e mais consistente, sem abdicar da responsabilidade institucional sobre as decisões e as providências adotadas.

Cumpre ressaltar que, desde 2021, a OGE/MG vem estruturando uma frente de transformação digital no atendimento ao cidadão, com o lançamento da assistente virtual Bel, disponibilizada via WhatsApp para atendimento e registro de denúncias, reclamações, sugestões e elogios relativos aos serviços estaduais. Operando 24 horas por dia, a ferramenta foi concebida para oferecer resposta imediata, ampliar a acessibilidade aos canais da Ouvidoria e conferir maior celeridade ao registro e ao acompanhamento das manifestações, contribuindo para a desburocratização do atendimento e para a ampliação do diálogo com a sociedade.

Esse percurso evidencia que a atual agenda de inteligência artificial da OGE/MG não constitui iniciativa isolada, mas desdobramento de uma estratégia contínua de modernização institucional, voltada à ampliação da eficiência, da agilidade e da capacidade analítica na prestação do serviço público.

3.3 Resultados alcançados

A adoção de ferramentas de IA, inteligência de negócios e padronização de processos consolidou modelo de gestão orientado por

evidências, ampliando a capacidade de resposta institucional e precisão no atendimento ao cidadão.

Os dados quantitativos da Tabela 1 evidenciam a efetividade progressiva do Projeto Ouvidoria 4.0, especialmente no aumento do volume de manifestações recebidas e concluídas, aliado à redução do tempo médio de processamento.

Tabela 1 – Evolução das manifestações na OGE/MG (2020-2025)

Ano	Manifestações recebidas	Manifestações encerradas	Tempo médio de encerramento (dias)
2020	68.095	73.110	41
2021	100.433	98.349	40
2022	112.294	114.836	36
2023	124.814	123.486	27
2024	136.667	133.764	28
2025	165.471	145.543	30

Fonte: OGE/MG (2026).

A análise longitudinal dos dados indica que a OGE/MG foi capaz de absorver o aumento da demanda sem prejuízo à celeridade das respostas. Esse desempenho sugere ganhos de eficiência operacional associados à padronização de procedimentos e à automação dos fluxos de trabalho.

Observa-se redução sustentada do tempo médio de encerramento, que passou de 41 dias, em 2020, para 30 dias, em 2025, o que representa queda de aproximadamente 27%. Esse movimento se intensifica a partir de 2023, período que pode ser associado à consolidação da Ouvidoria 4.0, sugerindo efeitos positivos das inovações tecnológicas sobre o fluxo processual e a eficiência operacional.

Paralelamente, a capacidade de atendimento apresentou crescimento expressivo, uma vez que o volume de manifestações aumentou cerca de 143% no período, passando de 68.095 para 165.471 registros. Esse resultado aponta para maior escalabilidade do MGOUV e para o fortalecimento da padronização processual.

A evolução do número de manifestações encerradas acompanhou essa expansão, alcançando 145.543 registros em 2025. Mesmo diante do maior volume de demandas da série histórica e de crescimento de aproximadamente 21% em relação a 2024, a manutenção de patamar reduzido no tempo médio de encerramento evidencia maior capacidade institucional de absorção da demanda, possivelmente favorecida pela automação e pelo uso de inteligência analítica.

3.4 Impactos qualitativos

Os resultados quantitativos são acompanhados por avanços qualitativos igualmente relevantes. A implementação do MGOUV possibilitou a ampliação do volume de demandas sem geração proporcional de sobrecarga operacional, enquanto os painéis em *Power*

BI e a matriz de indicadores favoreceram a priorização estratégica das manifestações e contribuíram para a redução dos prazos de atendimento.

Além disso, a assistente virtual Bel ampliou o acesso ao serviço, reduziu barreiras de entrada e promoveu maior agilidade e desburocratização no atendimento ao cidadão. De modo complementar, o radar de alertas e os mecanismos de análise de dados fortaleceram a gestão proativa do *backlog*, ao passo que a padronização das classificações favoreceu a integração entre as ouvidorias temáticas.

A automação dos fluxos de trabalho, associada ao redirecionamento dos servidores para atividades analíticas mais complexas, contribuiu para a elevação da eficiência operacional e para o aprimoramento da qualidade das decisões estratégicas. Ademais, a disponibilização de dados em tempo real ampliou a transparência institucional, fortaleceu o monitoramento das demandas e contribuiu para o aumento da confiança cidadã.

A digitalização dos processos também resultou em redução de custos operacionais, maior precisão analítica e melhor identificação de padrões de inconformidade, tornando mais consistente a formulação de recomendações preventivas. Nesse cenário, o ecossistema integrado de dados impulsionou a governança digital, aprimorou a coordenação entre áreas, ampliou a capacidade analítica e favoreceu a correção tempestiva de falhas e disfunções.

Por fim, iniciativas como o Observatório OGE/MG e a ampliação do acesso a informações qualificadas reforçam mecanismos de *accountability* e fortalecem uma cultura de controle social colaborativo, com efeitos positivos sobre a melhoria das políticas públicas.

4. DISCUSSÃO: IMPACTOS E PERSPECTIVAS PARA CONTROLE SOCIAL E COMPLIANCE

4.1 Efetividade do controle social ampliado

O Projeto Ouvidoria 4.0 representa um avanço significativo na compreensão e na operacionalização do controle social, ao transformar a ouvidoria de uma instância predominantemente reativa em uma estrutura analítica e proativa. Essa mudança é especialmente relevante no contexto do sistema penitenciário e socioeducativo, em que as manifestações frequentemente revelam riscos institucionais e demandas por intervenções estatais mais qualificadas.

Na dimensão preventiva, a análise de dados e o uso de ferramentas preditivas permitem identificar padrões de inconformidade antes da ocorrência de danos mais significativos, favorecendo a adoção de medidas antecipadas. Na dimensão participativa, a disponibilização de painéis acessíveis e de informações qualificadas fortalece a transparência, estimula o engajamento da sociedade civil e dos gestores públicos e amplia a capacidade coletiva de identificação e enfrentamento de problemas.

A dimensão inovadora do projeto evidencia, ainda, o potencial da integração entre inteligência artificial e *business intelligence* para o

fortalecimento do controle social. A incorporação dessas tecnologias, orientada por princípios democráticos, amplia a capacidade de monitoramento, qualifica a tomada de decisão e eleva a efetividade das ações institucionais.

4.2 Sinergia entre *compliance,* integridade e controle social

O Projeto Ouvidoria 4.0 demonstra que o *compliance* transcende a atuação de órgãos reguladores especializados, configurando-se como princípio transversal da administração pública. Nesse contexto, a atuação da OGE/MG, apoiada por ferramentas analíticas, articula-se com outros órgãos e com a sociedade civil, potencializando resultados e contribuindo para a redução dos custos de conformidade.

Essa abordagem fortalece uma cultura organizacional orientada pela ética e pela transparência, convertendo a integridade de uma imposição externa em um compromisso compartilhado entre os agentes públicos. A ampliação da transparência ativa e do acesso a dados governamentais reforça esse processo, ao promover maior empoderamento cidadão e intensificar o controle social sobre a gestão pública.

Desse modo, o *compliance* adquire caráter difuso e colaborativo, e a ouvidoria passa a exercer função catalisadora na promoção de práticas de integridade. A atuação da OGE/MG, assim, transcende a dimensão correcional tradicional e se consolida como instrumento estratégico de articulação entre Estado e sociedade, em favor de uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo.

4.3 Aplicação no sistema penitenciário e socioeducativo

A Ouvidoria do Sistema Penitenciário e Socioeducativo, unidade temática com status de Subsecretaria de Estado, vinculada à Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG) e instituída pela Lei estadual nº 15.298/2004, art. 14, § 1º, exerce a função de mediação entre os cidadãos e a administração pública em matérias relacionadas aos sistemas prisional e socioeducativo, à segurança integrada, à prevenção à criminalidade e às políticas sobre drogas. Suas competências, definidas pelo Decreto estadual nº 48.613/2023, estruturam os procedimentos de recebimento, análise, encaminhamento e acompanhamento das manifestações. A relevância institucional dessa atuação foi ampliada pela Lei estadual nº 25.605/2025, que incluiu a Ouvidoria-Geral do Estado, por intermédio da referida ouvidoria temática, no rol dos órgãos da execução penal previsto na Lei estadual nº 11.404/1994, com redação dada pela referida lei, conferindo maior densidade normativa à sua inserção no sistema de proteção de direitos.

Nesse contexto, o Projeto Ouvidoria 4.0 produziu efeitos relevantes sobre a capacidade operacional e analítica da Ouvidoria do Sistema Penitenciário e Socioeducativo. A digitalização dos fluxos, a padronização classificatória das manifestações e a utilização de painéis gerenciais e instrumentos analíticos favoreceram maior celeridade no tratamento das demandas, incremento da consistência dos registros e

ampliação da capacidade de identificação de padrões de inconformidade. Em um campo caracterizado por elevada complexidade institucional, sensibilidade social e recorrência de situações que envolvem direitos fundamentais, tais inovações contribuíram para qualificar a triagem, o encaminhamento e o monitoramento das manifestações.

Para além dos ganhos operacionais, o projeto favoreceu a transição de uma atuação predominantemente reativa para uma lógica de inteligência institucional. A sistematização dos dados passou a permitir o reconhecimento de tendências, o mapeamento de fragilidades recorrentes e o subsídio a medidas preventivas e corretivas com maior grau de fundamentação. Desse modo, a ouvidoria passa a desempenhar não apenas função responsiva diante de casos individuais, mas também papel estratégico no apoio à gestão pública, na produção de informação qualificada e no fortalecimento do controle social em um ambiente de elevada complexidade.

4.4 Desafios remanescentes e perspectivas futuras

A transição para uma cultura proativa nas instituições públicas constitui um processo gradual, marcado por resistências organizacionais que ainda limitam a adoção plena de novas ferramentas e metodologias.

Entre as perspectivas futuras, destacam-se a ampliação do uso de análise preditiva e de técnicas de *machine learning*, com vistas ao aprimoramento da detecção de anomalias e da identificação de padrões críticos. A integração com plataformas digitais de participação cidadã também poderá viabilizar fluxos contínuos de *feedback* em tempo real, fortalecendo o diálogo entre Estado e sociedade.

Além disso, modelos de recomendação poderão orientar os gestores na adoção de ações corretivas baseadas em evidências produzidas pelo sistema. A replicação desse modelo em outras instituições públicas estaduais e municipais tende a favorecer a disseminação de práticas inovadoras de governança orientada por dados e de fortalecimento do controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida demonstra que a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG) consolida-se como instrumento de controle social, especialmente quando articulada a processos de inovação institucional e uso estratégico da informação. No recorte da Ouvidoria do Sistema Penitenciário e Socioeducativo, o Projeto Ouvidoria 4.0 evidencia como a escuta cidadã pode ser convertida em insumo para aperfeiçoamento da gestão, prevenção de inconformidades e fortalecimento da integridade pública.

Os resultados examinados indicam que a modernização promovida pelo projeto amplia o caráter estratégico e proativo da OGE/MG, deslocando a atuação da ouvidoria de uma lógica predominantemente reativa para uma perspectiva orientada por análise, prevenção e

governança. Esse processo contribui para consolidar a ouvidoria pública como espaço de mediação democrática e de produção de inteligência institucional.

O fortalecimento desse modelo depende da continuidade dos investimentos em sistemas de informação, da qualificação das equipes, da padronização de procedimentos e da incorporação sistemática dos dados das manifestações ao processo decisório. As recomendações apresentadas neste trabalho decorrem da análise do Projeto Ouvidoria 4.0 e dialogam com a literatura que defende ouvidorias mais analíticas, proativas e integradas à gestão de riscos, não se confundindo com mera reprodução de formulações atribuídas a um único autor.

REFERÊNCIAS

ALBARELLO, C. B.; PEDRON, C. D.; MEDEIROS, M. M. de; NEGRUNE, L. P. A contribuição de sistemas de informação no apoio à gestão estratégica e de portfólio de projetos no setor público. **Gestão e Planejamento**, v. 25, p. 297, 2024. DOI: 10.53706/gep.v.25.9009.

ALBUQUERQUE, F.; MATA, L. da. *Quality board*: uma ferramenta utilizada como aliada na gestão de auditorias e não conformidades durante a pandemia. **São Paulo Medical Journal**, São Paulo, v.141, suppl. 2, p. 7, 2023. DOI: 10.5327/1516-3180.141s2.9003.

ANDRADE, U. S. de; FERREIRA, F. F. Crise no sistema penitenciário brasileiro: capitalismo, desigualdade social e prisão. **Revista Psicologia Diversidade e Saúde**, Salvador, Brasil, v. 3, n. 1, 2015. DOI: 10.17267/2317-3394rpds. v3i1.471.

ARAÚJO, V. S. de. Efeitos da inovação no Direito Administrativo brasileiro: queremos saber o que vão fazer com as novas invenções. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1687-1703, 2018. DOI: 10.12957/rqi.2018.32568.

AZEVEDO, Alexandre Caramalac. **Riscos de compliance na administração pública**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em:< https://shre.ink/7pr2>. Acesso em: 21 abr. 2026.

DIAS, A. J. S.; VIEIRA, L. M. F. GPT "LabRI Chatbot": uma versão do ChatGPT para alfabetização em intervalos de referência. **São Paulo Medical Journal**, São Paulo, v. 142, supl.1, p. 12, 2024. DOI: 10.5327/1516-3180.142s1.10058.

DURAND, C. ***The reconfigurations of prison relations:*** *sociology of communication spaces between inmates and prison authorities.* 2019. Disponível em:< https://shre.ink/7pra>. Acesso em: 21 abr. 2026.

GIOVANINI, A.; BERTOLINI, L. B.; SALM, V. M.; BITTENCOURT, P. F. Estrutura de monitoramento e controle como base para a inovação em governança: o caso TáxiGov. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 74, n. 2, p. 390-412, 2023. DOI: 10.21874/rsp.v74i2.7816.

GOICOCHEA-PARKS, D. I.; NUGENT, M. A. L. M.; AUQUI, J. A. O.; PINTO, G. *Nuevas tecnologías y modernización de la gestión pública: perspectivas futuras*. **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, v. 29, n. 107, p. 1366-1381, 2024. DOI: 10.52080/rvgluz.29.107.25.

GOMES, R. O.; DUARTE, W. F. de M.; RIBEIRO, S. P.; MACIEL, W. R. E.; CHAEBO, G. Plataforma de solicitações de serviços na promoção de políticas públicas. **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 56-74, 2024. DOI: 10.12662/2359-618xregea.v13i3.p56-74.2024.

GOULART, J. L.; TROIAN, A.; QUISPE, J. N. Observatórios sociais e sua importância para a gestão pública na região Sul do Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 18, n. 51, p. 113-128, 2020. DOI: 10.21527/2237-6453.2020.51.113-128.

JÚNIOR, E. O. G.; MARQUES, É. V.; NETO, J. F. C.; BARRETO, P. N. G. Ciência de dados no apoio à gestão em uma operadora de saúde. **Gestão. Org**, Recife, v. 20, p. 155-176, 2022. DOI: 10.51359/1679-1827.2022.252805.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. Ampliação da transparência de dados abertos governamentais: a percepção dos observatórios sociais brasileiros. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 8-36, 2019. DOI: 10.19094/contextus.v17i1.32834.

KRAIEM, I. B. ***Detection of multiple anomalies by the automatic learning of rules in time series*****.** 2021. Disponível em:< https://shre.ink/7pr1>. Acesso em: 21 abr. 2026.

KUŞ, M.; ÇITAK, N. ***AI-driven internal audit and an applied model approach***. 2025. DOI: 10.58348/denetisim.1713359.

LEBRE, O. C. das N.; ANDRADE, E. R.; MIRANDA, M. R. A tecnologia *blockchain* nos Tribunais de Contas do Brasil. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 15, n. 4, p. 1056-1072, 2022. DOI: 10.9771/cp.v15i4.49749.

LUDUEÑA, R. M. G.; BATISTA, P. C. de S. A contribuição da ouvidoria para a gestão. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, Fortaleza, v. 7, n. 18, p. 154-168, 2017. DOI: 10.32335/2238-0426.2017.7.18.328.

MADAUAR, Odete. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MALACHIAS, M. V. B. Apresentação. **Arquivos Brasileiros de Cardiologia**, São Paulo, v. 107, n. 3, p. 0, 2016. DOI: 10.5935/abc.20160140.

MARIANI, C.; LASSANCE, A. Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, p. 34-56, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71ic.4485.

MEDEIROS, L. de F. B.; COTARELLI, L. S. S.; PEDROSO, J.; ANJOS, K. F. L. dos; BARBOZA, K. L. S. Otimização do monitoramento de alertas de

tecnovigilância: implementação do Pipefy em um laboratório de grande porte. **São Paulo Medical Journal**, São Paulo, v. 142, supl. 1, p. 7, 2024. DOI: 10.5327/1516-3180.142s1.12822.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Plano Mineiro de Promoção da Integridade**. Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado, 2017.

MINAS GERAIS. Decreto n. 48.613, de 28 de abril de 2023. Dispõe sobre a organização da Ouvidoria-Geral do Estado. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 29 abr. 2023. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48613/2023/. Acesso em: 21 abr. 2026.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 49.053, de 11 de junho de 2025**. Regulamenta os capítulos III, IV, V e VI da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, no âmbito do Poder Executivo estadual. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/49053/2025/. Acesso em: 21 abr. 2026.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994**. Contém normas de execução penal. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 26 jan. 1994. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/11404/1994/. Acesso em: 21 abr. 2026.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.298, de 6 de agosto de 2004. Dispõe sobre a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 11 ago. 2004. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/15298/2004/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

MINAS GERAIS. Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 29 abr. 2023. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/24313/2023/. Acesso em: 21 abr. 2026.

MINAS GERAIS. Lei nº 25.605, de 5 de dezembro de 2025. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 6 dez. 2025. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/25605/2025/. Acesso em: 21 abr. 2026.

MORRUDO, A. L. R. Análise da efetividade temporal na gestão dos processos de aquisições em unidades gestoras executoras. **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 108-141, 2024. DOI: 10.12662/2359-618xregea.v13i2.p108-141.2024.

MUNTEAN, M.; NEGRUȚ, C. V.; MILITARU, F. *Self-service business analytics and data governance*. *International Conference on Informatics in Economy*, 2020. ***Proceedings***, p. 65-72, 2020. DOI: 10.24818/ie2020.02.02.

OJEDA, K. A. M.; REYES, L. G. C.; LABÁN, E. M. R.; ORTIZ, J. M. G.; FARIAS, J. M. *Transformación digital en la gestión pública: impacto de las nuevas tecnologías en la eficiencia administrativa*. ***Impulso Revista de Administración***, [S. l.], v. 6, n. 13, p. 110-121, 2026. DOI: 10.59659/impulso.v.6i13.227.

OJO, A.; MELLOULI, S.; ZELETI, F. A. *A realist perspective on AI-era public management*. *In*: ***International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance,*** *Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. New York: ACM, 2019. DOI: 10.1145/3325112.3325261.

ORLANDI, A. G.; FARIAS, R. de A. N.; JÚNIOR, O. A. de C.; GUIMARÃES, R. F.; GOMES, R. A. T. Controle gerencial na administração pública e transformação digital: sensoriamento remoto para fiscalizar. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 83, p. 1-19, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n83.80456.

OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução OGE nº 10, de 2025**. Regulamenta o uso da inteligência artificial no âmbito da OGE/MG. Belo Horizonte: Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, 2025.

OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Observatório OGE/MG**. Disponível em: <https://shre.ink/7p8Z>. Acesso em: 08 abr. 2026.

PARISI, B.; OLIVEIRA, K. F. de. Painel de gestão acadêmica dos cursos de graduação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe: uma proposta de Power Bi® como ferramenta gerencial. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional,** Santa Maria, v. 10, n. 19, p. 1-15, 2021. DOI: 10.5902/2318133864035.

PICCINI, Ó. C.; REIS, D. G. F. P. dos. As ouvidorias públicas como instrumento de transparência: aspectos jurídicos e federativos. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1-27, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86824.

PINHO, M. N. G.; MAGALHÃES, A. G. A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública. Conhecer: **Debate entre o Público e o Privado**, Fortaleza, v. 7, n. 19, p. 111 - 130, 2017. DOI: 10.32335/2238-0426.2017.7.19.602.

RAKŠNYS, A. V.; GUDELIS, D.; GUOGIS, A. *The analysis of opportunities of the application of big data and artificial intelligence technologies in public governance and social policy*. ***Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika,*** n. 22, p. 88, 2021. DOI: 10.15388/stepp.2021.31.

RESENDE, V. R. S.; LIMA, R. S.; CARVALHO, K. M. de; LIMA, A. C. N. Tem alguém aí? Um olhar integrativo sobre as ouvidorias dos Tribunais de Contas estaduais como ferramentas de coprodução. **Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, São Paulo, v. 15, n. 12, p. 1-20, 2024. DOI: 10.7769/gesec.v15i12.4506.

RODRIGUES, L. C. V. O controle social no Conselho Estadual de Saúde de Pernambuco em 2017 e a burocracia weberiana. **Revista Estudos e Pesquisas em Administração**, Cuiabá, v. 2, n. 3, p. 77-95, 2018. DOI: 10.30781/repad.v2i3.7255.

SILVA, J. I. A. O.; OLIVEIRA, T. F. S. de. Ouvidoria e gestão pública: uma relação necessária. **Holos**, Natal, v.36, n. 5, p. 1-14, 2020. DOI: 10.15628/holos.2020.8459.

SILVA, R. da; PASSOS, T. B.; MARQUES, M. A. Literatura carcerária: educação social por meio da educação, da escrita e da leitura na prisão. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, n. 48, p. 35-52, 2019. DOI: 10.5585/eccos.n48.12392.

SOUZA, G. S. de; ESTÊVÃO, R. D. F. Compliance e proteção de dados na sociedade da informação: biopoder ou biopolítica. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 26, n. 3, p. 10-31, 2022. DOI: 10.5433/2178-8189.2022v26n3p10-31.

VÉRTIZ-OSORES, J. J.; GIRIBALDI, A. R. B.; CAMA, S. E. C.; PALACIOS, L. A. M. *Gobierno en línea y nuevas tendencias de la gestión pública: caso peruano*. ***Revista Venezolana de Gerencia***, Maracaibo, v. 28, p. 580-596, 2023. DOI: 10.52080/rvgluz.28.e9.36.

VICTORINO, M.; SHIESSL, M.; OLIVEIRA, E. C.; ISHIKAWA, E.; HOLANDA, M.; HOKAMA, M. de L. Uma proposta de ecossistema de big data para a análise de dados abertos governamentais conectados. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 27, n. 1, p. 73-86, 2017. DOI: 10.22478/ufpb.1809-4783.2017v27n1.29299.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

A INTEGRAÇÃO ENTRE AS ASSESSORIAS DE COMUNICAÇÃO PARA O FORTALECIMENTO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DA TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA PENAL: ESTUDO DE CASO DA REDE DE COMUNICAÇÃO DO SISTEMA PENAL (RECOPEN)

INTEGRATION AMONG COMMUNICATION OFFICES TO STRENGTHEN PUBLIC COMMUNICATION AND TRANSPARENCY IN THE BRAZILIAN PENAL SYSTEM: A CASE STUDY OF PENAL SYSTEM COMMUNICATION NETWORK (RECOPEN)

Submetido em: 27/02/2026 **- Aceito** em: 29/06/2026

ANE CRISTINE DA SILVA[1]
KATLLEN MARIA DO NASCIMENTO FIGUEIREDO[2]
EMANUELLY CRISTINY MEDEIROS FARIA DOS SANTOS[3]

RESUMO

O artigo analisa a integração entre as assessorias de comunicação do sistema penal brasileiro como estratégia de fortalecimento da comunicação pública e da transparência. Parte-se da constatação de que a fragmentação das ações comunicacionais entre os entes federativos dificulta a circulação de informações e a compreensão das políticas penais pela sociedade. O objetivo é analisar a atuação da Rede de Comunicação do Sistema Penal (Recopen) como instrumento de cooperação federativa e integração entre as assessorias de comunicação. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza aplicada, por meio de estudo de caso, análise documental e observação participante. Os resultados demonstram que a articulação entre a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) e as assessorias de comunicação estaduais fortalece a produção colaborativa de conteúdos, amplia a transparência das políticas penais e consolida a comunicação pública como dimensão estratégica da gestão do sistema penal.

Palavras-chave: Comunicação pública. Sistema penal. Transparência.

ABSTRACT

This article analyzes the integration among communication offices within the Brazilian penal system as a strategy to strengthen public communication and transparency. It is based on the premise that fragmented communication among the different federative entities hinders the circulation of information and public understanding of penal policies. The objective is to analyze the role of the Penal System

1 Graduação em Jornalismo (UCB). Especialização em Gestão da Comunicação Organizacional (UCB). Mestrado em Comunicação (UnB). Policial penal federal. Chefe da Comunicação Social da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen/MJSP), onde coordena a Rede Nacional de Comunicação do Sistema Penal (Recopen). **E-MAIL**: ane.silva@mj.gov.br. **ORCID:** https://orcid.org/0000-0002-3288-0829.

2 Graduação em Jornalismo (UDF) em andamento. Atua na área de comunicação institucional no âmbito da administração pública federal, com experiência na produção de conteúdo informativo e matérias para meios digitais. **E-MAIL**: katllenm327@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0004-6116-679X.

3 Graduação em Comunicação Organizacional (UnB) em andamento. Atua como Jornalista Pleno e integra a Rede de Comunicação do Sistema Penal (Recopen)., desenvolve na instituição pesquisas voltadas à comunicação pública e às representações midiáticas da execução penal. **E-MAIL**: emanuellycristiny0212@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0005-7405-7522.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

Communication Network (Recopen) as a mechanism for intergovernmental cooperation and integration among communication offices. A qualitative, applied approach was adopted through a case study, documentary analysis, and participant observation. The findings demonstrate that the collaboration between the National Secretariat for Penal Policies (Senappen) and the communication offices of state prison administrations strengthens collaborative content production, enhances transparency in penal policies, and consolidates public communication as a strategic dimension of penal system management.

Keywords: *Public communication. Penal system. Transparency.*

INTRODUÇÃO

A comunicação pública constitui uma dimensão essencial da relação entre Estado e sociedade, especialmente em políticas públicas marcadas por elevada complexidade institucional e forte impacto social. No campo da execução penal, essa função assume caráter estratégico ao mediar o acesso da população a informações relacionadas à segurança pública, à garantia de direitos e à gestão das políticas penais.

Entretanto, o sistema penal brasileiro ocupa, historicamente, posição periférica no debate público. Sua presença na agenda midiática ocorre, em geral, de forma episódica, sobretudo em situações de crise, como rebeliões, fugas e episódios de violência, o que contribui para a construção de percepções fragmentadas e estigmatizadas sobre a política penal. Esse cenário dificulta a compreensão da execução penal como uma política pública permanente, estruturada por programas, planejamento, indicadores e ações desenvolvidas de forma contínua pelos diferentes entes federativos.

Paralelamente, a política penal produz grande volume de informações técnicas, incluindo dados estatísticos, normativos, relatórios de gestão e informações sobre trabalho prisional, educação nas prisões, monitoração eletrônica, alternativas penais, inteligência penitenciária e reintegração social. Contudo, a simples disponibilização dessas informações não garante sua compreensão pela sociedade. Frequentemente produzidos em linguagem técnica e distribuídos entre diferentes instituições, esses conteúdos demandam processos de organização, contextualização e tradução para públicos não especializados, condição indispensável para a efetividade da transparência ativa.

Nesse contexto, as assessorias de comunicação desempenham papel estratégico ao organizar fluxos informacionais, produzir conteúdos acessíveis, fortalecer o relacionamento com a imprensa e ampliar o acesso da sociedade às políticas públicas. No sistema penal brasileiro, essa atuação torna-se ainda mais desafiadora em razão da estrutura federativa da política penal. Embora a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) exerça a coordenação nacional, a execução das políticas ocorre de forma descentralizada pelas administrações penitenciárias dos estados e do Distrito Federal. A inexistência de mecanismos permanentes de integração entre essas estruturas de comunicação tende a produzir fragmentação das informações, assimetrias comunicacionais

e dificuldades para a construção de narrativas institucionais mais consistentes sobre a política penal brasileira.

Embora a literatura sobre comunicação pública, comunicação organizacional e transparência tenha avançado nas últimas décadas, ainda são escassos os estudos que investigam a integração entre assessorias de comunicação como estratégia de fortalecimento da comunicação pública em políticas executadas sob regime federativo. No campo da execução penal, predominam pesquisas sobre comunicação governamental, cobertura midiática do sistema prisional e relações entre Estado e sociedade, permanecendo pouco explorados os mecanismos institucionais que viabilizam a produção colaborativa de conteúdos e a articulação entre estruturas de comunicação de diferentes entes governamentais.

É nesse contexto que se insere a Rede de Comunicação do Sistema Penal (Recopen), criada em 2020 e institucionalizada pela Secretaria Nacional de Políticas Penais em 2025 como espaço permanente de cooperação entre as assessorias de comunicação da própria secretaria, das penitenciárias federais e das administrações penitenciárias estaduais e distrital.

Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar de que forma a integração entre as assessorias de comunicação, materializada na atuação da Recopen, contribui para o fortalecimento da comunicação pública e da transparência no sistema penal brasileiro. Para tanto, adota abordagem qualitativa, de natureza aplicada, desenvolvida por meio de estudo de caso, análise documental e observação participante, tomando como base três iniciativas comunicacionais desenvolvidas de forma colaborativa entre a Senappen e as assessorias de comunicação estaduais.

Ao sistematizar evidências sobre a criação, a institucionalização e os resultados da atuação da Recopen, o artigo contribui para preencher uma lacuna na literatura ao analisar a integração entre assessorias de comunicação como mecanismo institucional de fortalecimento da comunicação pública em políticas públicas executadas em regime federativo. Além de apresentar evidências empíricas inéditas sobre a atuação da Rede, o estudo amplia a compreensão acerca dos processos de integração comunicacional na política penal brasileira e oferece subsídios para o debate sobre cooperação federativa, transparência ativa e comunicação pública na administração pública.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos exploratórios e descritivos, desenvolvida por meio de estudo de caso sobre a Recopen. A opção pela abordagem qualitativa fundamenta-se na necessidade de compreender processos organizacionais, práticas de comunicação pública e dinâmicas de cooperação federativa estabelecidas entre a Senappen e as assessorias de comunicação das administrações penitenciárias estaduais.

Quanto à natureza, a pesquisa classifica-se como aplicada, uma vez que busca produzir conhecimentos voltados à compreensão e ao aperfeiçoamento de uma prática institucional, contribuindo para o fortalecimento da comunicação pública no sistema penal. Conforme Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa aplicada objetiva gerar conhecimentos direcionados à solução de problemas específicos e à aplicação prática.

A estratégia metodológica adotada foi o estudo de caso, por permitir a investigação aprofundada de um fenômeno contemporâneo inserido em seu contexto real. Conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 64), ao apresentarem as características dessa estratégia metodológica, afirmam:

> Destacamos cinco características básicas do estudo de caso: é um sistema limitado e tem fronteiras em termos de tempo, eventos ou processos, as quais nem sempre são claras e precisas; é um caso sobre algo, que necessita ser identificado para conferir foco e direção à investigação; é preciso preservar o caráter único, específico, diferente, complexo do caso; a investigação decorre em ambiente natural; o investigador recorre a fontes múltiplas de dados e a métodos de coleta diversificados: observações diretas e indiretas, entrevistas, questionários, narrativas, registros de áudio e vídeo, diários, cartas, documentos, entre outros (Prodanov; Freitas, 2013, p. 64).

Nessa perspectiva, a presente pesquisa delimita como estudo de caso a atuação da Recopen, utilizando diferentes fontes de evidências para compreender de que forma a integração entre as assessorias de comunicação contribui para o fortalecimento da comunicação pública e da transparência no sistema penal brasileiro.

A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental e observação participante. A pesquisa documental contemplou portarias, normativos, documentos institucionais, releases, fotografias, materiais gráficos, registros audiovisuais, *clipping* de notícias, registros administrativos e demais documentos produzidos pela Senappen e pelas administrações penitenciárias participantes da Recopen. Conforme Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa documental utiliza materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reorganizados conforme os objetivos da investigação, permitindo sistematizar informações dispersas e atribuir-lhes novo significado.

A observação participante decorre da atuação direta das autoras na concepção, planejamento, coordenação e institucionalização da Recopen. Conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 105), essa técnica "consiste na participação real do pesquisador na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada", permitindo acompanhar os processos decisórios, as estratégias adotadas e as interações estabelecidas durante a implementação da Rede.

Como estratégia de análise empírica, foram selecionados três casos considerados representativos da atuação colaborativa da Recopen, definidos por critérios intencionais relacionados aos objetivos da pesquisa. O primeiro caso refere-se à produção da notícia nacional sobre a fabricação de máscaras de proteção durante a pandemia de Covid-19, selecionado por constituir o primeiro registro documental da

atuação integrada das assessorias de comunicação, elaborado logo após a criação, em 2020, do grupo que deu origem à Rede.

Os dois demais casos foram selecionados em período posterior à formalização da Recopen pela Portaria GABSEC/SENAPPEN nº 497/2025, com o objetivo de evidenciar os resultados da atuação da Rede após sua institucionalização. Para contemplar diferentes dimensões da política penal, optou-se pela análise de dois eixos distintos de comunicação institucional. O primeiro corresponde à divulgação da Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica, representando o eixo da comunicação de ações institucionais. O segundo refere-se à divulgação das ações do Projeto Padrão Segurança Máxima (PSM), representando o eixo da atuação operacional. A seleção desses casos buscou contemplar diferentes públicos e demonstrar que a integração entre as assessorias de comunicação produz resultados tanto na divulgação de ações institucionais quanto na comunicação de ações operacionais.

Para a análise da repercussão das estratégias comunicacionais, as notícias foram identificadas por meio de busca sistemática no mecanismo de pesquisa Google, utilizando como palavras-chave os títulos dos eventos, projetos e ações analisados, bem como seus principais descritores. A coleta foi realizada entre 1º e 25 de junho de 2026, período em que também foi efetuada a validação dos resultados recuperados pela ferramenta de busca.

Foram considerados exclusivamente conteúdos publicados por veículos jornalísticos e portais de notícias independentes, excluindo-se as publicações veiculadas nos sites institucionais da Senappen, das administrações penitenciárias e dos demais órgãos integrantes da Recopen, por se tratar de conteúdos produzidos pelas próprias assessorias de comunicação analisadas. O objetivo foi identificar a repercussão espontânea das ações na imprensa.

Não foram adotados critérios relacionados ao porte, à audiência ou à abrangência geográfica dos veículos de comunicação, considerando-se que toda publicação jornalística representa uma forma de ampliação da visibilidade pública das políticas penais e evidencia a circulação das informações produzidas de forma colaborativa pela Rede.

Após a etapa de coleta, os resultados recuperados foram conferidos e validados pelas autoras durante o mesmo período, mediante verificação da pertinência temática, eliminação de duplicidades e classificação das publicações conforme sua relação com os releases institucionais e com os eventos analisados.

Como limitação da pesquisa, reconhece-se que a recuperação das notícias depende da indexação dos conteúdos pelo mecanismo de busca utilizado no momento da coleta, razão pela qual outras publicações eventualmente existentes, mas não indexadas ou não recuperadas pela ferramenta no período de realização da pesquisa, podem não ter sido contempladas na análise.

Os dados foram submetidos à análise descritivo-comparativa, buscando identificar convergências e diferenças entre os casos estudados quanto aos processos de articulação institucional, aos produtos comunicacionais desenvolvidos e aos resultados obtidos. Foram considerados aspectos como a cooperação entre os entes

federativos, o compartilhamento de informações, a produção colaborativa de conteúdos, a repercussão na imprensa e as contribuições para o fortalecimento da comunicação pública e da transparência das políticas penais. A comparação entre os casos concentrou-se na identificação de padrões de cooperação entre as assessorias de comunicação, das estratégias comunicacionais empregadas e dos resultados observados na repercussão jornalística de cada iniciativa. A interpretação dos resultados fundamentou-se na triangulação entre os documentos institucionais, os materiais jornalísticos identificados, os registros produzidos pelas assessorias de comunicação e as observações decorrentes da participação das autoras na implementação da Recopen, buscando compreender de que forma a atuação em rede contribui para fortalecer a comunicação pública no sistema penal brasileiro.

Para fins de análise, as publicações identificadas foram classificadas em seis categorias, definidas a partir da relação estabelecida entre o conteúdo jornalístico e o material institucional produzido pela Senappen: (i) release original, correspondente ao texto institucional elaborado pela Senappen; (ii) replicação do release, quando a publicação reproduzia predominantemente o conteúdo do release, com ou sem adaptações editoriais; (iii) matéria própria baseada no release, quando o veículo utilizava o release como fonte inicial de informação, acrescentando contextualização, reorganização do conteúdo ou apuração própria; (iv) matéria própria, quando a reportagem era produzida de forma independente a partir da cobertura da ação ou do evento; (v) matéria própria baseada no evento, quando a cobertura privilegiava aspectos específicos da iniciativa ou a participação de determinado ente federativo; e (vi) cobertura audiovisual institucional, referente aos registros audiovisuais produzidos para divulgação institucional do evento.

Os documentos jornalísticos utilizados na análise compõem o corpus documental da pesquisa e encontram-se relacionados nas referências ao final deste artigo.

2. DISCUSSÃO E RESULTADOS

2.1 A criação e institucionalização da Recopen

Foi nesse contexto que, em 20 de abril de 2020, durante a pandemia de Covid-19, profissionais de comunicação das administrações penitenciárias estaduais e do então Departamento Penitenciário Nacional (Depen), atual Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), criaram, por meio do aplicativo *WhatsApp,* um grupo de trabalho destinado à troca de informações e ao fortalecimento da comunicação institucional do sistema penal. O registro dessa iniciativa constitui a primeira evidência documental da articulação que posteriormente daria origem à Recopen.

O primeiro resultado da atuação colaborativa ocorreu em maio de 2020, com a publicação da notícia "*Produção semanal de máscaras de proteção passa de 1,5 milhão no sistema prisional brasileiro"*, elaborada a partir de informações encaminhadas por 16 administrações penitenciárias estaduais. Além de consolidar dados nacionais sobre a produção de

máscaras durante a pandemia de Covid-19, a iniciativa evidenciou o potencial da cooperação entre as assessorias de comunicação para reunir informações dispersas e construir narrativas nacionais sobre a política penal.

A experiência consolidou um fluxo permanente de cooperação entre as assessorias, envolvendo o compartilhamento de pautas, materiais institucionais, estratégias de relacionamento com a imprensa e boas práticas de comunicação. Ao longo desse processo, a integração entre as equipes demonstrou potencial para fortalecer a comunicação pública por meio da harmonização de informações, da produção colaborativa de conteúdos e da ampliação da circulação de informações de interesse público.

Em agosto de 2025, essa articulação foi formalizada pela Portaria GABSEC/SENAPPEN nº 497/2025, fundamentada na Nota Técnica nº 4/2025, que instituiu oficialmente a Recopen. A institucionalização conferiu caráter permanente a uma iniciativa que já reunia a Divisão de Comunicação da Senappen, os Núcleos de Comunicação das cinco penitenciárias federais e as assessorias de comunicação das administrações penitenciárias estaduais e do Distrito Federal em um modelo de cooperação federativa.

A relevância dessa estrutura decorre da própria organização da política penal brasileira, cuja coordenação nacional é exercida pela Senappen, enquanto sua execução ocorre de forma descentralizada pelos estados e pelo Distrito Federal. Na ausência de mecanismos permanentes de articulação, tendem a surgir assimetrias informacionais, divergências conceituais e dificuldades para comunicar de forma integrada as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos responsáveis pela execução penal.

Nesse contexto, a Recopen consolida-se como um mecanismo permanente de integração entre as assessorias de comunicação, que amplia a circulação de informações estratégicas, fortalece a cooperação federativa e qualifica a interlocução com a imprensa e a sociedade, preservadas as autonomias administrativas de cada ente federativo. Sua institucionalização também representa o reconhecimento da comunicação como dimensão estratégica da política penal, orientada pelos princípios da transparência, da cidadania e do interesse público.

Essa atuação dialoga diretamente com os princípios da comunicação pública. Em áreas marcadas por elevada complexidade institucional, como a execução penal, a comunicação assume função estratégica ao transformar informações técnicas, jurídicas e administrativas em conteúdos compreensíveis para diferentes públicos. Para Brandão (2007), informar constitui condição essencial para o exercício da cidadania. De forma complementar, Cappelli, Oliveira e Nunes (2023) destacam que a transparência depende não apenas da disponibilização das informações, mas também de sua apresentação em linguagem clara e acessível, reduzindo as assimetrias informacionais entre Estado e sociedade.

Essa compreensão converge com Duarte (2006, p. 9), ao defender que a comunicação pública deve ser concebida como estratégia permanente de fortalecimento da democracia:

> Gerar comunicação de qualidade implica diversificar e coordenar instrumentos, adaptar mensagens aos interessados, valorizar aspectos didáticos e estimular a interlocução. Significa tentar criar uma cultura de integrar todos os envolvidos com o interesse público, o compromisso do diálogo em suas diferentes formas e de considerar a perspectiva do outro na busca de consensos possíveis e de avançar na consolidação da democracia. Para garantir o sucesso do empreendimento, a comunicação deve, necessariamente, ser assumida com visão global, papel estratégico, planejamento, ação integrada e visão de longo prazo (Duarte, 2006, p. 9).

Além da integração entre os órgãos responsáveis pela comunicação da política penal, a Recopen fortalece a transparência ativa, entendida como o dever da administração pública de disponibilizar, de forma espontânea e independente de solicitação, informações de interesse coletivo. Conforme orientações do Governo Federal (Brasil, 2023), a divulgação proativa de informações amplia o acesso da sociedade às ações governamentais, fortalece a prestação de contas e reduz a necessidade de pedidos formais de acesso à informação.

Outro aspecto relevante refere-se à adoção da linguagem simples como estratégia para reduzir barreiras de compreensão entre Estado e sociedade. Conforme Cappelli, Oliveira e Nunes (2023), tornar as informações mais acessíveis amplia a igualdade de acesso ao conhecimento, fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e favorece a participação social ao reduzir ambiguidades e facilitar a compreensão das ações governamentais.

Ao promover o alinhamento terminológico, incentivar a produção colaborativa de conteúdos e ampliar a circulação de informações qualificadas, a Recopen cria condições para que temas relacionados à execução penal sejam comunicados de forma mais inteligível, comparável e acessível à sociedade. Dessa forma, fortalece a transparência, amplia a prestação de contas e qualifica a interlocução entre Estado, imprensa e cidadãos. É sob essa perspectiva que os estudos de caso apresentados a seguir evidenciam como a integração entre as assessorias de comunicação contribui para fortalecer a comunicação pública no sistema penal brasileiro.

2.2 Produção colaborativa de narrativas nacionais: o caso da pandemia da Covid-19

O primeiro caso analisado refere-se à produção colaborativa da notícia sobre a fabricação de máscaras de proteção no sistema prisional brasileiro, publicada em maio de 2020, poucas semanas após a criação do grupo que deu origem à Recopen. Construída a partir de informações encaminhadas por representantes de 16 unidades federativas, a matéria informava que pessoas privadas de liberdade produziam aproximadamente 1,5 milhão de máscaras por semana, destinadas a hospitais, forças de segurança, doações e comercialização.

Esse episódio constitui a primeira evidência pública da atuação integrada das assessorias de comunicação do sistema penal e demonstra a capacidade da articulação em rede de reunir informações produzidas de forma descentralizada, sistematizar dados nacionais e construir uma

narrativa única sobre uma política pública desenvolvida simultaneamente em diferentes estados. Mais do que compartilhar conteúdos, a integração entre as assessorias possibilitou transformar informações dispersas em uma comunicação institucional coordenada, ampliando a visibilidade nacional de uma ação de interesse coletivo.

Sob a perspectiva da comunicação pública, os resultados ultrapassam a simples divulgação de dados estatísticos. A notícia tornou visível uma dimensão pouco conhecida da execução penal ao evidenciar a contribuição do trabalho prisional para o enfrentamento da emergência sanitária provocada pela pandemia de Covid-19. Ao apresentar pessoas privadas de liberdade como participantes de uma ação voltada à proteção da saúde pública, a comunicação institucional ampliou o repertório narrativo sobre o sistema penal, tradicionalmente associado a discursos centrados na punição, na violência e no controle.

O caso também evidencia a função da mediação comunicacional na tradução de políticas públicas complexas para diferentes públicos. Ao reunir informações produzidas por múltiplos órgãos e organizá-las em uma narrativa nacional, a atuação integrada das assessorias tornou o conteúdo mais acessível à sociedade e fortaleceu a transparência sobre uma ação de interesse público. Esse resultado converge com a perspectiva de Duarte (2006), segundo a qual a comunicação pública deve promover informações qualificadas, estimular a interlocução com a sociedade e fortalecer a cidadania por meio do acesso à informação.

Assim, o primeiro caso analisado demonstra que a integração entre as assessorias de comunicação produz resultados que vão além da ampliação do alcance das informações institucionais. A atuação colaborativa possibilita construir narrativas nacionais, reduzir a fragmentação informacional e qualificar a comunicação pública sobre a política penal brasileira, estabelecendo um padrão de cooperação que posteriormente seria consolidado pela institucionalização da Recopen.

2.3 A comunicação pública das ações institucionais: o caso da Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica

Outro resultado da atuação da Recopen pode ser observado na divulgação da Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica, realizada em São Luís (MA). Nesse caso, a estratégia de comunicação foi desenvolvida de forma colaborativa entre a Divisão de Comunicação da Senappen e a assessoria de comunicação da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão (SEAP/MA), evidenciando a complementaridade das atribuições desempenhadas por cada instituição.

Na execução da estratégia, a Divisão de Comunicação da Senappen foi responsável pela elaboração do release institucional e pela produção da identidade visual e das peças gráficas de divulgação do evento. À equipe de comunicação da SEAP/MA coube a articulação local, incluindo o relacionamento com os veículos de imprensa maranhenses, a convocação da imprensa para a cobertura da conferência, o acompanhamento das atividades durante o evento e o assessoramento à porta-voz da Senappen nas entrevistas concedidas aos veículos de comunicação. Essa divisão de responsabilidades permitiu integrar a

capacidade de produção de conteúdo da esfera federal ao conhecimento da realidade e da imprensa regional, potencializando o alcance da estratégia comunicacional.

Entre os resultados da articulação destacam-se a entrevista concedida pela Diretora de Cidadania e Alternativas Penais da Senappen ao portal G1 Maranhão e a cobertura realizada pelo telejornal Bom Dia Maranhão, ampliando o debate sobre monitoração eletrônica e alternativas penais para públicos muito além dos canais institucionais.

A inserção do tema em veículos jornalísticos de grande alcance regional demonstra a capacidade da estratégia comunicacional de ultrapassar os limites da comunicação governamental e alcançar públicos mais amplos e heterogêneos. A repercussão na mídia local não apenas ampliou a visibilidade da conferência, mas também favoreceu a circulação de narrativas relacionadas à racionalização do uso da prisão, à gestão penal baseada em evidências e à busca por alternativas ao encarceramento. Tal resultado evidencia o papel da comunicação institucional como mediadora entre o campo especializado das políticas penais e a esfera pública, fortalecendo processos de informação, sensibilização e controle social.

Quadro 1 – Classificação das publicações geradas a partir da divulgação da Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica

Matéria	**Veículo**	**Classificação**	**Justificativa**
Senappen realizará Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica no estado do Maranhão	Portal Senappen	Release original	Conteúdo institucional originalmente produzido pela Senappen para divulgação do evento.
São Luís sediará Conferência Nacional sobre Monitoração Eletrônica promovida pela Senappen	O Imparcial	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release, com pequenas adaptações editoriais.
Maranhão vai sediar Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica	Blog do Minard	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release, preservando sua estrutura informativa.
São Luís vai sediar conferência nacional sobre uso de tornozeleiras eletrônicas	Blog do Daniel Matos	Replicação do release (título adaptado)	Reproduz predominantemente o conteúdo do release, alterando o título e o enfoque inicial.
Maranhão sedia Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica em São Luís	Portal O Informante	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release com adaptações pontuais.
São Luís sedia Conferência Nacional sobre Monitoração Eletrônica em agosto	O Imparcial	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como fonte inicial, acrescentando contextualização e redação jornalística própria.
Autoridades discutem superlotação e alternativas ao sistema prisional no Maranhão	G1 Maranhão	Matéria própria	Produção jornalística independente, elaborada a partir da cobertura do evento e de entrevistas.
Bom Dia Maranhão – cobertura da Conferência	TV Mirante	Matéria própria	Produção jornalística independente em formato televisivo, baseada na cobertura do evento.

Matéria	Veículo	Classificação	Justificativa
Cobertura da Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica	YouTube	Cobertura audiovisual institucional	Registro audiovisual institucional produzido para documentar e divulgar o evento.
Governo do Acre participa de Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica em São Luís	Batelão	Matéria própria baseada no evento	Produção jornalística centrada na participação da delegação do Acre durante o evento.
Secretário estadual de Justiça defende alternativas ao encarceramento e reforça ações do Programa Bahia pela Paz	Jornal Grande Bahia	Matéria própria baseada no evento	Produção jornalística centrada na participação da delegação da Bahia durante o evento.

Fonte: Elaboração das autoras, com base em levantamento realizado em veículos jornalísticos e portais institucionais (2026).

A análise das publicações demonstra que a estratégia de comunicação adotada produziu diferentes níveis de repercussão. Enquanto parte dos veículos reproduziu o release institucional, outros desenvolveram reportagens próprias, entrevistas e coberturas audiovisuais do evento. Esse resultado evidencia que a articulação entre a Senappen e a SEAP/MA extrapolou a simples divulgação institucional, favorecendo a inserção da monitoração eletrônica na agenda da imprensa regional e ampliando o alcance social do debate sobre políticas penais.

2.4 A integração comunicacional em ações operacionais: o Projeto Padrão Segurança Máxima

Outro exemplo da atuação colaborativa da Recopen pode ser observado na divulgação das ações do Projeto Padrão Segurança Máxima (PSM), realizado na Penitenciária Estadual de Dourados, em Mato Grosso do Sul. A iniciativa envolveu uma estratégia integrada entre a Senappen e a Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul (Agepen-MS), evidenciando o potencial da cooperação entre as assessorias de comunicação que integram a Rede.

Na execução da estratégia, a Divisão de Comunicação da Senappen foi responsável pela produção do conteúdo institucional, incluindo a elaboração do release para a imprensa, com declarações dos porta-vozes da operação, a produção do material fotográfico e a disponibilização de um videomaker para o registro audiovisual das atividades desenvolvidas na unidade prisional. À assessoria de comunicação da Agepen-MS coube a interlocução com os veículos de comunicação locais, a distribuição do material produzido pela Senappen e o atendimento às demandas da imprensa regional. Essa divisão de responsabilidades permitiu integrar a capacidade de produção de conteúdo da esfera federal ao relacionamento institucional já estabelecido pela equipe estadual com os meios de comunicação locais, potencializando a repercussão da ação.

A efetividade dessa articulação pode ser observada por meio do clipping de imprensa elaborado após a divulgação da operação, que registrou 14 publicações em veículos de comunicação de diferentes perfis. A análise das matérias permitiu identificar dois padrões de

repercussão: a replicação integral ou parcial do release institucional produzido pela Senappen e a elaboração de reportagens próprias pelos veículos de comunicação, utilizando as informações, as imagens e as declarações disponibilizadas pela equipe de comunicação como base para a construção de conteúdos jornalísticos independentes. A classificação das publicações é apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Classificação das publicações geradas a partir da divulgação das ações do Projeto Padrão Segurança Máxima (PSM)

Matéria	**Veículo**	**Classificação**	**Justificativa**
Penitenciária de Dourados recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira	Diário CG	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release institucional elaborado pela Senappen.
Penitenciária em Dourados (MS) recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira	Conexão MT	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release, com pequenas adaptações editoriais.
Penitenciária em Dourados (MS) recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira	Radar Digital Brasília	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release institucional.
Penitenciária em Dourados recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado	Tá na Mídia Naviraí	Replicação do release (título adaptado)	Reproduz predominantemente o conteúdo do release, alterando apenas o título da publicação.
Penitenciária de Dourados recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira	Arena de Notícias	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release institucional.
Penitenciária em Dourados (MS) recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira	Plantão News	Replicação do release	Reproduz predominantemente o conteúdo do release, com adaptações editoriais mínimas.
PED: Operação com apoio federal procura armas e celulares no maior presídio de MS	MS News	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como fonte inicial, acrescentando abordagem jornalística própria.
PED integra projeto nacional de Segurança Máxima	Douranews	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como fonte inicial e desenvolve reportagem com redação própria.
Penitenciária de Dourados recebe operação pente-fino contra o crime organizado	Enfoque MS	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como referência, ampliando o conteúdo com abordagem jornalística própria.
Penitenciária de Dourados recebe reforço na segurança da fronteira	O Progresso	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como base e reorganiza as informações com contextualização regional.
Operação com helicóptero, georradar e inteligência reforça combate a facções em presídio de Dourados	G1 Mato Grosso do Sul	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como ponto de partida, complementando-o com apuração jornalística própria.
Tecnologia, inteligência e reforço do Acre marcam ofensiva nacional contra o crime organizado em presídio na fronteira	Acre Agora	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como referência e enfatiza a participação do estado do Acre na operação.
Força-tarefa na PED faz “raio-X” em busca de ilícitos	Dourados News	Matéria própria baseada no release	Utiliza o release como base, complementando as informações com enfoque local.

Matéria	Veículo	Classificação	Justificativa
Penitenciária em Dourados (MS) recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira	Ministério da Justiça e Segurança Pública	Republicação institucional	Reproduz integralmente o conteúdo originalmente publicado pela Senappen no portal institucional do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Fonte: Elaboração das autoras, com base em levantamento realizado em veículos jornalísticos e portais institucionais (2026).

A classificação das publicações demonstra que a estratégia colaborativa entre a Senappen e a Agepen-MS produziu dois efeitos complementares. O primeiro consistiu na ampla replicação do release institucional, garantindo rápida circulação das informações oficiais. O segundo foi a produção de reportagens próprias pelos veículos de imprensa, que utilizaram o material institucional como ponto de partida para desenvolver abordagens jornalísticas independentes. Esse resultado evidencia que a integração entre as assessorias de comunicação não apenas amplia a difusão das informações produzidas pelo Estado, mas também favorece sua incorporação à agenda jornalística regional, fortalecendo a comunicação pública e ampliando a transparência das ações relacionadas à política penal.

2.5 Discussão dos resultados

Os resultados obtidos demonstram que a integração entre as assessorias de comunicação constitui um elemento estratégico para o fortalecimento da comunicação pública no sistema penal brasileiro. Essa perspectiva dialoga diretamente com Duarte (2006), ao defender que a comunicação pública deve ser compreendida como uma atividade estratégica, planejada e integrada entre diferentes atores estatais. Conforme afirma o autor:

> Gerar comunicação de qualidade implica diversificar e coordenar instrumentos, adaptar mensagens aos interessados, valorizar aspectos didáticos e estimular a interlocução. Significa tentar criar uma cultura de integrar todos os envolvidos com o interesse público, o compromisso do diálogo em suas diferentes formas e de considerar a perspectiva do outro na busca de consensos possíveis e de avançar na consolidação da democracia. Para garantir o sucesso do empreendimento, a comunicação deve, necessariamente, ser assumida com visão global, papel estratégico, planejamento, ação integrada e visão de longo prazo (Duarte, 2006, p. 9).

Os resultados observados corroboram essa perspectiva ao demonstrar que a integração entre as assessorias favorece o planejamento conjunto, a coordenação das estratégias comunicacionais e a circulação qualificada de informações entre União, estados e Distrito Federal. Mais do que produzir conteúdo institucional, a atuação em rede amplia a capacidade do Estado de comunicar políticas públicas de forma articulada e orientada pelo interesse público.

Essa interpretação amplia resultados apresentados por Silva (2023), que identificou a importância das assessorias de comunicação

para a construção da imagem institucional do sistema penitenciário. Conforme registra a autora:

> Assim como toda assessoria de comunicação, as que atuam em prol do sistema penitenciário são responsáveis pela comunicação organizacional da instituição, dando publicidade às ações, tornando-a relevante para a sociedade por meio de notícias, reportagens, debates, campanhas e demais divulgações, sendo uma fonte direta de informações ao usar o site e as mídias sociais, por exemplo. Isso pode colaborar para que a opinião pública reforce uma imagem do sistema penitenciário diferente da que costumamos ver nos noticiários, em filmes ou em documentários, as quais são quase sempre associadas à rebelião, superlotação, corrupção, desrespeito aos direitos humanos e outras mazelas relacionadas às unidades prisionais (Silva, 2023, p. 5).

Os achados desta pesquisa avançam em relação a esse estudo ao demonstrar que o fortalecimento da comunicação pública não depende apenas da atuação individual das assessorias, mas também da existência de mecanismos permanentes de integração entre elas. A cooperação federativa amplia a capacidade institucional de produzir narrativas nacionais, harmonizar conceitos, compartilhar informações e conferir maior visibilidade às políticas públicas desenvolvidas pelos diferentes entes da Federação.

Essa necessidade torna-se ainda mais relevante em um campo que historicamente ocupa posição periférica na agenda pública e tende a ganhar visibilidade apenas em situações de crise. Como observa Câmara (2020), a percepção social sobre o sistema penal é fortemente influenciada pela cobertura midiática, frequentemente centrada em episódios de violência e conflitos.

Os resultados também dialogam com Kunsch (2016), ao evidenciar que processos integrados de comunicação favorecem o alinhamento institucional, a coerência das mensagens e o fortalecimento do relacionamento com os diferentes públicos. Da mesma forma, aproximam-se das proposições de Pomim Valentim, Bitencourt Jorge e Ceretta-Soria (2014), ao demonstrar que a circulação qualificada da informação depende da articulação entre processos organizacionais, comunicação institucional e redes de relacionamento. A experiência da Recopen evidencia que a integração entre as assessorias fortalece os fluxos formais de informação e amplia a capacidade institucional de organizar, sistematizar e difundir conteúdos de interesse público.

Outro aspecto evidenciado refere-se ao processo de institucionalização da cooperação comunicacional. Os resultados obtidos desde 2020 contribuíram para a formalização da Recopen por meio da Portaria GABSEC/SENAPPEN nº 497/2025, conferindo estabilidade institucional a uma prática colaborativa já consolidada entre os profissionais de comunicação do sistema penal. A formalização fortaleceu a capacidade de coordenação da Rede e consolidou um espaço permanente de cooperação entre União, estados e Distrito Federal.

Os achados ampliam o debate sobre comunicação pública em políticas executadas sob regime federativo ao evidenciar que a integração entre assessorias de comunicação constitui um componente estratégico da implementação das políticas públicas. Diferentemente da maior

parte da literatura, que privilegia a relação entre Estado e sociedade ou a cobertura midiática do sistema prisional, este estudo direciona a análise para os mecanismos internos de coordenação comunicacional entre instituições públicas. Ao sistematizar evidências sobre a criação, a institucionalização e os resultados da Recopen, a pesquisa demonstra que redes colaborativas de comunicação podem fortalecer a transparência, ampliar a circulação de informações qualificadas e contribuir para a governança comunicacional de políticas públicas complexas executadas em contexto federativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar de que forma a integração entre as assessorias de comunicação, materializada na atuação da Rede de Comunicação do Sistema Penal (Recopen), contribui para o fortalecimento da comunicação pública no sistema penal brasileiro. A partir da análise documental, da observação participante e dos estudos de caso selecionados, foi possível verificar que a cooperação permanente entre as estruturas de comunicação da União, dos estados e do Distrito Federal amplia a capacidade institucional de produzir, organizar e difundir informações de interesse público de forma coordenada.

Os resultados demonstram que a integração comunicacional constitui um elemento estratégico para a execução da política penal, ao favorecer a produção colaborativa de conteúdos, a harmonização de narrativas, a circulação qualificada das informações e a articulação entre diferentes níveis da administração pública. Nesse sentido, a comunicação deixa de desempenhar função predominantemente operacional para assumir papel estratégico na governança da informação e na promoção da transparência ativa.

A experiência da Recopen evidencia que a institucionalização de mecanismos permanentes de cooperação entre assessorias de comunicação fortalece a capacidade do Estado de comunicar políticas públicas complexas executadas em regime federativo.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para ampliar o campo da comunicação pública ao incorporar uma dimensão ainda pouco explorada pela literatura: a integração entre assessorias de comunicação como mecanismo institucional de coordenação federativa. A pesquisa desloca o foco da análise da comunicação produzida para a sociedade para os processos internos de articulação entre instituições públicas, evidenciando que a cooperação comunicacional também constitui um componente da capacidade estatal de implementar políticas públicas de forma coordenada.

Sob a perspectiva prática, os resultados sugerem que modelos colaborativos de comunicação podem ser aplicados em outras políticas públicas executadas de maneira descentralizada, contribuindo para reduzir assimetrias informacionais, otimizar recursos institucionais e ampliar a efetividade da comunicação pública. Embora analisada a partir da experiência do sistema penal brasileiro, a dinâmica observada na Recopen apresenta potencial de adaptação a outras áreas organizadas

em regime federativo, como saúde, educação, assistência social e segurança pública.

Pesquisas futuras poderão aprofundar a compreensão dos efeitos da cooperação comunicacional sobre a cobertura jornalística das políticas penais, a percepção social acerca do sistema penal, a consolidação de indicadores de desempenho da comunicação pública e a aplicação de modelos colaborativos de comunicação em outras políticas públicas executadas sob regime federativo.

Conclui-se que a principal contribuição deste estudo consiste em demonstrar que a integração entre assessorias de comunicação pode constituir uma capacidade institucional da administração pública para fortalecer a comunicação pública em contextos federativos. Ao sistematizar a trajetória, a institucionalização e os resultados da Recopen, o artigo oferece evidências empíricas de que a cooperação comunicacional favorece a produção de informações de interesse público, amplia a transparência das políticas penais e fortalece a articulação entre os entes responsáveis por sua execução. Mais do que apresentar uma experiência bem-sucedida de gestão, a pesquisa propõe compreender a integração comunicacional como um componente estratégico da governança pública, capaz de contribuir para a qualificação das relações entre Estado, imprensa e sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Transparência ativa**. Brasília, 2023. Disponível em: https://shre.ink/31ZQ. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Nota Técnica nº 4/2025/CIE-GABSEC/SENAPPEN/MJ**. Instituição da Rede de Comunicação do Sistema Penal. Brasília, 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Portaria GABSEC/SENAPPEN nº 497, de 29 de agosto de 2025**. Institui a Rede de Comunicação do Sistema Penal. Brasília, 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Senappen lança Rede Nacional de Comunicação do Sistema Penal e política institucional do órgão**. Brasília, 2025. Disponível em: https://shre.ink/31Z9. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública***:* Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

CÂMARA, José. Sistema penal e mídia. **Revista da EJUSE**, São Paulo, n. 17, p. 265-289, 2020. Disponível em: https://shre.ink/31i6. Acesso em: 25 jun. 2026.

CAPPELLI, Claudia; OLIVEIRA, Rodrigo; NUNES, Vanessa. Linguagem simples como pilar da transparência. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 10, n. 9, p. 34-47, 2023. Disponível em: https://shre.ink/31iN. Acesso em: 23 fev. 2026.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública***:* Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2006.

PERFOLL, Tatiana Daussen *et al*. **Apostila do curso Linguagem Simples no Setor Público**. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2020. Disponível em: https://shre.ink/31iy. Acesso em: 27 fev. 2026.

POMIM VALENTIM, Marta Lígia; BITENCOURT JORGE, Carlos Francisco; CERETTA-SORIA, Maria Guadalupe. Competência em informação e gestão da informação e do conhecimento. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 4, n. esp., p. 35-50, 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico***:* métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: https://shre.ink/31iv. Acesso em: 25 jun. 2026.

SILVA, Ane Cristine da. As assessorias de comunicação como ferramentas de apoio na reinserção social do egresso do sistema penitenciário brasileiro. *In*: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom), 46., 2023, Belo Horizonte. **Anais** *[...]*. Belo Horizonte: Intercom, 2023. Disponível em: https://shre.ink/31ij. Acesso em: 8 fev. 2026.

CORPUS DOCUMENTAL DA PESQUISA

ACRE AGORA. Tecnologia, inteligência e reforço do Acre marcam ofensiva nacional contra o crime organizado em presídio na fronteira. **Acre Agora**, 15 jun. 2026. Disponível em: https://shre.ink/31iA. Acesso em: 25 jun. 2026.

ARENA DE NOTÍCIAS. Penitenciária de Dourados recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira. **Arena de Notícias***,* 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31it>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BATELÃO. Governo do Acre participa de Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica em São Luís*.* **Batelão**, 2025. Disponível em: https://shre.ink/31iM. Acesso em: 25 jun. 2026.

BLOG DO DANIEL MATOS. São Luís vai sediar conferência nacional sobre uso de tornozeleiras eletrônicas. **São Luís***:* O Estado, 2025. Disponível em: https://shre.ink/31ip. Acesso em: 25 jun. 2026.

BLOG DO MINARD. Maranhão vai sediar Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica. **Blog do Minard**, 2025. Disponível em: https://shre.ink/31iT. Acesso em: 25 jun. 2026.

CONEXÃO MT. Penitenciária em Dourados (MS) recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira. **Conexão MT**, 2026. Disponível em: https://shre.ink/31i2. Acesso em: 25 jun. 2026.

DIÁRIO CG**.** Penitenciária de Dourados recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira. **Diário CG,** 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31il>. Acesso em: 25 jun. 2026.

DOURADOS NEWS. Força-tarefa na PED faz “raio-X” em busca de ilícitos. **Dourados News**, 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31iU>. Acesso em: 25 jun. 2026.

DOURANEWS. PED integra projeto nacional de Segurança Máxima. **Douranews**, 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31y4>. Acesso em: 25 jun. 2026.

ENFOQUE MS. Penitenciária de Dourados recebe operação pente-fino contra o crime organizado. **Enfoque MS**, 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31y0>. Acesso em: 25 jun. 2026.

G1 MARANHÃO. Autoridades discutem superlotação e alternativas ao sistema prisional no Maranhão. G1 Maranhão, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/31yi>. Acesso em: 25 jun. 2026.

G1 MATO GROSSO DO SUL. Operação com helicóptero, georradar e inteligência reforça combate a facções em presídio de Dourados. G1 Mato Grosso do Sul, 15 jun. 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31yC>. Acesso em: 25 jun. 2026.

JORNAL GRANDE BAHIA. Secretário estadual de Justiça defende alternativas ao encarceramento e reforça ações do Programa Bahia pela Paz. **Jornal Grande Bahia**, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/31yh>. Acesso em: 25 jun. 2026.

MS NEWS**.** PED: Operação com apoio federal procura armas e celulares no maior presídio de MS. **MS News***,* 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31y3>. Acesso em: 25 jun. 2026.

O IMPARCIAL. São Luís sedia Conferência Nacional sobre Monitoração Eletrônica em agosto. **O Imparcial**, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/31yL>. Acesso em: 25 jun. 2026.

O IMPARCIAL. São Luís sediará Conferência Nacional sobre Monitoração Eletrônica promovida pela Senappenº **O Imparcial**, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/31yq>. Acesso em: 25 jun. 2026.

O PROGRESSO. Penitenciária de Dourados recebe reforço na segurança da fronteira. **O Progresso**, 15 jun. 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31yS>. Acesso em: 25 jun. 2026.

PLANTÃO NEWS. Penitenciária em Dourados (MS) recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira. **Plantão News**, 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31ye>. Acesso em: 25 jun. 2026.

PORTAL O INFORMANTE. Maranhão sedia Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica em São Luís. **Portal O Informante**, 2025. Disponível em: <https://shre.ink/31yb>. Acesso em: 25 jun. 2026.

RADAR DIGITAL BRASÍLIA. Penitenciária em Dourados (MS) recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado e reforça a segurança na região de fronteira. **Radar Digital Brasília**, 2026. Disponível em:< https://shre.ink/31yD>. Acesso em: 25 jun. 2026.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS (Senappen). **Produção semanal de máscaras de proteção passa de 1,5 milhão no sistema prisional brasileiro**. Brasília: Senappen, 2020. Disponível em:< https://shre.ink/31yI>. Acesso em: 25 jun. 2026.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS (Senappen). **Senappen realizará Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica no estado do Maranhão**. Brasília: Senappen, 2025. Disponível em: https://shre.ink/31yB>. Acesso em: 25 jun. 2026.

TÁ NA MÍDIA NAVIRAÍ. Penitenciária em Dourados recebe ações integradas do Programa Brasil Contra o Crime Organizado. **Tá na Mídia Naviraí**, 2026. Disponível em: <https://shre.ink/31y2>. Acesso em: 25 jun. 2026.

TV MIRANTE. **Bom Dia Maranhão**: cobertura da Conferência Nacional de Monitoração Eletrônica [vídeo]. YouTube, 2025. Disponível em: >https://shre.ink/31yH>. Acesso em: 25 jun. 2026.

CORTE GUARÁ NEWS. **São Luís sedia a Conferência Nacional de Monitoração**. YouTube, 2025. Disponível em: <https://shre.ink/31ym>. Acesso em: 25 jun. 2026.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

TECNOLOGIA A SERVIÇO DAS OUVIDORIAS NO SISTEMA PRISIONAL: RELATO DE EXPERIÊNCIA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE *CHATBOTS* EM SÃO PAULO E SUA EXPANSÃO EM ÂMBITO NACIONAL

TECHNOLOGY IN SERVICE OF OMBUDSMAN OFFICES IN THE PRISON SYSTEM: AN EXPERIENCE REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF CHATBOTS IN SÃO PAULO AND THEIR NATIONWIDE EXPANSION

Submetido em: 13/02/2026 - **Aceito** em: 16/04/2026

DIEGO CLEBER OLIVEIRA[1]
ANA PAULA BENTO SILVA[2]
MICHEL LIMA DE SOUZA[3]

RESUMO

Este relato de experiência apresenta a implementação de um *chatbot* no sistema prisional paulista, desenvolvido para reduzir a sobrecarga dos canais tradicionais de atendimento e ampliar a transparência ativa. A iniciativa surgiu em unidades da Coordenadoria da Região Noroeste e foi validada na Penitenciária I de Pirajuí, onde promoveu significativa descompressão do atendimento telefônico e reorganização dos fluxos informacionais. Diante dos resultados alcançados, a ferramenta foi institucionalizada pela Ouvidoria da Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo, sendo expandida para diversas unidades prisionais. Posteriormente, a experiência foi adaptada e replicada em âmbito nacional pela Secretaria Nacional de Políticas Penais. O relato evidencia que a mediação tecnológica, quando orientada por diretrizes de governança e foco no usuário, contribui para a eficiência administrativa e a inclusão informacional.

Palavras-chave: Gestão Penitenciária. *Chatbot*. Eficiência Administrativa.

ABSTRACT

This experience report presents the implementation of a chatbot in the São Paulo prison system, developed to reduce the overload of traditional service channels and to enhance active transparency. The initiative originated in units of the Northwest Regional Coordination and was validated at Penitentiary I of Pirajuí, where it promoted a significant reduction in telephone service demand and the reorganization of informational flows. Based on the results achieved, the tool was institutionalized by the Ombudsman's Office of the São Paulo Secretariat of Penitentiary Administration and expanded to several prison units. Subsequently, the experience was adapted and replicated at the national level by the National Secretariat of Penal Policies. The report demonstrates that technological mediation, when guided by governance principles and a user-centered approach, contributes to administrative efficiency and informational inclusion.

Keywords: *Penitentiary Management. Chatbots. Administrative Efficiency.*

1 Graduando em Gestão em Tecnologia da Informação. Técnico em Informática (Senac). Atua como policial penal na Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo (SAP/SP). **E-MAIL:** dcleberoliveira@sap.sp.gov.br. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0009-7866-3369.

2 Graduação em Direito (Universidade São Francisco). Pós-graduação em Direito Constitucional. Atua como coordenadora da Ouvidoria da SAP/SP. **E-MAIL:** apsilva@sp.gov.br.

3 Graduação em Direito (Universidade Paulista). Atua como assessor e coordenador substituto da Ouvidoria da SAP/SP. **E-MAIL:** milsoza@sp.gov.br.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

INTRODUÇÃO

No contexto da Administração Pública, a transformação digital articula-se de forma crescente às agendas de *accountability* institucional e de *compliance* público. A noção de *accountability* ultrapassa a mera prestação de contas formal, envolvendo a obrigação do Estado de explicar, justificar e assumir responsabilidade por suas decisões, procedimentos e resultados, bem como de se submeter a mecanismos de controle e escrutínio social (Bovens, 2007; O'Donnell, 1998). Sob essa perspectiva, instrumentos de governo digital podem atuar como mediadores entre o poder público e a sociedade, contribuindo para a redução de assimetrias informacionais e para o fortalecimento da transparência ativa.

O *compliance* público, por sua vez, refere-se ao conjunto de estruturas, práticas e procedimentos destinados a assegurar a conformidade da atuação administrativa com o ordenamento jurídico, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como com padrões éticos e de integridade institucional (OECD, 2018). No setor público, o *compliance* não se restringe à prevenção de ilícitos, abrangendo também a padronização de fluxos, a gestão de riscos, a rastreabilidade das decisões e a consistência das informações prestadas à sociedade.

Nesse sentido, canais de atendimento fragmentados, baseados predominantemente em interações informais e não registradas, dificultam a consolidação de práticas efetivas de *accountability* e *compliance*, na medida em que inviabilizam o monitoramento das demandas, a uniformização das respostas e a produção de evidências institucionais sobre a atuação administrativa. No sistema prisional, tais fragilidades assumem maior gravidade, considerando o caráter sensível das informações, o potencial de conflitos decorrentes da desinformação e a necessidade de garantir tratamento isonômico aos familiares de pessoas privadas de liberdade.

A adoção de soluções automatizadas de atendimento, quando orientada por diretrizes claras de governança, pode contribuir para o fortalecimento da *accountability* institucional ao permitir o registro sistemático das interações, a padronização das informações fornecidas e a transparência dos fluxos comunicacionais. Ademais, ao estruturar respostas previamente validadas pela administração, essas ferramentas reforçam práticas de *compliance* público, reduzindo riscos de informações divergentes, arbitrárias ou em desconformidade com as normativas vigentes (OECD, 2020).

No campo das ouvidorias públicas, essa dimensão torna-se particularmente relevante. As ouvidorias atuam como instâncias de escuta qualificada, controle social e aprimoramento da gestão, sendo reconhecidas como instrumentos centrais para a promoção da transparência, da integridade e da responsabilização institucional (Controladoria-Geral da União, 2021). A incorporação de interfaces de conversação nesses espaços não substitui o atendimento humano, mas pode operar como mecanismo de triagem, organização e filtragem das demandas, qualificando a atuação das equipes e fortalecendo a capacidade institucional de resposta.

Assim, no sistema prisional, o uso de *chatbots* orientados por princípios de *accountability* e *compliance* público pode contribuir para a organização dos fluxos informacionais, a ampliação do acesso a informações confiáveis e a redução de tensões decorrentes da opacidade institucional. Ao mesmo tempo, impõe o desafio de assegurar governança da informação, clareza comunicacional e respeito aos direitos dos usuários, evitando soluções tecnológicas dissociadas do contexto normativo e das especificidades da gestão penitenciária (Janssen; Kuk, 2016; Feine; Gnewuch; Maedche, 2019).

Este relato de experiência analisa o desenvolvimento e a implementação de uma funcionalidade de *chatbot* no sistema penitenciário, concebida como instrumento de reorganização dos fluxos informacionais, fortalecimento da transparência ativa e apoio às práticas de *accountability* institucional e *compliance* público. A iniciativa foi desenvolvida inicialmente em unidades prisionais vinculadas à Coordenadoria da Região Noroeste de São Paulo, em resposta à elevada sobrecarga dos canais tradicionais de atendimento e à fragmentação das informações prestadas aos familiares de pessoas privadas de liberdade.

Posteriormente, a solução foi aprimorada e validada na Penitenciária I de Pirajuí, onde possibilitou a padronização das respostas, o registro sistemático das interações e a descompressão significativa do atendimento telefônico, contribuindo para maior previsibilidade administrativa e redução de assimetrias informacionais.

Diante dos resultados alcançados, a ferramenta foi institucionalizada pela Ouvidoria da Secretaria da Administração Penitenciária e expandida para todo o sistema penitenciário paulista.

Em etapa posterior, a experiência foi adaptada e replicada em âmbito nacional, no contexto da Secretaria Nacional de Políticas Penais, por meio da atuação das ouvidorias, reafirmando o potencial das interfaces de conversação como instrumentos de governança digital orientados à integridade, à responsabilização institucional e à qualificação da relação entre Estado e sociedade no campo da execução penal.

1. O DESENVOLVIMENTO DO *CHATBOT* NAS UNIDADES DA REGIÃO NOROESTE

A experiência relatada neste trabalho teve início no âmbito das unidades prisionais vinculadas à Coordenadoria da Região Noroeste de São Paulo[4]. A iniciativa emergiu das necessidades operacionais vivenciadas no cotidiano das unidades prisionais. Nesse contexto, observava-se que diferentes estabelecimentos já faziam uso de funcionalidades de mensagens automáticas para atendimento ao público, contudo de maneira fragmentada, sem padronização técnica, identidade visual unificada ou diretrizes institucionais comuns.

O desenvolvimento da ferramenta, realizado em 2021, teve como objetivo justamente organizar esse cenário disperso. Partiu-se de um

4 A Coordenadoria Noroeste é responsável por oito complexos penais, 22 penitenciárias, um centro de detenção provisória, três centros de progressão penitenciária e quatro centros de ressocialização (São Paulo, 2026).

mapeamento das iniciativas existentes, identificando práticas bem-sucedidas e fragilidades operacionais para, a partir disso, estruturar um modelo consistente, escalável e passível de replicação em outras unidades. A arquitetura da solução baseou-se na integração da interface de programação de aplicações do *WhatsApp Business* com a plataforma de inteligência artificial conversacional *Google Dialogflow*. Essa ferramenta foi utilizada para a estruturação dos fluxos de atendimento (menus) e o processamento de linguagem natural, permitindo que o sistema compreenda as intenções dos usuários e forneça respostas automatizadas de forma escalável. O processo demandou um período de maturação aproximado de um mês, destinado à parametrização do sistema, ao desenho dos fluxos de atendimento e aos testes iniciais de funcionamento.

A arquitetura da árvore de decisão foi concebida com foco na simplicidade e na usabilidade, permitindo que o usuário interagisse tanto por meio da digitação de números quanto pelo uso de palavras-chave. Na fase inicial, foram padronizadas dez respostas principais, voltadas às dúvidas mais recorrentes apresentadas pelos familiares de pessoas privadas de liberdade, como regras de visitação, rol de itens permitidos e exigências documentais. Quando a demanda apresentada não encontrava correspondência direta no banco de respostas, o sistema era automaticamente configurado para redirecionar o usuário ao menu inicial, assegurando a possibilidade de reinício da navegação e evitando interrupções abruptas no atendimento. Importa destacar que a funcionalidade foi concebida para operar sem necessidade de interação humana, estando estruturada exclusivamente para o fornecimento de informações de caráter geral, sem a realização de atendimentos individualizados.

Como parte da fase de testes, foram estruturados dois modelos de interação: um baseado em escolhas numéricas e outro orientado por palavras-chave, conforme ilustrado nos Quadros 1 e 2. Essa etapa permitiu avaliar a clareza das opções apresentadas, o comportamento dos usuários diante das alternativas disponíveis e a eficiência do fluxo de respostas, contribuindo para ajustes posteriores no desenho da ferramenta.

Quadro 1: Programação inicial da fase de testes para interação numérica

OPÇÕES	DESCRIÇÃO
1	Site
2	Contato e Localização
3	Regras do Sedex
4	Pecúlio
5	Rol de Visitas
6	Reintegração Social
7	Conexão Familiar
8	Advogado
9	Oficial de Justiça
0	Visita Presencial

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Quadro 2: Programação inicial da fase de testes para interação por meio de palavras-chave

OPÇÕES	DESCRIÇÃO
a	Site
b	Contato, Localização, Endereço
c	Sedex
d	Pecúlio
e	Rol
f	Reintegração
g	Conexão
h	Advogado, jurídico, boletim
i	Oficial de Justiça
j	Visita, vestuário, roupa

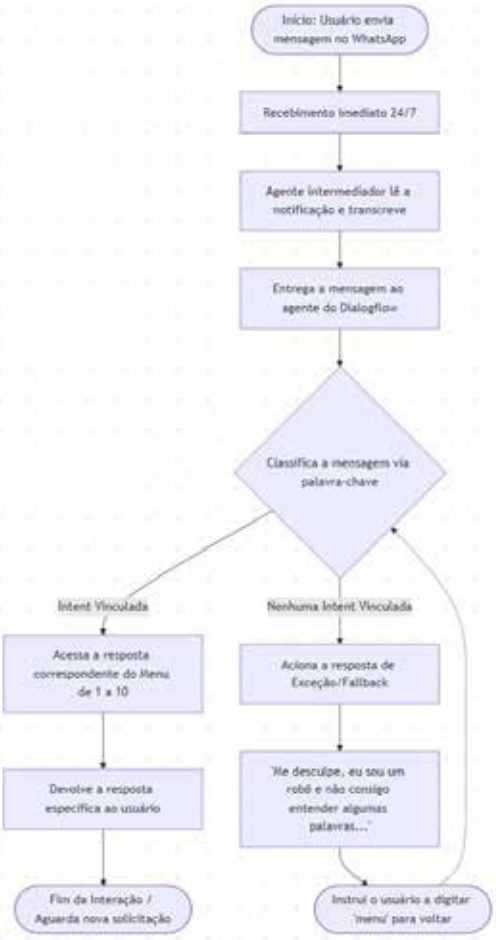
Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

O fluxo apresentado na Figura 1 ilustra a lógica de funcionamento do sistema. O processo tem início quando a pessoa usuária envia uma mensagem ao canal institucional, que é recebida de forma imediata, com disponibilidade contínua de atendimento. A partir desse primeiro contato, um agente intermediador realiza a leitura da notificação recebida e encaminha o conteúdo da mensagem ao agente conversacional estruturado na plataforma *Dialogflow*, responsável pelo processamento e interpretação da demanda apresentada.

Uma vez entregue ao sistema, a mensagem é analisada por meio de mecanismos de classificação baseados em palavras-chave, que permitem identificar a intenção da mensagem (*intent*) e vinculá-la a uma resposta previamente cadastrada no banco de informações do serviço. Quando há correspondência entre a mensagem recebida e uma das intenções programadas, o sistema acessa automaticamente a resposta associada ao item correspondente do menu de atendimento e a devolve à pessoa usuária, concluindo a interação ou aguardando uma nova solicitação.

Por outro lado, quando a mensagem não encontra correspondência direta com nenhuma das intenções previamente configuradas, o sistema aciona um mecanismo de exceção (f*allback*). Nesses casos, o robô informa que não conseguiu compreender integralmente a solicitação e orienta o retorno ao menu principal, garantindo a continuidade da navegação e permitindo que a demanda seja reformulada. Dessa forma, o fluxo assegura um padrão de atendimento automatizado voltado à oferta de informações gerais, estruturado para operar de forma autônoma e contínua, sem a necessidade de intervenção humana direta.

Figura 1: Fluxograma do funcionamento do *chatbot*



Fonte: elaborado pelos autores (2026).

2. VALIDAÇÃO EM PIRAJUÍ

A implementação dessa estratégia na Penitenciária I "Dr. Walter Faria Pereira de Queiroz", no município de Pirajuí, decorreu de um processo de organização e sistematização de práticas já observadas no contexto regional. Em um cenário no qual diferentes unidades vinham experimentando soluções pontuais de automação para atendimento ao público, a unidade passou a concentrar esforços na estruturação de uma ferramenta única capaz de reunir e padronizar essas iniciativas, com o objetivo de ampliar o acesso a informações institucionais de forma mais organizada.

Embora não haja dados quantitativos sistematizados que permitam mensurar o volume de chamadas telefônicas anterior à implantação da ferramenta, relatos institucionais das equipes administrativas indicam que parte significativa das demandas recebidas pelos canais de atendimento estava relacionada à prestação de informações padronizadas, especialmente aquelas referentes a procedimentos administrativos, como o cadastro no Rol de Visitas. Tais solicitações exigiam, com frequência, a repetição de orientações detalhadas sobre documentação e etapas do processo, o que demandava tempo das equipes responsáveis pelo atendimento. A introdução do *chatbot* passou a oferecer essas informações de maneira automatizada, possibilitando que dúvidas recorrentes fossem respondidas diretamente pelo sistema.

Nesse contexto, a experiência desenvolvida na unidade passou a ser compreendida como uma iniciativa piloto, voltada à experimentação de mecanismos de automação informacional no âmbito do atendimento institucional. A adoção da ferramenta evidenciou que parte das dificuldades de acesso às informações por familiares e pessoas usuárias dos serviços penitenciários estava associada à forma como os fluxos de comunicação estavam organizados. Ao estruturar essas informações em um sistema automatizado de respostas, a unidade buscou ampliar a disponibilidade de orientações institucionais e explorar a viabilidade de expansão do modelo para outras unidades do sistema.

3. INSTITUCIONALIZAÇÃO E EXPANSÃO ESTADUAL[5]

A robustez dos resultados qualitativos obtidos na fase regional atraiu a atenção da administração superior. A Ouvidoria da Secretaria da Administração Penitenciária, em parceria com a Coordenadoria de Ensino, Cultura e Pesquisa da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), assumiu o papel de vetor de expansão, institucionalizando a ferramenta como política de atendimento a partir de 2021. Sob a coordenação técnica da equipe piloto, o projeto alcançou as 182 unidades do estado por meio de uma estratégia híbrida de implantação.

O processo respeitou a maturidade digital de cada estabelecimento: para as unidades que ainda não possuíam automação, a ferramenta foi implantada integralmente; já para aquelas que possuíam iniciativas prévias, houve um trabalho de convergência, permitindo que incorporassem suas ferramentas existentes ao formato padrão de respostas e diretrizes da Ouvidoria.

Para viabilizar a escalabilidade do projeto de forma padronizada, a expansão foi acompanhada de um plano estruturado de capacitações operacionais. A equipe da Ouvidoria, em conjunto com os idealizadores técnicos da ferramenta, ministrou cursos nas sedes das Coordenadorias Regionais da Secretaria de Administração Penitenciária, orientando os

5 Os autores registram agradecimento ao Secretário da Administração Penitenciária de São Paulo, Coronel Marcello Streifinger, pelo apoio e pela autonomia concedida à implementação do projeto. Estendem o reconhecimento à equipe da Ouvidoria da SAP/SP e Coordenadoria de Ensino pelo suporte técnico e contribuição estratégica à consolidação da ferramenta no estado.

servidores locais sobre as diretrizes de implantação, parametrização do sistema e gestão do atendimento automatizado.

Nesta etapa, o menu de opções evoluiu para atender demandas sistêmicas, diferenciando-se do modelo puramente operacional da unidade prisional. Enquanto as unidades focavam em rotinas locais (como *datas de saída temporária* ou recebimento de *Sedex*), o *chatbot* da Ouvidoria da SAP assumiu a função de orientador de serviços de abrangência estadual. A ferramenta passou a fornecer direcionamento para links oficiais (como *localizar familiar preso*) e instruções sobre procedimentos e documentação necessária (ex: *certidão de permanência carcerária*), além de padronizar a divulgação da *Lista Unificada de Jumbo*[6]. Essa camada estratégica garantiu que, independentemente da unidade de custódia, o familiar recebesse a orientação correta para acessar os sistemas da Secretaria.

Sob a ótica da governança de dados e do compliance público, a institucionalização do canal demandou a adequação rigorosa à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Para assegurar a segurança jurídica da iniciativa, a Ouvidoria da SAP/SP submeteu o fluxo de informações automatizadas à análise da Consultoria Jurídica da Procuradoria Geral do Estado. O Parecer CJ/SAP nº 376/2023 firmou o entendimento de que a prestação de informações institucionais e operacionais (como cadastro no rol de visitas e orientações documentais) atende ao interesse público e aos ditames da Lei de Execução Penal (LEP), estabelecendo parâmetros claros para a proteção de dados sensíveis e garantindo que a ferramenta operasse em estrita conformidade normativa.

4. ADOÇÃO NACIONAL PELA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS

A consolidação da ferramenta em âmbito estadual contribuiu para ampliar a visibilidade institucional da iniciativa, criando condições para sua apresentação em outros níveis de governança do sistema penal. Nesse contexto, a experiência foi compartilhada com a Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp), vinculada à Secretaria Nacional de Políticas Penais, o que abriu caminho para a análise de sua adaptação ao contexto da administração penitenciária federal. A partir desse diálogo institucional, iniciou-se, em novembro de 2024, o processo de implementação da ferramenta em âmbito nacional.

Nessa nova etapa, o sistema passou por ajustes estruturais destinados a ampliar sua capacidade de atendimento e a adequar seu funcionamento à diversidade organizacional dos sistemas penitenciários brasileiros. A ferramenta passou a operar como um ponto de acesso centralizado a informações institucionais, assumindo a função de um *hub* informacional voltado ao esclarecimento de dúvidas frequentes e à orientação de pessoas usuárias sobre serviços, direitos e canais institucionais de atendimento.

6 No contexto prisional brasileiro, a palavra “jumbo” refere-se ao conjunto de alimentos, produtos de higiene e outros itens permitidos que familiares ou pessoas autorizadas levam para a pessoa privada de liberdade durante as visitas.

Para viabilizar essa ampliação, a arquitetura de *intents* foi reorganizada de modo a realizar uma triagem inicial da demanda apresentada. Logo no início da interação, a pessoa usuária é convidada a indicar se busca informações relacionadas ao Sistema Penitenciário Federal (SPF) ou aos sistemas penitenciários estaduais. Essa etapa inicial de classificação permite direcionar a navegação para conjuntos específicos de informações, organizados conforme a estrutura federativa da execução penal no Brasil.

Quando selecionada a opção referente aos sistemas estaduais, o fluxo conduz a pessoa usuária à escolha da Unidade Federativa (UF), possibilitando o acesso a orientações específicas de cada estado. A organização das respostas prioriza temas recorrentes no atendimento institucional, incluindo aspectos jurídicos, administrativos e assistenciais relacionados à execução penal.

No caso da Onasp, o menu informacional foi estruturado com ênfase em eixos relacionados à garantia de direitos e aos mecanismos de controle institucional. Entre as orientações disponibilizadas encontram-se informações sobre temas como indulto e comutação de pena, acesso ao auxílio-reclusão, encaminhamento à assistência jurídica gratuita por meio das Defensorias Públicas, bem como a indicação de canais formais de manifestação e denúncia, incluindo o direcionamento à plataforma FalaBR.

Com essa ampliação, a ferramenta deixou de se limitar a um instrumento voltado exclusivamente ao atendimento operacional de uma unidade prisional específica, passando a integrar um arranjo mais amplo de disseminação de informações públicas no campo da execução penal. Nesse sentido, sua utilização passou a dialogar com iniciativas institucionais voltadas ao fortalecimento da transparência administrativa, à ampliação do acesso à informação e à qualificação dos canais de comunicação entre a administração penitenciária e a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso descrito neste relato de experiência evidencia como a incorporação progressiva de soluções tecnológicas pode contribuir para a reorganização dos fluxos informacionais no sistema prisional. A iniciativa teve origem em necessidades operacionais identificadas no cotidiano de unidades prisionais da região noroeste do estado de São Paulo, foi testada e aprimorada no contexto da Penitenciária I de Pirajuí e, posteriormente, institucionalizada pela Ouvidoria da Secretaria da Administração Penitenciária. Em etapa subsequente, a experiência foi adaptada para o contexto da Secretaria Nacional de Políticas Penais, ampliando seu escopo de atuação para uma dimensão nacional.

Ao longo desse processo, observou-se que a adoção do *chatbot* não se configurou apenas como a introdução de uma ferramenta tecnológica, mas como um mecanismo de reorganização das práticas de comunicação institucional. A sistematização de respostas, a estruturação de fluxos padronizados de informação e a possibilidade de registro das interações contribuíram para qualificar o atendimento ao público,

especialmente no que se refere à disponibilização de orientações institucionais de caráter geral.

A experiência também evidencia o papel que interfaces conversacionais podem desempenhar no fortalecimento de práticas de governança informacional no setor público. No âmbito das ouvidorias, a automação de respostas para dúvidas recorrentes tende a favorecer a organização das demandas recebidas, permitindo que as equipes concentrem esforços em situações que exigem análise individualizada ou tratamento mais complexo. Dessa forma, a tecnologia atua como instrumento complementar à atuação humana, contribuindo para a qualificação dos canais institucionais de escuta e resposta.

Outro aspecto relevante diz respeito à possibilidade de replicação e adaptação da solução em diferentes níveis de gestão do sistema penal. A expansão do modelo, inicialmente concebido para atender demandas locais, demonstra que experiências originadas em contextos operacionais podem servir de base para iniciativas institucionais mais amplas quando acompanhadas de processos de sistematização, validação e governança.

Por fim, o relato reforça que a incorporação de tecnologias digitais no setor público demanda não apenas infraestrutura técnica, mas também atenção às dimensões organizacionais, normativas e comunicacionais que estruturam a prestação de serviços à sociedade. Nesse sentido, a experiência apresentada contribui para o debate sobre o papel da transformação digital no campo da execução penal, indicando caminhos possíveis para o aprimoramento dos mecanismos de transparência, acesso à informação e relacionamento institucional com o público.

REFERÊNCIAS

BOVENS, Mark. *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*. **European Law Journal**, Oxford, v.13, n4, p.447-468, 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Ouvidorias públicas e participação social**. Brasília, DF: CGU, 2021.

FEINE, J.; GNEWUCH, U.; MAEDCHE, A. *A taxonomy of social cues for conversational agents*. ***International Journal of Human-Computer Studies,*** v. 132, p. 138-161, 2019.

JANSSEN, M.; KUK, G. *The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance*. ***Government Information Quarterly,*** v. 33, n. 3, p. 371-377, 2016.

LESTER, J. *et al*. ***Conversational Agents***. Cambridge: MIT Press, 2004.

MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. *The second wave of digital-era governance*. ***Philosophical Transactions of the Royal Society A,*** London, v. 371, n. 1987, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal accountability in new democracies*. ***Journal of Democracy***, Washington, DC, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

OECD. ***Public Integrity Handbook***. Paris: OECD Publishing, 2018.

OECD. ***Digital Government Index: 2019 results***. Paris: OECD Publishing, 2020.

SÃO PAULO. Secretaria de Administração Penitenciária. **Coordenadoria de Execução Penal da Região Noroeste do Estado**. São Paulo, [s. d.]. Disponível em:< https://shre.ink/LGvJ>. Acesso em: 04 fev. 2026.

SHNEIDERMAN, B. *et al*. ***Designing the User Interface*: *strategies for effective human-computer interaction***. 6ª ed. Boston: Pearson, 2016.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

OS CONSELHOS DA COMUNIDADE DA EXECUÇÃO PENAL COMO ALIADOS DOS SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

LOS CONSEJOS DE LA COMUNIDAD DE LA EJECUCIÓN PENAL COMO ALIADOS DE LOS SERVIDORES DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Submetido em: 28/02/2025 - **Aceito** em: 09/04/2025

ANDREY LYNCOM SOARES BENTO[1]

RESUMO

Os Conselhos da Comunidade da Execução Penal podem ser aliados dos servidores do sistema prisional, que também sofrem com as mazelas desse ambiente. A pesquisa, de abordagem bibliográfica dedutiva, investiga essa relação, evidenciando a relevância dos Conselhos na valorização dos profissionais. Os servidores, como policiais penais e agentes administrativos, integram uma estrutura historicamente desvalorizada, o que impacta a qualidade do trabalho e o tratamento aos detentos. O estudo conclui que a atuação dos Conselhos contribui para capacitação, melhores condições laborais e maior engajamento dos servidores, refletindo na eficiência do sistema prisional e no cumprimento legal, favorecendo um ambiente mais digno e humanizado.

Palavras-chave: Conselhos da Comunidade. Polícia Penal. Sistema penitenciário.

RESUMEN

Los Consejos de la Comunidad de la Ejecución Penal pueden ser aliados de los servidores del sistema penitenciario, quienes también enfrentan las deficiencias estructurales y el desinterés social. La investigación, de enfoque bibliográfico deductivo, analiza esta relación, destacando la importancia de los Consejos en la valorización de estos profesionales. Policías penitenciarios y agentes administrativos forman parte de una estructura históricamente desvalorizada, lo que afecta la calidad del trabajo y el trato a los reclusos. El estudio concluye que la actuación efectiva de los Consejos contribuye a la capacitación, mejores condiciones laborales y mayor compromiso de los servidores, lo que impacta positivamente en la eficiencia del sistema penitenciario y en el cumplimiento de las normas, promoviendo un ambiente más digno y humanizado.

Palabras clave: *Consejos de la Comunidad. Policía Penal. Sistema penitenciario.*

INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro enfrenta uma série de desafios que afetam tanto a população carcerária quanto os profissionais que atuam diretamente na execução penal. A superlotação das unidades prisionais, a precariedade das condições estruturais e a insuficiência de políticas públicas eficazes contribuem para um ambiente marcado por

1 Graduação em Direito (UFSC). Pós-graduação em Direito Penal Econômico (PUC-MG) e em Direito de Execução Penal (Centro de Ensino Integrado). Mestrado em Direito (UFSC). Atua como Advogado, Professor Universitário e Coordenador do Curso de Direito (Faculdade Estácio de Sá Florianópolis/SC). **E-MAIL:** andreylyncon@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0000-8366-1629.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

violações de direitos humanos e insalubridade. Dentro desse contexto, os servidores penitenciários lidam com sobrecarga de trabalho, altos índices de violência e dificuldades para garantir a segurança e a ordem no interior das prisões (Machado *et al*., 2023).

O reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, evidencia a necessidade de reformas estruturais para garantir a dignidade dos detentos e melhores condições de trabalho para os servidores.

A partir disso, o ideário transformador materializou-se no Plano Nacional para o Enfrentamento do ECI, que propõe diretrizes para superar essa crise, destacando a importância da articulação entre diferentes órgãos e instâncias da sociedade civil, como os Conselhos da Comunidade, bem como a valorização dos servidores do sistema.

Diante desse contexto, este estudo analisa o papel dos Conselhos da Comunidade como agentes estratégicos na promoção de melhores condições de trabalho para os servidores do sistema prisional, com ênfase nos Policiais Penais. A pesquisa concentra-se no período subsequente à decisão do STF sobre o ECI, investigando como esses órgãos podem contribuir para a implementação efetiva de políticas públicas voltadas aos servidores penitenciários.

O objetivo central da pesquisa é compreender como os Conselhos da Comunidade podem atuar como aliados dos Policiais Penais na busca por melhores condições de trabalho e por um sistema prisional mais eficiente para a classe. Especificamente, pretende-se analisar os principais desafios enfrentados por esses servidores e identificar ações concretas que os Conselhos podem desenvolver para mitigar essas dificuldades.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica e análise documental, utilizando como referência normativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), relatórios oficiais de órgãos públicos e estudos acadêmicos sobre políticas prisionais.

Para alcançar os objetivos, o artigo foi estruturado em três capítulos. O primeiro trata dos Conselhos da Comunidade, apresentando informações essenciais para a compreensão desse órgão da execução penal e das atividades desenvolvidas por ele. O segundo capítulo trata dos servidores do sistema carcerário, em especial os integrantes da Polícia Penal, bem como os problemas por eles enfrentados no exercício da profissão. Por fim, o terceiro capítulo traz uma análise de como os Conselhos da Comunidade podem atuar como aliados na busca por soluções para as dificuldades vivenciadas pelos servidores do sistema prisional.

1. OS CONSELHOS DA COMUNIDADE NA EXECUÇÃO PENAL

1.1 Aspectos introdutórios da execução penal e do Conselho da Comunidade

A prisão e o sistema prisional, apesar de suas falhas e contradições, continuam a ser amplamente adotados e, ao que tudo indica, não há, no cenário político atual, um movimento significativo para sua extinção global. Ainda que frequentemente questionados, a pena de prisão e o sistema carcerário persistem em quase todo o mundo, sustentando-se em propósitos declarados, como retributividade, prevenção e conciliação, e em objetivos não declarados, como controle social e exclusão de determinados grupos sociais (Bissoli Filho, 2010).

A suposta função ressocializadora da pena privativa de liberdade raramente se concretiza, pois o próprio sistema não oferece condições para a reintegração dos indivíduos à sociedade. Em vez disso, perpetua uma lógica punitiva e excludente, desumanizando as pessoas privadas de liberdade e comprometendo o respeito a seus direitos fundamentais.

Além disso, o impacto negativo do sistema prisional não se restringe apenas às pessoas encarceradas. Ele se estende a todos que dele fazem parte, incluindo os servidores penitenciários, que enfrentam condições de trabalho precárias, desafios estruturais significativos e a constante ausência de valorização e capacitação adequada.

Apesar das críticas pertinentes ao modelo carcerário, é fundamental buscar melhorias para aqueles que sofrem seus efeitos deletérios, tanto para as pessoas privadas de liberdade quanto para os profissionais que atuam no sistema.

Nesse contexto, a Lei de Execução Penal (LEP) instituiu diversos mecanismos de fiscalização e controle para coibir ilegalidades e abusos, além de possibilitar auxílios aos executores da norma. Entre esses mecanismos, destacam-se os órgãos da execução penal, previstos no artigo 61 da LEP, com atribuições específicas para garantir a efetividade da legislação e a proteção dos direitos das pessoas envolvidas no sistema prisional.

Os Conselhos da Comunidade, nesse sentido, desempenham um papel crucial, não como meros validadores do sistema carcerário, mas como agentes estratégicos de transformação social, atuando para a garantia da justiça e do cumprimento da LEP, com o respaldo da sociedade civil.

Embora a LEP tenha sido promulgada antes da Constituição de 1988, já incorporava em seu artigo 4º uma perspectiva participativa, estabelecendo que “[o] Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança” (Brasil, 1984). A exposição de motivos da legislação reforça essa ideia ao destacar que o funcionamento adequado do sistema prisional e penal depende de uma participação ativa e contínua da sociedade.

Embora tenham sido instituídos há quase 40 anos, os Conselhos da Comunidade ainda são subutilizados e, em muitas comarcas do país, sequer foram implementados. A LEP regulamentou sua criação de forma

genérica, atribuindo ao juízo da execução a responsabilidade por sua instauração, incluindo a participação de magistrados, conforme disposto nos artigos 80 e 81. Na prática, no entanto, a implementação desses Conselhos tem sido falha, comprometendo sua atuação e eficácia (Brasil, 2021).

Os Conselhos são concebidos como instâncias de mediação entre a sociedade civil intramuros e a sociedade extramuros[2], com o objetivo de assegurar o cumprimento da LEP e a proteção dos direitos fundamentais de todas as pessoas atingidas. Nesse sentido, sua função extrapola a simples fiscalização, função primária dos Conselhos, permitindo a formulação e a execução de ações concretas que promovam melhorias no sistema prisional e nas condições de trabalho dos servidores penitenciários.

Nesse sentido, os Conselhos da Comunidade são órgãos compostos por representantes de entidades da sociedade civil, com a finalidade de promover uma interação entre a população carcerária e a sociedade livre. Seu propósito é contribuir para a efetivação da LEP e para a garantia dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, resultando na construção do acesso à justiça — aqui interpretado, de forma restritiva, como o cumprimento da norma.

A visão de um órgão politicamente participativo e instrumentador de transformação perpassa primeiramente por sua constituição, com base na própria legislação de execução penal, a qual é clara em determinar que em cada comarca deverá instituir um Conselho da Comunidade próprio.

A relevância desses Conselhos foi reconhecida pelo CNJ, que, em 2023, publicou um estudo que mapeou sua presença no Brasil e identificou a existência de 404 Conselhos ativos. No entanto, ao comparar esse número com as 2.503 comarcas da Justiça Estadual, percebe-se que apenas 16% das comarcas possuem Conselhos formalmente instituídos, o que demonstra um claro descumprimento da legislação. Além disso, 39% desses Conselhos não possuem atuação contínua, apresentando períodos de inatividade ao longo de sua existência (Brasil, 2021).

A baixa implementação e o funcionamento irregular desses Conselhos revelam um descompasso entre a legislação e a realidade prática, o que pode comprometer seu potencial de transformação no sistema prisional. O desconhecimento do órgão por parte da sociedade civil e dos próprios agentes públicos agrava essa situação, o que pode dificultar a sua efetivação e a sua redução de impacto. Assim, é essencial fortalecer a presença e a atuação dos Conselhos da Comunidade, ampliando sua capilaridade e promovendo maior engajamento da sociedade no enfrentamento dos desafios do sistema penitenciário brasileiro.

A partir desse diagnóstico, o tema ganhou grande espaço e relevância dentro do Plano Pena Justa, iniciativa que prevê 51 ações e 306 metas até 2027 (Brasil, 2025). O objetivo do plano é combater a

2 Utilizo o termo “sociedade extramuros” para destacar que as pessoas aprisionadas não são alheias à sociedade, mas integram seu tecido social, uma vez que estão sujeitas às normas e ao poder do Estado. Essa concepção dialoga com a noção de crime como um fato social inerente à convivência humana, conforme estabelecido por Durkheim.

superlotação, melhorar a infraestrutura, fortalecer a reintegração social e assegurar a continuidade das mudanças no sistema prisional, fazendo dos Conselhos da Comunidade aliados importantes para a implementação dessas transformações.

1.2 Atribuições e formas de atuação dos Conselhos da Comunidade

Os Conselhos da Comunidade representam um componente fundamental no sistema de execução penal, viabilizando a participação ativa da sociedade na promoção de melhorias e no fortalecimento do acesso à justiça no sistema prisional.

Suas atribuições foram estabelecidas pela LEP, que, em seu artigo 81 (Brasil, 1984), determina quatro funções essenciais: (i) realizar visitas periódicas aos estabelecimentos penais; (ii) entrevistar as pessoas privadas de liberdade; (iii) elaborar e encaminhar relatórios das inspeções ao juízo da execução penal e ao Conselho Penitenciário; e (iv) mobilizar recursos materiais e humanos para aprimorar a assistência prestada às pessoas encarceradas.

Ao longo dos anos, diversas normativas buscaram complementar e regulamentar as atividades dos Conselhos da Comunidade, como a Resolução nº 10, de 8 de novembro de 2004, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Brasil, 2004), e a Cartilha dos Conselhos da Comunidade, publicada pelo Ministério da Justiça (Brasil, 2008).

No que se refere ao escopo de atuação dos Conselhos, é possível classificá-lo em três modelos principais: fiscalizatório, assistencial e educacional.

O modelo fiscalizatório corresponde à função primária dos Conselhos da Comunidade, alinhando-se às disposições da LEP. Nesse sentido, os Conselhos atuam como órgãos de fiscalização do sistema prisional, promovendo inspeções *in loco*, que devem ocorrer, no mínimo, uma vez por mês, e que resultam em relatórios técnicos encaminhados às autoridades competentes para subsidiar a tomada de decisões e políticas públicas.

Inicialmente, os Conselhos da Comunidade foram concebidos predominantemente como órgãos auxiliares do Estado na fiscalização do sistema prisional, o que gerou críticas quanto ao seu caráter meramente simbólico dentro da estrutura da execução penal. No entanto, quando realizada de forma rigorosa e sistemática, a atividade fiscalizatória desempenha um papel fundamental na avaliação abrangente das condições de cumprimento da pena, o que abrange desde a infraestrutura dos estabelecimentos prisionais até as necessidades das pessoas privadas de liberdade e a análise das condições de trabalho dos servidores. Para que essa função seja realmente eficaz, os Conselhos devem ir além da mera produção de relatórios, acompanhando a implementação das medidas recomendadas e exigindo providências diante da inação estatal.

Em resposta às omissões e dificuldades estruturais do sistema prisional, o legislador incluiu, no último inciso do artigo 81 da LEP (Brasil, 1984), a possibilidade de os Conselhos da Comunidade assumirem um papel mais ativo na solução dos problemas detectados, consolidando o

modelo assistencial. Essa função não se restringe apenas às assistências previstas nos artigos 10 a 27 da LEP (Brasil, 1984), que abrangem assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, mas também inclui a obtenção de recursos humanos. Esse aspecto é fundamental, pois reforça a necessidade de fiscalização e promoção de melhorias não apenas para as pessoas privadas de liberdade, mas também para os servidores que atuam no sistema prisional. Afinal, se os servidores e os Policiais Penais estiverem bem e devidamente valorizados, isso terá um impacto direto na qualidade do cumprimento da pena, contribuindo para a efetividade da norma de execução penal e promovendo, consequentemente, um acesso à justiça em sentido estrito.

Para que esse modelo seja efetivo, é essencial o envolvimento da sociedade civil, que muitas vezes se mantém distante das questões penitenciárias, exceto quando o objetivo é endurecer políticas punitivas. A superação desse distanciamento é um dos desafios centrais dos Conselhos da Comunidade, que podem desempenhar um papel estratégico na sensibilização da população e na construção de uma visão mais humanizada sobre o sistema prisional.

Nesse sentido, surge o modelo educacional, que visa aproximar a sociedade da realidade carcerária, bem como dos trabalhadores que atuam no sistema prisional, a fim de combater estigmas e fomentar uma compreensão mais ampla sobre as deficiências do sistema prisional. De acordo com Daufemback (2010), os Conselhos da Comunidade desempenham um papel essencial na redução do isolamento institucional das unidades prisionais, promovendo maior transparência sobre sua gestão e incentivando práticas de reintegração social para os apenados. Acrescenta-se, ainda, que os Conselhos da Comunidade desempenham um papel fundamental na sensibilização dos servidores sobre as implicações da desumanização das pessoas privadas de liberdade. Ao promover essa compreensão, o órgão contribui para a conscientização de que a precarização das condições prisionais não afeta apenas os detentos, mas repercute em toda a sociedade, uma vez que a violência tende a se perpetuar de forma cíclica. Dessa forma, os Conselhos não apenas fiscalizam e prestam assistência, mas também contribuem para a transformação da cultura punitiva e para a formulação de políticas mais eficazes no campo da execução penal.

No contexto da ADPF 347, os Conselhos da Comunidade assumem uma função ainda mais relevante, atuando como intermediários entre a sociedade civil e as autoridades penitenciárias para a implementação das diretrizes do Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional (Brasil, 2025). Suas atribuições incluem a fiscalização das condições carcerárias, o incentivo à adoção de penas alternativas e o fomento de iniciativas voltadas à reintegração social da população prisional.

2. SERVIDORES DO SISTEMA PRISIONAL

Os servidores do sistema prisional desempenham um papel fundamental na manutenção da ordem, disciplina e garantia dos direitos

dentro das unidades prisionais brasileiras. No entanto, sua atuação é permeada por desafios estruturais, institucionais e psicossociais que afetam diretamente sua saúde física e mental, além de comprometer a eficiência do sistema penitenciário como um todo.

Entre as diversas carreiras que atuam nesse cenário, como as da saúde, educação e segurança, destaca-se a Polícia Penal, cuja atuação vai além da segurança do estabelecimento prisional. Atualmente, suas atribuições envolvem também funções administrativas, financeiras, processos internos de gerenciamento, capacitação de servidores, entre outras atividades fundamentais para o funcionamento do sistema prisional.

A transformação dos agentes penitenciários em policiais penais, consolidada pela Emenda Constitucional nº 104/2019, representou uma mudança significativa na estrutura do sistema prisional brasileiro. Com essa alteração, buscou-se equiparar os policiais penais às demais forças de segurança pública, conferindo-lhes atribuições mais amplas e autonomia administrativa. Além disso, a mudança trouxe a necessidade de reorganização das políticas de gestão e capacitação, exigindo novas diretrizes para o aprimoramento das funções desempenhadas por esses profissionais (Brasil, 2019).

Apesar das expectativas criadas com a regulamentação da Polícia Penal, os impactos reais dessa transformação ainda são motivo de debate. Em termos estruturais, poucas mudanças concretas foram implementadas, e os desafios históricos da categoria persistem (Aronis, 2024).

A valorização profissional, a melhoria nas condições de trabalho e o fortalecimento da segurança dentro e fora das unidades prisionais continuam sendo demandas não plenamente atendidas. Além disso, a falta de investimentos na capacitação contínua e a indefinição sobre a regulamentação plena da carreira reforçam a percepção de que a mudança foi mais formal do que efetiva (Brasil, 2025).

A perspectiva de mudança, embora promissora, ainda enfrenta barreiras institucionais e operacionais. A transição de agentes para policiais penais trouxe novas responsabilidades, mas sem a devida contrapartida em recursos e estrutura. O reconhecimento da categoria como força de segurança pública deveria resultar em melhorias concretas, como melhores condições salariais, aumento de efetivo e investimentos em formação, mas, na prática, muitas dessas mudanças ainda não ocorreram de maneira satisfatória (Aronis, 2024). Isso reforça a necessidade de políticas públicas que garantam a efetividade dessa transformação.

Embora a alteração da nomenclatura represente um avanço no reconhecimento da importância dos profissionais do sistema prisional, os desafios enfrentados por esses servidores permanecem praticamente inalterados. A superlotação carcerária, a precariedade da infraestrutura, os riscos à integridade física e mental e a ausência de suporte governamental efetivo continuam sendo questões centrais que impactam diretamente sua atuação (Pereira *et al*., 2024).

Logo, trata-se de uma situação que exige atenção e ações de mudança, sob o risco de intensificar a violência e agravar as mazelas em um sistema já saturado.

2.1 Os problemas enfrentados no sistema pelos servidores

Os policiais penais no Brasil enfrentam uma série de desafios que comprometem não apenas a eficácia do sistema prisional, mas também sua saúde física e mental. A superlotação carcerária é um dos problemas mais críticos. Dados indicam que a proporção de policiais penais em relação ao número de pessoas privadas de liberdade (PPL) é de um para nove (Toquarto; Barbosa, 2020), muito aquém da recomendação de um para cinco estabelecida pelo Conselho Nacional de Políticas Penais e Penitenciárias (Brasil, 2009). Essa desproporção resulta em sobrecarga de trabalho, dificultando a manutenção da ordem e aumentando o risco de incidentes violentos.

A infraestrutura precária das unidades prisionais agrava ainda mais a situação. A falta de equipamentos de segurança adequados, como coletes à prova de balas e rádios comunicadores eficientes, expõe os policiais penais a riscos constantes. Além disso, a ausência de materiais básicos e de condições estruturais inadequadas, como a falta de salas de descanso, compromete a segurança e a eficiência no desempenho de suas funções (Machado *et al*., 2023).

O ambiente de trabalho adverso e a exposição contínua a situações de tensão contribuem para o adoecimento mental desses profissionais. Estudos revelam que mais da metade dos policiais penais relata aumento de sentimentos de medo, desesperança e estresse, além de transtornos de ansiedade (Lourenço, 2010). Entretanto, apenas uma pequena parcela recebe apoio institucional adequado para lidar com essas questões, evidenciando a necessidade urgente de políticas de saúde mental direcionadas (Oliveira; Ribeiro, 2024).

A falta de treinamentos regulares e de capacitação específica também impacta negativamente a atuação dos policiais penais. Sem uma formação contínua e adequada, esses profissionais enfrentam dificuldades para lidar com as complexidades do ambiente prisional, o que pode resultar em abordagens inadequadas e aumento das tensões dentro das unidades (Tschiedel Monteiro, 2013).

Além disso, a ausência de planos de carreira estruturados e a desvalorização profissional contribuem para a alta rotatividade e a insatisfação no trabalho. A precarização das atividades, caracterizada por sobrecarga de trabalho, baixa remuneração e assédio moral, leva ao adoecimento e, em casos extremos, ao suicídio (Lourenço, 2010). Esses fatores não apenas afetam a saúde dos policiais penais, mas também comprometem a segurança e a eficácia do sistema prisional como um todo.

A violência institucional dentro dos presídios também é um fator de grande preocupação. O uso excessivo da força e a falta de protocolos claros para mediação de conflitos geram um ambiente de hostilidade entre policiais penais e detentos, mas também entre os próprios policiais penais, aumentando as tensões no sistema prisional (Brasil, 2025).

Outro ponto sensível enfrentado pelos policiais penais, especialmente mulheres, é a falta de canais seguros para denúncia de assédios e discriminação dentro do ambiente de trabalho. A ausência de protocolos específicos para tratar dessas questões compromete a dignidade dos servidores e a qualidade do ambiente laboral (Machado *et al*., 2023).

A exposição constante a condições adversas faz com que muitos policiais penais desenvolvam problemas de saúde física, como hipertensão e doenças osteomusculares. O trabalho em escalas extenuantes e a falta de períodos adequados de descanso agravam essa situação (Brasil, 2025).

O Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) poderia ser um instrumento essencial para a valorização dos servidores e a melhoria das condições de trabalho no sistema prisional. No entanto, os recursos têm sido direcionados prioritariamente para obras de infraestrutura, com foco na construção e ampliação de vagas, deixando em segundo plano aspectos fundamentais como a qualificação e o bem-estar dos policiais penais (Brasil, 2025).

A necessidade de fortalecer as Escolas de Serviços Penais também se destaca como uma medida urgente. A oferta de cursos de formação continuada e a atualização curricular são essenciais para que os policiais penais possam atuar de forma mais qualificada e integrada com as diretrizes da LEP (Brasil, 2025).

A sociedade e os formuladores de políticas públicas devem reconhecer a importância dos policiais penais na estrutura do sistema de justiça criminal. A falta de investimentos e a precarização dessa carreira impactam diretamente na qualidade do serviço prestado e na segurança pública como um todo.

Diante dos desafios persistentes enfrentados pelos policiais penais, torna-se urgente a adoção de medidas estruturantes que promovam não apenas melhores condições de trabalho, mas também o reconhecimento institucional dessa categoria como essencial à efetivação da política penal. Conforme apontado no Plano Pena Justa, a desvalorização dos servidores e a ausência de investimentos consistentes em saúde, capacitação e condições adequadas de exercício profissional são entraves que comprometem o funcionamento do sistema prisional como um todo (Brasil, 2025).

Entre as ações prioritárias, destaca-se o investimento em infraestrutura com foco na redução da superlotação, o que contribui diretamente para a segurança e a eficácia das atividades dos policiais penais. Soma-se a isso a necessidade de aquisição de equipamentos de proteção individual e coletiva, fundamentais para garantir a integridade física no exercício da função. A implementação de programas de saúde mental, com acompanhamento psicológico contínuo, é igualmente imprescindível, dado o alto nível de estresse e adoecimento psíquico da categoria. Além disso, a criação de planos de carreira estruturados, com critérios objetivos de progressão e valorização funcional, e a revisão curricular dos cursos de formação — com a inclusão de disciplinas sobre direitos humanos, resolução pacífica de conflitos e mediação — são medidas que alinham a atuação dos policiais penais às

diretrizes constitucionais de dignidade e profissionalismo. Essas ações, articuladas, representam não apenas um avanço técnico, mas também um compromisso político com a superação do ECI nas prisões brasileiras.

O reconhecimento dos desafios enfrentados pelos policiais penais é um passo essencial para a construção de um sistema prisional mais eficiente e humanizado. O fortalecimento dessa categoria, por meio de políticas públicas eficazes, impacta não apenas a qualidade de vida desses profissionais, mas também o próprio funcionamento do sistema de justiça criminal no Brasil.

3. OS CONSELHOS DA COMUNIDADE DA EXECUÇÃO PENAL COMO UM ALIADO DOS SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Os Conselhos da Comunidade podem desempenhar um papel essencial na promoção de melhores condições de trabalho para os servidores penitenciários, atuando como catalisador na superação de problemas (Bento, 2024).

Moura (2023) destaca que a participação social tem se tornado um mecanismo relevante na governança prisional, permitindo que diferentes atores colaborem para reduzir as adversidades enfrentadas pelos agentes penitenciários. Entre os desafios enfrentados pelos servidores estão a sobrecarga de trabalho, a escassez de recursos e a precariedade das condições estruturais das unidades prisionais. Nesse contexto, os Conselhos podem intervir na formulação de políticas públicas que visem melhorar o ambiente laboral e garantir direitos básicos aos trabalhadores do sistema prisional, com vistas à ideia de que a valorização dos servidores e Policiais Penais melhora as condições das PPL, fortalece a execução penal e garante um acesso mais efetivo à justiça.

Além disso, os Conselhos da Comunidade podem atuar como mediadores na comunicação entre os servidores penitenciários e os órgãos do Estado, reduzindo conflitos institucionais e promovendo um espaço de diálogo para a resolução de problemas. Ferreira (2014) aponta que um dos principais entraves à melhoria das condições de trabalho dos servidores e Policiais Penais é a falta de canais institucionais eficazes para que suas demandas sejam ouvidas. Ao encaminhar relatórios detalhados sobre a realidade prisional, os Conselhos podem amplificar as reivindicações dos servidores e contribuir para a implementação de medidas que aumentem a segurança, a valorização profissional e o suporte psicossocial para esses trabalhadores.

Outro aspecto fundamental é a atuação dos Conselhos da Comunidade na captação de investimentos e na busca por melhorias na infraestrutura das unidades prisionais. Conforme aponta o relatório do CNJ (Brasil, 2021), muitas prisões no Brasil operam em condições insalubres, com instalações precárias e equipamentos de segurança inadequados, comprometendo tanto a integridade das PPL quanto a segurança dos servidores. Nesse contexto, os Conselhos desempenham um papel estratégico ao fomentar junto ao poder público a destinação de recursos voltados a reformas e modernizações, a fim de assegurar um ambiente mais seguro e funcional para o trabalho dos Policiais Penais.

Além disso, ao estabelecer parcerias com entidades públicas, privadas e organizações não governamentais, esses órgãos podem viabilizar doações e implementação de projetos que atendam às demandas específicas das unidades prisionais, contribuindo para a melhoria do sistema como um todo.

A capacitação profissional dos servidores penitenciários também pode ser fomentada pelos Conselhos da Comunidade, uma vez que a formação continuada é um dos pilares para a valorização desses profissionais. Moura (2023) argumenta que a falta de treinamento adequado compromete a eficácia do trabalho dos agentes e aumenta os riscos de conflitos dentro das unidades prisionais. Os Conselhos podem intermediar parcerias com universidades e instituições especializadas para oferecer cursos de atualização, treinamentos sobre mediação de conflitos e técnicas de segurança e contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão prisional.

Além do suporte técnico e estrutural, os Conselhos da Comunidade podem desempenhar um papel crucial na assistência psicológica aos servidores penitenciários. A exposição diária à violência, a superlotação e as condições degradantes do sistema carcerário impactam diretamente a saúde mental desses profissionais. O relatório do CNJ (Brasil, 2021) aponta que o índice de transtornos psicológicos entre agentes penitenciários é alarmante, com muitos profissionais desenvolvendo quadros de ansiedade, depressão e síndrome de *Burnout*. Os Conselhos podem atuar na criação de programas de acompanhamento psicológico, grupos de escuta e palestras sobre saúde mental, o que contribui para a qualidade de vida desses trabalhadores.

Outro fator que deve ser considerado é a proteção dos servidores penitenciários contra represálias e ameaças, especialmente em unidades prisionais dominadas por organizações criminosas. Moura (2023) ressalta que a fragilidade das políticas de segurança para os Policiais Penais os torna alvos frequentes de retaliações dentro e fora do ambiente de trabalho. Os Conselhos da Comunidade podem reivindicar junto às autoridades a implementação de medidas de proteção mais eficazes, como a adoção de protocolos de segurança reforçados, sistemas de monitoramento mais avançados e políticas de realocação de servidores em risco.

A atuação dos Conselhos da Comunidade também pode ser estendida para a promoção de iniciativas que incentivem a humanização do ambiente prisional, fator que impacta diretamente na dinâmica de trabalho dos servidores. Ferreira (2014) destaca que um sistema prisional mais organizado e menos conflituoso reduz o nível de tensão dentro das unidades, o que proporciona melhores condições para o exercício das funções dos agentes. Ao incentivar a adoção de penas alternativas, a ampliação de atividades educativas e laborais para os internos e a implementação de medidas de reintegração social, os Conselhos podem contribuir para a criação de um ambiente mais equilibrado e menos violento, beneficiando tanto os detentos quanto os servidores penitenciários.

Além disso, os Conselhos da Comunidade podem se envolver na fiscalização e controle de políticas de gestão prisional, afim de

assegurar que as diretrizes estabelecidas pelo Estado sejam efetivamente implementadas. O relatório do CNJ (Brasil, 2021) aponta que muitas medidas destinadas à melhoria das condições carcerárias acabam não sendo executadas devido à falta de fiscalização e acompanhamento. Os Conselhos podem atuar na cobrança por maior transparência na gestão dos recursos destinados ao sistema prisional e garantir que os investimentos realmente atendam às necessidades dos servidores e dos internos.

A valorização profissional dos Policiais Penais também pode ser impulsionada por meio da atuação dos Conselhos da Comunidade. A categoria enfrenta altos índices de desvalorização social e profissional, sendo frequentemente negligenciada nas discussões sobre segurança pública. Moura (2023) ressalta que o reconhecimento do trabalho dos servidores penitenciários é fundamental para a motivação e o comprometimento com suas funções. Os Conselhos podem organizar campanhas de conscientização sobre a importância do trabalho dos policiais, promover debates sobre sua inclusão em políticas de segurança pública mais abrangentes e incentivar a criação de mecanismos de reconhecimento profissional, como bonificações e planos de carreira mais estruturados.

Por fim, a cooperação entre os Conselhos da Comunidade e os servidores penitenciários pode resultar em um sistema prisional mais eficiente e menos caótico. A execução penal no Brasil enfrenta desafios complexos, que exigem soluções integradas e participativas. A interação entre sociedade civil e sistema penitenciário pode gerar avanços significativos na humanização das prisões e na melhoria das condições de trabalho de todos os servidores, reverberando em todo o sistema. Dessa forma, ao atuarem como parceiros estratégicos dos servidores penitenciários, os Conselhos da Comunidade desempenham um papel essencial na construção de um modelo de gestão prisional mais equilibrado, seguro e eficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender como os Conselhos da Comunidade podem atuar como aliados dos servidores do sistema penitenciário, com ênfase nos policiais penais, na busca por melhores condições de trabalho e por um sistema prisional mais eficiente. A análise realizada permite concluir que, apesar de historicamente direcionarem suas ações prioritariamente às pessoas privadas de liberdade, os Conselhos da Comunidade possuem potencial significativo para contribuir também com a valorização e o suporte aos profissionais que atuam na execução penal.

Os resultados evidenciam que os servidores do sistema prisional enfrentam desafios estruturais semelhantes aos que afetam a população carcerária: precariedade das instalações, insuficiência de recursos, sobrecarga de trabalho e invisibilidade social. Esses fatores impactam negativamente não apenas a saúde física e mental desses profissionais,

mas também a qualidade do serviço prestado e, consequentemente, a efetividade da execução penal como um todo.

A pesquisa demonstrou que a atuação dos Conselhos da Comunidade em benefício dos servidores pode se materializar em diferentes dimensões: na fiscalização das condições laborais, na captação de recursos para capacitação e melhoria da infraestrutura, na sensibilização da sociedade sobre a importância desses profissionais e na articulação institucional para a implementação de políticas públicas específicas. Essas ações, quando implementadas de forma sistemática e contínua, têm o potencial de promover transformações significativas no ambiente prisional.

Constatou-se, ainda, que o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, conforme previsto no Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, representa uma oportunidade estratégica para ampliar o escopo de atuação desses órgãos, incluindo os servidores como beneficiários diretos de suas ações.

É importante ressaltar, contudo, que a efetividade dessa atuação depende de diversos fatores, como a implementação dos Conselhos em todas as comarcas do país, a garantia de sua autonomia funcional e financeira, a capacitação de seus membros e o estabelecimento de canais de diálogo permanentes com as associações representativas dos servidores. Sem esses elementos, corre-se o risco de que as ações permaneçam pontuais e desarticuladas, com impacto limitado.

Como limitações deste estudo, destaca-se a escassez de pesquisas empíricas sobre a relação específica entre os Conselhos da Comunidade e os servidores do sistema penitenciário, o que sugere a necessidade de investigações futuras que possam documentar e avaliar experiências concretas nesse campo. Recomenda-se, ainda, a realização de estudos comparativos internacionais, que possam identificar boas práticas de participação da sociedade civil na valorização dos profissionais da execução penal em outros países.

Por fim, conclui-se que a construção de um sistema prisional mais humano, eficiente e alinhado aos princípios constitucionais requer o reconhecimento de que todos os atores envolvidos na execução penal – pessoas privadas de liberdade, servidores e sociedade civil – são igualmente importantes e merecem atenção. Os Conselhos da Comunidade, como espaços privilegiados de participação social, têm o potencial de promover esse reconhecimento e de contribuir para a superação dos desafios históricos que marcam o sistema penitenciário brasileiro, beneficiando não apenas os trabalhadores dos serviços penais, mas toda a sociedade.

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) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2024.

BENTO, Andrey Lyncon. **O Cárcere e o Conselho da Comunidade de Florianópolis**: uma análise do Órgão da Execução Penal Florianopolitano como catalisador do acesso à justiça e das garantias dos direitos das pessoas presas no Complexo da Agronômica entre 2016 a 2022. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2024.

BISSOLI FILHO, Francisco. **A sanção penal e suas espécies**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 76.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 213, de 9 de maio de 1983. Lei de **Execução Penal. Diário do Congresso Nacional**: Brasília, Seção 1, Suplemento B, p. 17, 1º jul. 1983. Disponível em:< https://shre.ink/xb9S>, Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 10227, 13 jul. 1984. Disponível em:<https://shre.ink/xb9D>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 10, de 8 de novembro de 2004. Estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade nas Comarcas dos Estados, nas Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e nas Seções Judiciárias da Justiça Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 48, 17 nov. 2004. Disponível em:< https://shre.ink/xb9s>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Cartilha Conselhos da Comunidade.** 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2008. 88 p. Disponível em: < https://shre.ink/xb9T>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 9, de 13 de novembro de 2009. Dispõe sobre a exigência mínima de presos por agentes em estabelecimentos penais destinados a presos provisórios e em regime fechado. **Diário Oficial da União***:* Brasília, DF, Seção 1, p. 54, 16 nov. 2009. Disponível em: <https://shre.ink/xb9c>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019. Altera o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 04 dez. 2019. Disponível em: <https://shre.ink/xb9n>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Os Conselhos da comunidade no Brasil**; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... *[et al.]*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: < https://shre.ink/xbH4>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade: Resolução CNJ nº 488 de 2023**; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... *[et al.]*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023a. Disponível em: <https://shre.ink/xbHO>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 347/DF.** Supremo Tribunal Federal, 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pena Justa - Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras ADPF 347.** Brasília: STF, 2025. Disponível em: <https://shre.ink/xbHZ>. Acesso em: 15 fev. 2025.

DAUFEMBACK, Valdirene. Questões sobre o contexto e a atuação dos Conselhos da Comunidade: a experiência da Região Sul. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Ouvidoria do Sistema Penitenciário. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade.** 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. Brasília: Depen/ Ospen, 2010, p. 67-88, p. 16.

FERREIRA, Jorge Chade. **Os Conselhos da Comunidade e a Reintegração Social**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LOURENÇO, Luiz Cláudio. Batendo a tranca: impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista de Estudos de Conflito Controle Social.** 2010; 3(10):11-31. Disponível em: <https://shre.ink/xbHM>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MACHADO, Marcos Vinicíus Diogo; FONSECA, Eliana Maria Heinle da; ALVES, Paulo Estevam Brites; HAHN, Jocelaine de Andrade; BITTENCOURT, Flávio Rômulo da Silva; VARGAS, Adriana de. Policial Penal E O Sistema Prisional. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, 2023, p. 12–78. Disponível em: < https://shre.ink/xbHB>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MOURA, Tatiana Whately de. **Ativismo e mudança institucionais nos Conselhos da Comunidade**: em busca da participação social no sistema prisional. 2023. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

OLIVEIRA, Graziella Lage; RIBEIRO, Adalgisa Peixoto. Violência no trabalho do policial penal: uma questão de hierarquia? **Cadernos de Saúde Pública**. 2024; 40(1): 2-5. Disponível em: <https://shre.ink/xblY>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PEREIRA, Francisco Carlos Maciel; FERNANDES, Carolina Dos Santos; GOMES, Anthony Kauã Costa; REGO, Camila Oliveira do; HONORATO, Lorena Guimarães Ferreira. Tensões e desafios na atuação do Policial Penal: uma revisão integrativa sob o estresse e a perspectiva da Psicologia: revisão integrativa. **Revista Direito, Desenvolvimento e Cidadania,** 3(1). 2-16. 2024. Disponível em: <https://shre.ink/xblh>. Acesso em: 15 jan. 2025.

TORQUATO, Cristiano Tavares; BARBOSA, Liliane Vieira Castro. O sistema penitenciário brasileiro e o quantitativo de servidores em atividade nos serviços penais: avanços e desafios. **Revista Brasileira de Execução Penal,** vol. 1, n.2, pp. 251-272, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/xbl7>. Acesso em: 09 jan. 2025.

TSCHIEDEL, Rubia Minuzzi; MONTEIRO, Janine Kieling. Prazer e sofrimento no trabalho das agentes de segurança penitenciária. **Estudos de Psicologia**. 2013; 18(3): 527-35. Disponível em: <https://shre.ink/xblS>. Acesso em: 07 jan. 2025.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CIDADANIA COMO EIXO CONSTITUTIVO DO PLANO ESTADUAL PENA JUSTA NO ESPÍRITO SANTO

SOCIAL PARTICIPATION: CITIZENSHIP AS A CONSTITUTIVE AXIS OF THE ESPÍRITO SANTO STATE FAIR SENTENCE PLAN

Submetido em: 27/02/2026 **- Aceito** em: 14/05/2026

JAQUELINE OLIVEIRA BAGALHO[1]
JULIANA CARNEIRO BOTELHO[2]
TAÍS DA ROCHA PINTO SILVA[3]
THAYNNÁ LOUREIRO DE OLIVEIRA[4]

RESUMO

Este relato de experiência apresenta a metodologia e os resultados da consulta pública realizada para a elaboração do Plano Estadual Pena Justa no Espírito Santo. A iniciativa foi conduzida a partir de abordagem qualitativa, estruturada por meio de consulta pública aberta em diferentes canais de participação, incluindo questionário eletrônico, escuta de grupos diretamente impactados pelo sistema penal e realização de assembleia pública aberta. Destaca-se a diversidade de propostas recebidas, resultado da ampla participação social de atores vinculados ao sistema penitenciário. O processo culminou na elaboração de um plano estadual com propostas alinhadas à realidade do estado e às diretrizes do plano nacional. O texto também discute os desafios relacionados à representatividade dos grupos participantes e à incorporação das contribuições no plano.

Palavras-chave: Participação Social. Consulta Pública. Representatividade.

ABSTRACT

This experience report presents the methodology and results of the public consultation conducted for the development of the State Plan Pena Justa in Espírito Santo. The initiative was carried out using a qualitative approach, structured through an open public consultation across different participation channels, including an online questionnaire, listening sessions with groups directly impacted by the penal system, and an open public assembly. The diversity of proposals received stands out, reflecting broad social participation from actors connected to the prison system. The process culminated in the development of a state plan with proposals aligned with the local context and the guidelines of the national plan. The text also discusses challenges related to the representativeness of participating groups and the incorporation of their contributions into the plan.

1 Graduação em Psicologia. Mestrado em Psicologia Social – Trabalho (UFES). Doutorado em Psicologia (UFES). Atua como Professora titular dos cursos de Graduação em Psicologia e Pós-Graduação em Segurança Pública - Universidade Vila Velha - ES/Brasil. **E-MAIL**: jaquelinebagalho@gmail.com. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0002-3544-8492.

2 Graduação em Serviço Social. Mestrado em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável. Atua como analista do Executivo - Serviço Social. **E-MAIL**: juliana.botelho@sejus.es.gov.br. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0002-3941-7474

3 Graduação em Psicologia. Mestranda em Psicologia Institucional. Atua como Assessora Técnica da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (ONASP). **E-MAIL:** taisrochapsilva@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0008-0479-5206

4 Graduação em Psicologia (UVV). Mestrado em Psicologia Institucional (UFES) – em andamento. Atua como Assessora Técnica do GABSEC/Senappen. **E-MAIL**: thaynnaloureiro1583@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0009-7022-1021

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

Keywords: *Social Participation. Fair Sentencing. Representativeness.*

INTRODUÇÃO

Em 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347[5], com o objetivo de denunciar as graves violações de direitos humanos nos presídios brasileiros. O documento evidenciou as condições degradantes e problemas estruturais persistentes no sistema penal brasileiro, resultando no descumprimento de preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

Em outubro de 2023, o STF realizou o julgamento da ADPF 347, ocasião em que reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro. Tal reconhecimento implica admitir a ocorrência de violações massivas e sistemáticas das garantias fundamentais, bem como a presença de déficits estruturais no funcionamento das prisões no Brasil, apontando para a necessidade de atuação conjunta dos poderes públicos e da sociedade civil para a superação desse quadro.

Neste contexto, o STF determinou a elaboração de um plano nacional voltado à reestruturação e superação de deficiências do sistema prisional, sob coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Surge, assim, o Plano Nacional "Pena Justa", que estabelece mais de 300 metas a serem cumpridas até 2027, orientando a formulação de políticas voltadas à humanização da pena, à redução da superlotação e ao aprimoramento das políticas penais.

O plano parte também do reconhecimento do marcador racial como elemento estruturante do sistema de justiça criminal e do encarceramento no Brasil. Nesse sentido, compreende o racismo não apenas como fator de desigualdade social, mas como eixo organizador de práticas punitivas e de exclusão, assumindo-o como referência para a formulação de políticas voltadas à reestruturação do sistema prisional.

A decisão previa também cada ente da federação deveria formular, espelhado no plano nacional, seus próprios planos e metas, considerando suas especificidades regionais. No Espírito Santo, esse processo representou uma oportunidade relevante de ampliar a participação social na discussão sobre as práticas de encarceramento no estado,

5 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (ADPF 347), ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 4 de outubro de 2023. Por unanimidade, o Plenário do STF reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, caracterizado pela violação massiva e persistente de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade — tais como o direito à integridade física, à alimentação, à saúde, à higiene, ao estudo e ao trabalho. A Corte determinou que a União, os Estados e o Distrito Federal, em articulação com o CNJ, elaborassem planos estruturais para enfrentar os problemas estruturais do sistema prisional, com monitoramento contínuo e aprovação do STF. Esses planos devem abranger questões como superlotação, entradas indevidas e permanências ilegais, incluindo o controle das vagas, a qualidade da ambiência e os processos de reintegração.

bem como promover políticas voltadas para a garantia de direitos no contexto prisional capixaba.

Nesse contexto, o texto descreve o processo que envolveu a participação social na elaboração do Plano Estadual Pena Justa no Espírito Santo, com foco na relação entre os sujeitos que participaram da consulta pública e as demandas por eles apresentadas. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a sociedade deve ocupar posição central na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. No caso do Pena Justa, a participação social é compreendida como um requisito constitucional e político, necessário tanto para garantir a legitimidade da intervenção institucional quanto para construir respostas conectadas às realidades vivenciadas pelas pessoas que são impactadas diretamente pelos sistemas penais.

Mais do que uma formalidade, escutar as pessoas afetadas significa reconhecer saberes situados, históricos e sociais como parte legítima da construção de soluções públicas.

No Espírito Santo, a etapa de consulta do plano ocorreu em prazo reduzido, com início em 14 de julho e término no dia 21 de julho de 2025. Ainda assim, mobilizou um conjunto expressivo de estratégias de escuta social. Foram utilizados instrumentos como formulário eletrônico, grupos de trabalho presenciais – realizados em unidades prisionais, no Escritório Social, na Central Integrada de Alternativas Penais, na sede da Polícia Penal e em outros equipamentos institucionais, além de audiência pública e recebimento de propostas por e-mail.

Participaram mais de 400 pessoas, entre pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional, familiares, trabalhadores dos serviços penais, pessoas em cumprimento de medidas alternativas à prisão e representantes da sociedade civil organizada. O processo resultou em 921 propostas, posteriormente sistematizadas e analisadas em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Vila Velha, com base em categorias temáticas elaboradas a partir das consultas públicas.

Este texto tem como objetivo relatar e refletir criticamente sobre o processo participativo conduzido durante a construção do plano estadual. Serão apresentados os procedimentos adotados, os sujeitos mobilizados, os instrumentos utilizados para coleta de propostas e os principais aprendizados institucionais decorrentes da experiência. Ao documentar esse percurso, o trabalho busca contribuir para o fortalecimento da participação social como dimensão constitutiva das políticas públicas, especialmente no campo da execução penal.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL

A participação social é um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro e um instrumento fundamental para a legitimidade e a efetividade das políticas públicas. No Brasil, seu fundamento central está na Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que todo o poder emana do povo, que

o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos. Além disso, o art. 37 consagra os princípios da administração pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - e, em seu § 3º, determina que a lei disciplinará formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, reforçando a transparência e o controle social.

A Constituição também prevê mecanismos participativos setoriais, como a participação da população na assistência social (art. 204, II) e a realização de audiências públicas no processo legislativo (art. 58, § 2º, II).

No plano infraconstitucional, isto é, no conjunto de normas situadas hierarquicamente abaixo da Constituição, diversas leis reforçam essa diretriz. Como exemplo, a Lei nº 9.784/1999 prevê audiências e consultas públicas no processo administrativo; a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) assegura o acesso a informações públicas; a Lei nº 13.460/2017 disciplina a participação dos usuários de serviços públicos, como saúde, educação, segurança pública etc.; e o Decreto nº 9.203/2017 institui a Política de Governança Pública, caracterizada como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a atuação do Estado, com foco na entrega de resultados à sociedade, na integridade, na transparência e na melhoria contínua das políticas e serviços públicos.

No campo penal, a participação social também tem se consolidado ao longo do tempo, com diversas legislações criando e fortalecendo espaços de envolvimento da sociedade na fiscalização e no acompanhamento das políticas de execução penal. A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), por exemplo, prevê a criação dos Conselhos da Comunidade e dos Conselhos Penitenciários, compostos por representantes da sociedade civil, responsáveis por fiscalizar e apoiar a execução penal.

Por sua vez, a Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), estabelece a transparência e a participação social como princípios fundamentais, prevendo a criação de conselhos e ouvidorias voltados à gestão do sistema de segurança pública. Ademais, a Lei nº 12.847/2013, que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, também assegura a participação da sociedade civil por meio do Comitê e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, fortalecendo o controle social e a transparência nas políticas de prevenção à tortura no Brasil.

Esses instrumentos, aliados a normas internacionais de direitos humanos - como as Regras de Mandela, as Regras de Bangkok, os Princípios de Yogyakarta e o Pacto de San José da Costa Rica - compõem um conjunto de marcos jurídicos que inserem a sociedade civil na governança do sistema penal, na prevenção de violações de direitos e no controle das instituições de justiça e de segurança pública.

No âmbito estadual, a Constituição do Espírito Santo também reafirma esse compromisso ao estabelecer, em seu Preâmbulo, o dever de assegurar o bem-estar de todos os cidadãos mediante a participação do povo no processo político, econômico e social do estado, repudiando toda forma autoritária de governo. O art. 1º, parágrafo único, reafirma

o princípio da soberania popular, em consonância com a Constituição Federal. Essa diretriz tem orientado a construção de políticas públicas participativas, como o Plano Pena Justa Capixaba, cuja elaboração seguiu metodologia colaborativa e contou com ampla participação da sociedade civil – incluindo pessoas privadas de liberdade, pessoas em cumprimento de alternativas penais, monitoradas, egressas, trabalhadores dos serviços penais, organizações da sociedade civil, o Conselho Estadual de Direitos Humanos, entre outros, além de universidades e órgãos do sistema de justiça. Tal processo representa um marco de governança democrática na política penal e de segurança pública do estado. Dessa forma, a legitimidade desse processo reside na compreensão de que a participação social não se limita à presença formal, mas envolve o reconhecimento de saberes, experiências e diagnósticos produzidos por aqueles que vivem, trabalham ou resistem dentro do sistema penal.

Nesse contexto, torna-se relevante recuperar a reflexão de Michel Foucault e Gilles Deleuze sobre o papel do intelectual e a relação entre teoria e prática. Em uma conversa publicada sob o título “Os Intelectuais e o Poder”, os autores afirmam que “as massas não necessitam mais dos intelectuais para saber: elas sabem perfeitamente, claramente, muito melhor do que eles” (Foucault; Deleuze, 1979, p. 71).

Nessa perspectiva, o papel do especialista não seria o de traduzir ou representar os outros, mas o de compor práticas e saberes junto com aqueles que já falam e refletem sobre sua própria condição. A partir dessa compreensão, observa-se que a abertura à participação social prevista no plano não deve ser interpretada apenas como gesto emancipatório do lugar do especialista, nem tampouco como simples cumprimento de exigências legais. Trata-se, antes, de parte de uma reorganização das posições de fala e das formas de legitimar determinados saberes sobre o sistema prisional.

A inclusão de policiais penais, pessoas egressas, privadas de liberdade e monitoradas tensiona o lugar historicamente ocupado pelo especialista como detentor exclusivo da interpretação das experiências carcerárias, ao mesmo tempo em que evidencia disputas sobre quem pode falar, sob quais condições e com que efeitos. Mais do que garantir emancipação, esse arranjo revela movimentos de deslocamento e, por vezes, de captura de vozes que vivenciam cotidianamente as violações reconhecidas pela ADPF 347.

Diante desse cenário, a consulta pública no Espírito Santo foi concebida como um mecanismo de participação ativa e inclusiva, com a finalidade de assegurar a contribuição de um amplo espectro de grupos sociais diretamente afetados pelo sistema penal. O processo foi estruturado para que a sociedade civil, movimentos sociais, familiares de pessoas privadas de liberdade e as próprias pessoas privadas de liberdade - considerando suas diversas características de gênero, raça e tipos penais - egressas do sistema prisional, monitoradas, pessoas em cumprimento às de alternativas penais, trabalhadores dos serviços penais e órgãos do sistema de justiça, como a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça, pudessem se envolver ativamente na construção das diretrizes do plano.

Esse processo de escuta foi ainda fortalecido com a participação de movimentos sociais como o Desencarcera[6], o Movimento Negro Unificado[7] e a Pastoral Carcerária, entre outros, contribuindo para a formação de um ambiente plural de debate e proposição de alternativas para os desafios do sistema penal.

2. METODOLOGIA DA CONSULTA PÚBLICA E PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DAS PROPOSTAS

A metodologia adotada para a realização dessa consulta pública seguiu uma abordagem qualitativa, alinhada às orientações do Caderno Orientador para a Elaboração dos Planos Estaduais e Distrital de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras (CNJ, 2025). O processo de coleta de dados envolveu três instrumentos principais: (I) o formulário eletrônico; (II) os grupos de trabalho (GTs) realizados em unidades prisionais e instituições vinculadas ao sistema penal; e (III) uma audiência pública aberta à sociedade, todos concebidos com o objetivo de garantir uma escuta ampla e representativa.

Um dos principais canais de participação foi o formulário eletrônico, disponibilizado por meio da plataforma *Google Forms* e estruturado com base no modelo sugerido pelo CNJ e Ministério de Justiça e Segurança Pública (MJSP)[8]. Esse instrumento mostrou-se fundamental para a coleta de propostas, pois possibilitou que cidadãos, entidades e movimentos sociais contribuíssem de forma acessível e sem restrições geográficas. Por meio dele, foram identificadas demandas relacionadas às condições do sistema penal, alternativas ao encarceramento e sugestões voltadas à melhoria das condições de vida das pessoas privadas de liberdade, bem como iniciativas relacionadas à justiça restaurativa e à prevenção e ao enfrentamento à tortura.

Os grupos de trabalho (GTs) realizados em unidades prisionais, no Escritório Social, na Central Integrada de Alternativas Penais, na Polícia Penal e no Tribunal de Justiça, desempenharam papel relevante na coleta de propostas mais detalhadas e contextualizadas. Durante os encontros, as pessoas participantes foram organizadas em subgrupos menores, mediados por membros da equipe da consulta pública,

6 Frente estadual pelo desencarceramento do estado do Espírito Santo vinculada à Agenda Nacional pelo Desencarceramento. Composta por familiares de pessoas privadas de liberdade, ativistas e pesquisadores da temática, estando presente no estado desde o ano de 2020.

7 Entidade histórica na luta contra o racismo na América Latina, fundada em 1978, durante a ditadura militar no estado de São Paulo, com ramificações em todo território nacional. O movimento atua em frentes contra o racismo, feminicídio de mulheres negras, desigualdades educacionais e violência policial (Movimento Negro Unificado, 2026).

8 Conforme diretrizes do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o modelo de formulário eletrônico para consultas públicas no âmbito dos Planos de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional deve viabilizar a participação social mediante coleta sistematizada de contribuições. Estruturado em eixos temáticos, o instrumento reúne dados de identificação e perfil dos participantes, bem como propostas de intervenção, contemplando diretrizes de acessibilidade, transparência e customização regional. Ademais, prevê a organização das contribuições segundo eixos como controle da entrada no sistema prisional, qualidade da estrutura e dos serviços, reintegração social e políticas de não repetição, subsidiando a formulação, monitoramento e aprimoramento das políticas penais (Brasil, 2024).

estratégia que buscou favorecer a participação equitativa e ampliar a qualidade do debate. A dinâmica metodológica consistiu na apresentação inicial do Plano Pena Justa, seguida de discussões sobre os principais desafios enfrentados pelos diferentes sujeitos que interagem com o sistema penal, seja na condição de operadores institucionais, seja como pessoas privadas de liberdade ou egressas. Ao final de cada encontro, as propostas formuladas foram lidas e validadas coletivamente, assegurando o registro adequado das contribuições.

Para concluir o ciclo de coleta de dados, realizou-se a audiência pública em 16 de julho de 2025, no auditório da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, com o objetivo de promover um espaço de debate aberto à sociedade. O evento reuniu autoridades e representantes de diferentes segmentos sociais, possibilitando a troca de perspectivas sobre os desafios e caminhos possíveis para o aprimoramento das políticas penais. A audiência contou com a participação de 108 pessoas.

Ao final da fase de coleta, consolidou-se a participação de 422 pessoas, resultando em 921 propostas distribuídas entre os diferentes instrumentos utilizados. Na sequência, realizou-se a sistematização inicial do material coletado, etapa que envolveu tanto a organização quantitativa das contribuições quanto a preparação do conteúdo para análise qualitativa. A quantificação permitiu uma visão panorâmica da amplitude da consulta pública, evidenciando a participação expressiva por meio do formulário eletrônico, dos grupos de trabalho, da audiência pública e das contribuições enviadas por entidades e organizações civis via correio eletrônico (Quadro 1). Essa etapa preliminar revelou a diversidade e a densidade das manifestações da sociedade capixaba e serviu de base para a fase subsequente de análise aprofundada, na qual as propostas foram examinadas quanto ao seu teor, comparadas entre si e posteriormente articuladas às metas do Plano Estadual.

Quadro 1. Distribuição das Propostas por Instrumento de Coleta

Instrumento de coleta	**Nº de propostas recebidas**
Formulário eletrônico	656
Grupos de Trabalho (GTs)	150
Audiência pública	55
Contribuições via e-mail	60
Total	921

Fonte: Espírito Santo (Estado). Secretaria de Justiça. Plano Estadual para Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucionais nas Prisões do Espírito Santo (2025).

A partir desse conjunto sistematizado, iniciou-se o tratamento analítico das contribuições. Após a transcrição integral das 921 propostas recebidas, procedeu-se a uma primeira etapa de análise, cujo objetivo foi promover o tratamento do material por meio da aglutinação de contribuições semelhantes e da identificação de conteúdos inéditos. Esse trabalho preliminar foi realizado para subsidiar a apreciação pelo Comitê Estadual de Políticas Penais (CEPP), instância responsável por acompanhar e deliberar sobre as políticas penais no âmbito estadual.

O CEPP configura-se como um espaço permanente de governança voltado à articulação interinstitucional, à discussão qualificada e à análise técnica de diretrizes, ações e programas relacionados à execução penal. Embora a avaliação e a aprovação do Plano Pena Justa integrem suas atribuições, sua atuação é mais ampla, funcionando como um fórum estratégico de integração entre os diversos órgãos que compõem o sistema de justiça e as instituições que dialogam com a política penal. Sua composição reúne representantes do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, além do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, dos conselhos penitenciários e de política criminal, bem como entidades da sociedade civil e instituições acadêmicas. Ao reunir múltiplos atores em um espaço plural e deliberativo, o CEPP consolida um mecanismo de governança capaz de orientar, monitorar e aprimorar continuamente as políticas penais do estado.

2.1 Tratamento e Análise das Propostas

Após a compilação das contribuições, iniciou-se a análise qualitativa do material coletado. O objetivo central dessa etapa foi validar e organizar sistematicamente as propostas, agrupando aquelas de conteúdo semelhante, eliminando redundâncias e identificando contribuições inéditas relevantes para a elaboração do plano. Para esse procedimento, utilizou-se o *software* ATLAS.ti (Versão 23.2.1), que possibilitou a criação de 104 categorias analíticas representativas. Essas categorias foram distribuídas conforme os eixos temáticos do plano, abrangendo desde questões relacionadas às condições de encarceramento até a aplicação de alternativas penais e o aprimoramento das políticas voltadas à reintegração social.

Além das propostas obtidas por meio dos instrumentos de coleta, foram recebidas 60 contribuições adicionais via correio eletrônico, encaminhadas por três entidades: Defensoria Pública Estadual, Pastoral Carcerária e Núcleo Estadual da Luta Antimanicomial. Essas contribuições apresentaram abordagens distintas daquelas já identificadas nas categorias anteriores, ampliando o escopo analítico do material e garantindo maior diversidade ao conjunto final de propostas. Ao final do processo de categorização, 175 categorias de propostas foram encaminhadas às Câmaras Temáticas para análise e validação.

A participação ativa de diferentes grupos da sociedade civil e de pessoas diretamente envolvidas com o sistema penal revelou-se fundamental para a identificação de problemas locais específicos e para a formulação de propostas concretas de aprimoramento das políticas penais. O processo também evidenciou convergências entre as

diretrizes do Plano Nacional e as demandas apresentadas pela população capixaba, especialmente no que se refere à melhoria das condições de encarceramento, à ampliação das alternativas penais e ao fortalecimento das políticas voltadas às pessoas egressas do sistema prisional.

Entretanto, a experiência também evidenciou desafios relevantes, entre os quais se destacam o prazo reduzido para a realização da consulta pública e a complexidade envolvida na implementação das metas previstas no período de execução do plano. Esses elementos indicam a necessidade de acompanhamento contínuo e de avaliações periódicas ao longo da implementação das ações, de modo a garantir que as ações propostas formuladas sejam efetivamente incorporadas às políticas públicas e que a participação social permaneça ativa durante todo o processo. Nesse sentido, a experiência do Espírito Santo reforça a importância da participação constante e do controle democrático como dimensões centrais para a construção, implementação e monitoramento das políticas públicas no campo da justiça penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de participação social desenvolvido durante a elaboração do Plano Pena Justa do Estado do Espírito Santo evidenciou que, apesar dos limites enfrentados, dentre eles o prazo reduzido para realização da consulta pública, a complexidade logística de acesso à população participante e a resistência inicial de determinados setores, a construção coletiva mostrou-se não apenas viável, mas essencial para a qualificação da política. A experiência analisada indica que a escuta dos sujeitos que vivenciam diretamente os efeitos do sistema penal, demonstra ser condição indispensável para a elaboração de políticas públicas comprometidas com a dignidade, a justiça e os direitos fundamentais.

Esse processo foi viabilizado pelo apoio institucional da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo (SEJUS/ES), cuja atuação mostrou-se determinante para a abertura dos espaços, sobretudo dos estabelecimentos prisionais, assegurando condições técnicas, éticas e operacionais para a realização das atividades. Nesse sentido, a consulta pública não se configurou como mero instrumento formal, mas como espaço de reconhecimento de saberes situados, de validação de experiências e de produção de subsídios concretos para a construção do plano estadual.

Além da incorporação das contribuições ao conteúdo final do plano, observou-se como resultado relevante a ampliação da difusão do Plano Pena Justa entre os sujeitos participantes. Os relatos indicaram percepção de reconhecimento e legitimidade do processo, bem como maior disposição para o acompanhamento das ações previstas, aspecto fundamental para o fortalecimento do controle social e da transparência na execução da política penal.

O processo evidenciou, ainda, a necessidade de enfrentar estigmas historicamente construídos que desqualificam a capacidade de participação dos servidores, das pessoas privadas de liberdade,

egressos, familiares e redes de apoio na formulação e no controle das políticas penais. Tais concepções desconsideram o valor do conhecimento produzido a partir da experiência cotidiana e do contato direto com as violações estruturais que o Plano Pena Justa busca enfrentar. A análise das contribuições demonstrou que as propostas apresentadas estiveram, em grande medida, alinhadas às diretrizes nacionais, reforçando a legitimidade desses saberes na construção da política pública.

O esforço institucional para evitar que a participação social se limitasse a um gesto simbólico exigiu a adoção de estratégias voltadas à garantia de que as contribuições fossem efetivamente analisadas e incorporadas ao plano, à exceção daquelas incompatíveis com o ordenamento jurídico vigente. O processo também evidenciou a importância da mobilização social, da disseminação de informações acessíveis e da organização de espaços de escuta com metodologias dialógicas e horizontais, em oposição a formatos verticalizados e tecnicistas.

No contexto capixaba, as temáticas que envolvem gêneros, sexualidades e racialidade no Plano Estadual Pena Justa surgem como demanda concreta evidenciada no processo de consulta pública. As contribuições recebidas, especialmente de grupos impactados pelo sistema penal e da sociedade civil, reforçaram que a seletividade penal no estado reproduz e é produzida a partir de desigualdades raciais historicamente estruturais, atingindo de forma desproporcional a população não branca.

Do mesmo modo, emergiram relatos e propostas que evidenciam vulnerabilidades específicas enfrentadas por mulheres cisgênero e pessoas LGBTQIAPN+ no contexto prisional capixaba, indicando a repetição regional de vivências sensíveis e específicas dessas minorias historicamente vulnerabilizadas no sistema penal. Assim, a incorporação dessas discussões no plano estadual consolida um movimento de alinhamento ao plano nacional, mas também responde a demandas locais, conferindo densidade territorial à política penal e reafirmando a necessidade de uma abordagem interseccional para a efetivação de medidas que se aproximem cada vez mais da reestruturação penal proposta pelo Plano Pena Justa.

Para além do recebimento de propostas reais e plausíveis da sociedade civil e organizada, a audiência pública ampliou e destacou como a seletividade penal e as questões de gênero são determinantes para a mitigação da reincidência criminal e políticas públicas penais efetivas.

Outro aspecto marcante foi a discussão sobre as políticas de saúde mental dos servidores penitenciários. A participação dos servidores penitenciários nesta temática levantou dados muito similares aos encontrados em pesquisas sobre saúde mental deste público (Bagalho & Moraes, 2017; Bagalho *et al*., 2024). Mostrou como a elaboração de um Plano Nacional voltado para as políticas públicas prisionais precisa abarcar as diversas dimensões que tratam da questão prisional de forma integral. A experiência do Espírito Santo indicou que a saúde mental precisa ser fortalecida com políticas públicas de saúde mental que vão

além do atendimento individual com profissionais da saúde mental, mas requerem políticas de carreira, bem-estar e aposentadoria.

Ainda que de forma pontual, foram observadas dinâmicas de fortalecimento coletivo que mobilizam a vivência comunitária, dimensões decisivas para a construção da política pública. Esses elementos contribuíram para a compreensão do plano como processo compartilhado, que culminou na necessidade de dar continuidade mediante a criação de um canal aberto e contínuo para o acompanhamento da execução das ações previstas no Plano Estadual.

Conclui-se, portanto, que a participação social desempenhou papel estruturante na elaboração do Plano Estadual Pena Justa do Espírito Santo. Sua incorporação foi decisiva não apenas para a qualificação técnica do conteúdo do plano, mas também para o fortalecimento de sua legitimidade democrática, para a ampliação do compromisso institucional com sua implementação e para a consolidação da compreensão de que políticas públicas eficazes no campo da execução penal dependem de escuta ativa, diálogo permanente e construção coletiva orientada pela realidade dos sujeitos diretamente afetados. Ressalta-se, por fim, que o escopo deste artigo se circunscreve ao processo de consulta pública, à sistematização e à análise das contribuições recebidas, etapa que se encerrou com a entrega formal dos dados aos comitês responsáveis por sua formalização e elaboração, não abrangendo as deliberações, decisões ou encaminhamentos posteriores realizados por essa instância.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://shre.ink/LTBu>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: <https://shre.ink/LTBA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <https://shre.ink/LTBq>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://shre.ink/LTBM>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2013. Disponível em:< https://shre.ink/LTBg>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica

e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://shre.ink/LTBf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Modelo de formulário eletrônico para realização de consulta pública**. Brasília, DF: MJSP, [2024]. Disponível em: <https://shre.ink/LTBs>. Acesso em: 11 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: <https://shre.ink/LTBT>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em:< https://shre.ink/LTBa>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Voto vencedor: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 4 out. 2023. Disponível em: <https://shre.ink/LTBU>. Acesso em: 24 out. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa:** caderno orientador para elaboração dos planos estaduais e do plano distrital de enfrentamento do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://shre.ink/LTp6>. Acesso em: 11 abr. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 05 de outubro de 1989**. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, [s.d.]. Disponível em: <https://shre.ink/LTpw>. Acesso em: 10 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Justiça. **Plano Estadual para Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucionais nas Prisões do Estado do Espírito Santo:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 de 2025. Vitória: Secretaria de Justiça, 2025.

MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO. **Movimento Negro Unificado**, [S. l.], [s.d.]. Disponível em: https://mnu.org.br. Acesso em: 11 abr. 2026.

KINGDON, John W. ***Agendas, alternatives, and public policies***. 2. ed. New York: Longman, 2003.

FLUXO CONTÍNUO

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

A ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO SOCIAL DE PALMAS/TO NA REINSERÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL: RELATO DE EXPERIÊNCIA COM BASE EM ESTUDO DE CASO

THE CONTRIBUTION OF THE SOCIAL OFFICE OF PALMAS/TO TO THE SOCIAL REINTEGRATION OF FORMER INMATES: AN EXPERIENCE-BASED CASE STUDY

Submetido em: 24/08/2025 - **Aceito** em: 04/02/2026

LEANDRO BEZERRA DE SOUSA[1]
ALOÍSIO ALENCAR BOLWERK[2]

RESUMO

Este relato de experiência adota abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, com o objetivo de sistematizar vivências e práticas do Escritório Social – equipamento voltado à acolhida e acompanhamento de pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares. A construção baseia-se na observação participante, no acompanhamento técnico das ações intersetoriais e no registro contínuo das práticas institucionais, com ênfase na articulação com a rede de políticas públicas. Serão apresentados os principais elementos da trajetória de quatro anos de implantação: metodologia dos serviços, ações desenvolvidas e potencialidades do serviço. O Escritório Social fundamenta-se no Decreto nº 11.843/2023, na Resolução nº 307/2019 e em manuais técnicos do Conselho Nacional de Justiça, que orientam o enfrentamento da reincidência criminal por meio da atuação na "porta de saída" do sistema prisional.

Palavras-chave: Escritório Social. Pessoa Egressa. Sistema Prisional.

ABSTRACT

This experience report adopts a qualitative, descriptive, and exploratory approach, aiming to systematize the experiences and practices of the Social Office—a secondary facility for the collection and placement of ex-prisoners and their families. The project is based on participant observation, technical monitoring of intersectoral actions, and continuous recording of institutional practices, with an emphasis on collaboration with the public policy network. The main elements of the four-year implementation process will be presented: service methodology, actions developed, and service potential. The Social Office is based on Decree No. 11,843/2023, Resolution No. 307/2019, and technical manuals from the National Council of Justice, which guide the tackling of criminal recidivism through action at the "exit door" of the prison system.

Keywords: *Social Office. Person Leaving the Prison System. Prison System.*

1 Graduação em Serviço Social (UFT). Especialização em Políticas de Educação e Desigualdade Social (UFT). Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (UFT). Atua como Agente Analista em Execução Penal do Sistema Penitenciário e Prisional do Tocantins. **E-MAIL**: bezerrasousacultura9@gmail.com **ORCID**: https://orcid.org/0000-0002-8143-9415

2 Graduação em Direito. Especialização em Direito Público. Mestrado em Direito Difusos e Coletivos (Unimes). Doutorado em Direito Privado (PUC/MG). Atua como Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins. **E-MAIL**: bolwerk@uft.edu.br **ORCID**: https://orcid.org/0000-0003-4229-433

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

INTRODUÇÃO

Este relato de experiência tem como objeto a atuação do Escritório Social[3] de Palmas/TO, equipamento público de gestão compartilhada voltado ao acolhimento, atendimento e acompanhamento de pessoas egressas do sistema prisional e de seus familiares. A experiência foi desenvolvida na capital de Tocantins, no contexto da implementação da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, estabelecida pela Resolução CNJ nº 307/2019 e pelo Decreto nº 11.843/2023.

O objetivo deste trabalho é sistematizar as práticas desenvolvidas, identificar os principais desafios enfrentados e evidenciar os resultados alcançados pelo Escritório Social de Palmas no enfrentamento à reincidência criminal e na promoção da reintegração social de pessoas egressas do sistema penitenciário. A experiência se insere no marco das ações do Programa Fazendo Justiça[4], coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen).

A análise parte da constatação do grave cenário de crise estrutural do sistema prisional brasileiro, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 347/2015 como um estado de coisas inconstitucional. Com mais de 670 mil pessoas privadas de liberdade – em sua maioria jovens de 18 a 34 anos, segundo dados do Sisdepen (2024) – o país enfrenta superlotação carcerária, precariedade nas condições de cumprimento de pena e ausência de políticas públicas eficazes e articuladas, fatores que contribuem para os elevados índices de reincidência criminal e o aprofundamento da exclusão social.

O texto está organizado em quatro seções principais. Após esta introdução, a segunda parte apresenta a metodologia para a elaboração do relato de experiência. Na terceira seção, faz-se uma análise crítica acerca do Estado penal, da exclusão social e dos desafios da reintegração de pessoas egressas, com base em autores como Wacquant, Baratta e Baptista. Na quarta seção, descreve-se a atuação concreta do Escritório Social de Palmas, destacando seu funcionamento, metodologias adotadas, projetos desenvolvidos, estratégias de articulação intersetorial e os resultados obtidos. Por fim, a última seção reúne as considerações finais, com reflexões sobre os impactos da experiência e os caminhos possíveis para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à população egressa do sistema prisional.

3 O equipamento foi criado em Palmas por meio do Termo de Cooperação Técnica N° 001/2020, Processo CNJ SEI 00089/2020, e está localizado em prédio próprio à Quadra 812 Sul, Av. NS 10, Al. 06, QI. 05, Lt. 24, destaca-se que foi inaugurado em 02 de setembro de 2020.

4 Trata-se de uma parceria inédita com o Pnud, que coloca o Poder Judiciário como protagonista no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional apontado pelo STF em 2015 (CNJ, 2021).

1. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como um relato de experiência de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, conforme as orientações de Minayo (2010), que aponta a abordagem qualitativa como a mais apropriada para investigações que envolvem significados, valores e práticas sociais. A escolha pelo relato de experiência justifica-se pelo objetivo de sistematizar as ações do Escritório Social de Palmas em seus quatro primeiros anos de funcionamento, bem como de refletir criticamente sobre seus impactos na reintegração social de pessoas egressas do sistema prisional.

A coleta de dados envolveu diferentes estratégias: (i) observação participante no cotidiano do Escritório Social, acompanhando atendimentos, oficinas, reuniões intersetoriais e atividades de articulação com a rede de políticas públicas; (ii) análise documental de atas e registros de reuniões, relatórios de produção, planilhas de atendimento e relatórios de projetos financiados com penas pecuniárias; (iii) levantamento de dados quantitativos, como número de atendimentos, encaminhamentos, reincidências, regressões, óbitos, cursos ofertados e participantes, coletados dos sistemas internos do Escritório Social e organizados em tabelas; (iv) análise de dados qualitativos, a partir de relatos de pessoas egressas, falas em rodas de conversa, percepções da equipe técnica e experiências compartilhadas durante o processo de reintegração.

A análise foi conduzida em duas etapas. A primeira constituiu na análise quantitativa descritiva, com sistematização estatística simples (frequências e proporções) dos dados institucionais referentes a atendimentos, reincidência, encaminhamentos e projetos executados. A segunda etapa correspondeu à análise qualitativa de conteúdo (Bardin, 2011), realizada a partir de relatos, registros de oficinas e observações participantes, com a identificação de categorias centrais emergentes, tais como: estigma e preconceito; barreiras institucionais à reintegração; estratégias de sobrevivência após o cárcere; impactos da intersetorialidade na política pública. Essa análise possibilitou compreender não apenas os números, mas sobretudo os sentidos e significados atribuídos pelas pessoas egressas ao atendimento recebido.

A triangulação entre dados quantitativos e qualitativos (Denzin; Lincoln, 2006) conferiu robustez à análise, possibilitando uma compreensão mais abrangente da atuação do Escritório Social. Ressalta-se que, por se tratar de um relato de experiência institucional, não foram aplicados questionários estruturados nem entrevistas formais, mas realizada a sistematização de registros já existentes, observações participantes e dados administrativos.

2. ESTADO PENAL, EXCLUSÃO SOCIAL E O DESAFIO DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL

O Brasil adotou, há bastante tempo, uma lógica de penalidade neoliberal (Wacquant, 2003), sendo esse fator determinante para a ausência, até o advento do Programa Fazendo Justiça, de serviços

nacionais articulados no sistema prisional voltados ao atendimento assistencial de pessoas egressas. Essa lacuna se explica pela prevalência de uma lógica punitiva, que privilegia o encarceramento em detrimento da garantia de direitos sociais.

Mesmo com a implementação das ações do Programa Fazendo Justiça, o país ainda não superou sua característica punitivista. Como se observa em encontros bimestrais[5] entre Escritórios Sociais, muitos desses serviços continuam operando sob a lógica do controle penal[6]. Assim, ratifica-se o "menos Estado" na esfera social e econômica e o "mais Estado" no campo policial e penal – contrapartida que, segundo Wacquant (2003), se impõe em nome da "justiça".

Nesse contexto, a expansão da população carcerária no Brasil está diretamente relacionada à ampliação do capital nas últimas décadas e à consequente retração da ideologia de Estado de Bem-Estar Social, enfraquecida por um Estado cada vez mais punitivo. As políticas neoliberais no país consolidaram-se simultaneamente às lutas sociais por uma democracia efetiva, ainda em meio ao contexto da ditadura, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã[7]. No entanto, embora fundada em princípios democráticos, ela não conseguiu concretizar plenamente os direitos sociais nela previstos.

Promulgada em paralelo às novas exigências do capital internacional, a Constituição esbarrou em uma herança histórica marcada pelo escravismo e pelo patrimonialismo, atualizados pelas demandas da economia globalizada. Como aponta o CNJ (2020), esses elementos contribuem para a apropriação privada de bens socialmente produzidos, reproduzindo graves desigualdades de classe e cor — processo no qual o sistema de justiça criminal desempenha papel central.

Esse é o "pecado original" da pena pública, conforme Baptista (2006): uma estrutura social essencialmente privativista, na qual os instrumentos estatais de coação sempre estiveram a serviço das classes dominantes.

Diante da ampliação das desigualdades provocadas pela internacionalização do capital, movimentos sociais e instituições passaram a responsabilizar o Estado brasileiro pela não efetivação dos direitos garantidos na Constituição. Esses embates geraram conquistas históricas, embora limitadas, pois não alcançaram a totalidade das demandas sociais. Wacquant (1999) adverte que as duas décadas de ditadura ainda pesam sobre o funcionamento do Estado e sobre as mentalidades coletivas, a ponto de que muitas vezes a defesa dos direitos humanos ser confundida com "tolerância à bandidagem". Esse dado revela uma cultura política ainda profundamente marcada pelo autoritarismo.

No Brasil, há um verdadeiro Estado penal, que impõe uma espécie de ditadura sobre os pobres, em meio à ausência de regulação

5 São momentos de concentração, capacitação e acompanhamento das equipes dos Escritórios Sociais do Brasil.

6 A Resolução 307/2019 prevê um serviço de adesão voluntária e não vinculado à pena.

7 Para o Tribunal Superior Eleitoral (2021), a Constituição é Cidadã devido a seus avanços em direção à cidadania e à dignidade da pessoa humana, que deu voz à sociedade civil organizada e consolidou o Estado Democrático de Direito.

do mercado financeiro, à precarização do trabalho e ao empobrecimento da classe trabalhadora. Nesse cenário, é preciso questionar até que ponto o aumento da punição e do encarceramento em massa representa uma resposta eficaz à violência e à marginalização social. A prisão, ao contrário do que preconiza o discurso oficial, afasta ainda mais a pessoa privada de liberdade de acessos aos direitos sociais. Dessa forma, o caráter preventivo da pena revela-se falho, sobretudo quando as políticas de assistência prisional estão submetidas a uma lógica punitiva e de segurança de contenção[8].

É nesse horizonte crítico – idealizando uma sociedade sem prisões, mas reconhecendo a materialidade dos sujeitos concretos – que Baratta (1991) argumenta: a ineficiência da prisão em "restaurar" a pessoa condenada não elimina a necessidade da reintegração social. Esta, no entanto, deve ser construída sobre novas bases, com práticas voltadas à redução dos danos causados pelo cárcere (CNJ, 2020).

Nessa perspectiva, o Escritório Social surge como um instrumento público inovador, ancorado em princípios intersetoriais e interinstitucionais que redefinem a reintegração social. Conforme a Resolução CNJ nº 307/2019, Art. 3º:

> I – Equipamento público de gestão compartilhada entre os Poderes Judiciário e Executivo, responsável por realizar acolhimento e encaminhamentos das pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas públicas existentes, articulando uma política intersetorial e interinstitucional de inclusão social que se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e municipais, sistemas e atores da sociedade civil (...); II – Egressa: a pessoa que, após qualquer período no sistema penitenciário, mesmo provisoriamente, necessite de atendimento nas políticas públicas em decorrência da institucionalização; III – Pré-egressa: a pessoa ainda em cumprimento de pena, no período de seis meses anterior à sua soltura, ainda que por progressão de regime ou livramento condicional.

No entanto, a efetivação desse serviço enfrenta inúmeros desafios. Um deles é a perda de vínculo entre os órgãos penais e as pessoas que já cumpriram integralmente a pena. Muitas pessoas egressas não se sentem confortáveis em buscar apoio institucional, mesmo em situações extremas, pois associam esses espaços à violência, ao desrespeito e à criminalização vivenciadas durante o cumprimento da pena.

Com base em relatos do cotidiano do Escritório Social, constata-se a ineficácia do sistema prisional no cumprimento de seu papel social estabelecido na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). Após longos períodos de privação de liberdade, a maioria das pessoas não estabelece qualquer vínculo de confiança com os serviços públicos vinculados à execução penal.

Segundo dados do CNJ, atualmente existem 64 Escritórios Sociais em funcionamento no Brasil. Apesar do avanço numérico, esse total ainda é insuficiente frente à demanda nacional. Mesmo assim, nota-se um impacto positivo na vida das pessoas atendidas, que, em sua maioria, não

8 O CNJ (2020, p.141) sustenta-se na ideia de "contenção segundo uma visão de que quanto menor a circulação interna das pessoas privadas de liberdade, maior a segurança da unidade prisional''.

tinham acesso sequer aos direitos sociais básicos. Sem esse suporte, enfrentavam enormes dificuldades no processo de retorno à vida em liberdade e, muitas vezes, reincidiam no crime.

A atuação dos Escritórios Sociais também deve ser entendida como complementar às ações municipais já existentes, conforme orienta o Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-egressas do CNJ. Essa metodologia está alinhada à Lei de Execução Penal, ainda que sua aplicação enfrente os limites impostos pela lógica de segurança de contenção.

É fundamental destacar a relação entre o encarceramento em massa e a crise da ideologia do Estado de Bem-Estar Social. A exclusão social e a marginalização têm origem no limitado acesso a direitos enquanto em liberdade — e não são solucionadas com o encarceramento. Na prisão, políticas de reintegração muitas vezes tentam mascarar os problemas sociais, em vez de preveni-los.

Como afirma Wacquant (2003, p. 64), "é a prisão que faz papel de gueto ao excluir as frações do (sub)proletariado negro persistentemente marginalizado pela transição para a economia dual dos serviços e pela política de retirada social e urbana do Estado federal".

Além disso, as consequências do cárcere são múltiplas — físicas, sensoriais e emocionais. O espaço prisional é desumano: celas superlotadas, ausência de espaços coletivos, má ventilação, sujeira, umidade, ausência de privacidade. Como aponta Molina (1997), a prisão não apenas retira a liberdade, mas desestrutura a subjetividade e a dignidade da pessoa.

Dessa forma, a prisão cumpre também o papel de ocultar a pobreza e criminalizar os pobres, reforçando o estigma que recai sobre os (as) "ex-presidiários (as)" e agravando sua vulnerabilidade social. O já restrito acesso aos bens socialmente produzidos torna-se ainda mais distante após a experiência do cárcere.

3. ATENDIMENTO, FUNCIONAMENTO E ESTRATÉGIAS DE EXISTÊNCIA DO ESCRITÓRIO SOCIAL DE PALMAS

O Escritório Social de Palmas constitui-se como uma experiência pioneira no contexto da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, materializando-se como espaço de acolhimento, articulação intersetorial e promoção de direitos. Sua atuação busca responder a um cenário de vulnerabilidades múltiplas, no qual pessoas egressas e seus familiares enfrentam barreiras históricas de acesso às políticas públicas, estigmatização social e dificuldades concretas para reconstruir seus projetos de vida em liberdade.

Este capítulo apresenta o modo como o Escritório Social estrutura suas práticas e estratégias de existência, compreendendo desde a organização do atendimento até a implementação de projetos voltados à cidadania, qualificação e empregabilidade. Para tanto, estão descritos: a organização do atendimento e a metodologia de trabalho adotada; o processo de acolhimento e reconhecimento de identidades, fundamental para a construção de vínculos e para a superação do

estigma; as estratégias iniciais de fortalecimento da política pública, que garantiram sustentação institucional à proposta; e o Projeto Formação para Cidadania, que marcou as primeiras transformações concretas no acompanhamento das pessoas atendidas.

Na sequência, o capítulo problematiza a reincidência e as condições sub-humanas do regime semiaberto, situando os limites estruturais enfrentados pela política pública. Em contraponto, destaca iniciativas inovadoras como o Projeto Potencializando Vidas, voltado à qualificação profissional e à empregabilidade, e a criação da Oficina de Corte e Costura – Malha Social, que articula sustentabilidade, inovação e inclusão produtiva.

Por fim, são apresentados os impactos e resultados alcançados, evidenciando como o Escritório Social de Palmas se afirma como espaço de mediação entre Estado, sociedade civil e pessoas egressas, constituindo-se como referência para a efetivação de uma política pública nacional voltada à redução dos danos sociais do encarceramento e à promoção de alternativas emancipatórias.

3.1. Organização do Atendimento e Metodologia de Trabalho

Com o objetivo de ampliar a procura pelo serviço e garantir maior previsibilidade ao atendimento, o Escritório Social de Palmas estabeleceu e manteve um horário de funcionamento fixo, priorizando o atendimento presencial e garantindo o acesso voluntário por parte da pessoa egressa e de seus familiares. Essa decisão buscou criar uma rotina institucional estável, capaz de transmitir confiança e estimular o fortalecimento de vínculos com o equipamento público. Paralelamente, foi definida uma metodologia de atendimento orientada pela organização e pela fluidez dos processos, de modo a reduzir a sobrecarga tanto dos usuários quanto dos profissionais envolvidos.

O primeiro contato ocorre na recepção, onde a pessoa egressa ou o familiar recebe orientações iniciais sobre os serviços disponíveis. A partir desse momento, o(a) usuário(a) é encaminhado(a) ao (a) acolhedor(a) do dia ou ao seu (sua) técnico(a) de referência, que dará continuidade ao processo de acompanhamento. Esse fluxo busca assegurar que cada atendimento seja conduzido de forma clara, eficiente e personalizada, evitando fragmentação da atenção.

Figura 1: Recepção para atendimento jurídico

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

As atividades são realizadas por uma equipe técnica interdisciplinar composta por assistentes sociais, psicólogos(as), pedagogo(a) ou bacharéis(as) em Direito. Essa diversidade de formações permite uma escuta qualificada e a construção de planos de atendimento individualizados e humanizados, que reconhecem a singularidade de cada trajetória.

A abordagem interdisciplinar e transdisciplinar favorece a troca e a mediação de saberes entre diferentes áreas do conhecimento, ampliando a compreensão sobre as múltiplas dimensões que atravessam a vida da pessoa egressa. Como observa Cavalcante (2011), tais práticas contribuem para a superação de paradigmas culturais enraizados, promovendo transformações significativas nas relações sociais e estimulando a construção de novas perspectivas de vida para os (as) atendidos (as).

Nesse sentido, o Escritório Social de Palmas não apenas organiza fluxos de atendimento, mas também cria um espaço de reconhecimento, escuta e diálogo, reafirmando a centralidade de usuários (as) como sujeito de direitos e protagonista de seu processo de reintegração social.

A metodologia adotada também se orienta pelo princípio da corresponsabilização, estimulando a participação ativa da pessoa egressa na definição de prioridades e no planejamento das ações de acompanhamento. Dessa forma, o atendimento deixa de ser meramente assistencialista e passa a assumir um caráter emancipatório, alinhado aos pressupostos da política de atenção à pessoa egressa.

3.2. Processo de Acolhimento e Reconhecimento de Identidades

No primeiro atendimento, realiza-se o acolhimento da pessoa egressa ou familiares, seguido de apresentação do equipamento, de suas finalidades e serviços oferecidos, como com da realização da triagem

pelo (a) técnico (a) acolhedor (a) do dia[9]. Quando necessário, é elaborado o Projeto Singular Integrado (PSI)[10], instrumento que visa mapear os principais desafios enfrentados pela pessoa e identificar seus potenciais, orientando o planejamento de ações personalizadas para o processo de reinserção social.

Nesse contexto, torna-se essencial o reconhecimento dos marcadores indenitários – como raça, cor, classe social, gênero e outros fatores sociais – que influenciam diretamente as vulnerabilidades enfrentadas pelas pessoas egressas (CNJ, 2020).

O Escritório Social incorpora essas dimensões de forma sistemática, reconhecendo sua relevância para a formulação de políticas afirmativas e para a construção de um atendimento humanizado, individualizado e sensível às especificidades de cada Pessoa. Pois, ao incorporar essas dimensões no processo de acolhimento, o Escritório Social se alinha a uma perspectiva antidiscriminatória, reconhecendo que raça, gênero, classe e território influenciam diretamente as oportunidades de acesso a direitos e a permanência em liberdade.

Dessa forma, o processo de acolhimento vai além da simples recepção institucional: ele estabelece uma relação de confiança, permite a escuta qualificada das demandas do indivíduo e orienta a articulação com diferentes serviços e programas sociais, fortalecendo as condições para uma reinserção social efetiva e sustentável.

3.3 Estratégias Iniciais de Fortalecimento da Política Pública

Em 2021, diversas estratégias foram implementadas com o objetivo de ampliar a adesão do público aos serviços oferecidos pelo Escritório Social. Entre elas destacam-se: busca ativa, voltada à divulgação e à promoção dos serviços; a realização de oficinas e rodas de conversas, abordando os desafios da reintegração social; a identificação das principais demandas das pessoas egressas e de seus familiares; a doação de alimentos, roupas e fraldas; a mobilização da rede intersetorial; e a aproximação entre as pessoas atendidas e a rede de serviços, fortalecendo vínculos e facilitando o acesso a políticas públicas.

9 O (a) acolhedor(a) do dia é o (a) técnico (a) responsável pelos atendimentos realizados naquele, enquanto o (a) profissional de referência é o (a) técnico (a) que realizou o acolhimento inicial da pessoa egressa ou familiar no momento de sua adesão ao serviço.

10 O Projeto Singular Integrado (PSI) é utilizado para traçar o perfil biopsicossocial do (a) assistido (a), contemplando as dimensões biológicas, psicológicas e sociais, bem como fatores relacionados à saúde física e mental, à situação familiar, social e econômica. Com o objetivo é fornecer subsídios para o planejamento de ações personalizadas e qualificar o acompanhamento do processo de reinserção social, promovendo intervenções mais eficazes e ajustadas às necessidades individuais.

Figura 2: Folder de divulgação dos serviços

Fonte: Assessoria de Comunicação SECIJU (2021).

Além disso, foram instituídas reuniões quinzenais com a equipe técnica, promovendo uma gestão democrática e participativa, na qual a escuta das demandas dos (as) usuários (as) orienta o planejamento das ações e contribui para a tomada de decisões mais assertivas. Esse modelo de gestão não apenas fortalece o papel da equipe como mediadora, mas também reconhece a rede como coautora na resolução de problemas sociais, alinhando-se às diretrizes do CNJ (2020).

Essas estratégias combinam atenção individualizada e articulação coletiva, consolidando o Escritório Social como um espaço capaz de promover a reintegração social de forma humanizada, estruturada e eficaz, considerando a complexidade das trajetórias das pessoas egressas e as múltiplas dimensões de vulnerabilidade que enfrentam.

Assim, o Escritório Social foi se consolidando como referência para pessoas egressas e seus familiares. A busca ativa e as ações de divulgação ampliaram a visibilidade do serviço, contribuindo para romper o desconhecimento sobre esta política pública e para aproximar o equipamento da população-alvo, especialmente daqueles que se encontravam em situação de maior vulnerabilidade social.

4. PROJETO FORMAÇÃO PARA CIDADANIA: PRIMEIRAS TRANSFORMAÇÕES

Visando consolidar a política de atenção à pessoa egressa, foi elaborado o Projeto Formação para Cidadania, viabilizado com recursos das penas pecuniárias, conforme o Termo de Cooperação Técnica nº 001/2020, firmado entre o Tocantins e o CNJ.

O projeto previa, em linhas gerais:

I) Realização de 20 rodas de conversa com temáticas diversas;
II) Cadastrar 200 pessoas na Política Estadual de Atenção à Pessoa Egressa;
III) Divulgação dos serviços do Escritório Social;
IV) Combate à fome durante a pandemia.

Após os trâmites legais e administrativos previstos no Provimento nº 15/2019 (TJTO), o projeto foi executado com sucesso, distribuídas 467 cestas básicas, fornecidos 400 vales-transportes, produzidos 2.000 folders informativos e contratada consultoria especializada para a realização das oficinas.

Figura 3: Entrega de cestas básicas pelo Projeto Formação para Cidadania

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

O alcance do projeto foi expressivo: 273 pessoas participaram diretamente das atividades, com grande adesão às rodas de conversa, que trataram de temas como mercado de trabalho, violência, racismo e preconceito, drogas, inteligência emocional, família e desafios da reintegração social. As atividades possibilitaram a criação de espaços de diálogo e reflexão, promovendo a troca de experiências, o fortalecimento de vínculos e o desenvolvimento de competências sociais essenciais para a reinserção cidadã das pessoas atendidas.

Figura 4: Oficina pelo Projeto Formação para Cidadania

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Dessa forma, o Projeto Formação para Cidadania se consolidou como uma iniciativa estratégica para a efetivação da política de atenção à pessoa egressa, combinando assistência social, educação em direitos e promoção da autonomia, e fortalecendo o papel do Escritório Social como espaço de referência para a reintegração social no Tocantins.

3.5 A Reincidência e as Condições Sub-humanas do Regime Semiaberto

A atuação direta com o público evidenciou um alto índice de reincidência entre pessoas submetidas à monitoração eletrônica[11]. As condições impostas pelo sistema de justiça criminal – como a autorização de apenas duas horas semanais para atividades externas, incluindo a busca por trabalho – tornavam a inserção no mercado de trabalho praticamente inviável, e, em muitos casos, levavam à regressão para regimes mais restritos.

Como destaca Martins (2013), essa realidade denuncia a omissão do Estado em cumprir seu papel reintegrador, contribuindo para a reprodução de ciclos de criminalidade e exclusão social.

O Escritório Social, a partir da realização de oficinas, rodas de conversa e escuta ativa, identificou obstáculos concretos enfrentados e propôs soluções compatíveis com as condições de vida, necessidades individuais e contextos sociais a realidade dos egressos. Passando, assim, a desempenhar um papel estratégico na mediação entre as demandas das pessoas egressas e os órgãos do sistema de justiça, buscando soluções mais compatíveis com a realidade social e econômica dos atendidos.

11 No Tocantins as pessoas em regime semiaberto, cumprem prisão domiciliar, com o uso da tornozeleira eletrônica, por falta de departamento próprio, o que nominam de semiaberto harmonizado.

A escuta ativa e a sistematização das demandas permitiram qualificar o debate institucional e subsidiar mudanças progressivas nas práticas adotadas, o que contribuiu para o fortalecimento de uma abordagem mais humanizada da execução penal, alinhada aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social da pena.

3.6 Projeto Potencializando Vidas: Qualificação e Empregabilidade

Diante das demandas identificadas, foi elaborado o projeto Potencializando Vidas, também financiado com penas pecuniárias, voltado à qualificação profissional e empregabilidade.

Em parceria com o SENAI, foram ofertadas 12 turmas gratuitas nos cursos de: eletricista instalador residencial, assistente administrativo, operador de computador, assistente de logística, assistente de RH e mecânica de motocicletas. Os cursos beneficiaram diretamente egressos e seus familiares, contribuindo significativamente para o aumento da procura pelos serviços.

Essas estratégias incluíram a mediação entre as pessoas egressas e oportunidades de trabalho, o encaminhamento para cursos de qualificação profissional, e a articulação com políticas públicas locais, visando criar condições efetivas para a reintegração social e a redução da reincidência.

O Projeto respondeu diretamente a uma das principais demandas identificadas no acompanhamento das pessoas egressas: a necessidade de qualificação profissional e acesso ao mercado de trabalho. Assim, a parceria com o SENAI garantiu a oferta de cursos reconhecidos e alinhados às demandas do mercado local, ampliando as chances de empregabilidade dos participantes.

Dessa forma, a atuação do Escritório Social se constitui não apenas como espaço de acolhimento, mas também como agente ativo na transformação de barreiras estruturais e na promoção de oportunidades concretas para pessoas que retornam à liberdade.

3.7 Criação da Oficina de Corte e Costura – Malha Social: Sustentabilidade e Inovação

A crescente demanda por qualificação impulsionou a elaboração de um projeto mais amplo: a criação da Oficina de Corte e Costura – Malha Social, desenvolvida em parceria com o TJTO, Receita Federal e Conselho da Comunidade.

O projeto prevê:

I. Implantação de uma oficina de corte e costura como espaço de formação e prática social;
II. Curso de capacitação para pessoas egressas, abrangendo técnicas de costura, design e empreendedorismo;
III. Parceria com a Receita Federal para descaracterização de vestuário apreendido, garantindo material seguro e reaproveitável;

IV. Comercialização das peças por meio do Conselho da Comunidade, promovendo inserção no mercado local;
V. Geração de renda para os (as) participantes, fortalecendo a autonomia econômica;
VI. Reinvestimento em capacitações e estrutura do Escritório Social, garantindo sustentabilidade do projeto;
VII. Prestação de contas ao Ministério Público e à Vara de Execuções Penais;
VIII. Intersetorialidade como pilar estruturante, assegurando a articulação entre diferentes órgãos e políticas públicas.

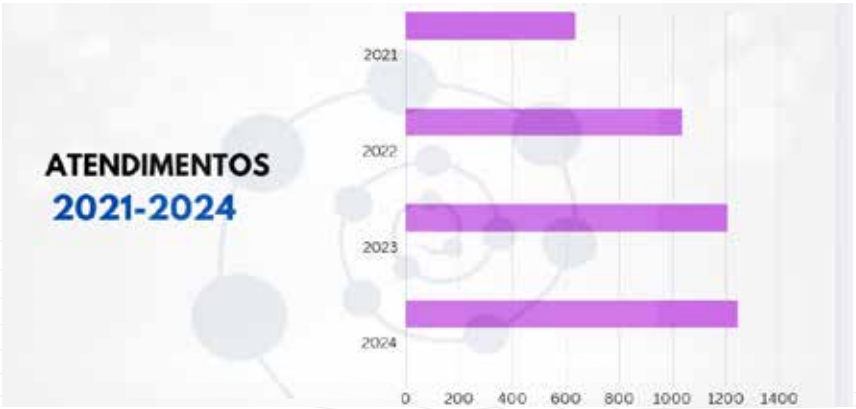
A política de atenção à pessoa egressa é essencialmente intersetorial. Envolve a articulação entre Poder Judiciário, Executivo, políticas públicas setoriais e sociedade civil, o que exige planejamento e execução conjunta (CNJ, 2020). Conforme destaca a diretriz nº 9 da política: A intersetorialidade não deve ser mera junção de políticas, mas sim a construção conjunta de enfrentamentos da questão social, marcada por vulnerabilidades sociais e individuais" (CNJ, 2020, p. 171).

A Oficina de Corte e Costura – Malha Social representa uma inovação no âmbito das políticas de atenção à pessoa egressa, ao articular formação profissional, geração de renda, sustentabilidade institucional e transparência. O reaproveitamento de vestuário apreendido, aliado à capacitação técnica, confere ao projeto uma dimensão socioambiental relevante, ao mesmo tempo em que promove autonomia econômica e oportunidade de trabalho para as pessoas egressas e familiares.

3.8 Impactos e Resultados

Com ações planejadas e contínuas, o Escritório Social promoveu avanços significativos. Antes do Projeto Formação para Cidadania, o número médio de atendimentos mensais era de 45. Após a implantação do projeto, em outubro de 2021, esse quantitativo foi significativamente ampliado, alcançando uma média entre 110 e 120 atendimentos/mês, conforme demonstram os dados consolidados nos relatórios anuais de atendimento.

Gráfico 1: Média anual de atendimentos



Fonte: elaborado pelos autores (2025).

O público de pessoas egressas do regime semiaberto enfrentava, anteriormente, restrições severas: apenas 02 horas semanais eram autorizadas para a busca de emprego, e o processo de autorização para inserção laboral levava, em média, 65 dias, dificultando o acesso imediato ao mercado de trabalho e comprometendo as chances de reinserção social.

Atualmente, observa-se uma significativa ampliação desse direito: a pessoa egressa passou dispõe de 10 a 15 horas semanais para procurar trabalho. Além disso, quando consegue um emprego formal e lícito, pode iniciar imediatamente suas atividades, com até 15 dias para protocolar o pedido de autorização junto ao juízo. Essa flexibilização e agilidade têm contribuído para que a maioria das pessoas egressas consiga ocupação, seja no mercado formal ou informal, refletindo diretamente em menores taxas de regressão e reincidência.

Até o ano de 2024, o Escritório Social realizou mais de 4.100 atendimentos, 917 encaminhamentos e 785 buscas ativas. Durante o mesmo período, forma promovidas 159 reuniões intersetoriais, ofertadas 450 vagas em cursos profissionalizantes e realizadas 36 oficinas em formato de rodas de conversa.

No acompanhamento dos casos, forma identificadas 33 situações de reincidência, 8 regressões e 6 óbitos do quantitativo de 566 pessoas egressas acolhidas. Esses dados evidenciam a efetividade da política pública implementada, demonstrando sua contribuição concreta para a segurança pública, para a redução da população carcerária e para o fortalecimento de trajetórias de reintegração social sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da pessoa egressa é marcada por estigmas, exclusão social e violação de direitos, o que evidencia a necessidade de políticas públicas estruturadas e sensíveis às suas especificidades. Nesse contexto, o Escritório Social de Palmas se afirma como um instrumento público fundamental, oferecendo uma resposta humanizada e concreta à população egressa em situação de vulnerabilidade social.

A experiência demonstrou que a articulação intersetorial, a gestão participativa são elementos essenciais para o fortalecimento dos serviços ofertados, permitindo construir caminhos reais para a reinserção social e rompendo com práticas assistencialistas e punitivas. Os projetos desenvolvidos, como o Formação para Cidadania e a Oficina de Corte e Costura – Malha Social, evidenciam que ações planejadas, contínuas e integradas podem gerar resultados concretos, ampliando oportunidades de acesso a direitos, capacitação profissional, geração de renda e fortalecimento de vínculos sociais.

Conforme estabelece a Resolução nº 307/2019 do CNJ, o Escritório Social representa uma resposta institucional do Estado às pessoas egressas do sistema prisional. Em Palmas/TO, essa resposta tem se mostrado eficaz, com impactos palpáveis na vida das pessoas atendidas e de suas famílias, contribuindo para a redução da reincidência e a promoção de autonomia social.

No entanto, a experiência local evidencia desafios para a implementação de uma Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa e seus familiares, por meio dos Escritórios Sociais, em escala nacional. A atuação plena desses equipamentos ainda encontra barreiras quando a gestão é conduzida por policiais e as equipes são compostas por servidores temporários, circunstâncias que frequentemente comprometem a aplicação consistente das metodologias de funcionamento, atendimento e acolhimento.

Diante disso, a experiência do Escritório Social de Palmas evidencia que investimento em equipes permanentes, formação continuada e articulação intersetorial sólida é determinante para a efetividade das políticas de reinserção social. Mais do que atender demandas imediatas, essas práticas contribuem para a construção de uma cultura de proteção, inclusão e cidadania, fortalecendo o papel do Estado como promotor de justiça social e mitigando os efeitos da exclusão estrutural enfrentada pelas pessoas egressas.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Nilo. Pena pública e escravismo. **Capítulo Criminológico**, Maracaibo, v. 34, n. 3, p. 289-306, jul./set. 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **5 de outubro: Constituição cidadã completa 33 anos**. Brasília, DF: TSE, 2021. Disponível em:< https://shre.ink/jvCT>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Política nacional de pessoas egressas do sistema prisional.** Brasília, DF: CNJ, 2020. (Coleção Justiça Presente; Eixo 3).

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal.** Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea (001/2012). Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em:< https://shre.ink/jvXP>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Nota Técnica nº 14/2020/ COECE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. Disponível em:< https://shre.ink/jvXJ>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Caderno de gestão dos escritórios sociais III [recurso eletrônico]**: manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais. Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi *et al*. Brasília, DF: CNJ, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019.** Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em:< https://shre.ink/jvXC>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.843, de 21 de dezembro de 2023.** Regulamenta a assistência à pessoa egressa de que tratam os arts. 10, 11, 25, 26 e 27 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e institui a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 12-13, 22 dez. 2023.

CAVALCANTE, Andreia Santos. Interdisciplinaridade e questão social: novo paradigma no trabalho do serviço social na Amazônia. In: Circuito de debates acadêmicos, 1., 2011, Amazonas. **Anais** [...]. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em:< https://shre.ink/jvXt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Modelo de gestão da política prisional: Caderno I: fundamentos conceituais e principiológicos.** Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi *et al*. Brasília, DF: CNJ, 2020.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed, 2006.

MARTINS, Lisandra Moreira. A reincidência criminal e o argumento de política criminal de emergência: reflexos no processo penal democrático. **Revista Videre**, Dourados, v. 5, n. 10, p. 113-138, 2013. Disponível em:< https://shre.ink/jvXa>. Acesso em: jun. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2010.

TOCANTINS. **Provimento nº 15, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto no art. 5º da Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça, no Provimento nº 21, de 30 de agosto de 2012, da Corregedoria Nacional de Justiça, e disciplina atividades das Centrais de Execução de Penas e Medidas Alternativas e Varas de Execução Penal no Estado do Tocantins. Palmas, 2019. Disponível em:< https://shre.ink/jvZE>. Acesso em: 26 ago. 2023.

TOCANTINS. **Termo de Cooperação Técnica nº 001/2020.** Processo CNJ SEI 00089/2020, entre o Estado do Tocantins e o Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF, 2020. Disponível em:< https://shre.ink/jvZ3>. Acesso em: 26 ago. 2023.

VALVERDE MOLINA, Jesús. ***La cárcel y sus consecuencias*.** Madrid: Editorial Popular, 1997.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 35-65, jun. 2011. Disponível em:< https://shre.ink/jvZS>. Acesso em: 28 fev. 2022.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Sabotagem, 1999.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

EFICÁCIA DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA NA EXECUÇÃO PENAL: A FUNÇÃO DAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES NA INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS MONITORADAS[1]

EFFECTIVENESS OF ELECTRONIC MONITORING IN CRIMINAL SENTENCE ENFORCEMENT: THE ROLE OF MULTIDISCIPLINARY TEAMS IN THE SOCIAL INTEGRATION OF MONITORED PERSONS

Submetido em: 27/02/2025 - **Aceito** em: 15/05/2026

LEONARDO UNSER GUERRA MOLETTA[2]
FERNANDA ANALÚ MARCOLLA[3]
MAIQUEL ÂNGELO DEZORDI WERMUTH[4]

RESUMO

O presente estudo tem por objeto analisar a atuação das equipes multidisciplinares no acompanhamento de pessoas submetidas à monitoração eletrônica no Brasil. Justifica-se pela necessidade de avaliar a efetividade dessa medida penal para além do controle tecnológico, considerando seus impactos sobre a integração social. O objetivo consiste em analisar o papel do suporte psicossocial na concretização da função integradora da monitoração eletrônica, a partir da compreensão de sua construção normativa no ordenamento jurídico-penal brasileiro. Adota-se o método hipotético-dedutivo, com base em revisão bibliográfica e em análise documental e estatística. A partir desta análise, os resultados indicam que a atuação das equipes multidisciplinares constitui um elemento fundamental para mitigar vulnerabilidades, qualificar a execução da medida e potencializar seus efeitos integradores.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Monitoração Eletrônica. Integração Social.

1 A presente pesquisa foi desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) no âmbito do projeto "Eficiência, efetividade e economicidade nas políticas de segurança pública com utilização de monitoração eletrônica e integração de bancos de dados".

2 Graduação em Direito (Unijuí) em andamento. Bolsista de Iniciação Científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (PROBIC/FAPERGS), vinculado ao projeto "Eficiência, efetividade e economicidade nas políticas de segurança pública com utilização de monitoração eletrônica e integração de bancos de dados". **E-MAIL:** leonardo.unser.moletta@gmail.com. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0005-3146-5606.

3 Especialização em Direitos Humanos e Direito Constitucional (Universidade de Direito de Coimbra/PT), em Direito Penal e Direito Processual Penal (Universidade Damásio de Jesus). Mestrado em Direito Público (FURB). Doutorado em Direito (Universidad de Sevilla/ES) e pelo programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (Unijuí). **E-MAIL**: marcolla.advocacia@gmail.com. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0003-2335-2343.

4 Mestrado e Doutorado em Direito (Unisinos). Pós-Doutor em Direito (USP). Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito (Unijuí). Bolsista de Produtividade do CNPq. Vice Coordenador do Comitê de Assessoramento de Ciências Humanas e Sociais da FAPERGS (2025-2026). Coordenador-geral do Projeto de Pesquisa "Políticas públicas inovadoras para a monitoração eletrônica no Brasil: entre os discursos legitimadores e a percepção dos sujeitos monitorados", desenvolvido no âmbito da Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023 (Faixa B - Grupos Consolidados) do CNPq, mediante Termo de Cooperação firmado com a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen). **E-MAIL**: madwermuth@gmail.com. **ORCID**: http://orcid.org/0000-0002-7365-5601.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the role of multidisciplinary teams in monitoring individuals subjected to electronic monitoring in Brazil. It is justified by the need to assess the effectiveness of this penal measure beyond technological control, considering its impacts on social reintegration. The objective is to examine the role of psychosocial support in the resocializing function of electronic monitoring, grounded in an understanding of its normative construction within the Brazilian criminal legal system. The hypothetical-deductive method is adopted, drawing on bibliographic review as well as documentary and statistical analysis. The results indicate that the work of multidisciplinary teams constitutes a fundamental element in mitigating vulnerabilities, improving the implementation of the measure, and enhancing its socializing effects.

Keywords: *Human Rights. Electronic Monitoring. Social Integration.*

INTRODUÇÃO

Com a evolução das concepções acerca da finalidade da pena, o sofrimento físico foi progressivamente afastado, ao menos em termos formais, dos elementos constitutivos dos ordenamentos jurídicos modernos, passando a incidência punitiva a recair não mais diretamente sobre o corpo da pessoa infratora, mas sobre seu tempo de vida e sua subjetividade (Foucault, 2014; Marcolla; Gomes; Wermuth, 2024, p. 8). Todavia, essa transformação normativa não impediu a permanência de práticas punitivas marcadas por intensa violação de direitos, como evidencia o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, declarado no julgamento da ADPF nº 347, em razão das reiteradas e massivas ofensas aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade (Brasil, 2015).

O contexto prisional brasileiro revela-se como um cenário punitivo que, longe de superar a violência estatal, continua a atingir, simultaneamente, o corpo físico e a dimensão psíquica das pessoas encarceradas. Embora esse reconhecimento seja relativamente recente no plano institucional, a situação de colapso das prisões não é novidade na América Latina, especialmente desde meados dos anos 2000, período em que diversos países passaram a buscar instrumentos punitivos alternativos ao cárcere como resposta à crise estrutural dos sistemas penitenciários.

A manutenção do modelo penitenciário tradicional, mesmo após a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988) e apesar da construção formal de um arcabouço normativo e institucional orientado à humanização da execução penal, evidencia a persistência de práticas punitivas profundamente enraizadas. Esse cenário revela a continuidade de uma lógica de matriz colonial, na qual a punição, direcionada prioritariamente a grupos socialmente vulnerabilizados, permanece subordinada aos interesses das elites socioeconômicas dominantes, em detrimento da efetivação de inovações programáticas de caráter emancipatório (Santos, 2023).

A falência[5] estrutural do sistema carcerário brasileiro, aliada à violência inerente a ele, compromete a legitimidade do poder de resposta

5 Para Foucault (2022, p. 15), a prisão não deve ser entendida como uma instituição fracassada,

penal do Estado e contribui para a retroalimentação do ciclo da violência urbana. Tal contexto favorece a consolidação e a expansão de grupos e organizações criminosas, uma vez que o cárcere se converte em espaço propício à reprodução de práticas delitivas e à organização do crime (Lopes Júnior, 2024). Ademais, a construção cultural e social de uma lógica de extrema punitividade, frequentemente concebida como a principal e, para muitos, a única forma de enfrentamento dos conflitos penais, ultrapassa os limites da função legítima do sistema penal enquanto mecanismo institucional de controle social, esvaziando seu objetivo integrador.

Diante da necessidade de mitigar os impactos decorrentes do sistema prisional, especialmente no âmbito da execução da pena, formula-se a seguinte problemática de pesquisa: em que medida a atuação das equipes multidisciplinares, no contexto da aplicação da monitoração eletrônica, contribui para a integração social das pessoas submetidas a essa medida?

Nesse contexto, a implementação da Lei nº 12.258/2010 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma nova modalidade de cumprimento da pena, consistente na monitoração eletrônica de pessoas. Embora a tornozeleira eletrônica[6] não represente um modelo ideal ou isento de críticas, seus efeitos mostram-se menos gravosos do que os do encarceramento. Ademais, a institucionalização das equipes multidisciplinares, prevista na Resolução nº 412 do Conselho Nacional de Justiça, possibilitou um acompanhamento mais humanizado e qualificado da pessoa em cumprimento de pena, contribuindo para a promoção da dignidade humana e para a ampliação das possibilidades de inserção social em perspectiva não estigmatizante (Brasil, 2021).

Com relação ao objetivo geral, a pesquisa busca analisar a atuação das equipes multiprofissionais como meio capaz de viabilizar a inserção social das pessoas monitoradas eletronicamente no Brasil. A fim disso, o artigo foi estruturado em dois objetivos específicos, quais sejam: a) analisar o monitoramento eletrônico de pessoas no ordenamento jurídico brasileiro; e b) investigar o papel do suporte psicossocial na efetividade do monitoramento eletrônico enquanto ferramenta capaz de potencializar o caráter "ressocializador" das penas.

Ademais, a pesquisa adotou a abordagem hipotético-dedutiva, considerando a necessidade de uma construção teórica consistente para a avaliação crítica dos resultados da implementação da monitoração eletrônica de pessoas no Brasil e de seus reflexos sociais. Para tanto, procedeu-se à coleta e à análise de dados e informações relativos à aplicação da medida, bem como à interpretação das normativas que a regulamentam no ordenamento jurídico nacional. Realizou-se revisão bibliográfica especializada sobre eficiência, efetividade e economicidade das políticas de segurança pública que envolvem a monitoração

mas como um mecanismo que cumpriu de forma eficaz a função para a qual foi historicamente criada, qual seja, a produção e a administração da delinquência como instrumento de controle e ordenação social, ainda que isso contrarie os discursos oficiais de ressocialização.

6 Atualmente, de acordo com o Relatório de Informações Penais, há um total de 121.889 pessoas em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, destas, 31.622 sendo monitoradas provisoriamente, 13.755 em regime aberto, 71.940 em regime semiaberto e apenas 4.391 em regime fechado (Brasil, 2025c).

eletrônica, incorporando contribuições de diferentes autores do direito penal, da criminologia e das ciências sociais, a fim de compreender os fundamentos teóricos, procedimentais e legislativos que orientam essa modalidade de política penal.

1. DISCURSOS LEGITIMADORES E OPERACIONAIS DA POLÍTICA PENAL DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA BRASILEIRA

A aplicação da vigilância tecnológica para a fiscalização comportamental de determinadas pessoas possui suas raízes oriundas do campo da psicologia estadunidense. Desenvolvido por um grupo de pesquisadores da Universidade de Harvard, liderado por Ralph Kirkland Schwitzgerbel, em meados dos anos de 1960, o dispositivo *Behaviour Transmitter-Reinforcer* era constituído de um transmissor portátil que disponibilizava a localização da pessoa monitorada, com o objetivo de controlar, à distância, a conduta de reincidentes crônicos em processo de terapia: tanto a pessoa poderia enviar sinais à estação-base quanto recebê-los (Wermuth; Mori, 2022).

Desde sua incorporação ao âmbito da justiça criminal, a monitoração eletrônica foi concebida com a finalidade declarada de favorecer processos de reabilitação e de integração social (Wermuth; Mori, 2022). No contexto brasileiro, a estruturação desse mecanismo buscou responder a quatro desafios centrais associados ao exercício do poder punitivo estatal: a superlotação do sistema prisional, os elevados custos de manutenção das unidades penitenciárias, a limitada eficácia no enfrentamento da reincidência criminal e as dificuldades estruturais na integração das pessoas submetidas à pena.

A principal iniciativa legislativa que fundamentou o desenvolvimento da política de vigilância eletrônica no Brasil foi o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2007, de autoria do senador Magno Malta (PL/ES). A proposta tinha como objetivo inicial alterar as regras do regime aberto e introduzir o rastreamento eletrônico de pessoas condenadas. Segundo o parlamentar, a centralidade territorial do cárcere deixara de ser um instrumento eficaz de controle penal, diante da incapacidade do Estado de sustentar, de forma permanente, o encarceramento em massa da população condenada (Brasil, 2007a).

Na justificativa do projeto, foram citadas experiências internacionais, especialmente nos Estados Unidos, na França e em Portugal, como referências para a adoção da monitoração eletrônica. Entre os principais argumentos favoráveis à medida destacaram-se a preservação dos vínculos familiares e laborais das pessoas condenadas, a contenção da superlotação carcerária e a redução dos custos estatais com o sistema prisional (Brasil, 2007a).

Nessa perspectiva, o controle eletrônico de pessoas condenadas passou a ser apresentado como um mecanismo apto a substituir, de forma mais eficiente, a prisão tradicional, por meio de um sistema de vigilância contínua viabilizado por tecnologias de rastreamento, capaz de acompanhar a pessoa independentemente de sua localização física (Brasil, 2007a). Durante a tramitação do Projeto de Lei nº 175/2007

na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o relator, senador Demóstenes Torres, manifestou-se favoravelmente à aprovação da proposta, com a apresentação de emendas (Brasil, 2007b).

Para o relator, a utilização de dispositivos de monitoração eletrônica, como tornozeleiras, não configuraria violação à integridade física ou moral da pessoa condenada, sobretudo por se tratar de medida concebida como alternativa penal menos gravosa. Ademais, sustentou que a incorporação de inovações tecnológicas ao sistema de justiça criminal seria compatível com outras práticas já consolidadas, como a oitiva de réus e testemunhas por videoconferência e o uso de sistemas automatizados de identificação biométrica pelas forças de segurança (Brasil, 2007b).

Enquanto a redação original do projeto de lei previa a possibilidade de o juízo impor a utilização de equipamento de rastreamento eletrônico como condição especial para a concessão do regime aberto e do livramento condicional (Brasil, 2007a), as emendas apresentadas pelo relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ampliaram significativamente o alcance da proposta. Passou-se a admitir a aplicação da monitoração eletrônica também nos regimes semiaberto[7] e fechado, nas saídas temporárias e em outras situações definidas discricionariamente pelo juiz da execução (Brasil, 2007b).

No âmbito da Câmara dos Deputados, ao projeto inicial foram apensadas outras proposições que tratavam de matérias correlatas, o que resultou na consolidação do Projeto de Lei nº 1.288, de 2007. A proposta foi apreciada, nessa Casa Legislativa, pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na análise realizada pela CSPCCO, sob a relatoria da deputada Rita Camata, destacou-se que o crescimento da população penitenciária decorre de múltiplos fatores, entre eles, o recrudescimento sistemático das penas privativas de liberdade. Nesse sentido, reconheceu-se que a monitoração eletrônica não constituiria solução isolada para o esvaziamento do cárcere, mas poderia atuar como instrumento complementar voltado à oferta de condições mais dignas e adequadas à socialização das pessoas condenadas (Brasil, 2007c, p. 5).

Outro aspecto destacado pela CSPCCO referiu-se à visibilidade dos dispositivos de monitoração eletrônica. Os parlamentares reconheceram que a reduzida dimensão do equipamento seria fundamental para a preservação da dignidade e da privacidade da pessoa monitorada, permitindo-lhe circular com relativa liberdade no desempenho de suas atividades cotidianas, sem prejuízo do controle estatal sobre a execução penal. Reiterou-se que o principal propósito da política penal aprovada pela Comissão consistia em assegurar melhores condições de fiscalização durante o processo de inserção social, mediante a manutenção de um controle rigoroso sobre os locais e os horários de circulação (Brasil, 2007c, p. 7).

No debate legislativo acerca da aplicação da monitoração eletrônica na execução penal, a Comissão de Segurança Pública e

7 Segundo Marcolla e Wermuth (2025, p. 3-4), a promulgação da Lei nº 14.843, de 2024, ampliou o âmbito de incidência da monitoração eletrônica, passando a admitir sua utilização também no regime aberto no contexto da execução penal brasileira.

Combate ao Crime Organizado manifestou-se favoravelmente, sobretudo, às hipóteses relativas aos regimes aberto e semiaberto. Em contrapartida, rejeitou sua utilização no regime fechado, em razão do elevado grau de restrição à liberdade característico dessa modalidade, bem como nas prisões preventivas, sob o argumento de que a medida seria insuficiente para garantir a fiscalização e poderia comprometer a apuração de delitos (Brasil, 2007c, p. 7-8). Nesse contexto, destacou-se a previsão de obrigatoriedade da chamada "vigilância indireta" sempre que a pessoa condenada permanecesse em liberdade por período superior a vinte e quatro horas consecutivas.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sob a relatoria do deputado Flávio Dino, reiterou-se a preocupação com a discrição dos dispositivos, visando à preservação da dignidade e à prevenção da estigmatização[8] das pessoas condenadas, bem como à necessidade de fornecer aos monitorados informações adequadas sobre a medida. Admitiu-se a aplicação da monitoração eletrônica nos casos de cumprimento de pena em liberdade ou com restrições temporais, mas rejeitou-se sua utilização como substitutiva da prisão preventiva e no trabalho externo do regime fechado, além de afastar-se sua aplicação obrigatória (Brasil, 2007d). Após a tramitação legislativa, o Projeto de Lei nº 175/2007 foi sancionado com vetos a dispositivos que ampliavam excessivamente as hipóteses de aplicação da monitoração, sob o fundamento de incompatibilidade com a sistemática da execução penal e com os princípios da individualização, da proporcionalidade e da suficiência da pena (Brasil, 2010b).

Com a promulgação da Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010, foram normatizadas apenas duas hipóteses de utilização da monitoração eletrônica: a saída temporária de pessoas em cumprimento de pena no regime semiaberto e a prisão domiciliar (Brasil, 2010a). Nesse primeiro marco legislativo, observa-se um distanciamento significativo em relação aos discursos legitimadores que sustentaram a introdução da medida no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que tanto os dispositivos aprovados quanto os posteriormente vetados concentraram-se em situações em que a pessoa já se encontrava, antes da vigência da lei, em condições de fruição parcial da liberdade.

Como consequência, verificou-se a ampliação dos custos estatais relacionados à execução penal, sem a correspondente redução do encarceramento. Logo, a proposta de desencarceramento foi esvaziada, passando a prevalecer uma lógica de expansão e intensificação do controle punitivo estatal (Marcolla; Wermuth; Kelner, 2024; Teixeira; Wermuth; Gomes, 2023).

Posteriormente, a Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011, ampliou o uso da monitoração eletrônica ao admiti-la como medida cautelar diversa da prisão no âmbito da persecução penal[9] (Brasil, 2011). Embora não

8 Segundo Tosetto (2024, p. 139), a monitoração eletrônica incorpora a simbologia da continuidade do cárcere, configurando-se como uma forma permanente de controle punitivo que reproduz mecanismos de opressão e dominação, incidindo simultaneamente sobre o corpo e a subjetividade do indivíduo monitorado.

9 O Projeto originário da Lei nº 12.403 foi o PL 4.208/2001, de autoria do Poder Executivo, com o objetivo de estabelecer critérios e aumentar o rol de medidas cautelares. Entretanto, a adição da monitoração eletrônica somente foi discutida na redação final, aprovada pelo Senado, em 2008,

haja comprovação de sua eficácia na redução do encarceramento, sua aplicação, quando observados os requisitos do *fumus comissi delicti* e do *periculum libertatis*, pode evitar a imposição antecipada dos efeitos do cárcere antes do trânsito em julgado, preservando, contudo, o controle estatal.

Segundo dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) (Brasil, 2025c), a população total submetida à execução penal no Brasil alcança 941.752 pessoas, das quais 705.872 encontram-se custodiadas em estabelecimentos prisionais e 235.880 cumprem pena ou medida de prisão domiciliar, com ou sem monitoração eletrônica. Nesse contexto, observa-se que a redução progressiva do encarceramento em unidades físicas, frequentemente associada à expansão da monitoração eletrônica, ainda não se concretizou de forma consistente. No segundo semestre de 2016, o número de pessoas privadas de liberdade em celas físicas era de aproximadamente 695.847, ao passo que, no primeiro semestre de 2025, esse contingente aumentou para 701.637 (Brasil, 2025c). Paralelamente, verificou-se um expressivo crescimento na utilização da vigilância eletrônica: enquanto em 2016 apenas 6.027 pessoas cumpriam prisão domiciliar com monitoração tecnológica, em 2025 esse número alcançou 121.889 indivíduos (Brasil, 2025c).

Por essa perspectiva, a monitoração eletrônica não se distancia da lógica punitiva inerente aos demais meios de penalização concorrentes a ela, "pelo contrário, ela surge para compor um paradigma da punição, possibilitando a convivência do cárcere em módulos de extensão a céu aberto" (Wermuth; Mori, 2022, p. 120). Esse modelo de operacionalidade da política penal vigente no território brasileiro assemelha-se ao desenvolvido em países como a Inglaterra e o País de Gales, onde, geralmente, a locomoção das pessoas monitoradas é amplamente restringida sob uma lógica punitiva e disciplinar, dominada pela dissuasão[10] (Paterson, 2017).

Embora países da América Latina, como o Brasil, tenham adotado a monitoração eletrônica com base em modelos desenvolvidos por nações pioneiras, observa-se na região o surgimento de programas voltados especificamente à proteção de vítimas e à segurança pública. Paterson (2017) denomina essas iniciativas modelos de segunda geração, destacando o caso argentino, que passou a utilizar dispositivos como "botões de pânico" para localização imediata de pessoas em situação de risco, especialmente em contextos de violência contra a mulher. De forma semelhante, o Brasil iniciou uma transição normativa ao prever o uso da monitoração eletrônica em medidas protetivas de urgência nos casos de violência doméstica e familiar, com a promulgação da Lei nº 15.125, de 24 de abril de 2025 (Brasil, 2025b).

Nesse contexto, políticas orientadas à proteção das vítimas e sensíveis à complexidade dos fatores sociológicos que permeiam a

"por tratar-se de uma inovação que acompanha a modernidade" (Brasil, 2009, p. 21). Apesar de não estar implementada na época, os parlamentares consideraram que não demoraria muito tempo para que a regulamentação da monitoração eletrônica chegasse ao Brasil (Brasil, 2009).

10 Para Paterson (2017), essa primeira geração do monitoramento eletrônico na justiça criminal demonstrou-se essencialmente insuficiente, especialmente pelo fato de não haver uma preocupação com o contexto sociológico dessas medidas, graças ao domínio do pensamento orientado à repressão do agressor entre as elites políticas.

produção da criminalidade revelam-se capazes de tensionar e, em certa medida, mitigar o caráter predominantemente restritivo e punitivista da monitoração eletrônica. A incorporação acrítica de instrumentos tecnopenais, quando dissociada de abordagens humanitárias e de políticas públicas territorializadas, tende a deslocar para segundo plano as dimensões políticas, institucionais, culturais e sociais da segurança pública, contribuindo para a reprodução e o aprofundamento das desigualdades existentes (Paterson, 2017).

Nesse sentido, o reconhecimento da interação entre tecnologia, contexto social e políticas de cuidado constitui um caminho promissor para o uso integrado da vigilância eletrônica, não apenas como mecanismo de controle, mas também como instrumento voltado ao aprimoramento da segurança individual e coletiva (Paterson, 2017, p. 164). É precisamente nesse ponto que se insere a relevância das equipes multidisciplinares, cuja atuação pode ressignificar a monitoração eletrônica como ferramenta potencial de inserção social, deslocando o foco exclusivo do controle para o acompanhamento psicossocial dos indivíduos monitorados.

2. A INTEGRAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO CONSTITUINTE DAS PENAS E A AÇÃO DAS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS PERANTE OS MONITORADOS

A política criminal contemporânea tem incorporado estratégias de neutralização baseadas na incapacitação seletiva, orientadas pela ideia de manter, por longos períodos, pessoas consideradas perigosas ou com elevado risco de reincidência em regime de encarceramento. Tal racionalidade pressupõe a identificação e a exclusão dos chamados “piores entre os piores”, com a expectativa de redução dos custos estatais e dos índices de criminalidade (Wermuth; Mori, 2022, p. 39). Nesse modelo, as dimensões sociológicas e patológicas da criminalidade tendem a ser marginalizadas, cedendo espaço à construção de perfis de risco fundamentados em características comportamentais e, não raramente, físicas, o que reforça práticas seletivas e estigmatizantes no exercício do poder punitivo (Wermuth; Mori, 2022, p. 39).

Como resposta ao caráter punitivista da execução penal e ao reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, o Conselho Nacional de Justiça, em articulação com a União e parceiros institucionais e da sociedade civil, instituiu o plano Pena Justa, voltado ao enfrentamento das violações sistemáticas de direitos humanos nas prisões brasileiras (Brasil, 2025a). Estruturado em quatro eixos[11] centrais, o plano busca promover transformações duradouras capazes de resgatar a dignidade das pessoas sob custódia estatal (Wermuth, 2025). Desde sua formulação, o documento enfatiza que a superação da crise penitenciária exige o rompimento da centralidade das penas privativas de liberdade e a

11 Do controle da entrada e das vagas do sistema prisional; da qualidade do ambiente, dos serviços prestados e da estrutura prisional; dos processos de saída da prisão e da integração social, e; das políticas para não repetição do estado de coisas inconstitucional (Brasil, 2025a).

ampliação consistente de alternativas ao encarceramento (Brasil, 2025a, p. 17).

Sob a perspectiva da reestruturação dos modelos de cumprimento de pena, o plano Pena Justa identifica múltiplos fatores que contribuem para a ineficiência das políticas penais brasileiras. Entre eles, destaca-se a operacionalização da monitoração eletrônica predominantemente na fase de execução penal, na qual a medida tem funcionado como instrumento de expansão do controle estatal e de intensificação do viés disciplinar da pena, em detrimento de seu potencial desencarcerador (Brasil, 2025a, p. 40). Soma-se a isso a adoção do denominado "regime semiaberto harmonizado", que, mediante o uso de tornozeleiras eletrônicas, passou a funcionar como solução administrativa frente à ausência de estabelecimentos adequados, contribuindo para a consolidação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional (Brasil, 2025a, p. 40).

Nesse contexto, o plano reconhece a vigilância tecnopenal como modalidade autônoma de controle penal, dotada de elevado potencial para aprofundar as vulnerabilidades da pessoa monitorada e de seu entorno social (Brasil, 2025a). O descumprimento das diretrizes relativas à discrição dos dispositivos intensifica processos de estigmatização, transformando interações sociais ordinárias em fontes de constrangimento e reforçando a percepção de que a pessoa monitorada não deveria estar em liberdade. Tais efeitos ultrapassam a pessoa diretamente submetida à medida, atingindo também aqueles com quem se relaciona, que passam a compartilhar o estigma socialmente atribuído (Marcolla; Wermuth, 2024).

Substancialmente, a atuação midiática "contribui para a construção de uma percepção pública distorcida, que desumaniza os encarcerados e fortalece a crença de que são incapazes de se reabilitar ou de serem aceitos novamente na sociedade" (Marcolla; Wermuth, 2024, p. 5). A espetacularização da violência e a intensificação de um sentimento social permanente de medo contribuem para a legitimação de demandas por políticas penais cada vez mais repressivas, orientadas à contenção da criminalidade a qualquer custo, como forma de proteção frente ao "grande mal" constantemente veiculado no discurso midiático. Nesse contexto, a desumanização das pessoas que retornam ao convívio social, seja após o cumprimento de pena privativa de liberdade, seja durante a submissão à monitoração eletrônica, favorece a percepção delas como sujeitos alheios ao corpo social, reforçando a construção de barreiras simbólicas e materiais que dificultam significativamente os processos de integração social.

Nesse contexto, o modelo de panóptico tecnopenal não favorece processos de autorresponsabilização, nem contribui para a restauração de vínculos sociais ou para a promoção do pertencimento e da inserção. Diante disso, o plano propõe a racionalização do uso da monitoração eletrônica, restringindo sua aplicação às hipóteses em que não haja medida cautelar menos gravosa, bem como a qualificação dos serviços de acompanhamento, mediante a definição de parâmetros nacionais e a priorização de grupos mais vulnerabilizados pelo sistema penal[12] (Brasil, 2025a, p. 150).

12 "Processo que torna determinados grupos de pessoas mais suscetíveis à ação punitiva do Estado. Noção que dialoga com a de seletividade penal e perfilamento racial na atuação das

Determinados grupos de pessoas, em razão de condições específicas de sua existência subjetiva e social, vivenciam a monitoração eletrônica de forma significativamente mais gravosa, em virtude de interseccionalidades que atravessam sua relação com a medida. Exemplificam essa situação as mulheres gestantes ou parturientes que, ao serem submetidas à prisão domiciliar com vigilância eletrônica, permanecem confinadas no espaço doméstico, muitas vezes sem condições de exercer atividades laborais ou educacionais necessárias à subsistência familiar (Castro; Carvalho; Costa, 2025). Situação semelhante é verificada em relação às pessoas com deficiência, às pessoas idosas e àquelas acometidas por doença grave, para as quais a aplicação da monitoração eletrônica é reconhecida como excessivamente gravosa[13] pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos da Resolução nº 412/2021 (Brasil, 2021).

Os obstáculos à inserção social manifestam-se em múltiplas esferas da vida cotidiana, notadamente no acesso ao mercado de trabalho e aos serviços públicos de saúde. No âmbito laboral, o retorno ao emprego formal já se mostra dificultado para pessoas egressas do sistema prisional, em razão de fatores como a seletividade do mercado de trabalho, a estigmatização social e a análise de antecedentes criminais. De modo análogo, pessoas submetidas à monitoração eletrônica enfrentam restrições adicionais decorrentes da visibilidade dos dispositivos, dos impactos físicos e psicológicos associados à medida e das limitações impostas judicialmente, o que resulta em resistência por parte dos empregadores e instabilidade na manutenção de vínculos laborais (Sousa; Correa; Resende, 2015).

No campo da saúde, além dos agravos físicos associados ao uso dos equipamentos de monitoração, o acesso ao Sistema Único de Saúde torna-se particularmente oneroso para as pessoas monitoradas. A necessidade de atendimento emergencial frequentemente é acompanhada pelo receio de regressão ao cárcere, uma vez que deslocamentos fora da área delimitada judicialmente dependem de autorização prévia do órgão responsável pela monitoração, sob pena de recolhimento ao regime fechado. Esse cenário evidencia uma dinâmica paradoxal de inclusão e exclusão: enquanto no cárcere as pessoas permanecem formalmente vinculadas à rede pública de saúde, durante a monitoração eletrônica não há política específica voltada às suas demandas (Sturza; Schubert; Wermuth, 2023).

Diante desse contexto, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Departamento Penitenciário Nacional, elaborou, em 2020, o Modelo

instâncias do sistema de justiça criminal" (Brasil, 2025a, p. 219).

13 Art. 8º A medida de monitoramento eletrônico buscará assegurar a realização de atividades que contribuam para a inserção social da pessoa monitorada, especialmente: Parágrafo único. Será priorizada a adoção de medidas distintas do monitoramento eletrônico, em conjunto com o encaminhamento voluntário à rede de proteção social, nos casos em que: II – as condições da pessoa investigada, ré ou condenada tornarem excepcionalmente gravosa a medida, devido a dificuldades de locomoção, condições físicas ou necessidade de prestação de cuidados a terceiros, tais como: a) quando se tratar de pessoas idosas; b) quando se tratar de pessoas com deficiência; c) quando se tratar de pessoas com doença grave; e d) quando se tratar de gestante, lactante, mãe ou pessoa responsável por criança de até 12 (doze) anos ou por pessoa com deficiência (Brasil, 2021, grifo nosso).

de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas, com o objetivo de padronizar metodologicamente os serviços de vigilância no âmbito dos Poderes Judiciário, Executivo estadual e municipal (Brasil, 2020). Entre as diretrizes previstas, destaca-se o acolhimento inicial da pessoa monitorada, a ser realizado por equipe multidisciplinar no dia subsequente à imposição judicial da medida.

Nessa etapa, procede-se à avaliação das condições físicas e psicológicas da pessoa, de sua compreensão acerca do contexto processual penal ou da medida aplicada, de sua situação habitacional e de eventuais demandas por inclusão em programas ou tratamentos específicos:

> Essas informações devem compor um formulário de acolhimento. Elas são importantes para a inclusão social, acompanhamento da medida e o encaminhamento para a rede de acordo com as demandas apresentadas pela pessoa monitorada. Além disso, essas informações são capazes de orientar o tratamento de eventuais incidentes, principalmente aqueles causados em função da pessoa monitorada viver, trabalhar, estudar, fazer tratamentos de saúde, participar de atividades religiosas/espirituais ou outras atividades em localidades sem ou com sinal instável de GPS e/ou telefonia celular, o que pode ensejar pedido de substituição da medida ao Juiz ou orientação à Central quanto à rotina da pessoa monitorada, que deverá ser preservada ao máximo (Brasil, 2020, p. 175).

Outra atribuição central das equipes multidisciplinares, especialmente no momento inicial do acompanhamento, consiste na identificação de fatores que possam indicar a inadequação da monitoração eletrônica ao perfil da pessoa, considerando-se sua efetiva capacidade de cumprir a medida. Constatada qualquer condição de incompatibilidade, seja no início ou ao longo do acompanhamento, compete à equipe elaborar relatório técnico a ser encaminhado ao juízo competente, com vistas à readequação das condições impostas ou à substituição da monitoração por medida alternativa menos gravosa. Nessa perspectiva, a atuação de profissionais como bacharéis em direito, psicólogos e assistentes sociais não deve restringir-se ao cumprimento formal de determinações judiciais, devendo priorizar o acompanhamento integral da pessoa monitorada, orientado à proteção e promoção de direitos fundamentais (Brasil, 2020; Wermuth, 2025).

Conforme a Resolução nº 412/2021 do Conselho Nacional de Justiça, incumbe às equipes multiprofissionais a qualificação do tratamento dos incidentes, a articulação com a rede de proteção social e a colaboração no acompanhamento das medidas judiciais, a partir de atendimentos individualizados às pessoas monitoradas. No que se refere aos incidentes, compreendidos tanto aqueles decorrentes da conduta do indivíduo quanto os relacionados a limitações tecnológicas, como falhas nos dispositivos, instabilidade de sinal ou restrições de cobertura, as Centrais de Monitoração Eletrônica devem, previamente à comunicação ao juízo, adotar os procedimentos previstos na normativa, a fim de evitar a restrição indevida da liberdade por causas alheias ao comportamento do monitorado (Brasil, 2021).

Ainda que as atividades das equipes multiprofissionais também envolvam questões técnicas de resolução de incidentes, o

acompanhamento humanitário do cumprimento da medida pelas pessoas monitoradas, com articulação e encaminhamentos aos serviços públicos de assistência social, torna-se peça central na superação das barreiras à inserção social. Forma-se, nesse sentido, um "ponto de inflexão entre um modelo de mera vigilância tecnológica e um instrumento voltado à efetivação de direitos, inserção social e à redução de danos no processo de execução penal" (Wermuth, 2025, p. 93). Para isso, Wermuth (2025) destaca que a sua atuação deve ser guiada por diretrizes que superem a lógica punitivista e disciplinadora do controle penal e privilegiem a proteção da dignidade da pessoa humana, essencialmente por meio de quatro eixos: intersetorialidade14, interdisciplinaridade15, autonomia e interseccionalidade16.

Nessa perspectiva, constata-se que a política penal de monitoração eletrônica, quando considerada isoladamente, revela-se insuficiente para atender às especificidades das pessoas monitoradas e superar as racionalidades predominantes de punitivismo e disciplinamento herdadas dos modelos panópticos tradicionais. Todavia, com a distribuição de responsabilidades entre diferentes atores institucionais e sociais, torna-se possível mitigar as limitações que comprometem a efetividade da medida, sobretudo no que se refere à inserção social. Nesse contexto, o protagonismo de uma atuação orientada por parâmetros humanitários e pela promoção da dignidade humana materializa-se, de forma central, na atuação das equipes multidisciplinares, responsáveis por ressignificar a monitoração eletrônica como instrumento de cuidado, acompanhamento e inclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar o papel das equipes multidisciplinares na concretização do discurso legitimador da política penal de monitoração eletrônica, especialmente no que se refere à promessa de viabilizar a integração social das pessoas submetidas a essa medida no sistema de justiça criminal. A partir dessa perspectiva, problematizaram-se as barreiras físicas, simbólicas e psíquicas decorrentes do uso de dispositivos de vigilância tecnopenal, partindo-se da hipótese de que a efetividade da monitoração eletrônica encontra limites significativos quando dissociada de um acompanhamento psicossocial contínuo, condição indispensável para a proteção da dignidade da pessoa monitorada e para o enfrentamento dos desafios contemporâneos do acolhimento social.

14 "A intersetorialidade constitui uma diretriz central na organização do trabalho social contemporâneo, exigindo a articulação entre setores diversos, com saberes e poderes distintos, para enfrentar problemas complexos" (Wermuth, 2025, p. 93).

15 "A interdisciplinaridade, por sua vez, refere-se à articulação de diferentes campos do conhecimento para lidar com casos e sujeitos marcados pela complexidade. Não se trata apenas de somar competências técnicas, mas de promover um diálogo recíproco entre saberes, reconhecendo limites e potencialidades das áreas envolvidas" (Wermuth, 2025, p. 93-94).

16 "Por fim, a interseccionalidade representa uma diretriz crítica para a atuação profissional, ao reconhecer que diferentes sistemas de discriminação, como gênero, raça, classe, etnia, nacionalidade, orientação sexual ou deficiência, se entrelaçam e produzem formas complexas e dinâmicas de desigualdade" (Wermuth, 2025, p. 94).

Em um primeiro momento, examinou-se o percurso legislativo dos principais instrumentos normativos que autorizaram a incorporação da monitoração eletrônica ao sistema penal brasileiro. Verificou-se que os discursos que sustentaram sua implementação enfatizaram, sobretudo, o potencial de redução da população carcerária e dos custos estatais, bem como a possibilidade de manutenção dos vínculos familiares, laborais e educacionais das pessoas monitoradas, ainda que sob a permanência do controle punitivo estatal. Contudo, a análise demonstrou que tais promessas não se concretizam automaticamente, sobretudo quando a medida passa a operar como mecanismo de ampliação do controle penal, em detrimento de seu suposto caráter desencarcerador.

Na sequência, analisaram-se as barreiras à inserção social decorrentes da aplicação da monitoração eletrônica e o papel estratégico desempenhado pelas equipes multidisciplinares na mitigação desses efeitos. Constatou-se que compete a esses profissionais o acompanhamento integral da medida, desde o acolhimento inicial até a produção de relatórios técnicos destinados à reavaliação judicial, nos casos em que a monitoração se revela incompatível com as condições subjetivas da pessoa monitorada. Além disso, destaca-se sua função na articulação com a rede de proteção social, orientando o acesso a políticas públicas e serviços assistenciais em contextos de vulnerabilidade.

Por fim, reconhece-se que persistem desafios relevantes quanto à estruturação e à atuação das equipes multidisciplinares, especialmente diante da permanência de racionalidades punitivistas no âmbito da execução penal. Ainda assim, a atuação intersetorial, interdisciplinar, autônoma e sensível às interseccionalidades sociais representa um ponto de inflexão humanizante no interior das políticas penais contemporâneas, possibilitando a ressignificação da monitoração eletrônica para além do controle disciplinar, como instrumento orientado à promoção de direitos, à redução de danos e à efetiva inserção social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre o Projeto de Lei nº 1.288, de 2007.** Relator: Deputado Flávio Dino. 2007d. Acesso em:< https://shre.ink/jK93>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado sobre o Projeto de Lei nº 1.288, de 2007**. Relatora: Deputada Rita Camata. 2007c. Acesso em:< https://shre.ink/7Wch>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado sobre o Projeto de Lei nº 4.208, de 2001.** Relator: Deputado João Campos. 2009. Acesso em:< https://shre.ink/7Wc7>. Acesso em: 06 mai. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Modelo de gestão para a monitoração eletrônica de pessoas**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em:< https://shre.ink/7Wcq>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Pena Justa**: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília, 2025. 2025a. Disponível em:< https://shre.ink/7WcS>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 412, de 23 de agosto de 2021**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a aplicação e o acompanhamento da medida de monitoramento eletrônico de pessoas. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em:< https://shre.ink/7Wce>. Acesso em: 07 mai. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:< https://shre.ink/7Wcg>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Brasília: Presidência da República, 2010a. Disponível em:< https://shre.ink/7Wcf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

BRASIL, **Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em:< https://shre.ink/7Wcd>. Acesso em: 07 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.125, de 24 de abril de 2025.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para sujeitar o agressor a monitoração eletrônica durante aplicação de medida protetiva de urgência em casos de violência doméstica e familiar. 2025b. Disponível em:< https://shre.ink/7W20>. Acesso em: 07 mai. 2025.

BRASIL, **Mensagem nº 310, de 15 de junho de 2010.** Brasília: Presidência da República, 2010b. Disponível em:< https://shre.ink/7W2u>. Acesso em: 07 mai. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen). **Levantamento de Informações Penitenciárias: 18º Ciclo, 1º Semestre de 2025.** 2025c. Brasília, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/7W27>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2007.** Relator: Senador Demóstenes Torres. 2007b. Acesso em:< https://shre.ink/7W2A>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2007.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para alterar as regras do regime aberto e prever o rastreamento eletrônico de condenado. Autor: Senador Magno Malta. 2007a. Disponível em:< https://shre.ink/7W2o>. Acesso em: 13 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen). **Levantamento de Informações Penitenciárias: painéis estatísticos.** 2025d. Disponível em:< https://shre.ink/7W2x>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 set. 2015. Disponível em:< https://shre.ink/7W2b>. Acesso em: 24 mai. 2025.

CASTRO, Bruna Azevedo; CARVALHO, Salo de; COSTA, Renata Almeida da. A prisão domiciliar com monitoramento eletrônico como instrumento de expansão do controle penal sobre mães e gestantes: estudo de caso no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Revista da Faculdade de Direito UFPR** [Recurso Eletrônico], Curitiba, v.70, n.1, jan./abr. 2025. Disponível em:< https://shre.ink/7W28>. Acesso em: 14 dez. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Alternativas à prisão:** um encontro com Jean-Paul Brodeur. Tradução: Maria Ferreira. Petrópolis: Vozes, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Fundamentos do processo penal.** 10 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em:< https://shre.ink/7W2W>. Acesso em: 23 fev. 2025.

MARCOLLA, Fernanda Analú; GOMES, Marcus Alan de Melo; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *El tiempo intensifica el sufrimiento: la percepción temporal en el cumplimiento de la pena en el sistema penitenciario brasileño.* ***Nuevo Derecho***, Engidado, v. 20, n. 35, p. 1-17, 2024.

MARCOLLA, Fernanda Analú; OLIVEIRA, Emanuelle; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Quem controla o controlador? Vulnerabilidades tecnológicas e as violações no sistema de monitoração eletrônica criminal no brasil. **THEMIS: Revista da Esmec**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 93–118, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/7W2c>. Acesso em: 14 dez. 2025.

MARCOLLA, Fernanda Analú; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; KELNER, Lenice. O modelo brasileiro de gestão da monitoração eletrônica de pessoas no âmbito penal: entre a dimensão programadora e a dimensão operacional. **Administração de Empresas em Revista**, [S.l.], v. 1, n. 34, p. 403 - 430, mar. 2024. ISSN 1676-9457. Disponível em: < https://shre.ink/7W29>. Acesso em: 23 fev. 2025.

MARCOLLA, Fernanda Analú; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Estigma midiático no Brasil: uma análise a partir da monitoração eletrônica de pessoas. In: Seminário Internacional Dignidade Humana e Justiça: tecnopoder, direito e democracia no Brasil contemporâneo. Blumenau. **Anais**. Blumenal: FURB, 2024. Disponível em:< https://shre.ink/7W21>. Acesso em: 14 dez. 2025.

MARCOLLA, Fernanda Analú; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Impactos da Lei n º 14.843/2024 na monitoração eletrônica de pessoas no regime aberto: uma análise a partir da dignidade humana. **Revista Jurídica,** Rio Verde, v. 6, n. 2, p. 18-18, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/7WQ0>. Acesso em: 15 dez. 2025.

PATERSON, Craig. *From offender to victim-oriented monitoring: a comparative analysis of the emergence of electronic monitoring systems in Argentina and England and Wales.* **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 155–166, 2017. Disponível em:< https://shre.ink/7WQE>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SANTOS, André L Copetti. A monitoração eletrônica e a possibilidade de construção de um estilo penal híbrido. *In*: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; NIELSSON, Joice G.; CENCI, Daniel R. (Orgs). **Direitos humanos e**

democracia: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIJUÍ - 2023. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2023.

SOUZA, Rafaelle Lopes; CORREA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz; RESENDE, Juliana Marques. A monitoração eletrônica de presos no regime aberto e a inclusão no mercado de trabalho. **Argumentum**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 221–233, 2015. DOI: 10.18315/argumentum.v7i1.8177. Disponível em:< https://shre.ink/7WQR>. Acesso em: 14 dez. 2025.

STURZA, Janaína M.; SCHUBERT, Janete; WERMUTH, Maiquel A. D. A monitoração eletrônica no Rio Grande do Sul: o impacto na saúde dos sujeitos monitorados na região noroeste. In: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi (Org.). **Monitoração eletrônica de pessoas no estado do Rio Grande do Sul**: a atuação do poder judiciário e o impacto sobre os sujeitos monitorados. Blumenau: Dom Modesto, 2023.

TEIXEIRA, Elenise N.; WERMUTH, Maiquel A. D.; GOMES, Marcus Allan D. M. A monitoração eletrônica de pessoas como signo da exclusão social no Brasil. *In*: WERMUTH, Maiquel A. D. (Org.). **Monitoração eletrônica de pessoas no estado do Rio Grande do Sul:** a atuação do poder judiciário e o impacto sobre os sujeitos monitorados. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2023.

TOSSETTO, Danilo. Monitoração eletrônica no Brasil e estigmatização de viés racial. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília, v. 5 n.1, p. 131-143, 2024.

WERMUTH. Maiquel Ângelo Dezordi. A monitoração eletrônica à luz do plano "pena justa" de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro: a necessária qualificação da medida pela atuação das equipes multidisciplinares. *In*: MELEU, Marcelino; THAINES, Aleteia Hummes; LIXA, Ivone Fernandes Morcilo; KELNER, Lenice; ZEIFERT, Anna Paula Bagettti; CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca; WINKLER, Silvana Terezinha (Orgs.). **Estado de coisas inconstitucional e populações vulnerabilizadas**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2025.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; MORI, Emanuele Dallabrida. **Monitoração eletrônica de pessoas**: a experiência do Rio Grande do Sul. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

INDICADORES E MONITORAMENTO SOCIAL DA EXECUÇÃO PENAL: A REMIÇÃO DA PENA PELO ESTUDO NO RIO GRANDE DO SUL

INDICATORS AND SOCIAL MONITORING OF PENAL ENFORCEMENT: SENTENCE REMISSION THROUGH STUDY IN RIO GRANDE DO SUL

Submetido em: 16/02/2026 - **Aceito** em: 14/05/2026

YASMIN BIZZI FERRARI[1]
LUÍS GUSTAVO DURIGON[2]

RESUMO

Este artigo investiga a remição da pena pelo estudo no Rio Grande do Sul (2021-2024), utilizando indicadores de educação prisional como instrumento de transparência e monitoramento da execução penal. Analisa-se em que medida a oferta educacional influencia a remição e quais limites informacionais condicionam sua avaliação. Adota-se método hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental e dados do Observatório do Sistema Prisional do Rio Grande do Sul. Os resultados indicam aumento da cobertura educacional e alta permanência de matriculados e frequentes, predominância do ensino fundamental e expansão de turmas e professores. Discute-se, ainda, como lacunas conceituais afetam a consistência dos dados, a transparência e o controle social, com reflexos na efetividade da política educacional no cárcere.

Palavras-chave: Execução penal. Remição da pena. Transparência.

ABSTRACT

This article examines sentence remission through education in Rio Grande do Sul (2021-2024), using prison education indicators as instruments of transparency and monitoring in penal enforcement. It analyzes the extent to which educational provision influences remission and which informational limits shape its evaluation. The study adopts a hypothetical-deductive method, combining bibliographic and documentary research with data from the Prison System Observatory of Rio Grande do Sul. The findings indicate increased educational coverage and high retention among enrolled and attending individuals, predominance of elementary education, and expansion of classes and teaching staff. It also discusses how conceptual gaps affect data consistency, transparency, and social oversight, with implications for the effectiveness of prison education policy.

Keywords: *Criminal enforcement of sentences. Sentence remission. Transparency.*

1 Graduação em Mediação (Uniasselvi). Graduação em Direito (UFSM) em andamento. Especialização em Direito Penal e Direito Civil (Uniasselvi). Atua como pesquisadora no Grupo de Estudos em Cibernética, Cibersegurança e Direito Digital (Geciber) e no Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Temas Emergentes e Relevantes de Direito (GTERD). **E-MAIL**: yasminbizzifer@gmail.com. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0000-9844-9161.

2 Graduação em Direito (Unicruz). Especialização em Ciências Penais (UFRS). Mestrado em Direito (Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões). Doutorado em Ciências Criminais (PUC/RS). Atua como professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria. **E-MAIL**: durigonlgustavo@ufsm.br. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0001-6667-5690.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

INTRODUÇÃO

A dinâmica social tem papel central na compreensão da estruturação do crime, sendo recorrente a associação entre baixa escolaridade/renda e vulnerabilidade no sistema penal. No sistema prisional brasileiro, observa-se um déficit educacional expressivo: mais de 82% da população prisional não completou a educação básica (Ministério da Educação, 2025). No Rio Grande do Sul, os dados também evidenciam a precariedade escolar, uma vez que 87,1% das pessoas privadas de liberdade não concluíram o ensino médio, e, dentro desse grupo, 54,7% possuem ensino fundamental incompleto.

Nesse cenário, a educação em prisões emerge não apenas como política de inclusão e de ampliação de perspectivas pós-encarceramento, mas também como mecanismo jurídico de remição da pena pelo estudo. Mais do que estratégia de redução de reincidência, a educação prisional deve ser compreendida como direito fundamental e, simultaneamente, como dimensão sensível à transparência e ao controle social. A efetividade do instituto da remição depende de oferta concreta, mas também de dados publicizados, comparáveis e consistentes, capazes de permitir monitoramento público de cobertura, permanência e desigualdades entre unidades.

Diante desse cenário, este estudo analisa a remição da pena pelo estudo no âmbito da execução penal do Rio Grande do Sul, a partir da cobertura da educação prisional e da estimativa de seu potencial de remição. O problema de pesquisa que orienta o trabalho é: em que medida a oferta educacional disponível nas unidades prisionais do RS, entre 2021 e 2024, influencia o potencial de remição pelo estudo e em que medida os indicadores disponíveis permitem seu acompanhamento sob a perspectiva de transparência e controle social?

Nessa chave, o objetivo geral consiste em examinar a relação entre oferta educacional, alcance da remição pelo estudo e capacidade de monitoramento público da política educacional no cárcere no período analisado. Para tanto, os objetivos específicos são: (I) sistematizar os fundamentos da execução penal e o desenho jurídico da remição pelo estudo no cárcere, delimitando seus requisitos, modalidades e limites normativos; (II) analisar empiricamente a educação prisional no Rio Grande do Sul (2021–2024), mapeando a cobertura educacional e caracterizando os indicadores de matrícula e frequência; e (III) sintetizar os resultados obtidos, estimando o potencial de remição pelo estudo no período e discutindo os principais limites de implementação identificados a partir dos dados disponíveis, inclusive sob a perspectiva de transparência e controle social.

Para alcançar os objetivos propostos, adotou-se o método hipotético-dedutivo, formulando-se hipótese única de que o aumento da cobertura educacional formal no cárcere, entre 2021 e 2024, eleva o potencial de remição pelo estudo no sistema prisional do Rio Grande do Sul, ampliando o alcance populacional do instituto. Ainda, para consubstanciar o presente trabalho, realizou-se pesquisa bibliográfica-documental, de caráter qualitativo, com utilização de doutrina em matéria de execução penal, direito penal e processo penal como base

teórica, bem como de documentos normativos e dados administrativos relacionados à educação prisional e à remição pelo estudo no Estado do Rio Grande do Sul.

O recorte temporal tem como termo inicial o ano de 2021, por marcar o período de retomada e reorganização das atividades educacionais no sistema prisional após as restrições impostas pela pandemia, permitindo observar a reestruturação progressiva da oferta educacional. Como termo final, adotou-se o ano de 2024, por se tratar do último ano completo anterior à elaboração deste estudo, assegurando séries administrativas consolidadas e comparáveis.

Diante disso, a presente pesquisa justifica-se pela relevância da educação prisional como instrumento de concretização de direitos fundamentais e de fortalecimento de estratégias de reintegração social. Ademais, ao trabalhar com indicadores administrativos, o estudo evidencia como a qualidade, a padronização e a publicização de dados condicionam a possibilidade de avaliação pública e de monitoramento social de políticas na execução penal.

O estudo organiza-se em três seções. A primeira dedica-se a apresentar os fundamentos da execução penal e o desenho jurídico da remição pelo estudo no cárcere. A segunda seção apresenta o panorama empírico da educação prisional no Rio Grande do Sul entre 2021 e 2024, examinando a cobertura educacional e os indicadores de matrícula e frequência. A terceira seção, por sua vez, realiza a síntese dos resultados, retomando a hipótese de pesquisa e construindo um panorama do potencial de remição pelo estudo no período, bem como dos limites observados para sua efetivação.

1. REMIÇÃO PELO ESTUDO NA EXECUÇÃO PENAL

A ressocialização pode ser compreendida como o caminho para a reintegração do apenado ao convívio social, orientando a execução penal para além da mera custódia. Esse processo tenta se concretizar por diferentes mecanismos previstos na legislação brasileira, com previsão inaugural na Lei de Execução Penal, que estabelece como objetivo, em seu artigo 1º, "efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (Brasil, 1984). Tal diretriz, conforme Brito (2019, p. 49), pode ser traduzida como o oferecimento ao preso dos meios necessários para que este possa ter uma "participação construtiva na sociedade".

Como observa Zaffaroni (1989), para compreender o sistema penal é indispensável ir além do discurso jurídico-penal e incorporar dados da realidade social, sob pena de encobrir a deslegitimação que atravessa a punição[3]. Nesse contexto, educação e remição são institutos

3 Apesar da previsão normativa de garantia de direitos na execução penal, o sistema prisional brasileiro enfrenta superlotação e precariedade estrutural, o que dificulta a efetivação dos direitos previstos na Lei de Execução Penal e favorece o fortalecimento de facções criminosas no cárcere. Nesse cenário, Zaffaroni (1989) aponta a deslegitimação do sistema penal como chave crítica para compreender o abismo entre discurso jurídico e realidade punitiva. Assim, a remição da pena pelo estudo assume relevância como mecanismo concreto de acesso a direitos e de mitigação, ainda que parcial, das disfunções do sistema.

privilegiados para observar a distância entre norma e prática na execução penal, considerando que, como ressalta Bitencourt (2024), a validade das normas jurídicas não garante, por si só, a sua eficácia. Além de orientar a finalidade ressocializadora - frequentemente tensionada diante da crise estrutural da execução penal brasileira -, o arcabouço normativo da educação prisional e da remição pelo estudo define parâmetros mínimos que devem ser registráveis e verificáveis, como níveis de ensino ofertados, matrícula e frequência. Por isso, a efetividade do instituto não depende apenas de previsão legal, mas de rotinas administrativas e documentação padronizada, condição para transparência e controle social.

Para tanto, a LEP prevê institutos que visam auxiliar na ressocialização nos artigos 10 a 27, que inicia indicando ser dever estatal a assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa ao preso e internado (arts. 10 e 11). No que tange à assistência educacional, objeto do presente estudo, sua previsão estende-se do artigo 17 ao artigo 21-A, da LEP, delineando os parâmetros da educação no cárcere. Nesse sentido, Marcão (2025, p. 24) destaca que a assistência educacional "tem por escopo proporcionar ao executado melhores condições de readaptação social, preparando-o para o retorno à vida em liberdade de maneira mais ajustada, conhecendo ou aprimorando certos valores de interesse comum".

Em linhas gerais, o artigo 18 da LEP estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental, ao passo que o ensino médio foi inserido pelo artigo 18-A, com a Lei nº 13.163/2015. Já o ensino profissional deve ser ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento, conforme o artigo 19. Além disso, cada estabelecimento prisional deve ser equipado com biblioteca, com livros instrutivos, recreativos e didáticos, nos termos do artigo 21, observadas as peculiaridades locais. Complementarmente, o artigo 50, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.113/2020 prevê a colaboração entre União, Estados e Distrito Federal para o desenvolvimento de programas voltados à conclusão da educação básica por alunos regularmente matriculados na educação básica que se encontrem privados de liberdade no sistema penitenciário, inclusive na condição de presos provisórios.

No panorama internacional, destacam-se como balizadores a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo artigo 26 assegura que todo ser humano tem direito à instrução. Também merecem destaque as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela), especialmente a Regra 104, que prevê instrumentos para a promoção da educação a todas as pessoas privadas de liberdade (PPL), e a Regra 105, que recomenda a oferta de atividades recreativas e culturais em benefício da saúde (CNJ, 2016).

Sob essa ótica, evidencia-se o papel do Estado em incentivar e propiciar o estudo, nos termos do artigo 205 da Constituição Federal, o que também se projeta no ambiente prisional a partir dos ditames da Lei de Execução Penal. Nesse contexto, a educação é compreendida como um "tratamento" que viabiliza o retorno dos apenados ao lado "saudável" da esfera social (Freire, 1980). Nessa linha, a baixa escolaridade dos indivíduos encarcerados relaciona-se diretamente à redução de

oportunidades no mercado de trabalho após o cumprimento da pena, o que, somado ao estigma social, constitui um obstáculo relevante à reintegração. A educação surge, então, como instrumento essencial para a qualificação do apenado e para a ressignificação da forma como o sujeito percebe o mundo no qual está inserido (Bonfligio, 2019).

Para consolidar esse papel ressocializador, a remição surge como forma de o sentenciado reduzir o tempo de cumprimento da pena, observadas as regras previstas nos artigos 126 a 130 da LEP. Trata-se de instituto que busca reeducar o delinquente, tendo como objetivo principal sua reabilitação perante si mesmo e perante a sociedade (Dias, 1976). A remição será declarada pelo juiz da execução, com a oitiva do Ministério Público, do executado e de seu defensor, nos termos dos artigos 66, III, "c", e 67, ambos da LEP. Importa destacar que não possui direito à remição o agente submetido à medida de segurança de internação e tratamento psiquiátrico, uma vez que o benefício pressupõe o cumprimento da pena em regime fechado ou semiaberto, conforme o artigo 126, caput, da LEP (Moraes; Smanio, 1999). A remição encontra lastro tanto no trabalho quanto no estudo, sendo possível a cumulação quando houver compatibilidade de horas, conforme §3º. Contudo, para fins deste estudo, a análise restringe-se à remição pelo estudo.

A remição pelo estudo tardou a ser consolidada pela legislação pátria e, na ausência de regra específica, havia divergências tanto na doutrina quanto na jurisprudência quanto à sua aplicabilidade (Marcão, 2025). Diante dessa lacuna, em 2007, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 341, que reconheceu a frequência a curso de ensino formal como causa de remição da pena nos regimes fechado e semiaberto. No âmbito legislativo, a Lei nº 12.245/2010 acrescentou o §4º ao artigo 83 da LEP, prevendo a instalação de salas de aula para cursos de ensino básico e profissionalizante no interior dos estabelecimentos penais. De forma complementar, a Lei nº 13.163/2015 inseriu o artigo 18-A na LEP e, conforme mencionado anteriormente, instituiu o ensino médio no cárcere, tanto regular quanto supletivo.

Um ano após a previsão de salas de aula no ambiente prisional, a Lei nº 12.433/2011 alterou o artigo 126 da LEP, passando a prever expressamente a remição pelo estudo, o que tornou o Brasil o último país latino-americano a institucionalizar o instituto (Scott Júnior; Carbonari, 2021), nos seguintes termos:

> Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena.
>
> § 1º A contagem de tempo referida no caput será feita à razão de:
>
> I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar - atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional - divididas, no mínimo, em 3 (três) dias;

Diante da previsão legal, observa-se que, para o apenado obter o abatimento de 1 (um) dia de pena, exige-se o cumprimento de 12 (doze) horas de frequência escolar, seja no ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou de requalificação profissional, podendo essas horas ser divididas em, no mínimo, três dias letivos. O §2º do

artigo 126 prevê que o estudo pode ocorrer tanto de forma presencial quanto a distância, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos pela Recomendação nº 44/2013 do CNJ.

Nos termos do §4º do artigo 126, a PPL que for acometida por acidente e estiver impossibilitada de prosseguir com os estudos permanece beneficiada pela remição. Já o §5º do mesmo artigo trouxe previsão de extrema relevância para fins ressocializadores (Marcão, 2025), ao determinar o acréscimo de 1/3 no tempo remido caso o apenado conclua o ensino fundamental, médio ou superior durante o cumprimento da pena.

Além disso, a Recomendação supramencionada regulamenta o §5º do artigo 126 ao dispor, em seu artigo 1º, inciso IV, sobre a remição em caso de aprovação no ENCCEJA (Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos). De forma complementar, o STJ fixou a remição de 10 dias para cada uma das cinco áreas do ensino médio concluídas e de 13 dias para cada uma das cinco áreas do ensino fundamental (STJ, AgRg no HC 578.066/SC, 6ª T., rel. Min. Antonio Saldanha Palheiro, j. 30-6-2020, DJe de 4-8-2020).

O artigo 126 também prevê que as PPL em regime fechado ou semiaberto podem ser beneficiadas pelo instituto, nos termos do caput, enquanto os condenados em regime aberto e aqueles que usufruem de liberdade condicional são contemplados no §6º, na mesma proporção. O §7º, por sua vez, estende essa possibilidade ao preso cautelar, condicionando a remição à eventual condenação posterior. Assim, com a implementação da Lei nº 12.433/2011, que alterou o artigo 126 da Lei de Execução Penal para prever expressamente a remição pelo estudo, a Súmula 341 do STJ perdeu relevância prática, uma vez que o entendimento anteriormente consolidado na jurisprudência passou a encontrar previsão legal direta (Marcão, 2025).

Outrossim, o ordenamento jurídico já admite a remição pela leitura, conforme previsto na Portaria Conjunta nº 276/2012, do Ministério da Justiça e do Departamento Penitenciário Nacional, no âmbito federal. De igual modo, a Recomendação nº 44/2013 do CNJ também disciplina o instituto, prevendo a dedução de 4 dias a cada livro lido e resenhado. Nesse sentido, evidencia-se a proximidade entre estudo e leitura, pois se trata de atividades que exigem participação ativa do sujeito na construção do conhecimento (Marcão, 2025). Em conjunto, ambas potencializam a ressocialização, favorecendo a readaptação da PPL à sociedade.

Para encerrar a análise acerca da remição na perspectiva jurídica penal, o artigo 127 da LEP prevê a perda de até 1/3 dos dias remidos, em razão da prática de falta grave, cujo rol consta no artigo 50 da Lei. No entanto, é imprescindível que a falta grave seja devidamente apurada e judicialmente reconhecida, em respeito ao princípio do devido processo legal, tratando-se de faculdade conferida ao juiz, sem caráter obrigatório (Marcão, 2025).

Em que pese a robustez do desenho normativo que sustenta a remição pelo estudo, sua efetividade depende da existência de oferta educacional adequada e acessível e da produção de registros administrativos consistentes, sem os quais se fragilizam a transparência, a possibilidade de comparação entre unidades e períodos e o controle

social. Por isso, no capítulo seguinte, investiga-se empiricamente o cenário da educação prisional no Rio Grande do Sul, buscando mensurar sua cobertura e estimar o potencial de remição no recorte temporal proposto.

2. PANORAMA EMPÍRICO DA EDUCAÇÃO PRISIONAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

À luz da reconstrução histórica empreendida por Torres (2017), fundada em entrevista concedida pelo professor Roberto da Silva, em março de 2016, o Rio Grande do Sul é apontado como uma das primeiras experiências de reconhecimento da remição pelo estudo no país. Segundo o relato colhido, ainda na década de 1990, magistrados da execução penal gaúcha passaram a aplicar analogicamente a remição pelo trabalho, prevista no art. 126 da LEP, para reconhecer a frequência escolar como causa de abreviação da pena, movimento que antecede a posterior consolidação legislativa do instituto[4].

Essa trajetória pode ser relacionada ao cenário contemporâneo gaúcho, na medida em que o Estado encerrou o primeiro semestre de 2025 com 5.935 apenados matriculados na educação formal. Além do registro histórico, esse pioneirismo permite ler a educação prisional e a remição como objetos de transparência e monitoramento social na execução penal, pois sua efetividade depende de registros administrativos verificáveis e passíveis de controle público.

Para além do dado pontual e das diretrizes institucionais, torna-se necessário examinar, de forma sistemática, como a oferta educacional se comporta ao longo do tempo e em relação ao conjunto da população custodiada. Nesse sentido, foram analisadas as planilhas disponibilizadas pelo Observatório do Sistema Prisional, que apresentam a evolução mensal de indicadores do sistema prisional, a quantidade de custodiados por regime e o acesso à educação no cárcere, permitindo identificar movimentos de crescimento, queda e estabilidade ao longo do período.

Quanto ao recorte temporal (2021–2024), adotou-se 2021 como termo inicial por representar o contexto pós-pandêmico e por ser o primeiro ano com planilhas disponíveis para consulta, e 2024 como termo final por se tratar do ano mais recente completo contemplado na série analisada, possibilitando observar tendências e variações no acesso educacional e seus possíveis reflexos na remição pelo estudo.

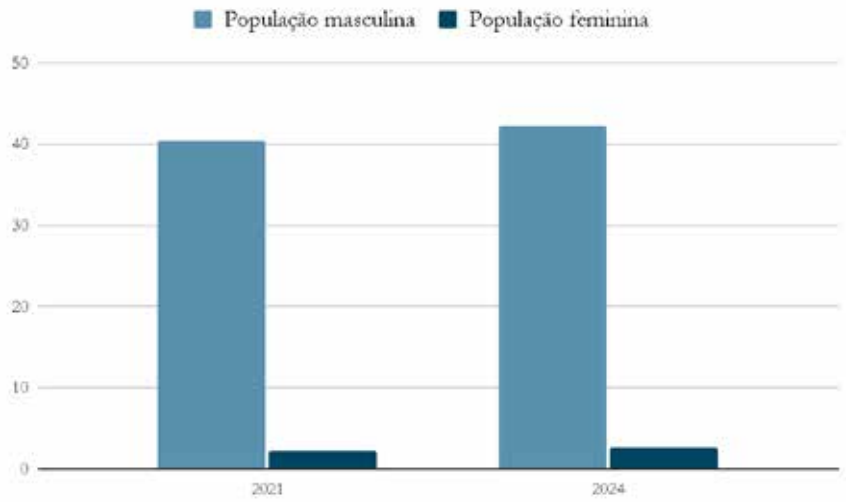
Este capítulo examina as informações disponíveis sobre a educação no cárcere no Estado do Rio Grande do Sul, buscando delinear o cenário empírico da política educacional prisional no período analisado. Não se pretende esgotar a temática, mas oferecer elementos que permitam compreender a extensão da oferta educacional e seus

4 A consagração definitiva do pioneirismo gaúcho no cenário nacional ocorreu quando a tese da remição pelo estudo chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ). O marco fundamental foi o julgamento do Recurso Especial nº 445.942/RS: “ao instituir a remição, incentivar o bom comportamento do sentenciado e a sua readaptação ao convívio social, a interpretação extensiva se impõe in casu, se considerarmos que a educação formal é a mais eficaz forma de integração do indivíduo à sociedade” (RESP 445.942/RS, Quinta Turma, rel. Min. Gilson Dipp, DJ de 25/08/2003).

reflexos na dinâmica da remição da pena pelo estudo. A análise das séries não se restringe à descrição de variações quantitativas, procura-se também avaliar a consistência dos dados produzidos, sua capacidade de permitir comparação entre unidades e períodos e o grau de transparência que oferecem para o controle social da política educacional no cárcere.

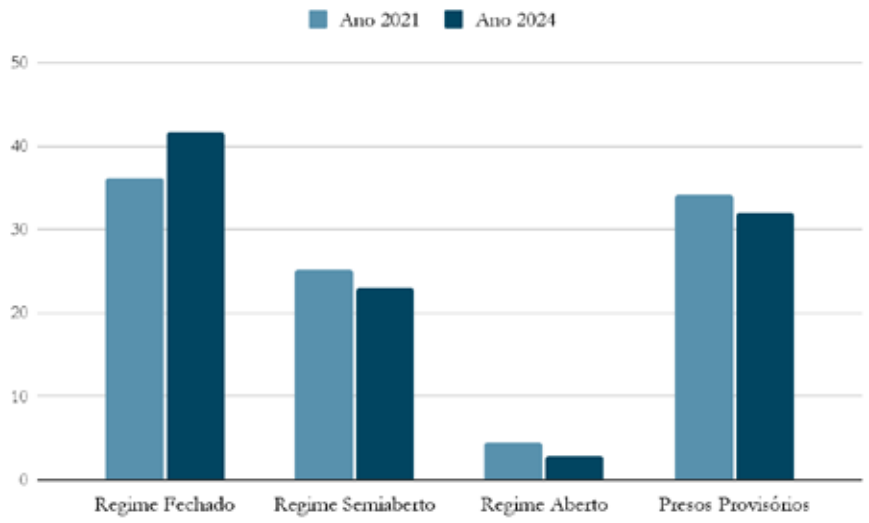
De início, importa realizar um apanhado geral da realidade prisional do Rio Grande do Sul, sobretudo no que tange à população carcerária, utilizando-se valores médios anuais consolidados. Entre 2021 e 2024, o total de custodiados passou de 42.607 para 45.038, mantendo-se relativamente estável ao longo do período. Dentro desse universo, a população masculina permaneceu amplamente majoritária, variando de 94,71% (frente a 5,29% feminina) em 2021 para 93,9% masculina e 6% feminina em 2024. No que se refere ao regime de cumprimento, em 2021, 36,18% dos custodiados estavam no regime fechado, 34,08% eram provisórios (temporários, preventivos e flagrantes), 25,15% encontravam-se no semiaberto e 4,51% no regime aberto. Em 2024, observou-se variação na composição: 41,7% no fechado, 32% provisórios, 22,9% no semiaberto e 2,9% no regime aberto (Observatório do Sistema Prisional, 2021-2024).

Gráfico 1 - População carcerária entre 2021-2024



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Observatório do Sistema Prisional (2026).

Gráfico 2 - Regimes de cumprimento



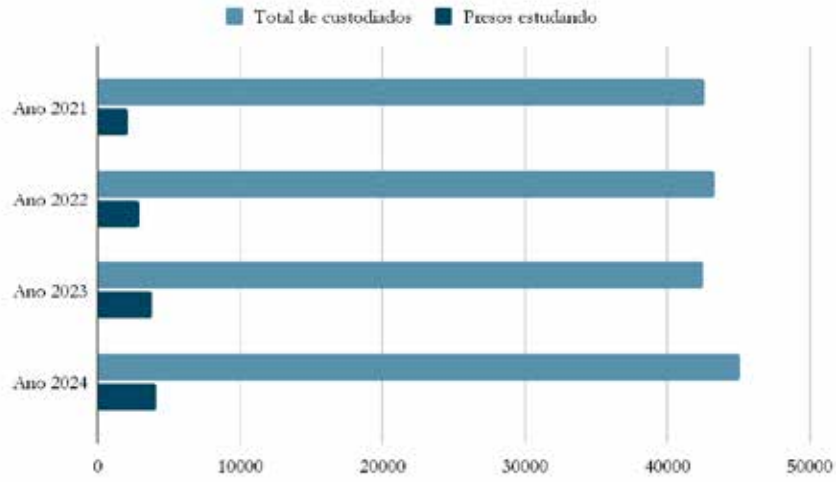
Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Observatório do Sistema Prisional (2026).

Considerando que se trata de dados administrativos, a utilidade desses indicadores para avaliação pública depende de padronização conceitual, estabilidade temporal e documentação metodológica mínima. Sem isso, há risco de superestimar acesso, dificultar comparações e enfraquecer o monitoramento externo, o que torna a explicitação das variáveis parte do próprio compromisso de transparência.

Diante disso, para conferir rastreabilidade à análise e permitir comparabilidade, especificam-se as variáveis utilizadas nas planilhas do Observatório. Os dados da educação formal são colhidos com base nas informações “custodiados com acesso à educação prisional”, “total de presos matriculados na educação formal”, “estudando no fechado/semiaberto/provisório/aberto”, “total de presos estudando na educação formal”, “total de presos no nível alfabetização/ensino fundamental inicial/final/ensino médio/curso técnico/superior/qualificação profissional/educação complementar” e “número de alunos evadidos da Educação Formal”.

No que se refere à cobertura formal, entendida como o número de custodiados inseridos em atividades educacionais formais em relação ao total da população prisional, observa-se expansão ao longo do período analisado. Em 2021, registraram-se 2.182 pessoas privadas de liberdade estudando, para um total de 42.607 custodiados. Em 2024, esse contingente passou a 4.128, diante de uma população prisional total de 45.038.

Gráfico 3 - População carcerária x Educação Formal

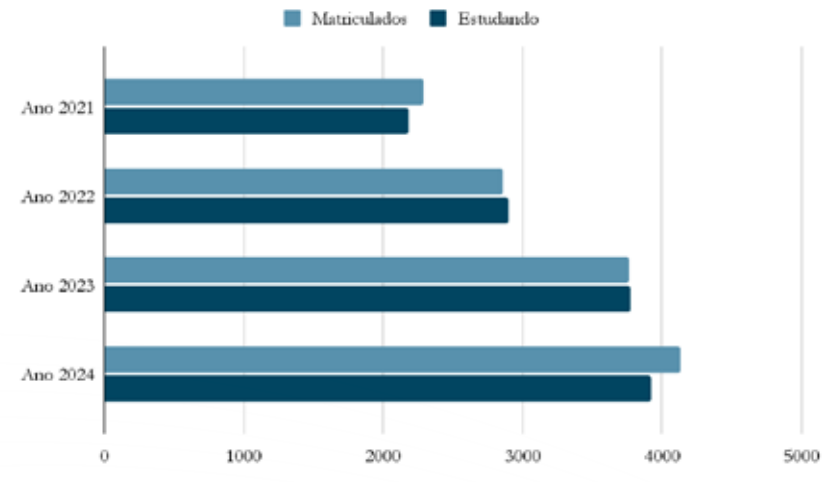


Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Observatório do Sistema Prisional (2026).

Ademais, ao comparar os números de "matriculados" e "estudando", observa-se uma diferença concreta entre os dados, evidenciando que a matrícula não implica, necessariamente, frequência efetiva. Do ponto de vista do monitoramento público, os indicadores de matrícula podem inflar a percepção de acesso, enquanto a remição pelo estudo exige frequência comprovada e registros idôneos, o que reforça a necessidade de dados consistentes e comparáveis.

Em 2021, havia 2.295 custodiados matriculados, frente a 2.182 efetivamente estudando, o que indica uma diferença de 113 pessoas. Em 2024, os matriculados passaram a 4.128, contudo, registraram-se 207 infrequentes, resultando em 3.921 custodiados efetivamente estudando.

Gráfico 4 - Presos Matriculados x Estudando



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Observatório do Sistema Prisional (2026).

Esses números sugerem que, apesar da ampliação do acesso formal, a permanência e a regularidade da frequência permanecem como entraves à efetividade da política educacional no cárcere. Afinal, a remição pelo estudo pressupõe frequência comprovada e aproveitamento, e não apenas a matrícula, o que evidencia um descompasso, ainda que baixo, entre o acesso registrado e a participação efetiva.

Outrossim, um dado paralelo relevante é o da remição pela leitura[5], que apresentou o maior crescimento no período analisado. Esse indicador é importante para o apanhado geral da remição, pois pode suscitar questionamentos sobre qualidade, critérios de validação e efetiva estruturação de políticas educacionais no cárcere. No que se refere ao número de participantes, a média anual passou de 179, em 2021, para 3.020, em 2024, o que representa um aumento de aproximadamente 16,9 vezes no período. Em termos proporcionais, considerando a população custodiada, isso corresponde a cerca de 0,42% dos custodiados em 2021 e 6,70% em 2024, evidenciando um potencial significativo de expansão e capilaridade desse mecanismo (Observatório do Sistema Prisional, 2021-2024).

Os dados indicam, ainda, que a expansão da cobertura educacional e da remição pela leitura ocorre em paralelo ao aumento da capacidade de infraestrutura, especialmente no que se refere à oferta de turmas e ao quantitativo de professores. As turmas descentralizadas passaram de 29, em dezembro de 2021, para 41, no mesmo período de 2024, o que representa um acréscimo de 12 turmas (aproximadamente 41%). Já o número de professores aumentou de 248 (média de 2021) para 367 (média de 2024), correspondendo a um crescimento de 119 docentes (cerca de 48%).

Adentrando a distribuição por nível de ensino, observa-se que, em 2021, o total de 2.182 presos estudando na educação formal estava concentrado principalmente no ensino fundamental final (952) e no ensino médio (567), seguido do ensino fundamental inicial (476) e da alfabetização (160), com presença residual no curso técnico (22) e no ensino superior (5). Em 2024, por sua vez, há uma ampliação expressiva do contingente inserido na educação formal, totalizando 4.128, com crescimento particularmente acentuado nos níveis vinculados à recomposição da escolaridade básica: ensino fundamental inicial (763), ensino fundamental final (2.010) e ensino médio (1.220). Além disso, ainda que de forma minoritária, também se observa expansão nos níveis mais avançados e profissionalizantes, com curso técnico (33), ensino superior (99) e pós-graduação (3) (Observatório do Sistema Prisional, 2021-2024), o que sugere uma diversificação gradual da oferta educacional no período analisado.

Portanto, percebe-se que, na prática, a remição pelo estudo tende a se concretizar, sobretudo, pela recomposição da escolaridade básica, com predominância do ensino fundamental, enquanto o ensino superior permanece residual na distribuição dos custodiados inseridos

5 No âmbito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), destaca-se o projeto de extensão "Livros que Livram", voltado à implementação e acompanhamento de práticas de remição pela leitura no sistema prisional, reconhecido com prêmio destaque em extensão universitária. A experiência evidencia a importância de critérios pedagógicos e acompanhamento institucional na consolidação do instituto.

na educação formal. Nesse aspecto, os dados do Rio Grande do Sul mostram-se congruentes com o panorama nacional, na medida em que a população prisional brasileira apresenta ampla defasagem educacional, visto que mais de 82% da população prisional não completou a educação básica, além de haver cobertura insuficiente para atender à demanda educacional no sistema (MEC, 2025). Logo, há uma predominância de indivíduos que não completaram a educação básica, e a política educacional no cárcere se orienta, em grande parte, à recuperação desses níveis mínimos de escolarização.

Assim, o desafio central deixa de ser apenas normativo e passa a ser estrutural e operacional, exigindo verificar em que medida a oferta educacional no RS, no período analisado, é capaz de sustentar o potencial de remição e convertê-lo em remições efetivamente homologadas. Além disso, tal mensuração também depende do grau de visibilidade dos dados, pois quanto mais consistentes e publicizados forem os registros de matrícula, frequência e certificação, maior é a capacidade de avaliação pública e de controle social sobre a execução penal.

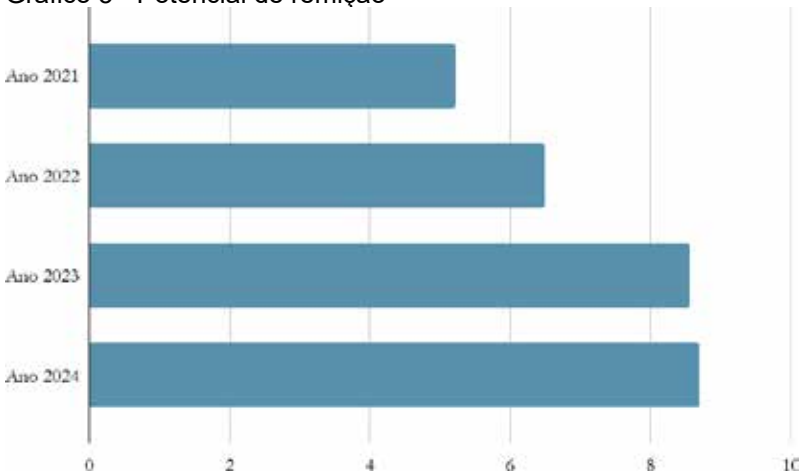
3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PANORAMA DO POTENCIAL DE REMIÇÃO

Diante da exposição de dados realizada no capítulo anterior, os principais resultados observados no período de 2021 a 2024 foram: (a) crescimento da cobertura educacional formal; (b) alta permanência entre presos matriculados e efetivamente estudando; (c) concentração do estudo no ensino fundamental, evidenciando a recomposição da escolaridade básica; (d) avanço gradual, ainda que residual, nos níveis de ensino superiores; e (e) crescimento da capacidade instalada, mediante aumento de turmas e de professores, sem que isso represente universalização do acesso à educação. Para além do diagnóstico de política pública, os achados evidenciam que a expansão educacional no cárcere é mensurável a partir de registros administrativos, permitindo observar o alcance concreto da remição pelo estudo no período analisado.

Superada a análise empírica, esta pesquisa propõe-se a estimar o potencial de remição pelo estudo no Estado do Rio Grande do Sul no período analisado. Para fins metodológicos, compreende-se "potencial de remição" como um indicador de alcance populacional, isto é, a proporção de apenados em condição objetiva de gerar remição a partir do estudo, adotando-se como parâmetro o número de custodiados "estudando/frequentes". Assim, ao comparar o termo inicial (2021) com o termo final (2024), busca-se demonstrar a evolução desse potencial ao longo do tempo e, adicionalmente, evidenciar os limites estruturais do instituto, mediante confronto entre a capacidade instalada (turmas e professores) e a população prisional total. Nessa chave, o "potencial" funciona como medida de visibilidade do instituto, pois indica o alcance populacional objetivamente monitorável a partir de registros administrativos, ainda que não se confunda com o número de remições efetivamente declaradas e homologadas em cada caso.

Nesse sentido, em 2021, o potencial de remição pelo estudo correspondeu a 5,12%, considerando-se uma população prisional total de 42.607 custodiados e um potencial populacional de 2.182 apenados frequentes em atividades educacionais formais. Em 2024, esse indicador elevou-se para 8,70%, diante de uma população total de 45.038 custodiados e de 3.921 apenados frequentes, evidenciando ampliação do alcance populacional da remição pelo estudo no período analisado.

Gráfico 5 - Potencial de remição



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Observatório do Sistema Prisional (2026).

Nesse sentido, com base exclusivamente nos dados extraídos das planilhas analisadas, observa-se que a ampliação do potencial de remição pelo estudo acompanha o aumento da capacidade de infraestrutura e a expansão da cobertura educacional no período considerado. Além disso, a própria gestão orientada por evidências depende de registros consistentes e auditáveis, pois sem dados padronizados a avaliação pública e a fiscalização externa da execução penal tornam-se limitadas.

Projetando esses achados para a prática da execução penal no Rio Grande do Sul, extraem-se consequências relevantes. No plano da remição, quanto maior a oferta educacional e o contingente de apenados frequentes, maior o potencial de remição. No âmbito das políticas públicas, a educação prisional consolida-se como estratégia de reintegração social, na medida em que amplia qualificações e oportunidades no contexto pós-encarceramento. Por fim, sob a perspectiva da gestão penitenciária, os indicadores sugerem a necessidade de regularidade na oferta educacional, bem como de expansão estrutural (turmas, professores e vagas), a fim de ampliar o alcance da política para além de parcelas limitadas da população custodiada.

Aprofundando a análise e tendo como escopo o artigo 126, inciso I, da LEP - que estabelece a remição de 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar, divididas, no mínimo, em 3 (três) dias -, é possível construir uma estimativa do número de dias potencialmente remíveis. Para tanto, adota-se uma premissa conservadora, considerando que a frequência mínima apta a gerar remição corresponderia a 12 horas

semanais, distribuídas em três dias de 4 horas, de modo que cada apenado frequente poderia remir, em tese, 1 (um) dia por semana. Assim, a estimativa anual de dias remíveis pode ser obtida pela multiplicação entre o número de apenados frequentes e o número de semanas de atividade educacional no ano, tomando-se como referência o patamar de 1 dia remido por semana.

A título exemplificativo, se considerado um calendário de 48 semanas de atividades, cada apenado frequente teria potencial de remir aproximadamente 48 dias ao ano, o que corresponde, em termos aproximados, a 1,6 mês de pena remida por ano letivo. Sob essa perspectiva, se aplicado o valor estimado ao número de custodiados efetivamente estudando no recorte temporal escolhido, o potencial aproximado seria de 104.736 dias em 2021 e 188.208 dias em 2024, o que equivale, respectivamente, a cerca de 287 anos e 516 anos de pena remíveis no conjunto da população frequente, refletindo a expansão do contingente de apenados frequentes na educação formal. Trata-se, portanto, de uma estimativa útil para dimensionar o alcance potencial do instituto, mas dependente de variações concretas de calendário, carga horária, aproveitamento e registros de frequência, aspectos que reforçam a necessidade de padronização e transparência dos dados.

Logo, considerando o panorama estudado e dentro do recorte temporal selecionado, os resultados corroboram a hipótese formulada: a ampliação da cobertura educacional formal no cárcere, entre 2021 e 2024, eleva o potencial de remição pelo estudo no sistema prisional do Rio Grande do Sul, ampliando, portanto, o alcance populacional do instituto. Em outras palavras, verifica-se que o potencial de remição foi ampliado, mas permanece condicionado à cobertura e à permanência dos custodiados na educação formal. Observa-se, ainda, uma lacuna, ainda que relativamente discreta, entre o potencial projetado e sua efetivação plena, na medida em que a participação real pode ser impactada por evasão e infrequência.

Assim, além do desafio estrutural de ampliar vagas e permanência, emerge um desafio informacional de qualificar os registros e indicadores de frequência e certificação, de modo a permitir monitoramento público consistente e comparação ao longo do tempo, fortalecendo a transparência e controle social na execução penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação no cárcere se apresenta não apenas como medida de inclusão e de ampliação de oportunidades no pós-encarceramento, mas também como instrumento jurídico de remição da pena pelo estudo. Assim, ultrapassa a função de reduzir a reincidência e se consolida como direito fundamental da pessoa privada de liberdade. Nessa perspectiva, o presente trabalho buscou analisar em que medida a oferta educacional disponível nas unidades prisionais do Rio Grande do Sul, entre 2021 e 2024, influencia o potencial de remição pelo estudo, tomando como referência registros administrativos que permitem acompanhar, ao longo do tempo, o acesso e a permanência na educação formal.

Na primeira seção, apresentou-se um panorama sobre a educação no cárcere, destacando a construção histórica e legislativa que permeia a remição pelo estudo como instrumento de redução do tempo de cumprimento de pena e de favorecimento da reintegração social no período pós-encarceramento.

A segunda seção dedicou-se à análise empírica do objeto de estudo, com base nos dados do Observatório do Sistema Prisional, considerando o recorte temporal de 2021 a 2024 no Estado do Rio Grande do Sul. Nessa etapa, foram sistematizados e comparados indicadores relacionados ao acesso à educação formal no cárcere, permitindo a caracterização do cenário educacional prisional no período analisado, bem como a distinção entre matrícula e frequência efetiva, relevante para a mensuração do alcance do instituto.

Por fim, a terceira seção sintetizou os principais resultados obtidos, evidenciando o crescimento da cobertura educacional formal, com alta permanência entre matriculados e frequentes, predominância do ensino fundamental (recomposição da escolaridade básica), avanço residual nos níveis superiores e ampliação da capacidade instalada (turmas e professores), ainda sem universalização do acesso. Ademais, foi proposta uma estimativa do potencial de remição pelo estudo, calculada a partir da proporção de apenados em condição objetiva de gerar remição, tomando-se como parâmetro o número de custodiados frequentes/estudando em relação à população prisional total do Estado.

Conclui-se, portanto, que os resultados corroboram a hipótese de que a ampliação da cobertura educacional formal no cárcere (2021–2024) aumenta o potencial de remição pelo estudo no RS, ampliando o alcance do instituto. Contudo, esse potencial depende da cobertura e da permanência dos custodiados na educação formal, havendo ainda pequena lacuna entre o potencial projetado e sua efetivação, em razão de evasão e infrequência, o que reforça a necessidade de regularidade na oferta e de registros consistentes.

Cumpre registrar, contudo, a existência de limitações no presente estudo, dentre as quais se destacam: a dependência de dados administrativos; possíveis divergências conceituais entre indicadores, inclusive com variações entre os anos analisados; e a impossibilidade de aferir, de modo sistemático, a qualidade pedagógica ofertada em todas as unidades prisionais. Tais entraves, entretanto, não inviabilizaram a análise proposta, a qual foi construída com base nas informações oficiais disponíveis, ainda que sujeitas a variações de registro e padronização.

Em síntese, embora o desenho normativo que sustenta a remição pelo estudo seja robusto, sua efetividade depende, em última análise, da existência de oferta educacional adequada, acessível e contínua no sistema prisional, capaz de garantir não apenas a matrícula, mas a permanência e a frequência efetiva dos custodiados. Exige-se, ainda, a adoção de rotinas administrativas que assegurem documentação mínima para acompanhamento e avaliação e ampliação do instituto, que vem encontrando evolução doutrinária, eco nos Tribunais e receptividade pela população carcerária interessada nos anseios de liberdade e mantença de alguma esperança em meio ao medievo penitenciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão**: edição comemorativa. 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. p.483. ISBN 9788553620470. Disponível em:<https://shre.ink/73gw>. Acesso em: 15 fev. 2026.

BONFIGLIO, Luiza Pinheiro. Capacitar para libertar: a ressocialização pelo viés da remição da pena. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul,** Porto Alegre, n. 24, p. 72–106, 2019. Disponível em:< https://shre.ink/73gy>. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://shre.ink/73gX>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em:< https://shre.ink/73gj>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em:< https://shre.ink/73go>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Divulgados Planos Estaduais de Educação nas Prisões**. Brasília, DF, 30 jun. 2025. Disponível em:< https://shre.ink/73gg>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen). **Senappen destaca avanços nas atividades educacionais que beneficiam privados de liberdade.** Brasília, DF, 3 jun. 2025. Disponível em:< https://shre.ink/73gr>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRITO, Alexis Augusto Couto de**. Execução penal.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras e Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/73gs>. Acesso em: 19 jan. 2026.

DIAS, Maria da Graça Morais. **A redenção das penas pelo trabalho**: breve notícia de um sistema. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

FREIRE, P. **Conscientização**: teoria e prática da libertação - uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3.ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal** – 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book*. p.24. ISBN 9788553625864. Disponível em:< https://shre.ink/73gl>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Legislação penal especial.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Estado fecha o primeiro semestre de 2025 com mais de 5 mil apenados frequentando a educação formal.** Porto Alegre, 24 jul. 2025. Disponível em:< https://shre.ink/73gm>. Acesso em: 19 jan. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. **Maior parte da população prisional do Rio Grande do Sul tem até 45 anos e não possui ensino médio completo.** Porto Alegre, 1 ago. 2024. Disponível em:< https://shre.ink/73bJ>. Acesso em: 19 jan. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo (SSPS). **Indicadores e estatísticas.** Porto Alegre: SSPS, [s. d.]. Disponível em:< https://shre.ink/73bR>. Acesso em: 21 jan. 2026.

SCOTT JÚNIOR, Valmôr; CARBONARI, Vanessa Borges. Remição por estudo para a (re)inserção social: o direito à educação superior ao apenado no regime fechado. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 25, n. 41, p. 253-284, jan./jun. 2021. Disponível em:< https://shre.ink/73bZ>. Acesso em: 12 jan. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 445.942/RS**, Quinta Turma. Relator: Min. Gilson Dipp. Julgado em 25 ago. 2003. Disponível em:< https://shre.ink/73bG>. Acesso em: 15 fev. 2026.

TORRES, Eli Narciso da Silva. **A gênese da remição de pena pelo estudo**: o dispositivo jurídico-político e a garantia do direito à educação às pessoas privadas de liberdade no Brasil. 2017. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO MECANISMO DE SUPERAÇÃO DA CULTURA DE CONVERSÃO AUTOMÁTICA DA PRISÃO EM FLAGRANTE EM PRISÃO PREVENTIVA

THE CUSTODY HEARING AS A MECHANISM FOR OVERCOMING THE CULTURE OF AUTOMATIC CONVERSION OF ARREST IN FLAGRANT INTO PREVENTIVE ARREST

Submetido em: 20/08/2025 - **Aceito** em: 07/01/2026

JOYCE MORAIS[1]
SOFIA FAGUNDES VELOSO DE MATTOS[2]

RESUMO

O artigo estuda a audiência de custódia como meio de superação da cultura de conversão automática da prisão em flagrante em prisão preventiva. A relevância da pesquisa está na análise da dissonância entre a lei e a prática forense da conversão do flagrante em preventiva, que historicamente contribuiu para o encarceramento excessivo e violações de direitos. O objetivo é perquirir os desafios e perspectivas para a plena eficácia da audiência de custódia. A metodologia é qualitativa e crítica, complementada por dados quantitativos, pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados indicam que, embora a audiência de custódia tenha reduzido a conversão de flagrantes em prisões preventivas, a cultura encarceradora limita os resultados do instituto, perpetuando a superlotação carcerária. Concluiu-se que a superação exige reformas estruturais e compromisso dos atores do sistema de justiça.

Palavras-chave: Audiência de Custódia. Prisão Preventiva. Cultura Encarceradora.

ABSTRACT

This article examines custody hearings as a means of overcoming the culture of automatically converting arrests in flagrante delicto into pretrial detention. The research's relevance lies in analyzing the dissonance between the law and forensic practice of converting arrests in flagrante delicto into pretrial detention, which has historically contributed to excessive incarceration and rights violations. The objective is to investigate the challenges and prospects for the full effectiveness of custody hearings. The methodology is qualitative and critical, complemented by quantitative data, documentary, and bibliographic research. The results indicate that, although custody hearings have reduced the conversion of arrests in flagrante delicto into pretrial detention, the culture of incarceration limits the institution's results, perpetuating prison overcrowding. The conclusion is that overcoming this requires structural reforms and commitment from justice system actors.

Keywords: *Custody Hearing. Preventive Detention. Incarceration Culture.*

1 Graduação em Direito (Unimontes). Atua como estagiária de graduação na Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. **E-MAIL:** joycemoraisprofissional@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0000-6795-8844.

2 Graduação em Direito (Unimontes). Atua como estagiária de graduação na Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. **E-MAIL:** sofiafagundes57@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0004-3679-7266.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

INTRODUÇÃO

Este artigo investiga a audiência de custódia como um mecanismo para mitigar a conversão desarrazoada de fundamentos legais, princípios e jurisprudências da prisão em flagrante em prisão preventiva. A relevância da pesquisa reside na análise da dissonância entre a previsão legal e a prática da conversão, uma discrepância que é examinada sob um viés histórico, a partir de nuances políticas, jurídicas e sociais que contribuíram para o encarceramento excessivo e a violação de direitos humanos no Brasil.

Assim, o objeto de estudo é a audiência de custódia no âmbito nacional, analisada como um mecanismo de controle da privação de liberdade e como expressão concreta do direito fundamental à liberdade e à dignidade da pessoa humana. O artigo busca compreender a audiência de custódia não apenas como um mero procedimento, mas como um instrumento de política judiciária capaz de revelar as tensões entre o direito posto e a prática jurisdicional, bem como os limites estruturais do sistema penal diante das exigências de um Estado Democrático de Direito.

O objetivo consiste em analisar os desafios e as perspectivas para a efetividade da audiência de custódia no Brasil, investigando se esse instituto tem cumprido sua função de coibir prisões ilegais, reduzir o encarceramento provisório e promover a tutela dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Para desenvolver esta análise, o artigo está estruturado da seguinte forma: o item 1 apresenta as informações introdutórias da pesquisa. O item 2, “Metodologia e Métodos”, detalha a abordagem e os materiais de pesquisa. O item 3, “A Implementação da Audiência de Custódia no Brasil”, discute o contexto e os marcos legais do instituto. O item 4, “A ‘Cultura da Prisão Automática’ no Brasil”, aborda as raízes históricas do problema da conversão infundada do flagrante em prisão preventiva. O item 5, “Entre a Letra da Lei e a Realidade da Prisão”, discorre sobre a distância entre a teoria e a prática. O item 6, “A Audiência de Custódia como Resposta à Cultura da Prisão Automática”, estuda o impacto da medida. Por fim, o item 7 apresenta as considerações finais.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

A metodologia empregada neste artigo adota uma abordagem predominantemente qualitativa, complementada por dados quantitativos para fundamentar a análise da audiência de custódia no contexto do sistema de justiça criminal brasileiro. O estudo busca desvendar a complexa interação entre o arcabouço legal, a prática judicial e as realidades sociais que moldam o encarceramento cautelar no país.

Primeiramente, a pesquisa documental e bibliográfica constituiu a base do levantamento de informações. Foram examinados textos legais fundamentais, como a Constituição Federal de 1988, o Código de Processo Penal de 1941, a Lei nº 13.964/2019 e a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça. A literatura acadêmica também foi

um pilar essencial, com uma revisão aprofundada de artigos científicos, teses, dissertações e livros especializados em Direito Processual Penal, Criminologia, Direitos Humanos e Sociologia Jurídica.

Adicionalmente, foram analisados relatórios e dados estatísticos de órgãos governamentais e instituições de justiça, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Departamento Penitenciário Nacional (Depen/Senappen), e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Esses documentos fornecem informações sobre a população carcerária, o contingente de pessoas presas provisoriamente, as taxas de conversão de prisões em flagrante em prisões preventivas antes e depois da audiência de custódia, e os custos associados ao encarceramento.

Em segundo lugar, foi realizada a análise de julgados para entender a aplicação prática das normas. Foram examinadas decisões e entendimentos de tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), para identificar a evolução da interpretação sobre a audiência de custódia, a legalidade da prisão, a conversão do flagrante em preventiva, e a controversa tese da superação da ilegalidade da prisão original pela decretação da preventiva.

Os procedimentos analíticos empregados incluíram o estudo de conteúdo, utilizado para identificar e categorizar os principais argumentos, desafios e perspectivas presentes na literatura acadêmica, nos relatórios institucionais e nas decisões judiciais, permitindo a extração de temas recorrentes. A análise comparativa foi empregada para contrastar o cenário anterior à implementação do instituto com a conjuntura ulterior, avaliando seu impacto efetivo nas taxas de encarceramento provisório e na garantia dos direitos humanos, além de comparar a teoria legal com a prática judicial.

Por fim, a análise crítica do direito, fundamentada nos princípios constitucionais e nos tratados internacionais de direitos humanos, avaliou a conformidade das práticas e da jurisprudência com os ideais do sistema de justiça democrático, questionando as razões para a persistência de vieses contrários.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO BRASIL

A audiência de custódia, procedimento intrínseco ao Estado Democrático de Direito, consiste na apuração, em até 24h após uma prisão, da legalidade, da necessidade de persistência da restrição à liberdade e da prática de abusos físicos e psicológicos contra o custodiado no momento da prisão. Devido ao alto custo social e econômico do encarceramento, a análise da prisão em flagrante tornou-se uma exigência não apenas jurídica, mas também humanitária, em resposta ao quadro de crise no sistema penal de justiça. Criou-se a audiência de custódia, um instrumento que visa questionar em juízo a conjuntura legal da prisão (Neto, 2016).

A Constituição Federal de 1988 estabelece pilares essenciais para a audiência de custódia, como o Devido Processo Legal (art. 5º, LIV), que assegura a aferição antes de qualquer privação de liberdade; o Contraditório (art. 5º, LV), garantindo a paridade de armas e a dialética

processual; a Ampla Defesa (art. 5º, LV), que compreende a defesa técnica e a autodefesa da pessoa acusada; a Presunção de Inocência (art. 5º, LVII), impedindo a antecipação da pena e limitando restrições cautelares; a Duração Razoável do Processo (art. 5º, LXXVIII), que busca celeridade e efetividade jurisdicional; e a Proporcionalidade (implícito na CRFB/88), que exige que qualquer medida seja adequada, necessária e a menos gravosa. Esses princípios, reforçados por tratados internacionais internalizados no Brasil (art. 5º, §2º), fundamentam a exigência de que a pessoa presa seja apresentada a um juiz para a imediata análise da legalidade e necessidade da prisão (Neto, 2016).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 9º, item 3) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 7º, itens 5 e 6), orientam o Brasil, enquanto país signatário, no sentido de que toda pessoa presa ou detida por infração penal deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou de outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada em prazo razoável ou a ser posta em liberdade.

Apesar da previsão normativa valorosa, apenas em 2015 a audiência de custódia foi implementada no país, após o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicar a Resolução nº 213/2015, que, em parceria com os tribunais de justiça estaduais, estabeleceu as diretrizes e procedimentos para a realização das audiências em todo o território nacional.

Após, o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) inseriu a audiência de custódia no Código de Processo Penal, alterando o artigo 310, que passou a prever expressamente que:

> Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público [...].

O ingresso da audiência de custódia no ordenamento jurídico brasileiro por meio de uma Resolução do CNJ antes de sua positivação legislativa, reflete um sintoma crônico do processo penal brasileiro: a resistência institucional à criação de mecanismos eficazes de controle da privação de liberdade, revelando uma histórica despreocupação com a aferição da legalidade e da necessidade das prisões em decorrência da crença de que essa análise seria um privilégio indevido à pessoa presa (Silveira; Postal, 2024).

A conjuntura revela que o reconhecimento formal de direitos e garantias, ainda que previsto em textos normativos de alto nível, como a Constituição Federal e tratados internacionais, não é suficiente para garantir sua efetividade quando não há, de forma correspondente, valores democráticos socialmente alinhados. Com a implementação da audiência de custódia, o cenário de certa inquisitoriedade na decretação das prisões começou a ser desafiado. O impacto vai além da mera formalidade processual, podendo servir como um mecanismo para alterar o costume da conversão automática do flagrante em prisão preventiva (Tourinho, 2012 *apud* Silveira, 2022).

A esse respeito, o magistrado Antonio Maria Patiño Zorz, coordenador do Departamento Técnico de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária (Dipo) do Tribunal de Justiça de São Paulo, afirmou que, ao longo de uma década, o modelo de audiências de custódia se mostrou essencial para tornar o sistema de justiça mais justo, despertando sensibilidades para a cultura da legalidade das detenções (CNJ, 2025). Nesse sentido, a efetivação dos objetivos da audiência de custódia, inerentes ao Estado Democrático de Direito, perpassa, necessariamente, a análise e a mudança da mentalidade com resquícios inquisitoriais e autoritários persistentes no Poder Judiciário.

3. A 'CULTURA DA PRISÃO AUTOMÁTICA' NO BRASIL

3.1 Ideais fascistas norteadores da elaboração do Código de Processo Penal de 1941

> A tua piscina tá cheia de ratos
> Tuas ideias não correspondem aos fatos
> O tempo não para
> **Eu vejo o futuro repetir o passado**
> **Eu vejo um museu de grandes novidades**
> O tempo não para
> Não para, não para
> (Cazuza, 1988. grifo nosso).

Para compreender por que a audiência de custódia é considerada uma inovação fundamental tardia na proteção dos direitos humanos e na consolidação do Estado Democrático de Direito, é necessário refletir sobre o caráter singular deste instituto diante do Código de Processo Penal vigente (Silveira; Postal, 2024).

As codificações penais brasileiras foram diretamente inspiradas no Código Rocco, legislação penal italiana elaborada em 1930, durante o regime fascista de Benito Mussolini. Idealizado por Alfredo Rocco, então Ministro da Justiça, esse código tornou-se o símbolo da justiça penal autoritária, baseada no culto ao Estado, na tecnificação da repressão daquele que fosse considerado inimigo da ordem e na subordinação do indivíduo ao interesse coletivo conforme determinado pelo poder central (Giacomolli, 2015).

Para Paxton (2007), o fascismo pode ser definido como um comportamento político caracterizado pela preocupação central com a decadência e humilhação nacional. Como resposta, há cultos compensatórios de unidade, energia e pureza que estão ameaçados. A consolidação do poder fascista ocorre por meio de um partido político de massas, composto por nacionalistas radicais, que se aliam a elites tradicionais. Essa aliança rejeita as liberdades democráticas e utiliza a violência de forma irrestrita, desconsiderando restrições éticas ou legais, para atingir seus objetivos de limpeza étnica e expansão territorial, vistos como um meio para a regeneração nacional.

Silveira (2023) sintetiza o contexto de surgimento do fascismo e do Código Rocco:

> **É impossível compreender os pormenores da processualística penal italiana desenvolvida na década de 1930, que tanto influenciou o processo penal brasileiro, sem situá-la no marco histórico do Regime Fascista.** Nas duas primeiras décadas do século XX, muito por força das dissonâncias atinentes ao sistema capitalista, a Itália era um país em ebulição. A intensificação da crise econômica gerou um aumento vertiginoso do desemprego, da pobreza e de outros problemas sociais, como a criminalidade, o que acabou com as esperanças dos italianos de obterem uma melhor qualidade de vida. Em bem pouco tempo, esse quadro acabou ensejando um generalizado sentimento de insatisfação. [...]
>
> Os historiadores demonstraram que, com o passar dos anos, o cenário se tornou cada vez mais favorável para que o nacionalismo fascista que surgia passasse a contar com o apoio não apenas dos tradicionais inimigos do liberalismo, mas também de uma considerável parcela da população que, até então, havia se mostrado completamente alheia aos assuntos políticos do país. Nessa dinâmica, o Fascismo se expandiu, deixando de ser um movimento de ideologia sincrética para se tornar um partido político de extrema direita que acabaria instaurando uma feroz ditadura. **Esse Estado extremamente autoritário, evidentemente, necessitou de um sistema de justiça criminal (e de um processo penal) com a mesma característica** (Blinkhorn 2009, Gentile; De Felice 1988; Silveira 2021 *apud* Silveira, 2023, p. 210, grifo nosso).

A partir desta ebulição social e política, o fascismo se articulou política, social e juridicamente para se fazer presente em todas as searas da vida das pessoas. A pedido do então Ministro da Justiça, o jurista Vincenzo Manzini procedeu na elaboração da legislação processual penal fascista. Rocco atribuiu maior valor à legislação processual penal do que às outras por entender que o direito de punir é "um dos maiores atributos da soberania". O ministro considerava que a reformulação da norma penal seria a melhor forma de refletir os propósitos do Estado Fascista, conforme aludido em sua obra *"La trasformazione dello Stato"* (Rocco, 1927; *apud* Gouveia; Ri Jr., 2019).

Nessa conjuntura, o maior objetivo era impor a ordem e a disciplina na sociedade, a pessoa acusada ou ré simbolizava a inimiga do Estado e da sociedade que precisava ser combatida (Giacomolli, 2015). Para atingir esse objetivo, garantias e direitos da acusada, como o contraditório e a presunção de inocência, foram relativizados ou suprimidos ao longo do texto do Código Rocco (Sbriccoli, 1999, p. 832; *apud* Silveira, 2023, p. 212).

Na perspectiva dos direitos da acusada se evidencia a sintonia entre o modelo fascista italiano e o processo penal brasileiro instituído pelo Código de Processo Penal de 1941 uma vez que Francisco Campos, responsável pela elaboração desse Código, reproduziu o ideário autoritário ao advogar abertamente pela superação de garantias consideradas obstáculos à eficiência repressiva do Estado. Segundo ele:

> (...) o interesse da administração da Justiça não poderia seguir sendo prejudicado por 'obsoletos escrúpulos formalísticos' que beneficiavam apenas os delinquentes, inclusive os presos em flagrante (Campos, 2001, p. 123; *apud* Silveira, 2023, p. 218).

Essa concepção, alinhada ao tecnicismo defendido por Manzini, reforça a compreensão de que o processo penal brasileiro foi concebido como instrumento de combate ao inimigo, e não como espaço democrático de apuração de um fato supostamente delituoso, resguardados os direitos do réu (Giacomolli, 2015).

A promulgação do Código de Processo Penal de 1941 (Decreto-Lei nº 3.689/41) insere-se no contexto político autoritário do Estado Novo (1937–1945), regime instaurado por Getúlio Vargas a partir da outorga da Constituição de 1937. Inspirada no citado modelo italiano, a nova ordem concentrou poderes no Executivo, extinguiu partidos políticos e silenciou a oposição, sob o fundamento discursivo da defesa da ordem pública frente à "ameaça comunista" (Brito, 2002).

Embora mantivesse formalmente traços do sistema acusatório, o Código adotou, em sua essência, um perfil inquisitorial, herança do contexto político em que foi gestado. Essa contradição estrutural manifesta-se, por exemplo, no protagonismo do juiz na fase investigatória, na fragilidade do contraditório no inquérito policial e na fragilidade do rol de nulidades. O resultado foi um modelo híbrido, mas funcional ao projeto autoritário vigente, apto a conferir legitimidade formal às práticas repressivas do Estado Novo (Ribeiro, 2021).

Além disso, na exposição de motivos do CPP/1941 é possível perceber a repulsa do redator e então Ministro da Justiça Francisco Campos à decisão favorável à pessoa acusada em caso de dúvida (*in dubio pro reo*):

> Por outro lado, o juiz deixará de ser um espectador inerte da produção de provas. Sua intervenção na atividade processual é permitida, não somente para dirigir a marcha da ação penal e julgar a final, mas também para ordenar, de ofício, as provas que lhe parecerem úteis ao esclarecimento da verdade. Para a indagação desta, não estará sujeito a preclusões. Enquanto não estiver averiguada a matéria da acusação ou da defesa, e houver uma fonte de prova ainda não explorada, o juiz não deverá pronunciar o *in dubio pro reo* ou o *non liquet* (Brasil, 1941, p. 04).

À época do Código de Processo Penal de 1941, vigorava a Constituição de 1937 que, na concepção de Mauro Fonseca de Andrade (*apud* Ribeiro, 2021), já continha as garantias que levaram a doutrina contemporânea da Constituição de 1988 a afirmar que o sistema processual penal brasileiro é acusatório. Portanto, a presença de princípios como a ampla defesa, o contraditório e a publicidade na Carta Magna, por si só, não são aptos a definir o modelo do sistema.

Giacomolli (2015), sintetiza a dubiedade entre garantias e direitos da pessoa acusada em um sistema acusatório e a utilização de um Código de Processo Penal inspirado no Código Rocco afirmando que se desenvolveu no Brasil:

> "[...] um 'ambíguo **garantismo inquisitório**', sem alteração das estruturas, o que se denominou de processo misto, com um estilo inquisitorial na investigação, a qual é valorada na fase judicial (instrução secreta e debate contraditório) (Giacomolli, 2015, p.164, grifo nosso).

Assim, ao considerar o processo penal como instrumento de defesa da ordem política, o Código de Processo Penal de 1941 também moldou a forma como as prisões cautelares seriam utilizadas, especialmente a prisão preventiva.

3.2 A construção da função da prisão preventiva no Brasil a partir do Código de Processo Penal de 1941

Desse modo, a prisão preventiva, como medida cautelar destinada a assegurar os fins do processo penal, teve sua conformação jurídica fortemente marcada pelo modelo autoritário do Código Rocco. No contexto de criação do Código de Processo Penal de 1941, durante o Estado Novo, a prisão cautelar não se limitava à garantia da persecução penal ou da investigação e refletia a preocupação política de conter movimentos sociais e políticos contrários ao modelo totalitário, justificando o uso da prisão preventiva com base em provas indiciárias contra o acusado (Santos, 2022, p. 17).

Para Sanguiné (2014) *apud* Amorim; Neto; Huber (2024), o instituto da prisão preventiva reflete o nível de democracia ou autoritarismo de um Estado. O Código de Processo Penal de 1941 coaduna com essa perspectiva ao estruturar a prisão preventiva inicialmente como instrumento dotado de larga margem de discricionariedade judicial, permitindo sua decretação com base em cláusulas genéricas, como a conveniência da instrução criminal, a garantia da ordem pública ou quando a pessoa acusada é considerada socialmente improdutiva. Tal formulação, de natureza aberta, permitiu a adoção de critérios subjetivos, muitas vezes dissociados de parâmetros constitucionais de excepcionalidade e proporcionalidade e alinhados com o regime antidemocrático vigente (Amorim; Neto; Huber, 2024).

Durante décadas, a prisão em flagrante — cuja natureza jurídica é pré-cautelar, conforme Renato Brasileiro de Lima (2024) — passou a ser automaticamente homologada e convertida em prisão preventiva, muitas vezes sem fundamentação concreta e sem a oitiva prévia da pessoa presa. Essa prática gerou o que se convencionou chamar de “cultura da prisão automática”, caracterizada por decisões judiciais sumárias e padronizadas que desprezam o caráter excepcional da prisão preventiva, contribuindo significativamente para o superencarceramento no Brasil (Lopes, Jr., 2020).

Em 2011, a Lei nº 12.403 trouxe atualizações importantes às medidas cautelares, dentre elas, a prisão preventiva. A norma visou adequar o cerceamento cautelar de liberdade aos ditames constitucionais e regramentos internacionais mais recentes, conforme elucidado na sua Exposição de Motivos. Apesar disso, juristas insistiram nas críticas aos resquícios inquisitoriais, dentre eles, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho:

> O que aparentemente se pretendeu com a Lei n° 12.403/11 tende a não vingar. Mas não porque ela seja má em si; e sim em razão de que temos muito caminho a percorrer até formarmos uma cultura democrática no processo penal, a qual só virá com a reforma global e a mudança efetiva para um processo fundado nas bases do sistema acusatório. Ter-se-á, portanto, que esperar a mentalidade sofrer o câmbio que precisa; e até lá seguimos rezando para os

> estragos serem os menores possíveis (Coutinho, 2011 *apud* Santos, 2022, p. 19).

O tecnicismo-fascista moldou a cultura processual penal brasileira de modo que a instrumentalidade do processo é associada ao meio de defesa do Estado em face do seu inimigo, o acusado de deturpar a ordem (Silveira; Postal, 2024). A ausência de filtros constitucionais e processuais efetivos e a permanência de uma lógica punitivista de matriz autoritária permitiram que a prisão preventiva fosse banalizada, sendo aplicada, em muitos casos, como antecipação da pena (Lopes, Jr., 2023).

É nesse cenário que a audiência de custódia surge como um mecanismo de racionalização e controle do poder estatal, com potencial para romper com a tradição de automatismo decisório em desfavor da pessoa acusada ao submetê-la à presença de um juiz dentro de 24 horas a partir do momento em que foi detida. O magistrado deve avaliar o caso concreto e decidir se a continuidade da prisão é necessária (Amorim; Neto; Huber, 2024).

4. ENTRE A LETRA DA LEI E A REALIDADE DA PRISÃO: DISSONÂNCIA NORMATIVA E PRÁTICA

Apesar dos avanços normativos e da clara proteção à liberdade individual garantida pela Constituição Federal de 1988, a prisão em flagrante no Brasil frequentemente se desvirtua de seu propósito cautelar, transformando-se em uma porta de entrada automática para a prisão preventiva. Essa prática revela uma significativa discrepância entre a teoria e a prática da prisão antes da custódia, onde a regra da excepcionalidade da privação de liberdade, direito fundamental do cidadão brasileiro, se choca com a realidade de um encarceramento provisório.

Conforme dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), as instituições de pesquisa em segurança pública, como o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), têm consistentemente apontado para uma elevada taxa de conversão de prisões em flagrante em prisões preventivas. A tendência analisada é de que uma parcela considerável das pessoas presas acabe submetida à prisão preventiva mesmo antes de uma análise aprofundada da necessidade e adequação da medida.

Esse cenário sugere a existência de uma presunção de necessidade da prisão, em que o flagrante, muitas vezes, funciona como um gatilho para a manutenção da custódia, em detrimento da avaliação individualizada dos requisitos legais.

Desse modo, a raiz da referida presunção pode ser identificada como o reflexo de cultura encarceradora, presente no próprio Poder Judiciário brasileiro, que tradicionalmente reflete um viés social punitivista (Araújo, 2023). Logo, essa inclinação cultural prioriza o encarceramento imediato como resposta ao crime, distorcendo sistematicamente princípios legais fundamentais, como a presunção de inocência e a excepcionalidade da detenção.

A presunção de necessidade da prisão, portanto, não é uma interpretação jurídica estrita, mas sim uma manifestação dessa inclinação cultural profundamente enraizada em direção à punição e ao controle, mesmo em detrimento dos direitos constitucionais (Borges, 2019).

Consequentemente, conforme o último relatório do Sisdepen do primeiro semestre de 2025, hoje no Brasil, país com a terceira maior população carcerária do mundo (Senado Federal, 2024), existem mais de 200 mil pessoas presas provisoriamente. Dessa forma, o cárcere brasileiro opera com um *déficit* de mais de 202.296 vagas, perpetuando o "estado de coisas inconstitucional", situação que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou como violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais dos presos, devido à inércia das autoridades em corrigir a problemática flagrante.

A referida declaração não é apenas uma constatação jurídica abstrata, mas sim consequência direta e ativamente perpetuada também pelo contínuo e elevado número de pessoas presas provisoriamente, que, como deve-se ressaltar, são constitucionalmente presumidas inocentes, porém submetidas às mesmas condições desumanas e superlotadas que pessoas condenadas, transformando a detenção provisória em uma pena antecipada de fato, violando seus direitos fundamentais sem o devido processo legal.

Destaca-se também a estatística preocupante de que 18% das detenções provisórias podem nem mesmo resultar em uma sentença de prisão final (Unodc, 2018), o que agrava ainda mais a natureza arbitrária do encarceramento provisório com base em uma presunção de necessidade e justificativa de manutenção da ordem pública. Desse modo, é fortalecido um sistema carcerário que não apenas falha em cumprir seus próprios preceitos legais, mas também mina a confiança pública na justiça e perpetua ciclos de marginalização social.

Da mesma forma, em 2014, dados do Ministério da Justiça já indicavam um aumento de mais de 400% no número de pessoas presas no Brasil em 20 anos, evidenciando uma tendência de expansão carcerária desproporcional ao crescimento populacional que vem se reproduzindo mesmo após passados mais de dez anos.

Essa realidade contrasta drasticamente com a evolução dos direitos humanos e com os princípios basilares da Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã. Ela estabeleceu um arcabouço robusto de proteção aos direitos fundamentais, incluindo o princípio da presunção de inocência, principalmente por meio do Art. 5º, inciso LVII, que é categórico ao afirmar que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória".

Em complemento, o inciso LXVI do mesmo artigo reforça que "ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança". Esses dispositivos, em conjunto, demonstram que a prisão provisória é uma exceção, exigindo sempre uma ordem judicial fundamentada e a possibilidade de liberdade provisória.

Assim, verifica-se que, mesmo antes da introdução da audiência de custódia no ordenamento jurídico brasileiro, a Carta Magna já estabelecia bases legais fortes para a proteção da liberdade, com o

devido processo legal, a presunção de inocência e a excepcionalidade da prisão como pilares. Isso significa que a audiência de custódia, quando foi implementada, não representou apenas uma inovação jurídica, mas sim um mecanismo processual concreto projetado para operacionalizar e fazer cumprir obrigações constitucionais e internacionais preexistentes, que muitas vezes eram desconsideradas na prática (Araújo, 2023).

Ressalta-se também que, antes da instituição da audiência de custódia, a decisão sobre a manutenção da prisão era tomada pelo Juiz de Direito em seu gabinete, com acesso restrito aos documentos produzidos pela polícia no momento do flagrante (Araújo, 2023). Logo, a ausência de um contato direto entre o magistrado, a pessoa presa e a falta do contato individualizado com o contexto crime, bem como a falta de um debate contraditório inicial, solidificou a prática na prisão preventiva no Brasil, transformando a exigência de fundamentação para a prisão preventiva em uma mera formalidade.

Assim, o sistema penal estava estruturado para operar sob uma presunção de culpabilidade já no momento do flagrante, transferindo o ônus da prova da desnecessidade da prisão para o acusado (Burtet, 2017). Isso significa que o punitivismo no Brasil era profundamente estrutural, enraizado em códigos legais e práticas judiciais, e não uma anomalia isolada. O início da superação dessa "automaticidade" da prisão preventiva exigiria, portanto, uma mudança fundamental do paradigma legal, o que surgiu na forma da audiência de custódia (Nucci, 2025).

Desse modo, a interpretação e aplicação desses preceitos deveriam ter, por si só, imposto uma mudança de paradigma, afastando a cultura da prisão automática e promovendo a análise rigorosa da necessidade de qualquer privação de liberdade antes de uma condenação definitiva. No entanto, o que se observou foi a persistência de práticas que, na contramão desses avanços, continuaram contribuindo para o inchaço do sistema carcerário (Burtet, 2017).

Essa grave dissonância entre a teoria e a aplicação prática criou um ambiente propício para violações de direitos humanos, minou a garantia constitucional da presunção de inocência e contribuiu diretamente para a crise do sistema prisional brasileiro, evidenciando a urgência de um mecanismo capaz de preencher essa lacuna e fazer cumprir o mandamento constitucional (Borges, 2019).

5. A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO RESPOSTA À CULTURA DA PRISÃO AUTOMÁTICA

Assim, a audiência de custódia surge no ordenamento jurídico brasileiro como uma resposta direta e necessária ao desafio do encarceramento provisório excessivo e à ineficácia do modelo anterior em garantir a devida análise da legalidade e necessidade da prisão em flagrante (Prado, 2017). O instrumento não apenas oferece ambiente propício à construção de uma visão mais clara sobre a legalidade e necessidade da prisão, mas também permite que o juiz verifique as condições físicas e psicológicas da pessoa apenada, servindo a

propósitos humanitários e de defesa de direitos fundamentais (Prado, 2017).

Anteriormente à criação das audiências de custódia, a taxa de conversão de prisões em flagrante em prisões preventivas era exponencialmente alta, chegando até a 90% das prisões, dependendo do Estado (CNU, 2021). Essa estatística revela que a prisão preventiva não era uma consequência natural da prisão em flagrante, mas sim que o flagrante era tratado como um indicativo quase automático da necessidade da prisão cautelar, desrespeitando os princípios constitucionais.

Assim, a decisão judicial, tomada de forma isolada e baseada unicamente em relatórios policiais, efetivamente ignorava uma avaliação genuína e individualizada da necessidade da privação de liberdade. Logo, este padrão operacional significava que a exigência legal de fundamentação para a prisão preventiva era frequentemente reduzida a uma mera formalidade, transformando a exceção legal em uma regra de fato e os períodos prolongados de detenção antes de qualquer audiência judicial consolidaram ainda mais esse padrão (Araújo, 2023).

Desse modo, foi normalizado o encarceramento como a consequência imediata de uma prisão em flagrante, resultando em prisões arbitrárias generalizadas, contribuindo significativamente para a superlotação carcerária e violando o espírito do devido processo legal e da presunção de inocência, mesmo antes que acusações formais fossem feitas (Burtet, 2017).

Conforme a Constituição de 88, o estado de inocência é o natural das pessoas humanas, portanto, alterá-lo para o de culpado demanda a observância dos princípios constitucionais e também a observância do devido processo legal (Araújo, 2023). O respeito aos referidos princípios impõe a irradiação de todos os direitos e garantias individuais para a fase antecedente ao processo, dentro dos limites cabíveis a cada caso concreto.

Por isso, desde o instante em que há a identificação de um crime e, portanto, a necessidade da interferência policial, deve-se tutelar, primordialmente, a base do sistema processual penal, que é a presunção de inocência.

Dessa forma, a implementação da audiência de custódia foi impulsionada pela influência de tratados internacionais, pois o Brasil é signatário de importantes tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), e ambos os documentos preveem o direito de toda pessoa detida ou presa ser conduzida prontamente à presença de um juiz. Desse modo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atento às recomendações internacionais e à necessidade de aprimorar a justiça criminal, editou a Resolução nº 213/2015, que dispôs sobre a audiência de custódia, estabelecendo as diretrizes e a obrigatoriedade da realização do ato em todo o território nacional.

Posteriormente, a Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, consolidou a audiência de custódia no Código de Processo Penal, conferindo-lhe *status* legal e fortalecendo sua obrigatoriedade e relevância no processo penal brasileiro.

Desse modo, em 2015, com a implementação da audiência de custódia pelo CNJ em parceria com Tribunais de Justiça, o cenário de insegurança jurídica nas prisões começou a ser desafiado mais objetivamente. O impacto da audiência de custódia vai além da mera formalidade processual, podendo servir como um mecanismo para alterar o costume da prisão automática, incentivando a aplicação de medidas cautelares alternativas à liberdade provisória ou outras soluções que não envolvam a prisão (Tourinho, 2013). Esse novo paradigma oferece a oportunidade para que as partes deliberem acerca da prisão como uma medida excepcional e, quando necessária, ratificada com respeito aos princípios basilares do Estado de Direito.

A implementação obrigatória também busca enfrentar um dos problemas mais graves do sistema prisional brasileiro: o número alarmante de pessoas presas que aguardam julgamento. De acordo com dados atualizados do Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen), uma parcela substancial da população carcerária brasileira é composta por pessoas presas provisoriamente, ou seja, que ainda não possuem condenação definitiva. Em dezembro de 2023, por exemplo, o Brasil registrava aproximadamente 832 mil pessoas privadas de liberdade, das quais cerca de 30% a 35% eram provisórias (Brasil, 2025).

Essa realidade levanta sérias críticas à legitimidade de um sistema que mantém parcela tão significativa de sua população carcerária sem condenação definitiva. A presunção de inocência, um dos pilares do direito penal moderno, é esvaziada quando a regra se torna a prisão antes do trânsito em julgado e a ausência de uma análise judicial célere e aprofundada logo após o flagrante contribuía para essa situação, gerando um ciclo vicioso de encarceramento desnecessário e violador de direitos (Burtet, 2017).

É crucial ressaltar que o objetivo da audiência de custódia e, consequentemente, deste estudo, não é afirmar que todas as pessoas privadas de liberdade que estão em preventiva são fruto da prisão automática. Existem casos em que a prisão preventiva é, de fato, necessária e justificada pelos requisitos legais, para garantir a ordem pública, a instrução criminal ou a aplicação da lei penal.

No entanto, a persistência da prática da “prisão automática”, anterior à audiência de custódia, contribuiu significativamente para o encarceramento provisório excessivo e as violações de direitos humanos correlatas, como a superlotação carcerária, a precariedade das condições prisionais e, paradoxalmente, um aumento da reincidência devido ao contato com o ambiente prisional antes mesmo de uma condenação definitiva.

Assim, a audiência de custódia, ao permitir que a pessoa privada de liberdade seja apresentada a um juiz em até 24 horas após o flagrante, busca justamente mitigar esses problemas, garantindo uma análise imediata da legalidade da prisão e da necessidade de sua manutenção, contribuindo para a superação da cultura da homologação automática do flagrante (Borges, 2019).

Em números concretos sobre o impacto da implementação da audiência de custódia, conforme o CNJ (2025), até junho de 2016, entre as 93,4 mil audiências de custódia realizadas, 47,46% resultaram

em liberdade (com ou sem medidas cautelares), enquanto a taxa de conversão para prisão preventiva foi de 52,54%. Em julho de 2017, após 258 mil audiências, 44% resultaram em liberdade provisória e 55% em prisão preventiva (CNJ, 2025).

Até a presente data, foram realizadas mais de 2 milhões de audiências em todo o país, o que indica que em 59% dos casos a prisão preventiva foi mantida, enquanto a liberdade foi concedida em 41% dos casos, e a prisão domiciliar em 0,3% (CNJ, 2025). Essa redução na taxa de conversão de flagrantes em prisões preventivas, de até 90% para uma média de 59%, demonstra que as audiências de custódia evitaram a prisão desnecessária de dezenas de milhares de pessoas (CNJ, 2025). Além disso, o esforço contribuiu para uma redução de 10% na taxa de presos provisórios no país, conforme identificado pelo CNJ no período.

Esses dados demonstram a eficácia da audiência de custódia como um mecanismo de regulação de ilegalidades e proteção dos direitos da pessoa privada de liberdade. A dramática redução nas taxas de conversão, em dez anos, significa uma mudança fundamental na prática judicial, com a obrigatoriedade dos juízes de avaliar ativa e individualmente a necessidade e a legalidade da detenção, em vez de simplesmente homologar os relatórios policiais.

Porém, o fato de que mais da metade dos crimes cometidos no Brasil ainda resulta em prisão preventiva (59% na média de 10 anos) sugere que, embora a "presunção de necessidade" tenha sido significativamente atenuada, ela não foi totalmente eliminada. As pesquisas sugerem que, mesmo que a audiência de custódia tenha sido implementada de forma compulsória, ainda tende à detenção em um número substancial de casos. Dessa forma, entende-se que, embora seja uma vitória significativa para os direitos humanos e o devido processo legal, o potencial pleno da audiência de custódia ainda não foi alcançado.

6. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFICÁCIA PLENA DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO BRASIL

Apesar dos avanços inegáveis que a audiência de custódia trouxe para o sistema de justiça criminal brasileiro, sua eficácia plena ainda enfrenta desafios significativos. Um dos maiores desafios é a manutenção de uma "cultura encarceradora" e da "presunção de necessidade" da prisão enraizada no Judiciário e na sociedade, que ainda valoriza excessivamente a prisão como medida punitiva e ressocializadora.

Essa mentalidade punitivista contribui para que a prisão preventiva continue sendo a decisão majoritária em mais da metade dos casos, mesmo quando alternativas à prisão seriam cabíveis. Dessa forma, a cultura de punição brasileira e a carência de infraestrutura para o acompanhamento efetivo das medidas alternativas à prisão dificultam sua aceitação e implementação plena, limitando o potencial de desencarceramento.

As consequências do encarceramento provisório excessivo, muitas vezes determinado em detrimento das propostas da audiência de custódia, são multifacetadas e devastadoras, afetando diretamente

os direitos humanos, a saúde do sistema prisional e a segurança pública. Sabe-se que a superlotação nas prisões resulta em ambientes insalubres, com falta de espaço, alimentação inadequada, escassez de cuidados médicos e condições psicológicas degradantes, e tais condições desumanas não só violam os direitos fundamentais dos detentos, mas também impedem qualquer possibilidade de reintegração social (Gomes, 2024).

Logo, entende-se que a detenção provisória excessiva, que a audiência de custódia busca coibir, atua como um catalisador para a deterioração sistêmica e o aumento da reincidência criminal, pois os dados analisados nesse estudo estabelecem uma cadeia causal direta: o uso excessivo da detenção provisória contribui diretamente para o enorme *déficit* na capacidade prisional e a superlotação crônica (Gomes, 2024).

Assim, longe de aumentar a segurança pública ou auxiliar na manutenção da ordem pública, o sistema atual de detenção provisória excessiva, muitas vezes mantido apesar dos questionamentos levantados nas audiências de custódia, é profundamente contraproducente. Ele não reduz os índices de criminalidade brasileiros, perpetua abusos sistêmicos dos direitos humanos e impõe encargos financeiros significativos sem cumprir seus objetivos declarados de reabilitação e proteção social (Gomes, 2024).

A influência da opinião pública e do populismo penal também representa um desafio significativo para a plena eficácia da audiência de custódia (Carvalho, 2010). O termo é caracterizado por Bottoms (1995), para se referir a algumas características encontradas em alguns países e se refere às transformações operadas em sistemas penais e na justiça penal dos mesmos. Para o jurista, o populismo penal é caracterizado pela conjunção de três principais transformações doutrinárias que legitimam novos tipos de sentenças, sendo elas: (i) um modelo de punição que reivindica que o objetivo deve ser encontrar uma punição proporcional ao crime cometido, o que na prática significa o desrespeito aos direitos humanos fundamentais; (ii) a criação de um sistema baseado na gerência dos riscos; (iii) e a inclusão da comunidade como uma peça decisiva no combate ao crime.

Aplicando a teoria de Bottoms (1995) à luz do sistema carcerário brasileiro, conclui-se que o populismo penal auxiliou na explosão da população carcerária e também em um aumento da severidade das penas, ocorrendo a legitimação das prisões e o fim dos direitos humanos para os réus condenados como uma forma justa de condenação (Gayo, 2011).

Dessa forma, a sociedade, cada vez mais exposta a informações sobre crimes de grande repercussão, mas sem acesso a um conhecimento técnico aprofundado, leva a interpretações distorcidas e à percepção de impunidade quando medidas cautelares diversas da prisão são aplicadas (Gayo, 2011). Essa pressão midiática, que muitas vezes detém o poder de legitimação e forma visões conforme o que veicula, pode influenciar decisões judiciais, frequentemente dificulta a aplicação da lei de forma mais humana e desencarceradora, tal como se propõe na audiência de custódia.

Assim, a comoção social e o clamor público, por si só, não deveriam ser fatores para autorizar a prisão cautelar, mas frequentemente se tornam um elemento subjetivo na decisão judicial (Carvalho, 2010).

Ainda que esses desafios representem obstáculos consideráveis, a audiência de custódia não perde seu valor enquanto pilar essencial para o aprimoramento da justiça criminal no Brasil, com perspectivas promissoras para sua eficácia plena. Nesse sentido, é fundamental reconhecer os esforços contínuos.

O CNJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), continua trabalhando ativamente na qualificação, consolidação e expansão das audiências de custódia. O Sistema de Audiência de Custódia (Sistac) é uma ferramenta importante para o registro e monitoramento de dados, auxiliando na identificação de tendências e na formulação de políticas que buscam consolidar a audiência de custódia como um instrumento efetivo de desencarceramento e respeito aos direitos fundamentais.

Ressalta-se também que o debate legislativo em torno da audiência de custódia e da prisão preventiva permanece ativo. Projetos de lei, como o PL 10/2024, buscam estabelecer critérios mais claros para a conversão da prisão em flagrante em preventiva, enquanto outras propostas discutem a forma de realização, como a possibilidade de videoconferência. Esse processo legislativo contínuo indica um esforço para aprimorar o arcabouço legal e adaptar a audiência de custódia às realidades e necessidades do sistema.

Dessa forma, entende-se que a superação dos desafios e a concretização das perspectivas para a audiência de custódia exigem um compromisso contínuo de todos os atores do sistema de justiça, com foco na aplicação rigorosa da lei, na promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos e na busca por soluções inovadoras que garantam a liberdade como regra e a prisão como exceção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com efeito, conclui-se que a audiência de custódia representa um avanço importante no sistema de justiça criminal brasileiro, buscando superar a histórica cultura de homologação automática do flagrante e a presunção de necessidade da prisão. Este artigo analisou os desafios e perspectivas para a plena eficácia da audiência de custódia, utilizando uma metodologia qualitativa e crítica, complementada por dados quantitativos de fontes oficiais e análise jurisprudencial.

Os resultados demonstram que, embora a audiência de custódia tenha sido bem-sucedida em reduzir significativamente a taxa de conversão de flagrantes em prisões preventivas, passando de até 90% para uma média de 59% de manutenção da prisão, sua efetividade plena é limitada por diversos fatores. A persistência de uma cultura encarceradora no Judiciário, influenciada por ideologias punitivistas, sobrecarga de trabalho e a carência de infraestrutura para medidas alternativas, ainda resulta na prevalência da prisão preventiva.

Contudo, as perspectivas são promissoras, impulsionadas pelos esforços contínuos do CNJ na qualificação e expansão da audiência de custódia, bem como pelo ativo debate legislativo que busca refinar os critérios da prisão preventiva. A superação desses desafios exige um compromisso coletivo dos atores do sistema de justiça, visando à aplicação rigorosa da lei, à promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos e à busca por soluções inovadoras que consolidem a liberdade como regra e a prisão como exceção.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Antônio Leonardo; NETO, Francisco Quintanilha Veras; HUBER, Karoline Bassi. Da impossibilidade da conversão automática da prisão em preventiva: um sistema prisional superlotado. **Revista Eletrônica Leopoldinaum**, v. 50, n. 141, p. 33-50, 2024. DOI: 10.58422/releo2024.e1548. Acesso em: 10 jun. 2025.

ARAÚJO, Ana Carolina. **A audiência de custódia e o desencarceramento: um estudo de caso sobre a aplicação da audiência de custódia em Juiz de Fora**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2023. Disponível em: <https://shre.ink/5EED.> Acesso em: 20 jun. 2025.

BORGES, Paulo César. **Cultura do encarceramento: uma análise crítica da política criminal brasileira**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BOTTOMS, Anthony E. *The new penology?* ***Current Issues in Criminal Justice*****,** Sydney, v. 7, n. 2, p. 1-20, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:< https://shre.ink/5EEp>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Dispõe sobre as alterações relativas à prisão processual, fiança, liberdade provisória e outras medidas cautelares no Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 mai. 2011. Disponível em:<https://shre.ink/5EE2>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Altera os Decretos-Leis nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 1.002, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar) [...], e dá outras providências (Pacote Anticrime). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em:< https://shre.ink/5EEH>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Sisdepen. **Relatório do 1º semestre de 2025.** Brasília, DF: MJSP, 2025.

BRITO, Alexis Augusto Couto de. Antecedentes históricos do Código Penal de 1940: a importância de Alcântara Machado. **Revista da Faculdade de Direito Padre Anchieta,** Jundiaí, SP, ano 3, n. 5, p. 123-133, set. 2002. Disponível em:< https://shre.ink/5EEU>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BURTET, Lucas. **Audiência de Custódia**: uma análise de sua aplicação no Rio Grande do Sul. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) –

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Acesso em: 20 jun. 2025.
CARVALHO, Salo de. **Pena e garantias**: uma leitura do garantismo de Luigi Ferrajoli. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
CAZUZA. O tempo não para. In: CAZUZA. **Ideologia.** Rio de Janeiro: Philips, 1988. CD.
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção americana sobre os direitos humanos** (Pacto São José da Costa Rica). Washington, D. C.: CIDH, 1969. Disponível em:< https://shre.ink/5ENP>. Acesso em: 21 jun. 2025.
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiências de custódia completam 10 anos com dados inéditos**. Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/5EN6>. Acesso em: 10 jun. 2025.
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiências de custódia:** panorama e desafios. Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em:< https://shre.ink/5ENO>. Acesso em: 20 jun. 2025.
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a apresentação de pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas e estabelece diretrizes para a realização da audiência de custódia. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>. Acesso em: 10 jun. 2025.
DAL RI JÚNIOR, Arno; MOREIRA GOUVEIA, Kristal. A Função da "Personalidade do Estado" na Elaboração Penal do Fascismo Italiano: laesae maiestas e tecnicismo-jurídico no Código Rocco (1930). **Sequência de Estudos Jurídicos e Políticos,** Florianópolis, v. 40, n. 81, p. 226–250, 2019. DOI: 10.5007/2177-7055.2019v40n81p226. Disponível em:< https://shre.ink/5ENE>. Acesso em: 10 jun. 2025.
DE MIRANDA COUTINHO, Jacinto Nelson. Lei nº 12.403/2011: mais uma tentativa de salvar o sistema inquisitório brasileiro. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 18, n. 223, p. 4, jun., 2011
GAYO, Carlos. **Populismo penal e mídia no Brasil:** a espetacularização do crime e a construção do inimigo. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
GIACOMOLLI, Nereu José. Algumas marcas inquisitoriais do Código de Processo Penal brasileiro e a resistência às reformas. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 143-165, 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.22197/rbdpp.v1i1.8.
GOMES, Luiz Flávio. **Sistema penitenciário e crise dos direitos humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.
LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
LOPES JR., Aury. **Fundamentos do Processo Penal:** Introdução Crítica. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
NETO, Aldemar Monteiro da Silva. **A audiência de custódia como instrumento humanitário do Processo Penal.** 2016. Dissertação (Mestrado acadêmico em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, 2016.
NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado.** 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16

dez. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: < https://shre.ink/5ENZ>. Acesso em: 21 jun. 2025.

PAXTON, Robert O. **A anatomia do fascismo.** São Paulo: Paz e Terra, 2007.

PRADO, Luís Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro: parte geral e especial.** 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

RIBEIRO, Gabriella Gomes. **As origens autoritárias do código de processo penal brasileiro e seus reflexos no direito de defesa do acusado.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: < https://shre.ink/5ENv>. Acesso em: 02 jun. 2025.

SANTOS, Cíntia Oliveira Lelis dos. **A motivação da decretação da prisão preventiva após a vigência da Lei nº 13.964/19 nas decisões do Tribunal de Justiça da Paraíba.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022. Disponível em: < https://shre.ink/5ENK>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SENADO FEDERAL. População carcerária: o Brasil tem a terceira maior do mundo. **Agência Senado,** Brasília, DF, 2024. Disponível em: < https://shre.ink/5ENG>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SILVEIRA, Felipe Lazzari da. Para uma crítica da razão fascista no processo penal brasileiro: o fetiche pelo princípio inquisitivo e o "isomorfismo reformista". **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n.80, jan./jun. 2022. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/45153. Acesso em: 06 ago. 2022.

SILVEIRA, F. L. da. Perspectivas sobre a inquisitorialidade no processo penal brasileiro: heranças do tecnicismo-fascista. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. [S. l.]. v. 24, n. 1, p. 195–233, 2023. DOI: https://doi.org/10.18759/rdgf.v24i1.2203. Acesso em: 1 jun. 2025.

SILVEIRA, F. L. da; POSTAL, P. A audiência de custódia em risco: perspectivas sobre a racionalidade tecnicista-fascista e seus impactos no Instituto. **Boletim IBCCRIM.** São Paulo, ano 32, n. 376, p. 12-17, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10636964. Disponível em:< https://shre.ink/5EN3>. Acesso em: 1 jun. 2025.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global study on homicide 2018.** Vienna: UNODC, 2018. Disponível em:< https://shre.ink/5ENL>. Acesso em: 20 jun. 2025.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

SOBRE PÁSSAROS E GAIOLAS: AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E CONTROLE PUNITIVO NO DISTRITO FEDERAL (2016-2023)

ABOUT BIRDS AND CAGES: CUSTODY HEARINGS AND PUNITIVE CONTROL IN THE FEDERAL DISTRICT (2016-2023)

Submetido em: 18/02/2025 - **Aceito** em: 10/03/2026

ALEXANDRE PEREIRA DA ROCHA[1]

RESUMO

O artigo analisa as audiências de custódia no Distrito Federal (2016-2023), com base em dados do Núcleo de Audiências de Custódia do Distrito Federal. Avalia se o instituto contribui para racionalizar prisões e garantir direitos fundamentais das pessoas presas. A pesquisa combina análise empírica e revisão bibliográfica. Os resultados indicam aumento das concessões de liberdade provisória, redução das prisões preventivas e expansão das medidas cautelares, além de denúncias recorrentes de violência policial, cuja apuração carece de transparência. Conclui-se que, embora haja avanços, persistem desafios quanto à efetividade e ao controle punitivo estatal.

Palavras-chave: Audiência de Custódia. Núcleo de Audiência de Custódia do Distrito Federal. Punitivismo.

ABSTRACT

The article analyzes custody hearings in the Federal District (2016-2023), based on data from the Federal District Custody Hearings Center (NAC/DF). It assesses whether the institute contributes to rationalizing arrests and guaranteeing the fundamental rights of prisoners. The research combines empirical analysis and a literature review. The results indicate an increase in the granting of provisional release, a reduction in preventive detention, and an expansion of precautionary measures, as well as recurring reports of police violence, the investigation of which lacks transparency. The study concludes that, despite some progress, challenges remain regarding effectiveness and state punitive control.

Keywords*: Custody Hearing. Federal District Custody Hearing Center. Punitivism.*

INTRODUÇÃO

Garantir direitos fundamentais frente ao poder punitivo estatal é um desafio constante para o sistema de justiça criminal brasileiro, e o debate sobre audiência de custódia faz parte dessa empreitada. Nesse contexto, esta pesquisa examina a implementação das audiências de custódia no Distrito Federal entre os anos de 2016 a 2023. O objetivo é compreender, a partir de dados empíricos do sistema de justiça criminal, as dinâmicas desse instituto entremeadas pela busca por garantias da

1 Graduação em ciência política (UNB) e direito (Projeção). Mestrado em Ciência Política (UNB). Doutorado em Ciências Sociais (UNB). Atua como policial civil no Distrito Federal e professor universitário. **E-MAIL**: alxroch@yahoo.com.br. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0002-6681-3931.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

dignidade humana e as exigências do controle punitivo estatal na Capital Federal.

O estudo delimita-se à análise da origem, finalidade e arcabouço jurídico das audiências de custódia, bem como à avaliação empírica de seus resultados, incluindo dados de conversões em prisão preventiva, concessões de liberdade provisória, aplicação de medidas cautelares e denúncias de violência policial. No período de 2016 a 2023, destaca-se o recorte de 2022 e 2023, no qual se realiza análise mais detalhada dos dados.

A metodologia adotada combina abordagens quantitativa e qualitativa, fundamentadas em fontes primárias, com dados do Núcleo de Audiência de Custódia (NAC/DF)[2], Sistema de Audiência de Custódia, do Conselho Nacional de Justiça (Sistac/CNJ), Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal, Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) e secundárias (relatórios governamentais). Ademais, privilegiam-se fontes abertas disponíveis via transparência ativa dos órgãos competentes, como Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território (TJDTF) e Ministério Público do Distrito Federal e Território (MPDTF).

Com isso, esta pesquisa pretende apresentar e sistematizar os dados coletados pelo NAC/DF, a fim de examinar a evolução e o funcionamento do instituto da audiência de custódia na Capital Federal. Busca-se, assim, analisar a dinâmica dessas audiências no âmbito do sistema de justiça criminal, especialmente quanto à sua contribuição para a proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, à verificação da legalidade e da necessidade das prisões efetuadas e aos seus impactos sobre o sistema penitenciário.

O artigo está estruturado em três partes. Em princípio, a contextualização histórica e normativa das audiências de custódia, além da fundamentação teórica. Em seguida, aborda-se a discussão dos resultados encontrados a partir de dados das audiências de custódia no Distrito Federal. Por fim, nas considerações finais, discorre-se sobre os desafios contemporâneos relacionados à transparência, efetividade e racionalidade do poder punitivo estatal.

1. AS GAIOLAS FORAM ABERTAS? CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, NORMATIVA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL

A implementação do instituto da audiência de custódia no Brasil, a partir de 2015, representou um marco na convergência entre direitos fundamentais, controle do poder punitivo e racionalização das prisões. Concebido para assegurar a imediata apresentação da pessoa privada de liberdade (PPL) à autoridade judicial e prevenir violações de direitos, o instituto se consolidou como mecanismo jurídico fundamental de contenção do encarceramento excessivo, ainda que envolto em narrativas de impunidade e controvérsia social.

Destaca-se que, no campo simbólico, a audiência de custódia tornou-se alvo de disputas discursivas entre setores punitivistas e

2 Os dados do NAC/DF estão disponíveis em: https://shre.ink/AWHC. Acesso em: 04 nov. 2024.

defensores dos direitos humanos, especialmente diante da crítica de que "a polícia prende, mas a justiça solta", o que alimenta a falsa percepção de enfraquecimento da ação estatal. Com efeito, a audiência de custódia – longe de ser uma peculiaridade exclusivamente brasileira[3] – confronta a ideologia do "bom senso penal", a qual defende o endurecimento punitivo como instrumento privilegiado de ação estatal (Wacquant, 2001).

Nesse sentido, mais do que indagar se "as gaiolas foram abertas" e "os pássaros estão soltos" – metáfora que nesta pesquisa associa gaiolas às prisões e pássaros às pessoas privadas de liberdade – pretende-se compreender de que modo as audiências de custódia têm se estruturado entre o ideal de garantia de direitos das pessoas presas e as formas de controle e punição do sistema de justiça criminal na Capital Federal.

Para tal finalidade, observa-se no âmbito da literatura especializada o trabalho de Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2008), que discute a cultura do encarceramento em massa e demonstra como as audiências de custódia, embora concebidas como mecanismos de controle das prisões, inserem-se no tensionamento entre o punitivismo e o desencarceramento.

Ressalta-se, também, o artigo de Crespo e Machado (2021), por trazer uma análise exploratória da literatura sobre as audiências de custódia, com uma revisão de trabalhos de forma comparativa entre realidades distintas do país. Particularmente, a pesquisa traz relevantes apontamentos teóricos e empíricos sobre a discussão da violência policial no momento da prisão.

Outra referência é a pesquisa de Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024), que analisa as audiências de custódia no Distrito Federal com base em dados de 2017 a 2022. O estudo examina empiricamente as rotinas do procedimento, seus resultados, os perfis das pessoas presas e os relatos de violência policial, contribuindo para compreender as potencialidades e limitações das audiências na Capital Federal.

Destacam-se, ainda, as pesquisas de Jesus, Ruotti e Alves. (2018) e Silvestre, Jesus e Bandeira. (2021), que analisam os desafios da implementação das audiências de custódia no estado de São Paulo, enfatizando as disputas entre operadores do sistema de justiça criminal quanto à legalidade do instituto. Esse estudo apresenta dados sobre o funcionamento das audiências e evidencia as dificuldades de apuração de denúncias de violência policial.

Outra linha de estudo sobre audiências de custódia aponta a relação do instituto com as medidas cautelares diversas da prisão. Nesse caso, a pesquisa de Melo (2024), evidencia a fragilidade dessas medidas quando não resultam em encarceramento, uma vez que muitos juízes utilizam praticamente os mesmos fundamentos empregados para justificar a prisão ao decidir por tais medidas.

A partir dessas fundamentações, vale resgatar o conhecido bordão "a polícia prende, mas a justiça solta". Essa expressão é representativa do discurso punitivista que critica o instituto da audiência de custódia. A alegação é que a aplicação da audiência de custódia prejudica o trabalho

3 Associação dos Magistrados Mineiros. Audiências de custódia constam em leis de 27 países que integram a Organização dos Estados Americanos. Disponível em: https://shre.ink/AWHo. Acesso em 11 nov. 2025

policial e ocasiona impunidade ao possibilitar a liberação de pessoas presas em situações de flagrantes. Por isso, seria correto indagar que, as "gaiolas foram abertas e os pássaros estão soltos", numa alusão aos resultados das audiências?

Na verdade, o que se observa é que, apesar de as audiências de custódia representarem uma inovação, trazem à tona conformações sociais preexistentes nas expectativas punitivas e nas relações entre a polícia e o Judiciário, ainda que em outras roupagens (Jesus, Ruotti e Alves, 2018, p. 155). Ou seja, o instituto reafirma a prerrogativa legal do Poder Judiciário de avaliar a necessidade e a legalidade da prisão, o que pode entrar em tensão com os interesses das instituições policiais, voltadas à obtenção de resultados visíveis em termos de segurança pública.

Nas corporações policiais brasileiras, a prisão é frequentemente associada à produtividade institucional. Desse modo, quando, nas audiências de custódia, o Judiciário determina a liberdade da PPL ou examina possíveis ilegalidades ou violências ocorridas no ato da prisão, tal atuação pode ser interpretada, por alguns segmentos policiais, como um obstáculo à sua lógica de trabalho ou como uma deslegitimação de seus esforços operacionais. Assim, ainda que não se trate de "abrir as gaiolas", o instituto revela a fricção entre a garantia de direitos e as expectativas punitivas que permeiam o sistema de justiça criminal.

Por certo, um dos principais obstáculos das audiências de custódia é suplantar as narrativas punitivistas que apregoam a prisão como modelo predominante da ação punitiva estatal. Por isso, o instituto se configura como anteparo à intervenção máxima do Estado por meio da prisão, quando avalia a legalidade das prisões e sua real necessidade, conforme os princípios da excepcionalidade da privação de liberdade e da proteção da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, para evitar prisões violentas e à margem da previsão legal, são pensadas as audiências de custódia. Por isso, constitui-se num instrumento jurídico com potencial para inibir a prática de tortura, maus-tratos ou outra forma de tratamento cruel, desumano ou degradante às pessoas presas em flagrante delito (Crespo e Machado, 2021, p. 21). Com efeito, representa um importante mecanismo de proteção dos direitos fundamentais das pessoas presas, especialmente no que se refere à integridade física e psicológica (Marques, 2025, p. 68).

Isso porque, antes da instituição formal da audiência de custódia, as decisões sobre liberdade ou manutenção da prisão de pessoas presas eram tomadas com escassas garantias dos institutos da ampla defesa e do contraditório, pois bastava a comunicação do flagrante (e não a apresentação da pessoa) para se atender aos requisitos previstos no Código de Processo Penal (CPP). Daí, predominava o aprisionamento, pois o juiz dificilmente entrava em contato com a realidade da PPL, o que favorecia a conversão imediata do flagrante em prisão provisória (Santos, 2015). Ademais, praticamente não se apurava a legalidade das prisões, quando realizadas mediante violências às pessoas presas.

Assim, a audiência de custódia surgiu como mecanismo legal voltado à integridade da PPL e à necessidade de sua apresentação ao juiz competente, conforme os direitos fundamentais previstos nos incisos

XLIX, LXI e LXII do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Isso está em consonância com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que foi ratificada pelo Brasil em 1992, a qual também garante o direito de apresentação imediata da PPL à autoridade judicial. Tratava-se, portanto, de instrumento alinhado aos princípios da garantia da ampla defesa e contraditório, dignidade da pessoa humana, intervenção mínima, proporcionalidade.

Destaca-se que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no Art. 7º, trata da questão da liberdade pessoal, especialmente sobre o direito de pessoas presas a fim de evitar ilegalidades nas prisões, numa forma de controle judicial. Diante disso, a liberdade pessoal é colocada como bem material que deve ser observada pelos poderes públicos. Ademais, a prisão passa a ser considerada condição extrema para garantia da ordem quando outras medidas não forem cabíveis.

Ressalta-se que, no Brasil, a Lei nº 12.403 de 04 de maio de 2011, já apresentava mudanças na disciplina da prisão em flagrante e preventiva, assim como da liberdade provisória ao estabelecer um rol de nove medidas cautelares diversas da prisão, bem como a prisão preventiva domiciliar (Silva, 2012). Essa lei emergiu em meio às idiossincrasias do sistema de justiça criminal, porquanto em boa parte dos estados brasileiros, o número de pessoas presas provisoriamente superava o número de condenadas. Como aponta Manzano (2012, p. 256), observava-se um uso excessivo da prisão como medida cautelar. Ainda que não se pudesse generalizá-lo, impunha-se a busca de outros meios para se resolver o grave dilema, ao que despontou a ideia de adoção de mecanismos alternativos, à guisa das penas alternativas.

Destaca-se que a referida lei modificou o Art. 306 do Código de Processo Penal (CPP), que passou a estabelecer que a prisão de qualquer pessoa, bem como o local onde se encontre, devem ser comunicados imediatamente ao juízo competente, ao Ministério Público e à família da PPL ou à pessoa por ela indicada. Ademais, no prazo de até 24 horas após a prisão, o auto de prisão em flagrante deve ser encaminhado ao juízo competente. Caso a PPL não indique advogado, será remetida uma cópia integral do autor à Defensoria Pública. Nesse mesmo prazo, a PPL deverá receber, mediante recibo, a nota de culpa assinada pela autoridade, contendo o motivo da prisão, o nome do condutor e das testemunhas.

Essa inovação legislativa se fundamenta no princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, ao permitir que na fase inquisitorial a pessoa acusada possa se defender com plenitude. Decerto, essa modificação está alinhada ao pressuposto da intervenção mínima do Estado no âmbito do Direito Penal, evitando-se o punitivismo como forma de controle e a prisão cautelar como recurso exclusivo de justiça. Assim, na lição de Bitencourt (2021), surgiu no contexto jurídico o princípio da *ultima ratio* como um meio para restringir o poder incriminador estatal, orientando a sua incidência para recair apenas quando for o único meio necessário para a proteção de determinados bens jurídicos. Daí a prisão, a expressão máxima do direito penal, seria aplicada em casos excepcionais e necessários.

Esse ambiente jurídico possibilitou a implementação das audiências de custódia em 2015, por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), inicialmente por meio de um projeto-piloto em São Paulo[4]. Apesar da resistência inicial, sobretudo por parte do campo policial, que se mostrava refratário ao novo instituto, a medida foi gradualmente incorporada ao sistema de justiça. Vale destacar que, ainda em 2015, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol/Brasil) ingressou com uma ação direta de inconstitucionalidade questionando a validade das audiências de custódia[5]. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) validou o instituto como direito fundamental da PPL, além de destacar a eficácia do instituto para prevenir prisões ilegais e reduzir a superlotação carcerária.

Vale ressaltar que, ainda em 2015, foi apresentada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, que visava reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, em virtude da violação massiva de direitos fundamentais das PPL, das condições precárias dos estabelecimentos prisionais. Nesse contexto, em decisão liminar do Tribunal Pleno do STF, de 09 de setembro de 2015, ficou estabelecido prazo de noventa dias para que fossem implementadas audiências de custódia, viabilizando o comparecimento da PPL perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão[6].

Por sua vez, em outubro de 2015, o CNJ estabeleceu a implantação das audiências de custódia em todas as unidades da federação, com o lançamento do Sistema Audiências de Custódia (Sistac), para facilitar o monitoramento da política no país. No final desse mesmo ano, o CNJ aprovou a Resolução CNJ nº 213/2015, regulamentando o funcionamento do instituto da audiência de custódia, segundo determinação do STF[7].

No Distrito Federal, o poder público já estava atendendo aos tratados e pactos internacionais dos quais o Brasil era signatário, logo a temática das audiências de custódia era discutida no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Civil. Com efeito, já se idealizavam audiências de custódia, ainda que sem regulamentação e sob resistências (Neto, 2018, p. 85-86).

Na discussão das audiências de custódia na Capital Federal, destaca-se a pesquisa do magistrado Pedro Yung-Tay Neto (2018), que abordou o processo de implementação das audiências de custódia e atuou diretamente na viabilização do mecanismo. Em sua pesquisa, ele destacou as dificuldades internas no próprio tribunal para a implementação do referido instituto. Todavia, como já existiam concordâncias quanto aos tratados internacionais, normas e debates sobre regramentos das prisões provisórias, o instituto foi sendo implementado.

Desse modo, em outubro de 2015, o TJDFT aderiu ao projeto de audiências de custódia e implantou o Núcleo de Audiências de Custódia

4 Audiência de Custódia (CNJ). Disponível em: <https://shre.ink/AWHb>.Acesso em: 30 set. 2024.
5 Vide ADI 524. STF confirma validade de normas sobre audiências de custódia. CNJ. Disponível em:< https://shre.ink/AWH8>.Acesso em: 30 set. 2024.
6 ADPF – 347. Disponível em: https://shre.ink/AWHf. Acesso em: 30 set. 2024.
7 Confira linha do tempo das audiências de custódia. CNJ. Disponível em: <https://shre.ink/AWHd>. Acesso em: 30 set. 2024.

do Distrito Federal (NAC/DF), pela Portaria Conjunta nº 101, de 7 de outubro de 2015. Nas palavras do magistrado Yung-Tay Neto: "no dia 14 de outubro de 2015, no ponto alto da primavera do planalto central, a Justiça da Capital da República realizava a primeira de muitas audiências de custódia que se seguiriam a partir de então"[8].

Inicialmente, o NAC/DF funcionava nas dependências do TJDFT, em 2017, contudo, foi transferido para o Complexo da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), com o objetivo de conceder mais celeridade aos procedimentos. Vale destacar que as PPL são encaminhadas das delegacias para a unidade específica de recebimento no referido complexo; assim, com o funcionamento do núcleo nas dependências da polícia judiciária, evitou-se o deslocamento até os tribunais. Nota-se que juiz, membro do Ministério Público e defesa atuam no próprio NACD/DF, o que contribui para a agilidade e para a segurança dos procedimentos.

Em que pese a instalação do NAC/DF nas dependências da PCDF tenha agilizado o fluxo processual, essa configuração também é alvo de críticas. Isso porque a presença de policiais durante os trâmites das audiências poderia dificultar eventuais denúncias de agressões e relatos de tortura, pois seriam fatores de intimidação e de limitação de um relato mais amplo (Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues, 2024). Desse modo, argumenta-se que o núcleo aparenta funcionar como uma extensão do procedimento policial, em detrimento da sua vinculação ao Poder Judiciário. Ainda assim, sua atuação no formato atual encontra-se consolidada, apresentando benefícios operacionais para os órgãos envolvidos[9].

Por fim, com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, a audiência de custódia foi definitivamente incorporada ao Código de Processo Penal (CPP), especialmente por meio do art. 310, que estabelece o prazo para a realização da audiência.

Em linhas gerais, a audiência de custódia consiste em procedimento judicial no qual a pessoa presa em flagrante – ou em outras modalidades de prisão, como as temporárias, preventivas e definitivas, conforme entendimento do STF[10] – é apresentada ao juízo, com a finalidade de aferir a legalidade da prisão e assegurar a observância dos direitos da PPL.

2. AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO DISTRITO FEDERAL EM NÚMEROS: DADOS DE AUDIÊNCIAS, FLAGRANTES, MAUS-TRATOS E MEDIDAS CAUTELARES 2016-2023

As audiências de custódia estão em vigência há uma década no Brasil. Nesse interim, entre 2016 e 2023, foram realizadas 1.413.167 audiências em todo o país, das quais 1.101.802 decorreram de prisões em

8 Cinco anos da inauguração do Núcleo de Audiência de Custódia do Distrito Federal. TJDFT. Disponível em: <https://shre.ink/AWHa >. Acesso em: 30 set. 2024.

9 TJDFT destaca benefícios da transferência do NAC para o Complexo da PCDF. TJDFT. Disponível em:<https://shre.ink/AWHU>. Acesso em: 11 nov. 2025.

10 Reclamação 29.303 Rio de Janeiro. Em 06/03/2023, Supremo Tribunal Federal define que a audiência de custódia é um procedimento obrigatório em todos os tipos de prisão.

flagrante, conforme painel do CNJ[11]. Observa-se que aproximadamente 45% das audiências relativas a prisões em flagrante resultaram na concessão de liberdade às pessoas acusadas.

Ao se considerar o mesmo período da pesquisa antecedente, o portal do CNJ registra que, no Distrito Federal, foram realizadas 37.746 audiências de custódia. Destas, cerca de 65% culminaram na concessão de liberdade provisória. Nota-se, portanto, que as audiências de custódia na Capital Federal apresentam uma proporção significativamente maior de concessão de liberdade quando comparadas ao panorama nacional.

Ressalta-se que dados publicizados pelo CNJ e pelo NAC/DF apresentam diferenças metodológicas. Enquanto o CNJ contabiliza a quantidade de audiências de custódia realizadas, o NAC/DF divulga o número de audiências e a quantidade de pessoas presas apresentadas. Além disso, nota-se que, nos relatórios mensais do NAC/DF referentes ao período de 2016 a 2023, não há um padrão uniforme na forma de apresentação das informações. Por exemplo, nos relatórios de 2016 constavam dados sobre a quantidade de audiências realizadas, mas, em 2023, outras variáveis foram incluídas e algumas suprimidas, como o próprio número de audiências.

Diante desse cenário, e com o objetivo de refletir de maneira mais fidedigna a realidade das audiências de custódia no Distrito Federal, opta-se por utilizar as informações consolidadas apresentadas pelo NAC/DF, ainda que tais dados possam sofrer alterações posteriores ou divergir da metodologia utilizada pelo CNJ.

2.1 Dados de audiências de custódia disponíveis no NAC/DF 2016-2023

Segundo o NAC/DF, entre 2016 e 2023, foram apresentadas 105.390 pessoas às audiências de custódia no Distrito Federal, com aumento de 52,1% no período, evidenciando sua expansão no sistema de justiça local (Tabela 1). Em média, cerca de 13 mil pessoas são apresentadas anualmente, oriundas de flagrantes, mandados de prisão e outras modalidades. Esse número funciona como proxy da quantidade de audiências realizadas, ainda que geralmente superior.

Tabela 1: Série histórica do número de pessoas apresentadas em audiências de custódia no Distrito Federal 2016-2023.

MEDIDAS DA AUDIÊNCIA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	var 16/23
TOTAL DE AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA REALIZADAS	11.240	11.203	11.298	12.316	12.423	14.389	15.427	17.094	52,1%
CASOS QUE RESULTARAM EM PRISÃO PREVENTIVA	5.633	5.758	5.511	4.121	3.520	3.714	3.519	3.615	-35,8%
CASOS QUE RESULTARAM EM LIBERDADE	5.607	5.445	5.778	8.129	8.842	9.000	8.397	9.344	66,6%
ALEGAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO ATO DA PRISÃO	521	600	702	771	269	661	595	1.388	166,4%
CASOS QUE RESULTARAM EM LIBERDADE %	49,9%	48,6%	51,1%	66,0%	71,2%	62,5%	54,4%	54,7%	
CASOS QUE RESULTARAM EM PRISÃO PREVENTIVA %	50,1%	51,4%	48,8%	33,5%	28,3%	25,8%	22,8%	21,1%	
ALEGAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO ATO DA PRISÃO %	4,6%	5,4%	6,2%	6,3%	2,2%	4,6%	3,9%	8,1%	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base nos dados do NAC/TJDFT (2024). Dados do recesso do Judiciário podem não ser computados, conforme divulgação dos boletins mensais do NAC/DF.

11 CNJ. Audiências de custódia. Estatísticas. Disponível em: <https://shre.ink/AWIP>. Acesso em: 30 set. 2024.

Verifica-se que, entre 2016 e 2023, houve redução de 35,8% nas conversões em prisão preventiva e aumento de 66,6% nas concessões de liberdade provisória. Considerando que os fundamentos da prisão preventiva estão previstos no art. 312 do CPP – garantia da ordem pública, conveniência da instrução criminal ou asseguramento da aplicação da lei penal – e sua adoção fora desses requisitos configura medida excessiva. Assim, a expressiva queda das prisões preventivas sugere que, antes, a custódia cautelar era aplicada como regra, ao passo que, atualmente, vem sendo utilizada de forma mais racionalizada.

Os dados da Tabela 1 indicam que a concessão da liberdade provisória está avançando como regra, desde que presente os requisitos legais para a sua concessão. Diante disso, volta-se à indagação: as audiências de custódia servem como mecanismos de desencarceramento? As gaiolas estão abertas?

Conforme observam Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2008), as audiências de custódia situam-se em um campo de disputa simbólica, sendo frequentemente rotuladas como instrumento de desencarceramento, o que alimenta o discurso de que promoveriam impunidade, com o aumento de liberdades concedidas. No entanto, não é possível afirmar com base nos dados do Distrito Federal que “as gaiolas foram abertas”, pois não há registros anteriores à implementação da audiência de custódia que permitam comparar os índices de prisões convertidas e liberdades concedidas. Essa limitação também se verifica em âmbito nacional, uma vez que a padronização dos dados do sistema judicial é medida recente.

De toda forma, ainda que o projeto das audiências de custódia tenha emergido em meio ao debate sobre o enfrentamento ao encarceramento em massa, seu objetivo central, ao menos na previsão legal, consiste em verificar a integralidade da prisão e assegurar os direitos da PPL. Com efeito, o aumento de concessão de liberdade nas audiências de custódia da Capital Federal, na ordem de mais de 50% dos casos em 2023, pode representar a busca por qualidade no ato de prisão, fundamentado à luz do ordenamento legal vigente.

2.2 Audiências de custódia e população prisional

Curioso que, mesmo com as audiências de custódia, entre 2016 e 2013, o número de PPL aumentou gradualmente no Distrito Federal, com um acréscimo aproximado de 18,0% (Gráfico 1). No entanto, conforme nota técnica do Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Nupri/MPDFT)12, os dados sobre a população carcerária sugerem que as audiências de custódia podem ter contribuído para a estabilização no número de população prisional no Distrito Federal. Esse mecanismo racionalizou possivelmente o processo de prisão e consolidou os pressupostos da Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011, evitando que o encarceramento se tornasse a regra.

12 População carcerária do DF tem se mantido estável nos últimos anos. MPDTF. Disponível em:< https://shre.ink/AWli>. Acesso em: 29 out. 2024.

Gráfico 1: evolução da população carcerária no sistema prisional no Distrito Federal.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no N° 001/2022 - Nupri/MPDFT, com dados de 2015 a 2023. Anuário do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, edições 2020-2021 e 2021-2022. Siapen/DF. Disponível em: https://seape.df.gov.br/anuarios/ (2024). Dados de 2023 com valores aproximados. A população prisional é estabelecida em valores médios de entradas e saídas num dado período, e informada no apurado do último dia do ano.

De toda forma, frisa-se que a finalidade das audiências de custódia não é promover a liberação indiscriminada de pessoas apresentadas para prisão, mesmo que elas tenham ganhado força com os discursos e as políticas de desencarceramento. Ou seja, a finalidade não é o desencarceramento necessariamente, mas a racionalização das prisões que antes eram entendidas pelos operadores do sistema de justiça criminal como regra. Daí, a principal e mais elementar finalidade da implementação da audiência de custódia foi ajustar o processo penal brasileiro aos tratados internacionais de direitos humanos (Paiva, 2015, p. 47).

Apesar da citada avaliação do Nupri/MPDFT e do aumento de 66,6% na concessão de liberdade provisória entre 2016 e 2023 (Tabela 1), a estabilização da população prisional ocorre em patamares superiores aos registrados antes da pandemia de Covid-19, com média de 17 mil PPL, bem acima dos 13.849 apurados em 2015 (Gráfico 1). Dessa forma, embora os dados absolutos das audiências de custódia indiquem aumento na concessão de liberdade provisória, não há redução substancial da população prisional, mas sim estabilização em níveis mais elevados.

Não obstante, é certo afirmar que as audiências de custódia têm contribuído para evitar o aprisionamento em massa e, consequentemente, para o crescimento desordenado da população prisional. Dados referentes ao período de 2016 a 2023 indicam uma redução na imposição da prisão preventiva com impacto substancial na quantidade de pessoas presas provisoriamente. Por exemplo, em 2016, aproximadamente 50,0% dos casos apresentados às audiências de custódia resultaram na manutenção da prisão preventiva, enquanto, em 2023, essa proporção caiu para 21,1%. Por outro lado, cerca de 35,2% dos casos ainda resultaram em prisão preventiva (Tabela 1). Nota-se que a relativa estabilização da

população prisional pode estar associada a essa redução da conversão em prisão como regra, muito embora o número total de pessoas presas ainda permaneça elevado. De todo modo, a prisão parece não ser mais a regra absoluta.

Vale ressaltar que um dos principais argumentos para a implementação das audiências de custódia foi a redução do elevado número de pessoas presas provisoriamente. Em 2014, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, do Departamento Penitenciário Nacional (Depen, 2015), 41,0% da população prisional brasileira estava nessa condição. Em 2021, esse percentual caiu para 29,75%, redução atribuída como efeito positivo das audiências (CNJ, 2021, p. 37). No Distrito Federal, a proporção passou de 32% em 2014 para 24,3% em 2021 (Relatórios NAC 2016-2018, p. 21; Anuário do Sistema Penitenciário do DF, 2021, p. 35).

Como observa nos relatórios supracitados, a audiência de custódia e a adoção de outras medidas cautelares além da prisão, buscou contribuir para a redução da taxa de pessoas presas provisoriamente, o que pode ser visto nos números nacionais e da Capital Federal. Contudo, as audiências de custódia não seriam, necessariamente, mecanismos de desencarceramento, pois casos de prisões preventivas e condenatórias necessárias permanecem sendo aplicados, como pode ser visto na evolução da população prisional do Distrito Federal.

Portanto, constata-se que, embora tenha havido redução de pessoas presas provisoriamente no Distrito Federal em relação ao cenário nacional, observa-se tendência de estabilização da população carcerária. Por isso, o contingente persistente de aprisionamento agrava os problemas do sistema prisional e desafia a efetividade das audiências de custódia como instrumento de racionalização do encarceramento.

2.3 Audiências de custódia e violência policial

Entre 2016 e 2023, a média de alegações de violência durante a prisão foi de 5,2%, com ênfase em aumento significativo em 2023, quando a proporção de relatos de violência em relação ao total de audiências realizadas foi de 8,1% (Tabela 1).

Em que pese a divulgação do número de denúncias de abuso durante as prisões, não há informações detalhadas sobre as apurações desses fatos. Nesse sentido, Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024), ressaltam que, a partir de relatórios descritivos das audiências de custódia no Distrito Federal de 2017 e 2019, não foi possível conhecer sobre o encaminhamento dado às denúncias. Em geral, há comunicação às corregedorias, mas não se discriminam outras ações.

De todo modo, adverte-se a relevância da apuração das situações de maus-tratos e torturas. No âmbito do Ministério Público, inclusive, cita-se a Resolução nº 221, de 11 de novembro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual versa sobre providências de investigação à luz do Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU)[13]. Esse documento trata de um conjunto de normas

13 Resolução n° 221, de 11 de novembro de 2020. CNMP. Disponível em:< https://shre.ink/AWlh>. Acesso em: 30 out. 2024.

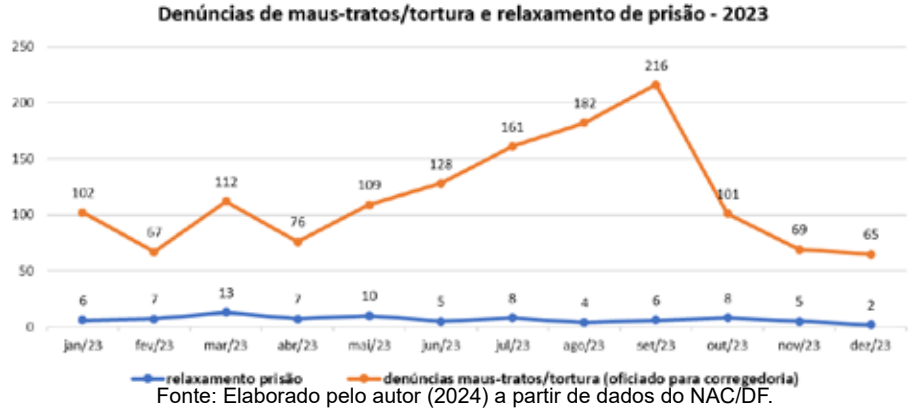
internacionais que visa prevenir e combater a tortura, o qual também se aplica no âmbito das audiências de custódia.

Observe-se que, em relação às denúncias de maus-tratos e tortura na audiência de custódia, há dois importantes desdobramentos jurídicos: (i) a análise sobre a legalidade da prisão e decisão sobre o seu relaxamento, considerando a prática de tortura ou maus-tratos como fator de ilegalidade da prisão em flagrante; e (ii) o cumprimento da obrigação do Estado de apurar atos de tortura ou maus-tratos sempre que houver indícios razoáveis de sua ocorrência ou quando houver apresentação de queixa pela pessoa custodiada (CNJ, 2020, p. 46).

Nesse sentido, a prática de maus-tratos ou tortura se constitui numa das hipóteses de relaxamento da prisão por ilegalidade, conforme Art. 310, CPP. Por conseguinte, a maior incidência de denúncias de abuso policial na execução da prisão geraria maior quantidade de decisões de relaxamento da prisão no contexto das audiências de custódia.

No entanto, dados desta pesquisa apontam que, em 2023, o ano que apresentou a maior quantidade de relatos de violência policial, com 1.338 casos, não há correspondência com o número de relaxamentos de prisão do mesmo período, sendo 81 casos. Além disso, não há informação se as medidas do relaxamento foram tomadas com fundamento na prática de abuso durante o processo de prisão (Gráfico 1).

Gráfico 2: evolução mensal de denúncias de maus-tratos/tortura e relaxamento de prisão



Fonte: Elaborado pelo autor (2024) a partir de dados do NAC/DF.

Essa baixa quantidade do número do procedimento relaxamento de prisão frente ao total de denúncias de abuso policial pode decorrer da dificuldade de materializar de fato a violência. Nesse sentido, destaca-se a pesquisa de Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024) que ressaltou dificuldades em avaliar o item de violência policial nas audiências de custódia, visto que a sua forma de apuração depende do alinhamento de juízes e promotores envolvidos.

Com efeito, na parte das alegações de maus-tratos ou tortura no ato das prisões, dados do NAC/DF evidenciam frequentes casos ocorridos, porém, não há clareza nas comprovações das violências e, tampouco, em relação às apurações delas. O que se observa é a notificação para as corregedorias dos órgãos responsáveis pelas prisões

e sem mais informações sobre os resultados das apurações. Tal situação lança dúvidas sobre a credibilidade desse procedimento.

Portanto, há dificuldades na rastreabilidade dos encaminhamentos das denúncias de violência policial. Além disso, pesquisas indicam o enfraquecimento das versões apresentadas pelas PPL e o ocultamento de casos de violação (Conectas, 2021; Jesus, Ruotti e Rodrigues, 2018; Silvestre, Jesus e Bandeira, 2021). Nesse contexto, insere-se o Distrito Federal, que carece de transparência ativa quanto às informações sobre essas denúncias nas audiências de custódia, o que levanta dúvidas sobre possíveis arquivamentos pelas corregedorias dos órgãos envolvidos.

2.4 Recorte 2022 e 2023

Em 2022 e 2023, os dados estratificados indicam que a maioria das audiências de custódia no Distrito Federal decorreu de prisões em flagrante, representando, em média, 77% do total no período analisado. Diante disso, este tópico da pesquisa concentra-se nos resultados dessas audiências, por se tratar do primeiro momento em que a PPL é apresentada ao juiz para verificação da legalidade da prisão.

Em 2022, das 11.916 audiências decorrentes de flagrante, 8.254 (69,3%) resultaram em concessão de liberdade provisória, enquanto 3.519 (29,5%) tiveram a prisão convertida em preventiva (Tabela 2). Nesse ano, apenas 1,1% dos casos envolveram relaxamento da prisão, o que indica baixa incidência de ilegalidades. Além disso, foram aplicadas 15.183 medidas cautelares.

Tabela 2: Dados agregados de Audiência de Custódia NAC/DF – 2022

MEDIDAS DA AUDIÊNCIA	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22	mai/22	jun/22	jul/22	ago/22	set/22	out/22	nov/22	dez/22	TOTAL
Total de Pessoas Apresentadas às Audiências de Custódia	**1.167**	**1.251**	**1.476**	**1.261**	**1.347**	**1.227**	**1.317**	**1.406**	**1.200**	**1.353**	**1.221**	**1.201**	**15.427**
Flagrantes	939	964	1.075	989	945	949	978	1.138	939	1.084	980	944	**11.924**
Mandados	228	285	401	272	402	278	339	268	261	269	232	257	**3.492**
Liberdades Provisórias Concedidas	713	682	743	695	697	689	706	782	642	699	630	576	**8.254**
Conversões em Prisões Preventivas	224	267	324	278	233	251	261	341	283	376	330	351	**3.519**
Relaxamento de Prisão	2	15	7	11	14	9	8	15	14	8	19	13	**135**
Declínio de competência					1							4	**5**
Substituição de Preventiva em Prisão Domiciliar			1							1	1		**3**
FLAGRANTES EM %	**939**	**964**	**1.075**	**984**	**945**	**949**	**975**	**1.138**	**939**	**1.084**	**980**	**944**	**11.916**
Conversões em Prisões Preventivas	**23,9%**	**27,7%**	**30,1%**	**28,3%**	**24,7%**	**26,4%**	**26,8%**	**30,0%**	**30,1%**	**34,7%**	**33,7%**	**37,2%**	**29,5%**
Liberdades Provisórias Concedidas	**75,9%**	**70,7%**	**69,1%**	**70,6%**	**73,8%**	**72,6%**	**72,4%**	**68,7%**	**68,4%**	**64,5%**	**64,3%**	**61,0%**	**69,3%**
Relaxamento de Prisão	**0,2%**	**1,6%**	**0,7%**	**1,1%**	**1,5%**	**0,9%**	**0,8%**	**1,3%**	**1,5%**	**0,7%**	**1,9%**	**1,4%**	**1,1%**
MEDIDAS CAUTELARES													
Proibição de ausentar-se da Comarca	491	488	534	382	444	422	375	399	329	393	348	358	**4.963**
Violência doméstica													
Medidas Protetivas Deferidas (Violência Doméstica)	247	201	276	236	222	212	232	268	298	264	263	201	**2.920**
Proibição de manter contato com pessoa determinada	248	248	306	213	243	203	218	306	223	266	258	186	**2.918**
Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares	221	193	287	217	171	216	250	234	274	142	117	110	**2.432**
Comparecimento periódico em juízo	34	47	26	24	45	46	62	60	42	40	39	86	**551**
Monitoração Eletrônica	123	105	148	103	100	89	79	93	70	142	77	77	**1.206**
Fiança	50	54	47	18	0	0	0	24	0	0	0	0	**193**
Encaminhamento de ofício à(s) corregedoria(s)	35	60	49	55	41	94	33	44	19	46	53	59	**588**
Atendimento/ Encaminhamento Assistencial	41	156	128	86	82	55	21	64	23	52	29	33	**770**
Pessoa em situação de rua													
TOTAL DE MEDIDAS CAUTELARES*	**1.414**	**1.336**	**1.624**	**1.193**	**1.225**	**1.188**	**1.216**	**1.384**	**1.236**	**1.247**	**1.102**	**1.018**	**15.183**
Denúncia de violência policial ou tortura	**37**	**60**	**49**	**55**	**41**	**94**	**33**	**44**	**19**	**46**	**58**	**59**	**595**
Denúncia de violência policial ou tortura (em %)	**3,2%**	**4,8%**	**3,3%**	**4,4%**	**3,0%**	**7,7%**	**2,5%**	**3,1%**	**1,6%**	**3,4%**	**4,8%**	**4,9%**	**3,9%**

Fonte: NAC/DF. Elaborado pelo autor (2024).

Em 2023, foram realizadas 17.094 audiências, sendo 12.959 de prisões em flagrante. Dessas, 77,5% resultaram em liberdade provisória e também mantiveram baixa incidência de relaxamento da prisão (0,7%). Em relação a 2022, houve aumento de 1.667 casos no total de audiências e de 982 casos nas concessões de liberdade, além de 1.871 medidas cautelares a mais (Tabela 3).

Tabela 3: Dados agregados de Audiência de Custódia NAC/DF – 2023.

MEDIDAS DA AUDIÊNCIA	jan/23	fev/23	mar/23	abr/23	mai/23	jun/23	jul/23	ago/23	set/23	out/23	nov/23	dez/23	TOTAL
Total de Pessoas Apresentadas às Audiências de Custódia	**1.311**	**1.218**	**1.626**	**1.476**	**1.473**	**1.405**	**1.381**	**1.469**	**1.432**	**1.492**	**1.385**	**1.426**	**17.094**
Flagrantes	1.071	969	1.210	1.075	1.066	1.059	1.034	1.062	1.090	1.156	1.080	1.087	**12.959**
Mandados	240	249	416	401	407	346	347	407	342	336	305	339	**4.135**
Liberdades Provisórias Concedidas	765	681	891	743	807	774	744	726	758	860	734	753	**9.236**
Conversões em Prisões Preventivas	293	277	304	324	248	280	281	331	325	287	335	330	**3.615**
Relaxamento de Prisão	6	7	13	7	10	5	8	4	6	8	5	2	**81**
Declínio de competência	7	3			1						4		**15**
Substituição de Preventiva em Prisão Domiciliar	0	1	2	1			1	1	1	1	2	2	**12**
FLAGRANTES EM %	**1.071**	**969**	**1.210**	**1.075**	**1.066**	**1.059**	**1.034**	**1.062**	**1.090**	**1.156**	**1.080**	**1.087**	**12.959**
Conversões em Prisões Preventivas	**27,4%**	**28,6%**	**25,1%**	**30,1%**	**23,3%**	**26,4%**	**27,2%**	**31,2%**	**29,8%**	**24,8%**	**31,0%**	**30,4%**	**30,3%**
Liberdades Provisórias Concedidas	**71,4%**	**70,3%**	**73,6%**	**69,1%**	**75,7%**	**73,1%**	**72,0%**	**68,4%**	**69,5%**	**74,4%**	**68,0%**	**69,3%**	**77,5%**
Relaxamento de Prisão	**0,6%**	**0,7%**	**1,2%**	**0,7%**	**1,1%**	**0,5%**	**0,8%**	**0,4%**	**0,6%**	**0,7%**	**0,5%**	**0,2%**	**0,7%**
MEDIDAS CAUTELARES E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES													
Proibição de ausentar-se da Comarca	483	399	502	413	453	454	422	489	534	621	481	591	**5.842**
Violência Doméstica						240	254	270	269	385	319	349	
Medidas Protetivas Deferidas (Violência Doméstica)	223	223	281	248	211	147	143	138	142	270	261	270	**2.557**
Proibição de manter contato com pessoa determinada	300	253	331	263	309	308	277	237	238	318	368	302	**3.504**
Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares	168	151	272	182	202	250	248	144	195	398	326	356	**2.892**
Monitoração Eletrônica	115	103	146	127	170	176	128	79	76	103	85	104	**1.412**
Comparecimento periódico em juízo	50	35	91	63	44	154	73	51	65	85	69	69	**849**
Fiança													**0**
Encaminhamento de ofício à(s) corregedoria(s)	102	67	112	76	109	128	161	182	216	101	69	65	**1.388**
Atendimento/ Encaminhamento Assistencial	114	125	209	149	214	191	233	158	125	83	93	108	**1.802**
Pessoa em situação de rua			67	67	49	55	56	54	65	103	85	66	
TOTAL DE MEDIDAS CAUTELARES*	**1.339**	**1.164**	**1.623**	**1.296**	**1.389**	**1.489**	**1.291**	**1.138**	**1.250**	**1.795**	**1.590**	**1.692**	**17.056**
Denúncia de violência policial ou tortura	**102**	**67**	**112**	**76**	**109**	**128**	**161**	**182**	**216**	**101**	**69**	**65**	**1.388**
Denúncia de violência policial ou tortura (em %)	**7,8%**	**5,5%**	**6,9%**	**5,1%**	**7,4%**	**9,1%**	**11,7%**	**12,4%**	**15,1%**	**6,8%**	**5,0%**	**4,6%**	**8,1%**

Fonte: NAC/DF. Elaborado pelo autor (2024). No RHC 74.395/MG (2020), o STJ reconheceu que as medidas protetivas de urgência possuem caráter autônomo e natureza cautelar satisfativa, distinta da cautelar penal. Para fins desta pesquisa, essas medidas são consideradas como proxy das medidas cautelares aplicadas nas audiências de custódia.

Portanto, entre 2022 e 2023, houve aumento nas concessões de liberdade provisória e de aplicação de medidas cautelares. Previstas nos artigos 282 e 319 do CPP, essas medidas visam garantir a aplicação da lei penal, a investigação e a instrução criminal, devendo ser proporcionais à gravidade do crime e às condições da pessoa acusada. Podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente. Ressalta-se que tais medidas devem ser alternativas à prisão preventiva, aplicadas antes desta e com a finalidade de conter o controle penal, não de ampliá-lo (Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues, 2024).

A partir dessas observações, nota-se que a aplicação de medidas cautelares pela NAC/DF é atividade frequente. Desse modo, o montante acumulado de 32.327 medidas estabelecido entre 2022-2023 supera o de liberdades provisórias concedidas em quase o dobro. Nota-se que as medidas podem ser aplicadas cumulativamente, o que contribui para o volume delas no período.

Nesse contexto, Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024), alertaram para o uso desproporcional de medidas cautelares, o que pode se configurar numa forma de ampliação do controle punitivo do Estado, visto que a violação injustificada delas significa a determinação para a prisão preventiva, conforme Art. 282, § 4º c/c 312, § 1º, ambos do CPP. Ademais, ressalta-se que as medidas cautelares diversas da prisão, embora tenham o fundamento da provisoriedade, podem permanecer enquanto se estiverem presentes os requisitos do artigo 282, CPP[14], o que amplia o poder punitivo estatal para além da prisão.

Na Resolução 213 de 2015, do CNJ, que trata das audiências de custódia, no tópico sobre as medidas cautelares diversas da prisão, o texto aponta que tais medidas também devem se pautar pela

14 HC 737.657. Medidas cautelares diversas da prisão podem durar por tempo indeterminado, decide Quinta Turma. Disponível em: <https://shre.ink/AWIt>. Acesso em: 04 nov. 2024.

subsidiariedade e intervenção penal mínima. Ou seja, tais medidas não devem figurar como forma de substituição da prisão por outra reprimenda penal. No entanto, na aplicação de medidas cautelares penais, o que está em jogo é a defesa da "ordem" e da sociedade, e não do processo penal, parece lógica a assimilação, pela prisão processual, de finalidades típicas à prisão-pena (Melo, 2024, p. 15).

Os dados de 2022-2023 (Tabelas 2 e 3) indicam que as medidas cautelares têm se consolidado como alternativa à prisão, diante da redução das conversões em preventiva. Embora isso sinalize menor preponderância da prisão após as audiências de custódia, observa-se expansão do controle penal por meio dessas medidas, sem avaliação de sua efetividade. Particularmente, estudos sobre a tornozeleira eletrônica já apontam limitações como instrumento de prevenção e na redução da recidiva criminal (Silveira, 2022). Por isso, torna-se necessária a análise do impacto dessas medidas, que vêm sendo ampliadas como novas formas punitivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metáfora dos pássaros e gaiolas sintetiza o debate simbólico em torno das audiências de custódia. É fato. Longe de abrir indiscriminadamente as "gaiolas", o instituto tem contribuído para racionalizar o uso da prisão, fortalecer garantias legais e conter abusos estatais, ainda que sem promover propriamente o desencarceramento.

Assim, dizer que "a justiça solta" ignora que o ordenamento jurídico brasileiro não autoriza o encarceramento como regra, mas como exceção. A liberdade é a regra constitucional, e a prisão cautelar, uma medida restritiva de direitos que exige justificativa idônea, proporcional e fundamentada. As audiências de custódia, portanto, não "abrem gaiolas", mas apenas garantem que elas sejam fechadas pelos motivos corretos, sem o cometimento de ilegalidades e desproporcionalidade.

Os dados do Distrito Federal (2016-2023), demonstram aumento das concessões de liberdade provisória, redução das prisões preventivas e expansão das medidas cautelares, indicando mudança no padrão decisório do Judiciário, com menor centralidade da prisão. Contudo, observa-se o crescimento da população prisional em patamares mais elevados e a ampliação de formas alternativas de controle penal, o que sugere reconfiguração – e não diminuição – do poder punitivo.

A implementação das audiências de custódia no Distrito Federal, com dados entre 2016 e 2023, demonstrou ser um instrumento eficaz na racionalização da prisão, contestando a percepção popular punitivista de que o mecanismo promove a impunidade ou a "abertura de gaiolas". Os dados do Núcleo de Audiências de Custódia do DF (NAC/DF) indicam uma notável redução de 35,8% nas conversões de prisões em preventivas e um aumento de 66,6% nas concessões de liberdade provisória no período analisado. Aproximadamente 60% das audiências no DF resultaram na liberdade provisória das pessoas acusadas, uma proporção significativamente maior do que a média nacional. Além disso,

a proporção de pessoas presas provisoriamente no DF caiu de 32% em 2014 para 24,3% em 2021, um efeito positivo atribuído às audiências.

Contudo, apesar de ter contribuído para evitar o crescimento desproporcional da população carcerária e para sua estabilização, o sistema prisional da Capital Federal ainda opera em patamares elevados (17.000 PPL em 2023, um aumento de 18,5% em relação a 2015) e vivencia problemas como superlotação e precariedade. A estabilização observada não se traduziu em uma redução substancial da população prisional.

Por outro lado, o sistema de justiça criminal demonstrou uma reconfiguração do controle punitivo através da expansão das medidas cautelares diversas da prisão. O montante de 32.329 medidas cautelares aplicadas entre 2022 e 2023 supera em quase o dobro o número de liberdades provisórias concedidas, levantando a dúvida se há um uso desproporcional dessas medidas, que podem se configurar em uma nova forma de ampliação do controle punitivo estatal, dada a incerteza sobre sua efetividade e sua longa duração. Tal fenômeno pode ser interpretado à luz das discussões sobre política criminal e seletividade penal, indicando deslocamentos na lógica tradicional de encarceramento.

Nesse sentido, torna-se relevante investigar não apenas a frequência com que essas medidas são aplicadas, mas também sua efetividade em garantir direitos fundamentais, especialmente diante do desafio de equilibrar a contenção e reprimenda do poder estatal com a proteção das pessoas em conflito com a lei. Essa análise pode contribuir para compreender se tais medidas cumprem sua função de reduzir a prisão provisória ou se operam como mecanismos complementares de vigilância e controle social, conforme apontam análises de Wacquant (2001), Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2008) e Silveira (2022).

Outro fator desafiante no contexto das audiências de custódia na Capital Federal é a falta de transparência na apuração das denúncias de maus-tratos ou tortura relatadas durante as audiências de custódia. Embora as denúncias sejam frequentes (1.338 casos em 2023), a decisão de relaxamento da prisão por ilegalidade é baixa (81 casos em 2023), e os dados do NAC/DF apenas indicam o encaminhamento das denúncias às corregedorias dos órgãos responsáveis, sem oferecer informações posteriores sobre as apurações ou seus resultados. Essa ausência de rastreabilidade impacta na credibilidade do procedimento nesse quesito fundamental para a garantia dos direitos humanos.

De todo modo, o instituto da audiência de custódia consolidou-se no Distrito Federal como um mecanismo de dupla função: atua simultaneamente como garantia jurídica de direitos fundamentais e como ferramenta de política criminal voltada para a racionalização da prisão provisória. Os dados empíricos (2016-2023) comprovam que, longe de "escancarar as gaiolas", a audiência permite racionalizar a prisão como regra, bem como questionou o paradigma do encarceramento em massa como sinônimo de justiça.

Entretanto, a plena efetividade do instituto é desafiada por lacunas estruturais. No caso da Capital Federal, acredita-se que sua efetividade depende da superação dos obstáculos relacionados à garantia de direitos, especialmente por meio da ampliação da transparência sobre as

denúncias de violência policial. Além disso, convém o aprimoramento das formas de publicização das informações, com dados abertos e dinâmicos capazes de serem pesquisados com simplicidade e qualidade.

Vale assinalar que os sistemas penais são indicadores do tipo de sociedade e as mudanças nesses sistemas são relacionadas a transformações mais amplas nas próprias sociedades (Christie, 2011, p. 104). As audiências de custódia, por sua vez, representam uma significativa mudança no sistema penal brasileiro, com a exigência de garantia de direitos à PPL e de racionalização do uso da prisão. Contudo, paira na opinião pública uma visão adversa às audiências de custódia, por acreditar que elas promovem impunidade. Daí, mudanças do sistema penal e anseios da sociedade podem ainda não coincidir no quesito relevância das audiências de custódia.

Nesse contexto, destaca-se a Lei nº 15.272, de 26 de novembro de 2025, que alterou o art. 310 do Código de Processo Penal para incluir, no § 5º, recomendações à conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. Embora a norma estabeleça critérios objetivos e elenque circunstâncias que orientam a decretação da preventiva, é notório que a alteração legislativa foi apresentada como reação ao instituto da audiência de custódia, sob o argumento de que este promoveria solturas automáticas.

O risco dessa nova legislação, como aponta Loureiro (2026), é que ela permite tanto qualificar a motivação e o controle da prisão preventiva quanto reforçar a padronização e o punitivismo, caso aplicada como repertório de fórmulas pré-formatadas. Com efeito, com a finalidade de enrijecer as possibilidades da liberdade provisória, numa afronta ao instituto da audiência de custódia, pode-se tomar o encarceramento como regra nas circunstâncias do § 5º, art. 310, CPP, isso independente das particularidades dos casos e dos envolvidos.

Por conta disso, para superar essas resistências e abordagens exclusivamente punitivistas, sugere-se o aprimoramento das práticas institucionais das audiências de custódia. Isso envolve ampliar o conhecimento e a divulgação do instituto, bem como fortalecer a transparência quanto aos seus resultados, aos dados sobre a aplicação de medidas cautelares e às apurações de abusos no momento da prisão. Afinal, tais ações são essenciais para garantir a credibilidade do instituto, especialmente na Capital Federal, onde ainda há lacunas significativas nesse processo.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R. G. de., SINHORETTO, J., & SILVESTRE, G.. Encarceramento e desencarceramento no Brasil: a audiência de custódia como espaço de disputa. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, n. 59, p. 264–294, 2022. https://doi.org/10.1590/15174522-103835

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <https://shre.ink/AWIB>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/AWlW>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/AWaj>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). **Relatório da Gestão 2016-2018**. Núcleo de audiência de custódia. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://shre.ink/AWaE>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal (Saipen/DF). **Anuário do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, edições 2020-2021 e 2021-2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em:< https://shre.ink/AWlg>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.27, de 26 de novembro de 2025**. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre as circunstâncias que recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva, sobre a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado e sobre os critérios para aferição da periculosidade do agente para concessão de prisão preventiva, inclusive quando da audiência de custódia. Disponível em:< https://shre.ink/AWa3>. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: ADPF 347/15. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em:< https://shre.ink/AWa7>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Núcleo de Audiências de Custódia. **Estatística.** Disponível em:<https://shre.ink/AWay>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Disponível em:< https://shre.ink/AWaw>. Acesso em: 12 nov. 2025.

CHRISTIE, Nils. **Uma razoável quantidade de crime**. Rio de Janeiro: Revan, p. 131, 2011.

CONECTAS. **Investigações em labirinto**: os caminhos da apuração das denúncias de violência policial apresentadas em audiências de custódia. São Paulo: Conectas, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução Nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Disponível em: <https://shre.ink/AWlQ>. Acesso em: 24 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia.** Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... *[et al.]*. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Audiência de Custódia – 6 anos.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/AWlc>. Acesso em: 24 set. 2024.

CRESPO, André Pereira. **Audiências de custódia no Distrito Federal**: arranjos institucionais e práticas do sistema de justiça. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CRESPO, André Pereira; MACHADO, Bruno Amaral. As audiências de custódia no Brasil: desafios para a implantação. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade (Redes)**, Canoas, v. 9, n. 1, p. 17-37, 2021.

FERREIRA, C. C., AMARAL FILHO, C. M. do ., & RODRIGUES, K. M. M.. Uma análise de conteúdo dos desafios das audiências de custódia no Distrito Federal. **Revista Direito e Práxis**, v. 15, n.2, e69292, 2024. https://doi.org/10.1590/2179-8966/2023/69292

JESUS, Maria Gorete Marques de; RUOTTI, Caren; ALVES, Renato. "A gente prende, a audiência de custódia solta": narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, n. 1, p. 152-172, 2018.

LOUREIRO, João Vitor Rodrigues. **Audiências de custódia na berlinda**: mudanças legislativas e o punitivismo preditivo. Fonte Segura, edição 308, Múltiplas Vozes. 28 jan. 2026. Disponível em: <https://shre.ink/AWaY>.

MANZANO, Luís Fernando de Moraes. Da prisão, das medidas cautelares e da liberdade provisória segundo a lei nº 12.403/11. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 1, p. 251-285, 2012.

MARQUES, S. P. . Efetividade da audiência de custódia no enfrentamento da violência policial. **Revista Da Defensoria Pública Da União**, v. 23, n.23, p. 53-86, 2025. https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i23.p53-86

MELO, Ana Clara Klink de. Audiências de custódia e a gramática da punição: registros da teoria da racionalidade penal moderna na aplicação de medidas cautelares penais. **Revista Electrónica Direito e Sociedade (Redes)**, v. 12, n. 1, p. 8, 2024.

PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e o processo penal brasileiro**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

SANTOS, Rogério Dultra (coord). Excesso de prisão provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico. (Bahia e Santa Catarina, 2008-2012). *In*: **Pensando o Direito**, n. 54. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015.

SILVA, David Medina da. **Prisão e Liberdade na Lei nº 12.403/2011**. 2012. Disponível em:< https://shre.ink/AWaR>. Acesso em: 27 set. 2024.

SILVEIRA, Andréa Maria. Monitoração eletrônica e recidivismo criminal: uma análise da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, n. 60, p. 390-414, mai./ago. 2022. https://doi.org/10.1590/18070337-118301

SILVESTRE, Giane; JESUS, Maria Goreth Maria de; BANDEIRA, ALV. de V. Audiência de custódia e violência policial: análise do encaminhamento das denúncias em duas gestões na cidade de São Paulo. **Antropolítica—Revista Contemporânea de Antropologia**, v. 51, p. 36-60, 2021.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

YUNG-TAY NETO, Pedro de Araújo. **O processo de implantação de audiência de custódia no Distrito Federal**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2018. *E-book*.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

MÃES, CRIANÇAS E O CÁRCERE: O DILEMA DA PRISÃO DOMICILIAR EM CRIMES COM VIOLÊNCIA CONTRA MENORES

MOTHERS, CHILDREN AND PRISON: THE DILEMMA OF HOME IMPRISONMENT IN CRIMES INVOLVING VIOLENCE AGAINST MINORS

Submetido em: 04/09/2025 - **Aceito** em: 14/05/2026

LUIS OTÁVIO VILELA DA CRUZ[1]

RESUMO

O artigo analisa o dilema jurídico e social da concessão de prisão domiciliar a mulheres condenadas por crimes com violência contra menores, à luz dos artigos 318 e 318-A do Código de Processo Penal, 117 da Lei de Execução Penal e do *Habeas Corpus* coletivo 143.641/SP. O objetivo é investigar como o sistema penal concilia os direitos da criança com a maternidade em contextos de criminalidade grave. Metodologicamente, utiliza análise de conteúdo aplicada a jurisprudências, dados empíricos e literatura especializada. Os resultados apontam seletividade penal e omissão quanto ao interesse da criança, além da necessidade de diretrizes normativas claras e sensíveis à complexidade dos casos.

Palavras-chave: Habeas Corpus coletivo. Infância. Maternidade.

ABSTRACT

This article analyzes the legal and social dilemma of granting home imprisonment to women convicted of violent crimes against minors, based on Articles 318 and 318-A of the Code of Criminal Procedure, 117 of the Penal Execution Law, and the collective Habeas Corpus No. 143.641/SP. It investigates how the penal system balances children's rights and motherhood in cases of serious crime. The methodology applies content analysis to case law, empirical data, and specialized literature. Findings indicate penal selectivity and neglect of the child's best interest, reinforcing the need for clearer and more sensitive legal guidelines.

Keywords: *Collective Habeas Corpus. Childhood. Motherhood.*

INTRODUÇÃO

A execução penal de mulheres grávidas ou mães de crianças pequenas tem se tornado um tema central no debate jurídicosocial brasileiro, especialmente após o julgamento do *Habeas Corpus* (HC) 143.641/SP, em 2018, pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse julgamento, definiuse a possibilidade de conversão da prisão preventiva em domiciliar para gestantes ou mães de criança até 12 anos ou de pessoa com deficiência, desde que não envolvidas em crimes praticados mediante

1 Graduação em Direito (PUC Minas). Especialização em Advocacia Criminal e Tribunal de Juri (Legale Educacional). Mestrado em Produção de Conteúdo Multiplataforma (UFSCar) em andamento. Membro e pesquisador dos grupos Nepedilis (PUC Minas) e POP.EDUCA (UFSCar/Fatec Barueri), com atuação nas interfaces entre direito, literatura, cultura pop, educação e diversidade. **E-MAIL**: luisvilelajuridico@outlook.com. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0000-8416-1319.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

violência ou grave ameaça. Apesar dessa orientação, a materialização desse direito encontra diversos obstáculos na prática, particularmente em casos de condenação por crimes graves ou hediondos e em que há vínculo maternocuidador.

Esse cenário evidencia um conflito premente entre o dever constitucional de proteção integral da criança (artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil) e a necessidade estatal de responsabilização penal proporcional em delitos de alta gravidade. A sobreposição entre maternidade encarcerada e garantia dos direitos da infância impõe desafios complexos à aplicação dos artigos 318 e 318A do Código de Processo Penal (CPP) e ao artigo 117 da Lei de Execução Penal (LEP) no contexto brasileiro.

Em termos empíricos, os dados divulgados pela Senappen revelam que, no 1.º semestre de 2025, o Brasil tinha 941.752 pessoas em cumprimento de pena — sendo 235.880 em prisão domiciliar, com ou sem monitoramento eletrônico — o que demonstra a relevância e atualidade da temática (Brasil, 2025). Assim, tornase imperativo examinar como as decisões judiciais têm aplicado, ou não, o paradigma da prisão domiciliar para mulheres em situação de maternidade no âmbito da execução penal.

Diante desse panorama, o problema de pesquisa que orienta este estudo é: como o sistema de justiça criminal brasileiro tem conciliado o direito à proteção integral da criança com a execução da pena para mulheres condenadas por crimes graves, especialmente violência contra menores, em face da aplicação dos artigos 318 e 318A do CPP, 117 da LEP e do HC 143.641/SP?

O objetivo geral deste artigo é analisar os critérios jurídicos e sociais que influenciam a concessão ou a negativa da prisão domiciliar para mulheres condenadas por crimes graves que envolvem violência contra menores. Para tanto, objetivamse, especificamente: (i) examinar a aplicação normativa e jurisprudencial dos dispositivos legais mencionados; (ii) avaliar os efeitos concretos do HC 143.641/SP na jurisprudência brasileira; (iii) delimitar e analisar empiricamente decisões judiciais entre 2018 e 2024, identificando o perfil das concessões e recusas; (iv) refletir sobre as tensões entre a proteção da infância e a punição penal de mães autoras de crimes violentos.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem exploratóriadescritiva. A principal técnica empregada foi a análise de conteúdo, conforme Bardin (2011), aplicada a um *corpus* formado por decisões judiciais e documentos institucionais. Para a coleta de dados, utilizaram-se as bases de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, selecionadas por concentrarem alto volume de casos e jurisprudência consolidada. A pesquisa empírica abrangeu decisões publicadas entre janeiro de 2018 e junho de 2024, período posterior ao julgamento do HC 143.641/SP.

A busca foi realizada mediante uso de operadores booleanos e filtros avançados nos sites oficiais dos tribunais e na base Jusbrasil[2],

2 **Jusbrasil** é uma plataforma privada de consulta e divulgação de informações jurídicas, que reúne conteúdos como jurisprudência, legislação, diários oficiais, doutrina e peças processuais disponibilizadas publicamente ou inseridas por usuários. Neste estudo, sua utilização ocorreu

utilizando expressões como "prisão domiciliar" *and* "mulheres condenadas" *and* "crimes violentos" *and* "crianças" para localizar decisões compatíveis com os critérios da pesquisa. Após a triagem, foram selecionadas 74 decisões relevantes, das quais 28 resultaram na concessão da prisão domiciliar e 46 na negativa do pedido, revelando uma tendência de rigidez judicial em casos que envolvem violência contra menores, ainda que presentes elementos de maternidade.

As decisões foram classificadas e codificadas com base em categorias como: tipo penal imputado, fundamentação jurídica, menção ao HC 143.641/SP, presença de filhos menores ou com deficiência, e a relação direta da ré com a vítima. Complementarmente, foram analisados relatórios do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) e da Senappen, utilizados como fontes documentais para contextualização do perfil sociodemográfico das mulheres privadas de liberdade. Esse conjunto metodológico permitiu estruturar um panorama analítico robusto, com foco no

Com essa estrutura integrada, buscase não apenas contribuir para o campo acadêmico — ao articular direito penal, criminologia feminista e proteção dos direitos da criança —, mas também oferecer subsídios para o aprimoramento de políticas públicas e práticas judiciais que atendam às especificidades da mulher encarcerada e ao melhor interesse da infância.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com foco na compreensão crítica da aplicação da prisão domiciliar a mulheres condenadas por crimes com violência contra menores. A complexidade jurídica e social do objeto exige a análise interpretativa e contextualizada de fontes normativas, jurisprudenciais e doutrinárias, conforme preconizado por Gil (2002).

A pesquisa foi conduzida por meio da técnica de análise documental (Marconi; Lakatos, 2003), com ênfase na análise de conteúdo (Bardin, 2011), aplicada a decisões judiciais, legislação vigente e documentos institucionais. O recorte temporal abrange o período de fevereiro de 2018 a agosto de 2025, permitindo examinar os efeitos normativos e práticos do *Habeas Corpus* coletivo nº 143.641/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Foram utilizados dados qualitativos e quantitativos de forma combinada (método misto). A coleta dos documentos foi realizada nas bases públicas de jurisprudência do STF, STJ e Tribunais de Justiça dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, escolhidos em razão de sua densidade populacional e jurisprudência significativa sobre o tema. As buscas utilizaram operadores booleanos (por exemplo: "prisão domiciliar" *and* "violência contra menor" *and* "mãe condenada") com filtros por datas, classe processual e palavras-chave nos campos da ementa e voto.

apenas como ferramenta auxiliar de localização de decisões, com posterior conferência nos portais oficiais dos tribunais competentes.

O *corpus* documental resultou em 74 decisões filtradas conforme os critérios: (i) mulheres condenadas por crimes violentos contra menores; (ii) existência de pleito de prisão domiciliar fundamentado no art. 318 ou 318-A do Código de Processo Penal ou art. 117 da Lei de Execução Penal; (iii) presença de vínculo direto da ré com a vítima; e (iv) identificação da presença de filhos ou dependentes menores. Dentre essas, 28 decisões deferiram a prisão domiciliar, e 46 indeferiram, permitindo análise comparativa entre argumentos jurídicos utilizados.

As decisões foram classificadas e codificadas por meio de análise categorial temática, considerando as seguintes variáveis: tipo penal, grau de violência, fundamentação jurídica, aplicação do HC 143.641/SP, condição materna da ré, e tratamento da proteção integral à infância. A tabulação simples dos resultados foi realizada em planilhas, permitindo a extração de padrões argumentativos e regionais.

Além das decisões judiciais, foram examinados dispositivos legais: artigos 318 e 318-A do Código de Processo Penal; artigo 117 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984); artigo 227 da Constituição Federal; e o acórdão do HC 143.641/SP. Esses documentos foram analisados quanto à sua coerência interna, interpretação jurisprudencial e aplicabilidade prática.

Complementarmente, a pesquisa incorporou relatórios da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do ITTC e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os quais forneceram dados estatísticos e sociopolíticos sobre a população carcerária feminina. A título ilustrativo, dados de 2025 apontam que o Brasil contava com 941.752 pessoas em cumprimento de pena, das quais 235.880 estavam em prisão domiciliar, com ou sem monitoramento eletrônico (Brasil, 2025).

No eixo teórico, o estudo se fundamenta em autores como Nucci (2005), Cunha (2018), Sarlet (2007) e Ramos (2019), integrando contribuições do direito penal garantista, da criminologia feminista e da doutrina dos direitos fundamentais. A triangulação entre jurisprudência, legislação e doutrina assegura rigor metodológico e densidade analítica à pesquisa.

A análise dos dados revelou uma significativa resistência judicial à concessão da prisão domiciliar quando os delitos envolvem violência contra menores, ainda que presente a condição de maternidade. Tal achado confirma a necessidade de critérios mais claros e uniformes na aplicação dos dispositivos legais, de modo a compatibilizar os direitos fundamentais das crianças com a efetividade penal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A prisão domiciliar, enquanto forma alternativa de restrição de liberdade, é prevista no ordenamento jurídico brasileiro como medida de exceção, aplicável em hipóteses específicas que envolvem vulnerabilidades pessoais ou familiares da pessoa privada de liberdade (PPL). Nos termos da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), a prisão domiciliar está prevista no artigo 117, admitida para pessoas condenadas

em cumprimento de pena em regime aberto que preencham requisitos pessoais específicos, como idade avançada, grave debilidade de saúde, gestação de alto risco ou necessidade de cuidar de filhos pequenos ou pessoas com deficiência (Brasil, 1984).

No mesmo sentido, o Código de Processo Penal passou a prever, com o advento da Lei nº 13.257/2016, os artigos 318 e 318-A, os quais estendem a possibilidade de substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar para mulheres gestantes, mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência. Essa modificação legal consubstancia uma ampliação do escopo protetivo à infância e à maternidade no processo penal, incorporando diretrizes constitucionais e internacionais sobre a prioridade absoluta dos direitos das crianças (Brasil, 1941).

O artigo 318-A, em especial, acrescenta ao ordenamento jurídico um viés humanitário e protetivo, permitindo a substituição da prisão preventiva pela domiciliar independentemente do tipo de crime praticado, desde que observados os requisitos de cuidado e responsabilidade familiar. No entanto, a redação do dispositivo não afasta expressamente a vedação da prisão domiciliar para casos de crimes praticados com violência ou grave ameaça, o que tem gerado debates jurisprudenciais e doutrinários quanto à sua interpretação (Ferreira, 2021).

É nesse contexto que ganha centralidade o julgamento do *Habeas Corpus* coletivo nº 143.641/SP, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski. O STF, nesse precedente vinculante, reconheceu o direito à substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar às mulheres gestantes e mães de filhos de até 12 anos, bem como aos responsáveis por pessoas com deficiência, quando ausentes elementos de violência ou grave ameaça à pessoa, ou ainda em hipóteses excepcionais devidamente justificadas. Essa decisão inovou ao tratar a questão sob o prisma da proteção integral da infância, deslocando o foco do direito da mãe para o direito da criança à convivência familiar (STF, 2018).

A fundamentação do STF se ancorou no artigo 227 da Constituição Federal, que impõe ao Estado, à sociedade e à família o dever de assegurar à criança, com prioridade absoluta, o direito à convivência familiar, ao desenvolvimento integral e à proteção contra toda forma de negligência ou violência. O fundamento, portanto, foi constitucional e não meramente infralegal, o que elevou o *status* do debate para o plano dos direitos fundamentais.

Além do plano interno, a jurisprudência dialoga com normas internacionais, como as Regras de Bangkok da ONU (2010), que recomendam medidas não privativas de liberdade para mulheres grávidas ou mães, especialmente quando suas prisões afetam diretamente o bem-estar de seus filhos. O Brasil, como signatário dessas diretrizes, tem o dever de internalizar tais práticas em sua política penal (ITTC, 2022).

A doutrina jurídica tem se posicionado majoritariamente de forma favorável à ampliação da prisão domiciliar nesses casos. Nucci (2005) defende que a prisão deve ser utilizada como *última ratio*, sobretudo quando estão em jogo os direitos de crianças. Diversas pesquisas recentes confirmam que a prisão de mulheres com filhos pequenos gera impactos diretos e indiretos no desenvolvimento infantil e no vínculo materno. Por exemplo, Moraes *et al*. (2023) observam que a privação

da liberdade materna compromete tanto a saúde emocional da mãe quanto o estabelecimento de uma base segura para o vínculo infantil; Gadian *et al*. (2025) salientam que crianças de mães encarceradas enfrentam maior risco de saúde física, mental e comportamental em comparação às que têm pai encarcerado; e Santos & Bispo (2018) mostram, em revisão sistemática no Brasil, a fragilidade do binômio mãefilho no contexto prisional. Consequentemente, a afirmação de Nucci (2005, p. 137), segundo a qual "a segregação da mãe encarcerada implica, na prática, a segregação indireta de seus filhos pequenos, os quais passam a sofrer os efeitos da punição sem jamais terem cometido crime", encontra respaldo empírico e atual.

Do ponto de vista garantista, autores como Sarlet (2007) e Alexy (2015) ressaltam que a dignidade da pessoa humana e a proporcionalidade devem balizar qualquer medida restritiva de liberdade. Em se tratando de mães cuidadoras, a restrição da liberdade deve ser ponderada com os direitos da criança, sendo inadmissível a imposição de pena sem considerar suas repercussões colaterais sobre terceiros vulneráveis.

Contudo, há controvérsias importantes. Parte da doutrina penal, notadamente a mais afeita à repressão, argumenta que a prisão domiciliar não deve ser aplicada quando o crime praticado envolveu violência contra filhos ou membro do núcleo familiar. Nesses casos, haveria uma incompatibilidade entre o direito à convivência familiar e a necessidade de proteção frente a agressões (Ramos, 2019). Assim, mesmo diante do HC 143.641/SP, muitos tribunais têm negado a conversão da prisão preventiva ou definitiva em domiciliar, invocando o princípio da proteção da criança como justificativa para a manutenção da prisão (Ferreira, 2021).

Essa divergência evidencia uma tensão normativa e hermenêutica entre dois direitos fundamentais aparentemente colidentes: o direito da criança à convivência com sua mãe (quando esta é a principal cuidadora) e o seu direito à integridade física, moral e psicológica. Trata-se, pois, de um problema de ponderação de princípios que exige análise cuidadosa do caso concreto, sob pena de decisões desproporcionais e injustas (Sarlet, 2007).

Em síntese, o instituto da prisão domiciliar representa um importante avanço no direito processual penal e na execução penal brasileira, ao incorporar princípios protetivos da infância e da mulher. No entanto, sua aplicação ainda é marcada por insegurança jurídica, sobretudo em casos que envolvem crimes violentos, exigindo interpretação criteriosa, sistêmica e à luz da Constituição.

A doutrina da proteção integral da criança, consagrada no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, representa um marco paradigmático na forma como o ordenamento jurídico brasileiro trata os direitos da infância. Diferente do modelo tutelar anterior, baseado na doutrina da situação irregular, a proteção integral reconhece a criança como sujeito pleno de direitos fundamentais, cuja dignidade deve ser preservada em qualquer circunstância, inclusive no contexto da execução penal (Canotilho, 2003; Sarlet, 2007).

Esse princípio, aliado à prioridade absoluta no atendimento dos direitos infantojuvenis, impõe ao Estado o dever não apenas de garantir o acesso à saúde, à educação e à alimentação, mas também de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária, conforme previsto expressamente no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990). Assim, a separação abrupta entre mãe e filho causada pelo encarceramento levanta sérias questões sobre os limites da execução penal em face dos direitos fundamentais da criança.

A maternidade no cárcere representa um desafio jurídico e ético que transcende os limites da legalidade formal. Conforme apontado no relatório "Dar à luz na sombra", elaborado por Ana Gabriela Braga e Bruna Angotti (2019), a realidade das mulheres encarceradas com filhos pequenos no Brasil revela a ausência de políticas públicas adequadas, a precariedade das unidades prisionais femininas e a violação sistemática de direitos da criança. Em muitos casos, a presença da criança no sistema prisional ocorre sem qualquer estrutura para o desenvolvimento físico, emocional e social adequado — situação que viola o artigo 227 da Constituição e o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nesse sentido, a proteção integral não pode ser dissociada do conceito de interesse superior da criança, princípio consagrado pela Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) (1989), ratificada pelo Brasil. Segundo essa diretriz, em todas as decisões administrativas ou judiciais que envolvam menores, deve prevalecer o que for mais benéfico ao seu desenvolvimento global, inclusive quando se trata da execução penal da mãe (ITTC, 2022).

A jurisprudência brasileira, todavia, ainda demonstra ambivalência na aplicação desse princípio. Embora o STF tenha avançado na proteção da convivência familiar ao julgar o HC coletivo 143.641/SP, os tribunais inferiores frequentemente relativizam esse entendimento, sobretudo em hipóteses em que a mãe está privada de liberdade pela prática de crimes considerados graves ou hediondos. Essa seletividade revela uma tendência de condicionar o direito à convivência familiar à conduta penal da genitora, ignorando que o direito em questão é o do filho, e não da mãe (Ferreira, 2021).

O ITTC (2022), em estudo empírico, evidenciou que decisões judiciais continuam priorizando a lógica punitivista em detrimento da proteção integral. Casos em que a mãe praticou o crime no contexto da própria maternidade, como infanticídio ou lesões contra o filho, são usualmente interpretados como impeditivos absolutos da prisão domiciliar, sem análise individualizada das condições da criança nem do seu direito à convivência com outros familiares.

Essa postura judicial indica uma aplicação fragmentada do princípio da proteção integral, que ora é utilizado como argumento para justificar a prisão (sob a ótica da proteção contra o agressor), ora é invocado para legitimar a soltura (sob a perspectiva da convivência). Essa ambiguidade interpretativa compromete a segurança jurídica e evidencia a falta de critérios claros para ponderar o interesse da criança frente à repressão penal (Ramos, 2019).

Autores como Baranoski Júnior (2015) e Marques (2016) defendem que a ausência da figura materna nos primeiros anos de vida

pode comprometer gravemente o desenvolvimento psíquico e emocional da criança. A separação compulsória, ainda que juridicamente justificada, deve ser vista como medida extrema, e não como regra, sobretudo quando existem alternativas como a prisão domiciliar com monitoramento eletrônico ou medidas cautelares diversas da prisão (Cunha, 2018).

Do ponto de vista da execução penal, o artigo 117 da LEP prevê expressamente a possibilidade de cumprimento da pena em regime domiciliar por mulheres com filhos menores, desde que estejam em regime aberto. No entanto, o sistema penitenciário brasileiro enfrenta sérias dificuldades para assegurar essa transição, seja pela inexistência de estrutura para progressão de regime, seja pela resistência institucional em conceder o benefício quando a mulher é reincidente ou condenada por crime com violência (Brasil, 1984).

A crítica à omissão estatal nesse cenário é amplamente compartilhada pela criminologia crítica e pelo feminismo jurídico. O encarceramento feminino, além de ser quantitativamente menor que o masculino, apresenta particularidades como a responsabilização unilateral da mulher pela família, a ausência de rede de apoio e o estigma social ampliado. Segundo o idealizador do Programa Amparando Filho, Fernando Augusto Chacha de Rezende (TJGO, 2015), o sistema penal ignora as interseccionalidades de gênero, classe e raça que estruturam a trajetória da mulher no crime, muitas vezes marcada por vulnerabilidades sociais, afetivas e econômicas.

Em suma, o princípio da proteção integral impõe ao Poder Judiciário e ao sistema de justiça criminal uma postura ativa na preservação dos vínculos familiares e no respeito à dignidade da infância. A execução penal não pode ser conduzida em detrimento absoluto dos direitos da criança, sob pena de perpetuar uma lógica de punição transgeracional e estruturalmente injusta. A prisão domiciliar, nesse contexto, deve ser vista como instrumento de concretização de direitos fundamentais, e não como privilégio ou atenuação injustificada da pena.

3. ANÁLISE DO HC COLETIVO 143.641/SP

O *Habeas Corpus* coletivo nº 143.641/SP, julgado pela Segunda Turma do STF em 20 de fevereiro de 2018 (publicado em outubro de 2018), representa uma decisão paradigmática no campo do processo penal coletivo e dos direitos humanos vinculados à maternidade. O caso se pautou em um pedido formulado pelo Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHU), em caráter coletivo, em favor de mulheres presas preventivamente que se encontrassem em condições de gestantes, puérperas, mães de crianças ou responsáveis por pessoas com deficiência — situação em que a criança ou dependente permanece sob seus cuidados — bem como em nome dessas crianças (STF, 2018).

A decisão concedeu a substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar a todas as mulheres que se enquadrassem nesses requisitos, excetuados os casos em que o crime tenha sido praticado com violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou em situações excepcionalíssimas, devidamente fundamentadas pelo juiz (STF, 2018). O

julgamento firmou os seguintes parâmetros principais: 1. Reconhecimento da legitimidade do *Habeas Corpus* coletivo como instrumento apto a proteger liberdade de um grupo identificável, ainda que inicialmente não individualizado (Nascimento, 2023); 2. Enfoque no artigo 227 da Constituição, que assegura prioridade absoluta e direito à convivência familiar das crianças (STF, 2018); 3. Aplicação das diretrizes objetivas dos artigos. 318 e 318-A do CPP, fundadas na Lei nº13.257/2016 e Lei nº13.769/2018, que preveem dispositivo de substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar para gestantes e mães, desde que ausente crime com violência ou grave ameaça aos dependentes (STF, 2018); 4. Mencionou instrumentos internacionais, como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, reafirmando obrigações estatais no sentido de proteção de grupos vulneráveis (STF, 2018).

Tratava-se da primeira vez que o STF reconheceu formalmente a aplicabilidade de tutela coletiva penal por meio de *Habeas Corpus*, consolidando um novo paradigma de controle coletivo da liberdade individual (Nascimento, 2023). A decisão atendeu ao caráter estruturante e sistêmico da ordem jurídica, ao estender os efeitos aos casos similares em todo o território nacional, ultrapassando a lógica individualizada do instituto jurídico. O relator, Ministro Ricardo Lewandowski enfatizou a necessidade de se superar "a arbitrariedade judicial quanto à exclusão sistemática de direitos de grupos hipossuficientes" (STF, 2018, *on-line*).

Os requisitos objetivos estabelecidos na decisão — condição de gestante, puérpera, mãe de criança pequena ou responsável por pessoa com deficiência — foram definidos com clareza normativa, refletindo os incisos IV e V do artigo 318/CPP e o artigo 318-A. A ausência de violência ou grave ameaça e a vedação a crimes contra descendentes constituem elementos limitadores expressamente previstos pelo STF, que chancelou a exegese objetiva da norma, conferindo maior segurança jurídica à aplicação (STF, 2018).

Além disso, a decisão autorizou o uso concomitante de medidas cautelares diversas, conforme o artigo 319 do CPP, reforçando a vocação da prisão domiciliar como medida menos gravosa, não inferior às exigências do devido processo legal (STF, 2018). Ademais, sugeriu, via ofício, que o Congresso Nacional avaliasse a extensão das regras aos casos de prisão definitiva, insinuando eventuais reformas legislativas (STF, 2018).

Apesar das diretrizes claras, a eficácia da decisão foi mitigada pela resistência judicial em instâncias inferiores. Um levantamento do Depen estimou mais de 9.000 mulheres enquadráveis nos critérios do HC, mas constatou apenas cerca de 3.000 efetivas substituições (Ramos, 2019). O número revela uma execução parcial do precedente, refletindo dificuldades como ausência de fundamentação adequada, interpretação subjetiva das "exceções" e diversidade regional.

No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por exemplo, o estudo "Maternidade Livre" (2024) encontrou que muitas câmaras criminais negaram a substituição mesmo na ausência de violência ou grave ameaça, sob justificativas vagas ou sem fundamentação idônea. Apenas uma das oito câmaras estudadas aplicou as diretrizes

consistentemente; as demais evidenciaram interpretação restritiva ou formalista (Martins, Souza, 2024).

A decisão do STF reciclou o HC coletivo como instrumento estruturante, mas a jurisdição de controle, por sua própria natureza, requer análise caso a caso — especialmente para admitir as exceções previstas. Esse tensionamento entre o mérito coletivo e a análise individual tem gerado divergências na aplicação da decisão: alguns magistrados entenderam que o delito praticado pela mulher (mesmo sem violência contra dependentes) era motivo suficiente para negar a prisão domiciliar; outros condões subjetivos — como reincidência ou natureza hedionda — foram invocados apesar de não estarem no rol de exclusões do HC (Ramos, 2019; Ferreira, 2021).

Assim, o HC coletivo também funcionou como catalisador para transformações legais. A Lei nº 13.769/2018 foi promulgada em dezembro daquele ano, positivando, em parte, o entendimento do STF — especialmente o artigo 318-A —, reafirmando os critérios objetivos e limitadores. Contudo, a legislação não alterou o regime definitivo, nem resolveu a subjetividade das interpretações judiciais (Ramos, 2019).

Ademais, a amplitude constitucional do artigo 227 pactuou o dever estatal de proteger as crianças como priorização absolutíssima. No entanto, a concretização dessa normatividade deparou-se com obstáculos operacionais e resistência cultural dentro do sistema penal, exigindo atuação jurídica e mobilização institucional.

O HC Coletivo 143.641/SP inaugurou nova era no uso da tutela coletiva penal e reforçou o alinhamento entre execução penal e proteção dos direitos infantojuvenis. Consolidou um padrão claro para substituição da prisão preventiva por domiciliar em casos de maternidade vulnerável, ao mesmo tempo que rechaçou a arbitrariedade judicial.

Entretanto, os desafios de sua aplicação prática — visíveis na subaplicação nos tribunais estaduais — demonstram que, para que os dispositivos atinjam seu potencial protetivo, faz-se necessária forte fundamentação judicial, formação continuada de magistrados e legislações complementares. O controle coletivo é poderoso, mas demanda compromisso institucional para sua efetivação plena no território nacional.

4. DISCUSSÃO

A análise da aplicação prática do HC coletivo 143.641/SP e dos artigos 318 e 318A do Código de Processo Penal e do artigo 117 da Lei de Execução Penal evidencia um campo de tensão estrutural no processo penal brasileiro: a necessidade de ponderar dois conjuntos de valores constitucionais igualmente relevantes, mas frequentemente tratados de forma dicotômica e excludente. De um lado, o direito fundamental da criança à convivência familiar e à proteção integral (CF, artigo 227); de outro, o dever do Estado de proteger a sociedade, inclusive por meio da repressão penal a crimes graves, especialmente aqueles que envolvem violência ou ameaça real à ordem pública (CF, artigo 144) (Brasil, 2018).

Ao observar os dados extraídos de estudos empíricos e relatórios institucionais (ITTC, 2022; TJGO, 2015), constatase que grande parte das decisões judiciais que negam a substituição da prisão preventiva por domiciliar o faz sob a justificativa da "gravidade do delito" ou do "risco à ordem pública", sem realizar a necessária ponderação com os direitos da criança. Tal conduta representa uma leitura unidimensional da função da pena, privilegiando seu caráter retributivo e preventivo em detrimento de sua função social e integradora, especialmente no caso de mulheres mães ou gestantes.

Essa prática ignora que, ao decidir sobre a prisão de uma mulher cuidadora, a privação de liberdade afeta diretamente o filho ou dependente, tornandoo, na prática, também destinatário indireto da sanção penal. Aqui, o aporte de Vygotsky mostrase relevante: segundo sua teoria sociocultural, o desenvolvimento infantil exige interação social e mediação de ferramentas culturais — quando a mãe (que representa esse "outro mais capaz") é retirada, a criança perde parte dessa mediação fundamental (Vygotsky, 2007). Ignorar essa dimensão equivale a desconsiderar que a convivência materna é uma ferramenta mediadora essencial para o processo de desenvolvimento da criança.

Entretanto, tampouco se pode reduzir a discussão à defesa incondicional da prisão domiciliar. A aplicação da medida deve ser precedida de uma dupla ponderação legítima: entre os direitos da criança à convivência com sua mãe e à integridade moral, física e psíquica, e entre o interesse dessa criança e o interesse coletivo na repressão a crimes violentos. A própria decisão do STF no HC 143.641/SP ressalta essa necessidade ao estabelecer exceções claras à concessão do benefício, como nos casos em que a genitora cometeu crime com violência ou grave ameaça, especialmente contra seus próprios descendentes.

Esse ponto é particularmente delicado: há situações em que a mãe representa, por seu histórico delitivo ou contexto familiar, risco real à criança. Como observa Ramos (2019), a concessão da prisão domiciliar não pode converterse em um mecanismo automático de retorno da criança ao convívio com quem possa perpetuar ciclos de violência, negligência ou abuso. Nestes casos, a proteção integral deve prevalecer, mas em outro sentido: garantindo à criança um ambiente alternativo seguro, ainda que isso implique a manutenção da custódia cautelar da genitora.

Nesse contexto, a ponderação deve seguir os critérios estabelecidos por Robert Alexy (2015), segundo os quais direitos fundamentais em colisão devem ser sopesados conforme a máxima efetividade possível de ambos, levando em conta a proporcionalidade em sentido estrito. Aplicandose essa matriz, a substituição da prisão pela domiciliar deve ser admitida quando, e somente quando, não houver evidências concretas de que a medida representaria risco à segurança da criança ou à ordem pública. Por outro lado, a negativa da medida deve vir acompanhada de motivação fundamentada, que demonstre, com base nos autos, que o convívio familiar seria prejudicial ao menor ou que a liberdade da mãe colocaria em risco bens jurídicos coletivos relevantes.

Do ponto de vista teórico de Foucault, podemos compreender a dinâmica do sistema penal como uma instância de poder disciplinar que

se exerce sobre os corpos e os sujeitos, não apenas mediante a punição, mas por meio da vigilância, da normalização e da exclusão ("sociedade disciplinar") (Foucault, 1999). Quando a mulher é privada de liberdade e separada de seu filho, o sistema penal também atua sobre este vínculo como tecnologia de controle: não só a mãe é sancionada, mas o vínculo maternoinfantil fica exposto à lógica da exclusão e da invisibilização. Assim, a negativa automática da prisão domiciliar pode reproduzirse como um dispositivo de poder que penaliza dupla e indiretamente a criança.

No entanto, o que se observa na jurisprudência de tribunais como TJSP e TJRS, conforme mostram estudos de Martins e Souza (2024), é a ausência dessa análise ponderada. Há decisões que negam a prisão domiciliar com base apenas no tipo penal imputado, sem qualquer indício de violência contra a criança ou ameaça concreta à ordem pública. Em muitos casos, o fundamento é meramente abstrato, como a suposta "gravidade do tráfico de drogas", desconsiderando que esse delito, embora grave, não é automaticamente incompatível com o exercício da maternidade responsável.

Tal abordagem reducionista compromete tanto a efetividade da proteção à infância quanto a legitimidade da repressão penal. Do ponto de vista da criança, ela é penalizada duplamente: pela situação de vulnerabilidade causada pela prisão da mãe e pela omissão estatal em avaliar seu melhor interesse no caso concreto. Do ponto de vista da sociedade, a manutenção de presas preventivamente em situações que não exigem a segregação efetiva contribui para o agravamento da superlotação carcerária, o desperdício de recursos públicos e a perpetuação de modelos penais ineficientes (ITTC, 2022).

Experiências exitosas, no entanto, demonstram que é possível conciliar a proteção à infância com o resguardo da segurança pública. Em decisões proferidas pelo TJMG entre 2022 e 2024, verificouse que alguns magistrados têm aplicado a prisão domiciliar com base em pareceres técnicos interdisciplinares que avaliam tanto o vínculo mãefilho quanto o risco social da conduta delitiva. Nesses casos, a análise é integral: não se trata apenas da mãe ou do crime, mas da totalidade da situação familiar, social e jurídica envolvida (Ferreira, 2021).

Outro ponto que emerge dos resultados é a necessidade de políticas públicas complementares à decisão judicial. A concessão da prisão domiciliar a mães cuidadoras deve ser acompanhada de rede de apoio, como acompanhamento do Conselho Tutelar, serviços de saúde mental, visita de assistente social e programas de capacitação e reinserção social. Sem isso, a medida corre o risco de transformarse em abandono estatal em domicílio, e não em alternativa penal eficaz.

Por fim, cabe destacar que a ponderação entre proteção à criança e defesa da sociedade não deve ser vista como antagonismo, mas como complementaridade dentro de uma justiça penal comprometida com a dignidade humana. Garantir que uma mulher possa cumprir pena ou aguardar julgamento em casa, quando não houver risco efetivo, é também proteger a criança e, em última instância, prevenir a reprodução da exclusão social que frequentemente alimenta o próprio ciclo da criminalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como ponto de partida a análise do *Habeas Corpus* coletivo nº 143.641/SP, bem como dos artigos 318, 318-A do Código de Processo Penal e 117 da Lei de Execução Penal, com o objetivo de investigar como o ordenamento jurídico brasileiro tem equilibrado a proteção integral da criança e a repressão penal de mulheres condenadas ou presas preventivamente por crimes graves. Buscou-se compreender se há, na prática forense, uma aplicação ponderada dos direitos fundamentais envolvidos, especialmente o direito da criança à convivência familiar *versus* o dever estatal de garantir a ordem pública.

Verificou-se que a decisão do STF no HC coletivo representou um marco simbólico importante, promovendo maior sensibilidade do processo penal às questões de gênero e ao princípio da proteção integral da infância. O reconhecimento da possibilidade de substituição da prisão preventiva por domiciliar para mulheres gestantes ou mães de crianças pequenas revelou-se um avanço normativo. No entanto, os dados extraídos do corpus analisado indicam que a aplicação prática da medida permanece marcada por assimetrias. Em diversas decisões judiciais, a negativa da prisão domiciliar baseia-se exclusivamente na gravidade abstrata do delito, sem consideração individualizada da situação familiar ou do impacto sobre a criança.

Tais decisões demonstram uma lógica punitiva que ainda desconsidera o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais (Alexy, 2015), além de ignorar o desenvolvimento integral da criança enquanto sujeito de direito (CF, artigo 227). Verificou-se também, em menor escala, decisões que concedem a prisão domiciliar sem avaliação suficiente do ambiente doméstico ou da relação mãe-filho, o que também compromete o interesse superior da criança.

Conclui-se, assim, que o desafio do sistema de justiça está em realizar uma ponderação constitucional que considere, simultaneamente, a proteção da criança contra riscos e seu direito à convivência familiar, ao lado do interesse público na aplicação da justiça penal. Essa ponderação exige análise concreta, fundamentação individualizada e articulação entre os operadores do direito e as políticas públicas de proteção.

A prisão domiciliar não deve ser concebida como privilégio ou solução universal, mas como medida jurídica de caráter excepcional, cuja eficácia está condicionada à análise do caso concreto, à fundamentação técnica e ao acompanhamento institucional adequado.

Com base nos achados, e reconhecendo os limites metodológicos e escopo de um artigo científico, indicam-se a seguir algumas hipóteses exploratórias e sugestões preliminares que podem orientar futuras pesquisas ou projetos institucionais mais amplos: (1) Investigar os impactos de programas de formação continuada para operadores do direito na aplicação da prisão domiciliar com enfoque na proteção da infância; (2) Analisar a viabilidade e os efeitos de instrumentos técnicos interdisciplinares de avaliação materno-infantil no processo penal; (3) Estudar a criação de programas penitenciários voltados à maternidade, com foco em cuidado infantil e reintegração social; (4) Avaliar modelos de suporte e monitoramento às mulheres em prisão domiciliar, com

ênfase na prevenção da revitimização infantil; (5) Desenvolver estudos longitudinais que examinem os efeitos sociais e jurídicos da aplicação da prisão domiciliar em contextos de vulnerabilidade materna.

Esses apontamentos, ainda que preliminares, visam estimular o debate acadêmico e institucional sobre o tema, sem a pretensão de oferecer soluções definitivas. Em suma, a garantia dos direitos da criança e da mulher em situação penalizada requer não apenas respaldo normativo, mas uma mudança de paradigma no modo como o sistema de justiça compreende e responde às vulnerabilidades sociais. Essa transformação exige técnica, escuta e, sobretudo, compromisso com a dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

BRAGA, Ana Gabriela; ANGOTTI, Bruna. **Dar à luz na sombra**: exercício da maternidade na prisão. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019. eBook. ISBN 978-85-9546-341-7. Disponível em:<https://shre.ink/okkw>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:< https://shre.ink/okk4>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em:< https://shre.ink/okQ1>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.256, de 6 de abril de 1967. Dispõe sobre a prisão especial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1967. Disponível em:< https://shre.ink/okQH>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977. Altera dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1977. Disponível em:< https://shre.ink/okQQ>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Disponível em:< https://shre.ink/okQr>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Senappen divulga levantamento de informações penitenciárias referente ao primeiro semestre de 2025**. Brasília, DF, 13 out. 2025. Disponível em:< https://shre.ink/okQe>. Acesso em: 7 nov. 2025.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

FERREIRA, Carolina Costa. Crianças e(m) cárcere: o papel da prisão domiciliar na proteção à primeira infância no Distrito Federal. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 23, n. 153, p. 417–435, maio/ago. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GADIAN, Naomi *et al*. *The impact of maternal versus paternal imprisonment on their children's health: a scoping review*. **PLOS ONE**, [S.l.], v. 20, n. 7,

e0329131, 29 jul. 2025. Disponível em:< https://shre.ink/okQS>. Acesso em: 7 nov. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA (ITTC). **Os desafios da aplicação da prisão domiciliar para o pleno exercício da maternidade e a proteção à infância** [recurso eletrônico]. São Paulo: ITTC, 2022. 106 p. Disponível em:< https://shre.ink/okQC>. Acesso em: 1 set. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017

MARTINS, Fernanda; SOUZA, Leandro Mateus Silva de. Maternidade livre: a aplicabilidade do Habeas Corpus coletivo 143.641/SP pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). **Revista do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Ambientais (IESA)**, [S.l.], v. 11, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.8184568. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8184568>. Acesso em: 2 set. 2025.

MELO, Guaíra Moreira Camilo de; SÃO PEDRO, Jullyanne Rocha. Medeias modernas: o filicídio sob a ótica psicanalítica. *In*: Colóquio Nacional Representações de Gênero e Sexualidades, 11., 2015, Campina Grande. **Anais eletrônicos.** Campina Grande: Realize Editora, 2015. Disponível em:< https://shre.ink/okQZ>. Acesso em: 1 set. 2025.

MORAES, Lívia França *et al*. *Maternity in prison: influence on physical and emotional health.* **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 23, n. 2, p. 353–360, abr./jun. 2023. Disponível em:< https://shre.ink/okQz>. Acesso em: 6 nov. 2025.

NASCIMENTO, Dimaikon Dellon Silva do. Cabimento do *habeas corpus* coletivo: análise do HC 143641/SP, julgado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal. **Revista Forense Teórica (FT)**, v. 27, n. 128, 20 nov. 2023. Disponível em:< https://shre.ink/okQw>. Acesso em 2 set. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo e execução penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RAMOS, Anna Carolina Meira. Maternidade e prisão domiciliar: jurisprudência do TJ/RS após as alterações promovidas pelo Estatuto da Primeira Infância. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 22, p. 103–122, 2019. Disponível em:< https://shre.ink/ok28>. Acesso em: 2 set. 2025.

RAMOS, Júlia Meneses da Cunha. Maternidade no cárcere: uma análise crítica sobre a prisão domiciliar e o *Habeas Corpus* nº 143.641/SP. **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 1, p. 161-174, 2019. Disponível em:< https://shre.ink/ok2t>. Acesso em: 2 set. 2025.

REFOSCO, Helena Campos; WURSTER, Tani Maria. Prisão domiciliar para gestantes e mães com filhos menores de 12 anos: *Habeas Corpus* coletivo e individuais na jurisprudência recente no Supremo (STF). *In*: LACERDA PEDRINA, G. M. (org.). ***Habeas Corpus* no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3487120. Acesso em: 31 ago. 2025.

SANTOS, Denise Santana Silva dos; BISPO, Tânia Guiciene Ferreira. Mãe e filho no cárcere: uma revisão sistemática. **Revista Baiana de Enfermagem**,

Salvador, v. 32, e22130, p. 1–10, 2018. Disponível em:< https://shre.ink/ok2L>. Acesso em: 7 nov. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). ***Habeas Corpus* Coletivo 143641/ SP**. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 24 out. 2018. Publicado em DJe-228, de 26 out. 2018. Disponível em:< https://shre.ink/ok2j>. Acesso em: 31 ago. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS (TJGO). **Programa Amparando Filhos – Transformando Realidades com a Comunidade Solidária**. Goiânia: TJGO, 2015. Idealização: Fernando Augusto Chacha de Rezende. Disponível em:<https://shre.ink/ok2i>. Acesso em: 1 set. 2025.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

ANÁLISE SOCIOCRIMINAL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA FEMININA DO PARÁ

SOCIO-CRIMINAL ANALYSIS OF THE FEMALE INCARCERATED POPULATION OF PARÁ

Submetido em: 15/01/2026 - **Aceito** em: 08/04/2026

LARISSA PAIVA LOPES[1]
JORGE FABRICIO DOS SANTOS[2]

RESUMO

O estudo analisa o perfil socioeconômico e criminal da população feminina privada de liberdade do Pará, a partir de dados oficiais. Foram utilizados dados dos Relatórios de Informações Penais (Relipen), referentes aos estabelecimentos femininos nos anos de 2023 e 2024. A metodologia combina análise quantitativa dos dados com revisão narrativa da literatura. As variáveis analisadas incluem idade, raça/cor, escolaridade, local de procedência, número de filhos e tipificação penal. Os resultados indicam predominância de mulheres jovens, pardas, com baixa escolaridade e renda, mães solo e oriundas de regiões do interior do estado. Observa-se maior incidência de crimes contra o patrimônio, seguidos de crimes contra a pessoa.

Palavras-chave: Mulheres no cárcere. Sistema prisional paraense. Políticas públicas.

ABSTRACT

The study analyzes the socioeconomic and criminal profile of the female population deprived of liberty in the State of Pará based on official data. Data from the Penal Information Reports (Relipen), referring to female correctional facilities for the years 2023 and 2024, were used. The methodology combines quantitative data analysis with a narrative literature review. The variables analyzed include age, race/color, level of education, place of origin, number of children, and criminal offense classification. The results indicate a predominance of young women, of mixed race (parda), with low levels of education and income, single mothers, and originating from inland regions of the state. A higher incidence of property crimes is observed, followed by crimes against the person.

Keywords: *Women in prison. Pará prison system. Public policies.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o crescimento da população carcerária no Brasil tem despertado crescente interesse acadêmico e institucional, especialmente no que se refere ao encarceramento feminino, cuja taxa de expansão tem sido superior à masculina. Dados da Secretaria

1 Graduação em Direito. Especialização em Segurança Pública. Atua como policial penal do estado do Pará. **E-MAIL**: advocaciapaivalopes@gmail.com. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0008-7522-788X.

2 Graduação em Direito. Especialização em Gestão da Informação e Análise Criminal. Mestre em Segurança Pública. Doutorando em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental. Atua como Assessor Jurídico e Advogado. **E-MAIL**: fabrcio06@yahoo.com.br. **ORCID:** https://orcid.org/0000-0003-0349-183X.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

Nacional de Políticas Penais (Senappen), referentes ao período de janeiro a junho de 2025, indicam o registro de 31.773 mulheres custodiadas pelos sistemas penitenciários do país (Brasil, 2025), entre as quais 22.195 gestantes e 91 lactantes, com um total de 90 filhos vivendo em estabelecimentos penais. Em comparação com o primeiro semestre de 2024 (Brasil, 2024), observa-se um aumento de 9,45% dessa população. No Pará, registram-se 685 mulheres no sistema penal local (3,1% a mais do que no período anterior), sendo três gestantes e seis lactantes, com três crianças no ambiente carcerário.

No contexto paraense, essa expansão do encarceramento feminino revela-se ainda mais desafiadora diante de questões estruturais, sociais e econômicas que afetam tanto o sistema penitenciário quanto as trajetórias de vida dessas mulheres presas. A análise do perfil socioeconômico e criminal das mulheres privadas de liberdade mostra-se, portanto, fundamental para a compreensão dos fatores associados ao ingresso e à permanência dessas mulheres no cárcere.

Historicamente invisibilizadas, as mulheres encarceradas compõem um grupo social marcado por múltiplas vulnerabilidades, como baixa escolaridade, inserção precária no mercado de trabalho, maternidade solo, vivências de violência de gênero e envolvimento com delitos relacionados ao tráfico de drogas, frequentemente estratégias de sobrevivência. No contexto amazônico, essas condições e vulnerabilidades tendem a ser intensificadas pelas desigualdades regionais e pela limitada oferta de políticas públicas.

Diante desse cenário, este artigo parte da seguinte questão-problema: qual é o perfil socioeconômico e criminal da população feminina privada de liberdade do Pará? Parte-se da hipótese, a ser confirmada ou não, de que determinadas características socioeconômicas presentes no perfil dessas mulheres podem estar associadas ao ingresso no sistema prisional.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar, de forma quantitativa, o perfil socioeconômico e criminal da população carcerária feminina do Pará. Para tanto, utilizam-se dados estatísticos oriundos dos Relatórios de Informações Penais (Relipen), vinculados ao Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen), referentes aos anos de 2023 e 2024. Esses dados são produzidos com base em informações fornecidas semestralmente pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Pará (SEAP) à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen).

Como objetivos específicos, têm-se: a) apresentar a literatura especializada sobre o encarceramento feminino no Brasil; b) contextualizar os principais regramentos jurídicos relacionados às mulheres privadas de liberdade; e c) demonstrar as variáveis socioeconômicas e criminal das mulheres custodiadas no sistema penal paraense no período analisado. A partir disso, pretende-se identificar padrões recorrentes e possíveis correlações entre fatores sociais e tipos de delito, oferecendo subsídios para reflexões sobre a formulação e aprimoramento de políticas públicas.

A relevância institucional do estudo reside em sua contribuição para a gestão da custódia de mulheres no sistema penitenciário do Pará, considerando as especificidades sociais, culturais e regionais

da população analisada, em consonância com os princípios da Lei de Execução Penal. Do ponto de vista social, o artigo dialoga com as condições de vida das mulheres encarceradas, contribuindo para a compreensão das desigualdades que atravessam suas trajetórias e para a defesa da garantia de direitos no âmbito da execução penal. Ademais, a relevância acadêmica do trabalho está associada à escassez de pesquisas empíricas sobre o encarceramento feminino na Amazônia, especialmente com base em dados oficiais recentes.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, que apresenta o contexto, a questão-problema, os objetivos e a justificativa do estudo, o Capítulo 1 apresenta o contexto geral do tema da pesquisa, enquanto o Capítulo 2 descreve os procedimentos metodológicos adotados; o Capítulo 3 demonstra e discute os dados quantitativos relativos ao encarceramento feminino no Pará; e, por fim, as Considerações Finais sistematizam os principais achados e apontam reflexões decorrentes da análise realizada.

1. O CÁRCERE FEMININO: IMPRESSÕES INICIAIS

Fiorelli e Mangini (2010) conceituam prisão, ou estabelecimento penitenciário, como uma instituição de exclusão, produzida, mantida e desenvolvida com a finalidade de segregar, da sociedade, pessoas cujos comportamentos, potenciais ou manifestos, não se coadunam com as normas sociais e éticas predominantes.

Nessa perspectiva, Goffman (2001) define a prisão como uma instituição social organizada, destinada a pessoas que se encontram privadas de liberdade, separadas da sociedade e submetidas a uma vida supervisionada, sob administração rigorosa por determinado período. Segundo o autor, tais instituições assumem, entre outras funções, a tarefa de transformar pessoas consideradas criminosas em não criminosas.

Todavia, seu significado extrapola a mera contenção física, configurando-se como um espaço de controle social, no qual o corpo e o tempo das pessoas privadas de liberdade passam a ser administrados por um sistema que regula condutas e rotinas.

No contexto do encarceramento feminino, a prisão deveria assumir contornos específicos em relação ao ambiente destinado aos homens, uma vez que deve considerar particularidades como a de gestantes e lactantes. Trata-se de uma instituição destinada à custódia de mulheres condenadas à pena privativa de liberdade, bem como daquelas que aguardam julgamento, com a finalidade formal de manutenção da ordem social por meio do isolamento e da correção de condutas consideradas desviantes. Em tese, o cárcere feminino apresenta-se como um espaço voltado à responsabilização penal e à preparação para o retorno à vida em liberdade (Besen, 2018).

Estudos indicam que as mulheres privadas de liberdade, de modo recorrente, apresentam trajetórias de vida marcadas por múltiplas vulnerabilidades sociais. Conforme aponta Nhamposse (2024), são frequentes os relatos de pobreza, vínculos familiares fragilizados, perda precoce de responsáveis, baixa escolarização, acesso limitado a

políticas públicas e experiências reiteradas de violência, especialmente de natureza física e sexual - aspectos que, em certa medida, também podem estar presentes nas trajetórias masculinas.

No plano internacional, o Brasil é signatário das Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, conhecidas como Regras de *Bangkok* (CNJ, 2016). Esse instrumento normativo constitui o principal marco internacional voltado ao reconhecimento das especificidades do encarceramento feminino e ao enfrentamento da invisibilização das mulheres no sistema penal.

1.1 Estudos sobre mulheres encarceradas no Brasil: exemplos de pesquisas de perfilamento

Ribeiro, Martino e Duarte (2021) analisaram as condições de mulheres encarceradas pelo crime de tráfico de drogas no sistema penitenciário de Minas Gerais e concluíram que, embora exista um consenso entre operadores da segurança pública, do sistema penal e da justiça acerca da associação dessa prática criminosa à influência e à convivência com parceiros envolvidos em atividades ilícitas, os relatos obtidos por meio da escuta das mulheres privadas de liberdade revelam realidades socioeconômicas mais diversas e complexas.

Na Paraíba, especificamente no Centro de Reeducação Maria Júlia Maranhão, Santos *et al.* (2018), ao entrevistarem 219 mulheres privadas de liberdade, identificaram a predominância de mulheres pretas, com baixa escolaridade, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, solteiras e jovens, com idades entre 22 e 25 anos. Os autores também apontam que a maioria dessas mulheres foi presa por tráfico de drogas, muitas vezes em parceria ou sob influência de companheiros, embora não apresentassem registros criminais anteriores.

De acordo com Bilibio *et al.* (2016), no Brasil, as mulheres custodiadas em sistemas penais, em geral, são oriundas de camadas socialmente vulneráveis, frequentemente com vínculos familiares fragilizados, e são responsabilizadas por diferentes crimes, como furto, roubo, extorsão mediante sequestro, mas, principalmente, por tráfico de substâncias entorpecentes. Além disso, destacam que, para além da condição de autoras de infrações penais, essas mulheres também são frequentemente vítimas de múltiplas formas de violência. Mesma conclusão obtida na pesquisa de Grizente e Dantas (2018), com acréscimo de que são jovens e mães, esta última condição não sendo um item considerado na aplicação da pena das mulheres.

1.2 População feminina encarcerada na Amazônia

Na Amazônia brasileira, destaca-se a pesquisa de Alves (2018), realizada na Penitenciária Estadual Feminina de Rondônia (Penfem), que analisa o perfil das mulheres ali custodiadas. O estudo revela a predominância de mulheres jovens, oriundas de camadas socialmente vulneráveis, residentes em regiões periféricas e de raça/cor parda. Ademais, a autora evidencia fragilidades na garantia de direitos básicos,

indicando que essas mulheres, muitas vezes, deixam de expressar suas demandas por receio de agravamento das condições de custódia, o que contribui para sua invisibilização social.

Com o objetivo de analisar as condições socioeconômicas das mulheres privadas de liberdade no sistema penal do Acre, Fabrino e Portela (2023) constataram que, no período de 2020 a 2022, a maioria das mulheres encarceradas cumpria pena em regime fechado. O estudo identificou a predominância da faixa etária entre 18 e 24 anos, bem como de mulheres de raça/cor parda ou negra, com nível de escolaridade correspondente ao ensino fundamental incompleto. Observou-se, ainda, que a maior parte dessas mulheres foi condenada por tráfico de drogas, residia em regiões periféricas e não contava com apoio familiar significativo, o que, segundo os autores, pode contribuir para a reprodução dessa dinâmica social e penal no estado.

Em estudo sobre a população feminina custodiada em casas penais na Amazônia Legal, Mercês *et al*. (2025) observaram a predominância de mulheres pretas, com baixos níveis de escolaridades encarceradas por práticas de diferentes tipos de crimes, como homicídio e roubo qualificado, mas principalmente por tráfico de drogas. Os autores destacam a necessidade de implementação de políticas públicas direcionadas a esse público, bem como de ações que enfrentem os fatores sociais e econômicos associados ao envolvimento dessas mulheres com ilícitos penais.

Nesse sentido, Collyer (2024) acrescenta que, no Pará, além da predominância de mulheres pretas, destacam-se aquelas oriundas de territórios periféricos, que sofrem maior incidência de punição agravada por questões de gênero. No âmbito da Região Metropolitana de Belém, Corrêa *et al*. (2020) evidenciam a presença de condicionantes da criminalidade, tais como pobreza, desemprego e tráfico de drogas, realidade que também se estende a mulheres oriundas de municípios do interior do estado (Lima, 2020; Santos *et al*., 2025).

Uma problemática específica no contexto amazônico refere-se às mulheres indígenas privadas de liberdade. Guajajara (2020), em estudo realizado com três mulheres indígenas custodiadas em uma unidade prisional feminina em Boa Vista, Roraima, aponta que a condição de pertencimento a povos tradicionais frequentemente não é registrada nas estatísticas oficiais, o que intensifica a vulnerabilidade desse grupo, tornando-o mais suscetível à violação de direitos e a diferentes formas de violência institucional.

2. METODOLOGIA E MÉTODOS

No que se refere aos procedimentos técnicos, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa documental, uma vez que se baseia na seleção e análise de dados secundários relativos às mulheres custodiadas no sistema penal do Pará, conforme a classificação proposta por Gil (2008). Quanto à finalidade, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois busca, a partir das variáveis presentes na base de dados consultada, estabelecer o perfil socioeconômico e criminal dessas pessoas, de modo

a subsidiar análises que possam orientar a formulação e o aprimoramento de políticas públicas no âmbito da execução penal (Prodanov; Freitas, 2013).

No que concerne à abordagem, o estudo adota uma perspectiva quantitativa, a partir do levantamento e da análise de dados numéricos provenientes da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Pará (SEAP), obtidos por meio dos Relatórios de Informações Penais (Relipen), em consonância com Gil (2008). Essa abordagem permite a identificação de características específicas da população analisada (Creswell, 2010). Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, na medida em que se propõe a apresentar e analisar as particularidades socioeconômicas e criminais das mulheres custodiadas no sistema penal paraense.

O *lócus* da pesquisa corresponde ao estado do Pará, especificamente às unidades prisionais vinculadas à SEAP que mantêm sob custódia mulheres submetidas a medidas privativas de liberdade. As fontes de dados consistem nos registros quantitativos constantes nos relatórios Relipen, referentes ao período de 2023 e 2024, os quais possibilitaram a identificação das características da população feminina custodiada no estado. Ressalta-se, contudo, que o estudo, por se fundamentar em dados de natureza administrativa, apresenta limitações quanto à abrangência analítica, uma vez que uma compreensão mais aprofundada demandaria a realização de pesquisa de campo junto à população estudada.

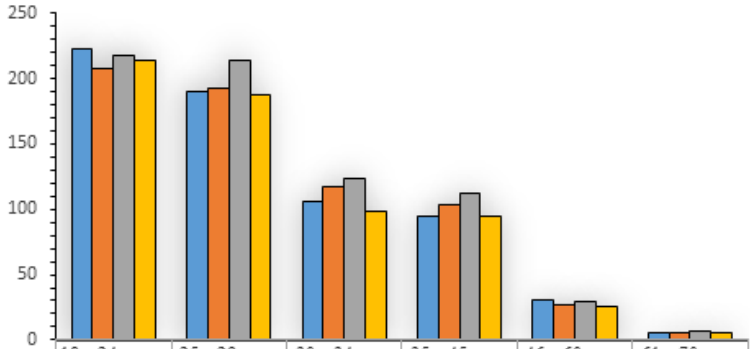
Por fim, para a apresentação e análise dos resultados, empregou-se a técnica de Estatística Descritiva, com base na utilização de medidas e representações gráficas, com o objetivo de sistematizar e visualizar os dados relativos ao perfil da população carcerária feminina no Pará (Bussab; Morettin, 2017).

3. DISCUSSÃO

Neste tópico, são analisados os dados dos Relatórios de Informações Penais (Relipen) referentes aos anos de 2023 e 2024. Apresentam-se os resultados obtidos na pesquisa, os quais, sempre que possível, são articulados à literatura acadêmica pertinente, acompanhados de breves discussões analíticas. Ao final da seção, procede-se a uma discussão geral dos achados.

Para a apresentação dos dados, utilizam-se figuras e representações gráficas, com o objetivo de facilitar a compreensão e a visualização das informações. As variáveis analisadas referem-se ao perfil socioeconômico e criminal das mulheres privadas de liberdade no sistema penal do Pará.

Figura 1 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no período de 2023 e 2024 por idade



	18 a 24 anos:	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 45 anos	46 a 60 anos	61 a 70 anos
2023 (1 semestre)	222	190	106	94	31	6
2023 (2 semestre)	207	193	117	103	27	6
2024 (1 semestre)	217	214	124	112	29	7
2024 (2 semestre)	214	187	98	95	26	5

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

A Figura 1 revela tendências consistentes na distribuição etária da população carcerária feminina ao longo do período analisado. De modo geral, as faixas etárias de 18 a 24 anos e de 25 a 29 anos concentram a maior parte das mulheres privadas de liberdade, com percentuais médios de 62,71% e 29,81%, respectivamente. Esses resultados reforçam achados de estudos nacionais (Santos *et al*., 2018) e pesquisas realizadas no contexto amazônico (Alves, 2018; Fabrino; Portela, 2023). As faixas etárias entre 30 e 45 anos apresentam oscilações, embora mantenham participação relevante, enquanto aquelas acima de 46 anos registram percentuais significativamente menores, com tendência à estabilidade ou redução.

Esses dados corroboram os apontamentos de Saraiva e Fontes (2025), que indicam que aproximadamente 43,5% das mulheres encarceradas encontram-se na faixa etária entre 18 e 34 anos, evidenciando a concentração de mulheres jovens no sistema prisional. Tal cenário pode estar associado a fatores como reduzida inserção no mercado de trabalho, baixa qualificação profissional e, em muitos casos, responsabilidades familiares precoces. Segundo os autores, essa predominância relaciona-se às vulnerabilidades estruturais e à maior exposição a situações de risco no período de transição para a vida adulta.

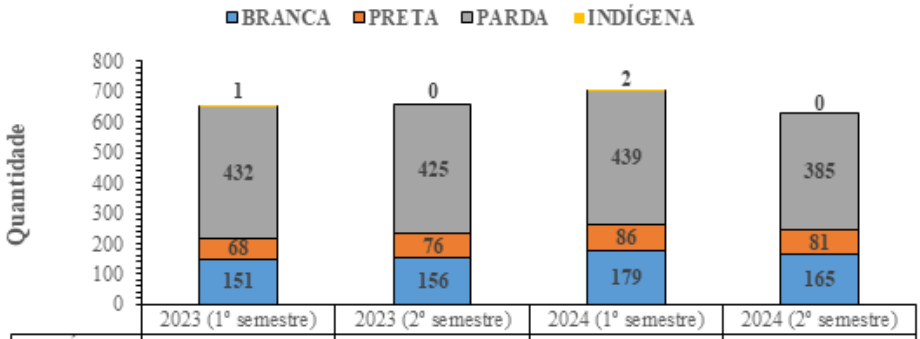
De forma complementar, Santos (2021) observa que a faixa etária predominante entre mulheres privadas de liberdade corresponde ao grupo de 18 a 24 anos (25,22%), seguida pelas faixas de 35 a 49 anos (22,66%) e de 25 a 29 anos (22,11%). Esses dados indicam que 47,33% das mulheres encarceradas possuem até 29 anos.

Dados do Infopen Mulheres (2018) apontam que a probabilidade de encarceramento de mulheres entre 18 e 29 anos é quase três vezes superior àquela observada entre mulheres com mais de 30 anos, reforçando a predominância de uma população prisional marcadamente jovem. Conforme destaca Santos (2021), essa tendência tem se mantido

ao longo dos últimos anos, tanto no encarceramento feminino quanto no masculino.

Dessa forma, os dados do Relipen de 2023 e 2024, aliados à literatura especializada, evidenciam que a maioria das mulheres privadas de liberdade no Pará possui até 29 anos de idade.

Figura 2 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no período de 2023 e 2024 por raça/etnia



	2023 (1° semestre)	2023 (2° semestre)	2024 (1° semestre)	2024 (2° semestre)
INDÍGENA	1	0	2	0
PARDA	432	425	439	385
PRETA	68	76	86	81
BRANCA	151	156	179	165

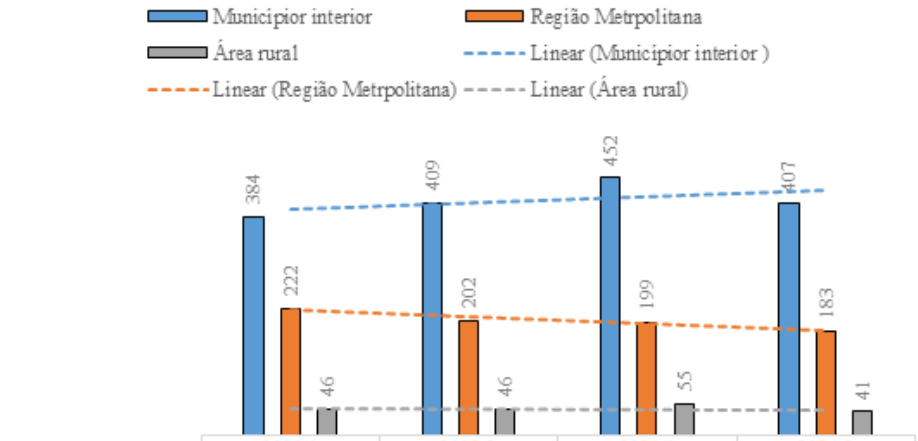
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

A Figura 2 demonstra que a população parda é predominante no cárcere feminino paraense, com percentual médio de 63,53% nos dois anos analisados. Em seguida, aparecem as mulheres brancas (29,09%) e pretas (11,74%). Esses resultados refletem a realidade amazônica, marcada por intensa miscigenação, na qual a população parda é majoritária (Alves, 2018), sem desconsiderar a presença significativa de mulheres pretas, conforme apontado por estudos correlatos (Fabrino; Portela, 2023; Santos *et al*., 2018).

Estudo realizado em Recife apresenta resultados semelhantes, identificando predominância de mulheres pardas (73,2%), seguida por mulheres pretas (12,5%). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) agrupa as categorias preta e parda sob a denominação “negros”, o que evidencia a expressiva presença de mulheres negras no sistema prisional. Nessa mesma direção, dados do Infopen indicam que 67% das mulheres encarceradas no país são negras (Borges *et al*., 2018).

Dessa forma, observa-se que o Pará, na Região Norte, e o Pernambuco, na Região Nordeste, apresentam padrões semelhantes no que se refere à composição racial da população carcerária feminina, com predominância de mulheres pardas, seguidas pelas mulheres brancas, notabilizando a centralidade da questão racial na análise do encarceramento feminino no Brasil.

Figura 3 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no período de 2023 e 2024 por local de procedência



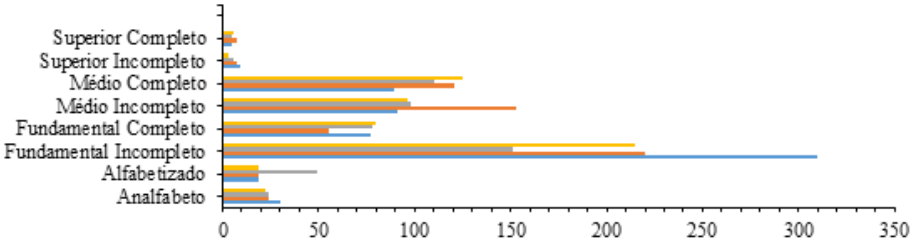
	2023/1	2023/2	2024/1	2024/2
Município interior	384	409	452	407
Região Metrpolitana	222	202	199	183
Área rural	46	46	55	41

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

Com relação à procedência, a Figura 3 demonstra que a maioria das mulheres privadas de liberdade é oriunda de municípios do interior, com média de 62,39% no período analisado (Lima, 2020). A região metropolitana apresenta percentual médio de 30,48%, enquanto a zona rural corresponde a uma parcela menor, com média de 7,10%.

Esses dados indicam uma interiorização do perfil das mulheres encarceradas. Ressalta-se, contudo, a limitação de referência teórica específica sobre essa variável, sem a maior parte dos estudos voltada à distinção entre áreas centrais e periféricas urbanas. Exemplificam essa abordagem as pesquisas de Alves (2018), em Rondônia; Fabrino e Portela (2023), no Acre; e Collyer (2024), no Pará.

Figura 4 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no ano de 2023 por nível de escolaridade



	Analfabeto	Alfabetizado	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Médio Incompleto	Médio Completo	Superior Incompleto	Superior Completo
2024/2	22	19	215	80	96	125	3	6
2024/1	24	49	151	78	98	110	6	5
2023/2	24	19	220	55	153	121	7	7
2023/1	30	19	310	77	91	89	9	5

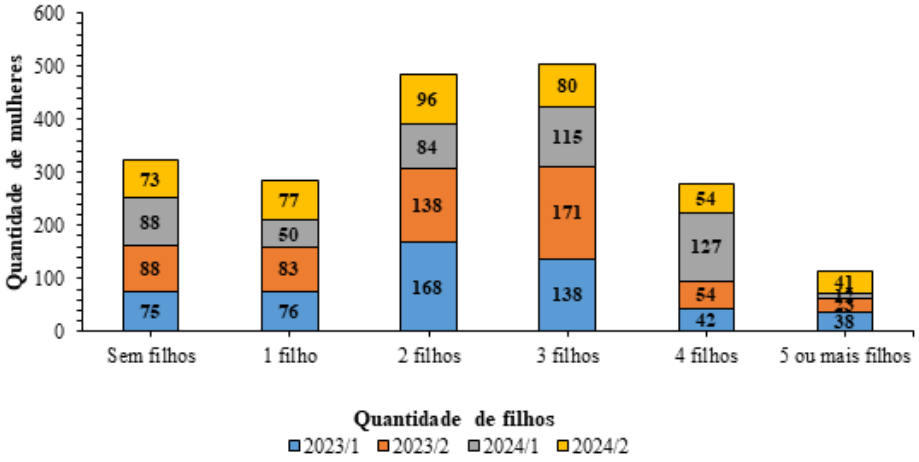
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

Os dados apresentados na Figura 4 indicam que o nível de escolaridade predominante é o ensino fundamental incompleto (37,78%), resultado semelhante ao observado por Fabrino e Portela (2023) no Acre, seguido pelo ensino médio incompleto (19,07%) e pelo ensino médio completo (19,48%). Somados, os níveis de ensino médio representam cerca de 38,55% da população analisada.

Esses resultados corroboram estudos que apontam a predominância de baixa escolarização entre mulheres privadas de liberdade (Santos *et al*., 2018; Santos, 2021). Segundo Santos (2021), cerca de 44,42% dessas mulheres possuem apenas o ensino fundamental incompleto, 15,27% o ensino médio incompleto e 14,48% o ensino médio completo, enquanto apenas 1,46% alcançaram o ensino superior completo. Quando comparados à população brasileira em geral (PNAD, 2017), evidenciam concentração em níveis educacionais mais baixos, reforçando a relação entre desigualdades estruturais e encarceramento.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 assegura o direito à educação a todas as pessoas, inclusive àquelas privadas de liberdade em cumprimento de determinação judicial. De igual modo, a Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), em seu art. 17, estabelece que a assistência educacional compreende tanto a instrução escolar quanto a formação profissional da pessoa presa (Fontoura, 2023 *apud* Silva, 2019, p. 73).

Figura 5 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no período de 2023 e 2024 por quantidade de filhos



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

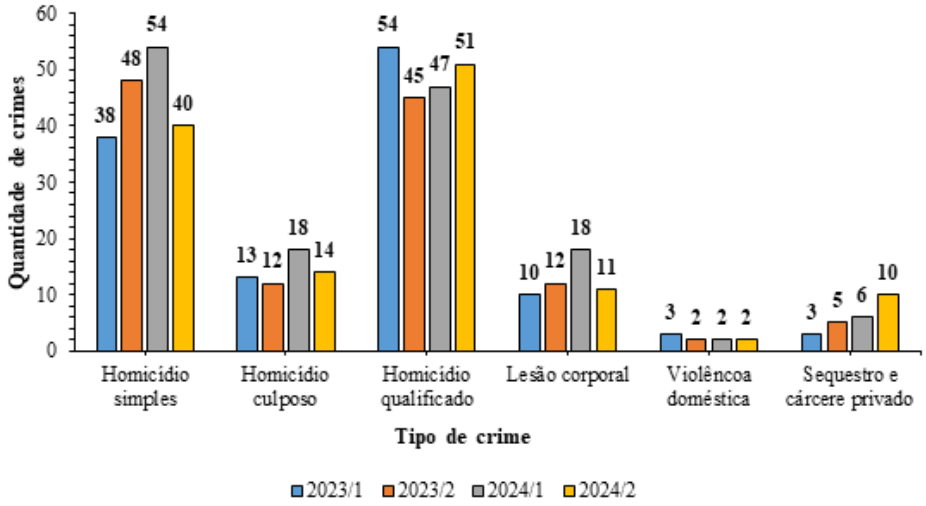
Em relação à quantidade de filhos, os dados apresentados na Figura 5 indicam que a maior parte das mulheres privadas de liberdade possui entre dois e três filhos. Em média, 27,40% declararam ter dois filhos e 22,35% três filhos. Em seguida, aparecem aquelas com um filho (16,22%) e as que não possuem filhos, com média de 15,66%.

Esses resultados dialogam com os achados de Oliveira (2024), que aponta a maternidade como um aspecto central no contexto do encarceramento feminino, uma vez que aproximadamente 74% das mulheres presas são mães. Esse percentual é superior ao observado entre os homens privados de liberdade, dos quais cerca de 53% são reconhecidos como pais em registros civis. Ademais, dados do Infopen indicam que essas mulheres, em sua maioria, exercem papel relevante na manutenção do núcleo familiar. Com a privação de liberdade, ficam impedidas de exercer o cuidado direto dos filhos, que passam, em muitos casos, a ser assistidos por avós, tias ou outras redes de apoio, evidenciando reconfigurações nos vínculos familiares e impactos sociais significativos decorrentes da prisão materna.

De forma complementar, dados do Sisdepen (2022) indicam que, no Brasil, havia 791 crianças, filhas de mulheres privadas de liberdade, vivendo com suas mães em unidades prisionais. A maior parte delas possuía mais de três anos de idade (64,85%), sendo menor a incidência na faixa etária de seis meses a um ano. No mesmo período, registraram-se 93 mulheres lactantes e 164 gestantes e/ou parturientes.

Diante desse cenário, observa-se que a presença elevada de mulheres encarceradas com filhos demanda atenção específica (Grizente; Dantas, 2018), uma vez que, pela tenra idade das crianças, há necessidade de proximidade das mães. A separação decorrente da privação de liberdade pode gerar distanciamento afetivo, fragilização dos vínculos familiares e impactos sociais e emocionais relevantes, com possíveis repercussões no desenvolvimento psicológico dessas crianças ao longo do tempo.

Figura 6 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no primeiro e segundo semestre do ano de 2023 e 2024 por crimes de maior incidência contra a pessoa

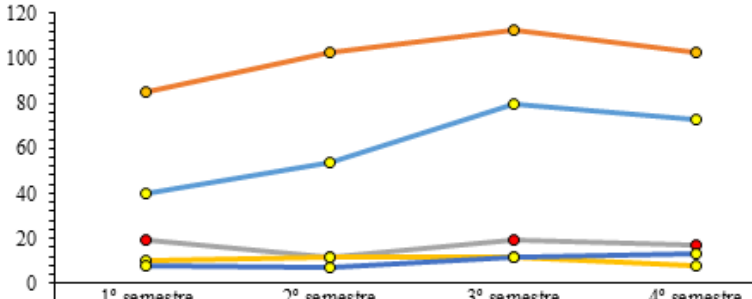


Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

A análise dos dados apresentados no gráfico referente aos crimes contra a pessoa evidencia que, nos anos de 2023 e 2024, há predominância de crimes letais intencionais entre aqueles praticados por mulheres. O homicídio qualificado corresponde, em média, a 38,03% do total, seguido do homicídio simples, com 34,75%. Embora essas duas tipificações somem aproximadamente 73%, é importante destacar que os percentuais dizem respeito exclusivamente aos crimes contra a pessoa, não sendo comparáveis a outras categorias penais. Ainda assim, os dados convergem com os resultados apresentados por Mercês *et al*. (2025), no período de 2020 a 2025, e indicam uma maior incidência de casos classificados como homicídios no contexto analisado, o que merece atenção do ponto de vista analítico.

Em contraponto, Martil (2018), com base em dados do PEFMP referentes a 2016, apontou que o crime de homicídio representava apenas 6% das infrações cometidas por mulheres, com predominância de delitos contra o patrimônio, como furto, roubo, estelionato e receptação. Esses achados sugerem que, de modo geral, a maior parte das mulheres não estava envolvida em crimes violentos contra a pessoa, corroborando a realidade observada em âmbito nacional (Bilibio *et al*., 2016).

Figura 7 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no ano de 2024 por crimes de maior incidência contra o patrimônio



	1° semestre	2° semestre	3° semestre	4° semestre
Furto Simples	40	54	80	73
Roubo	85	103	113	103
Latrocínio	19	12	19	17
Estelionato	10	12	12	8
Receptação	8	7	12	13

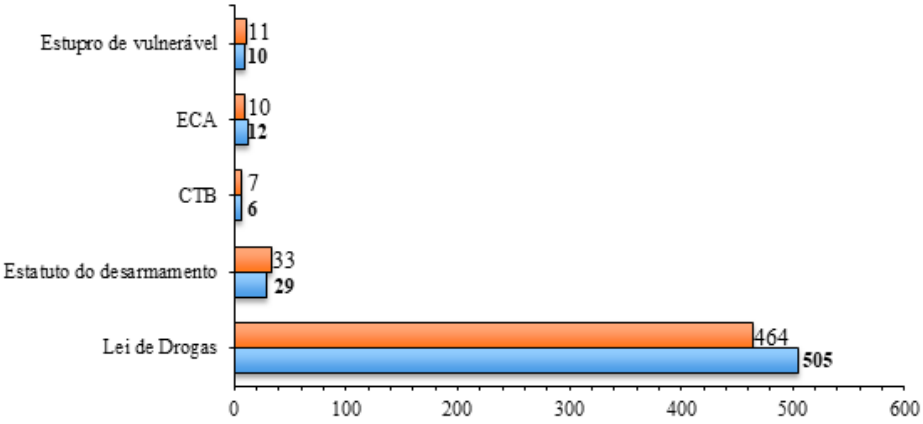
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

A análise dos dados, a partir de médias percentuais dos crimes cometidos ao longo dos dois anos, evidencia a predominância de delitos contra o patrimônio, com destaque para o roubo, que representa 50,5% do total de registros. Em seguida, aparece o furto simples, com 30,88%. Esses resultados indicam um padrão recorrente de atuação, possivelmente associado a fatores socioeconômicos, contextos de vulnerabilidade social e reincidência (Nhamposse, 2024; Fabrino; Portela, 2023). Os achados também dialogam com a dinâmica criminal identificada por Mercês *et al*. (2025), em estudo realizado na Amazônia Legal no período de 2023 a 2024.

Nessa mesma direção, Martil (2018) aponta que os crimes contra o patrimônio apresentam participação relevante entre as mulheres privadas de liberdade, sendo o roubo responsável por 12%, o furto por 12%, o estelionato por 2% e a receptação por 7%, totalizando 33%. Esses delitos configuram o segundo grupo de crimes mais recorrentes, ficando atrás apenas do tráfico de drogas, que corresponde a 50% dos casos.

Torres (2017, p. 170), com base em dados do Infopen, destaca que, entre os crimes contra o patrimônio, 270.818 foram praticados por homens e 7.991 por mulheres. Esses dados indicam, que, embora haja participação feminina neste tipo penal, ele não se configura como predominante quando comparado a outras modalidades delitivas, especialmente o tráfico de drogas, apontado como o principal fator associado ao crescimento do encarceramento feminino no país.

Figura 08 – Mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Pará no ano de 2024 por crimes conforme legislações penais específicas



	Lei de Drogas	Estatuto do desarmamento	CTB	ECA	Estupro de vulnerável
2024/2	464	33	7	10	11
2023	505	29	6	12	10

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Relipen (2026).

Com base nas médias apresentadas na Figura 9, observa-se que os crimes relacionados à Lei de Drogas predominam de forma expressiva nos anos de 2023 e 2024. Em 2023, registrou-se média de 505 ocorrências e, em 2024, média de 464, o que corresponde a 89,14% do total dos crimes analisados, percentual significativamente superior aos demais tipos penais.

As demais infrações apresentam incidência bastante reduzida, como aquelas previstas no Estatuto do Desarmamento (5,70%), no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (1,20%), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (2,20%), e o crime de estupro de vulnerável, com média de 1,30%, todas com número de registros inferior a 70 ocorrências no período analisado.

Torres (2017, p. 172), com base em dados do Infopen, aponta que o tráfico de drogas constitui o principal fator associado ao encarceramento feminino no Brasil, alcançando 62% das mulheres privadas de liberdade, enquanto, entre os homens, esse percentual é de aproximadamente 26% das condenações. A autora destaca, ainda, que os delitos cometidos por mulheres apresentam especificidades, sendo, em sua maioria, crimes que não envolvem o emprego direto de violência.

No que se refere aos crimes previstos na Lei de Drogas, Torres (2017) observa que, frequentemente, envolvem pequenas quantidades de entorpecentes e que muitas mulheres são inseridas nesse contexto por influência de parceiros afetivos, como maridos ou namorados, realidade também identificada em pesquisas realizadas em outras unidades da federação (Ribeiro; Martino; Duarte, 2021; Santos *et al*., 2018). Ademais, parcela significativa dessas mulheres é composta por mães de filhos menores, o que amplia os impactos sociais decorrentes da privação de liberdade.

Observa-se, ainda, que grande parte das mulheres envolvidas com o tráfico de entorpecentes atua em funções de maior risco e menor remuneração, especialmente no transporte de drogas. Nesses casos, são frequentemente utilizadas como “mulas”, isto é, responsáveis por transportar a substância ilícita, inclusive por meio da ingestão, prática que acarreta elevados riscos à saúde, como a possibilidade de intoxicação ou overdose.

Santos (2021), ao abordar a atuação feminina no tráfico de drogas, retoma a pesquisa de Zaluar (1993), segundo a qual 50% das mulheres entrevistadas relataram exercer funções secundárias ou subalternas nesse tipo de atividade. Embora não ocupem, majoritariamente, posições de liderança, muitas desempenham papéis relevantes no transporte e na comercialização direta de entorpecentes. Contudo, conforme observa Melo (2018), tem-se identificado, especialmente na América Latina, um movimento de ampliação da participação feminina em posições de maior protagonismo nas organizações criminosas, com mulheres assumindo, de forma crescente, funções de comando nesses contextos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa, em consonância com a literatura especializada, indicam a predominância de um perfil predominante entre as mulheres encarceradas: jovens com até 29 anos, majoritariamente pretas e pardas, com baixa escolaridade, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, muitas delas mães solos e oriundas, em grande parte, de municípios do interior. Observa-se, ainda, que parcela significativa dessas mulheres foi condenada por crimes relacionados ao tráfico de drogas, frequentemente em funções de menor hierarquia, como o transporte ou comércio em pequena escala, além de apresentarem acesso limitado a serviços de saúde, assistência social e defesa técnica adequada.

O perfil educacional identificado revela forte concentração nos níveis mais baixos de escolarização, o que reforça a relevância de políticas públicas voltadas à educação de jovens e adultos, bem como de iniciativas que favoreçam a permanência e a conclusão da educação básica.

Os dados analisados sugerem que o crescimento do encarceramento feminino está associado a múltiplos fatores, entre eles desigualdades econômicas, sociais e regionais, dificuldades de inserção no mercado de trabalho, trajetórias educacionais interrompidas e contextos relacionais que, em determinados casos, contribuem para o envolvimento com dinâmicas criminais.

Diante desse cenário, destaca-se a relevância de ações preventivas por parte do poder público, com foco na redução das desigualdades socioeconômicas, com especial atenção aos municípios do interior. Ressalta-se, nesse sentido, a importância da articulação entre diferentes atore institucionais - como prefeituras, instituições de ensino, serviços socioassistenciais, órgãos de segurança pública e setor produtivo - para o desenvolvimento de estratégias voltadas à qualificação profissional e à ampliação de oportunidades para mulheres jovens,

contribuindo para a construção de trajetórias sociais mais estáveis e a redução de situações de vulnerabilização social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Hellen Virginia da Silva. Quem são as mulheres encarceradas na penitenciária estadual feminina de Rondônia? Uma análise de gênero sobre o perfil da população carcerária feminina. **Revista Formação** *(online),* Presidente Prudente, v.25, n.45, p. 231-250, 2018.

BESEN, Tainara Regina. **Centro Feminino de Reintegração Social - São José: uma alternativa para o Sistema Prisional**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

BILIBIO, Gabrielli Dall Molin; BITENCOURT, Camila Barboza; BRUM, Eduarda Martins de; CORREA, Julia Batista; FAVERO, Itauana Benachio; FLORES Karine de Rocha; LOPES, Vitória de Fátima Barros; OLIVEIRA, Aline Cristina de; ROESLER, Gabriele Maidana; SILVA, Nicole Soares da; SOUTO, Raquel Buzatti Souto. Mulheres encarceradas: a realidade das mulheres nos presídios brasileiros. **Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão**, Cerro Largo, 2016, v.4, n.1, p. 392-403.

BORGES, Angélica Pereira; ARENHARDT, Karlin; TERÇAS, Ana Claudia Pereira; CABRAL, Juliana Fernandes; LUCIETTO, Grasiele Cristina; NASCIMENTO, Vagner Ferreira do; SILVA, Rondinele Amaral da; GLERIANO, Josué Souza. Perfil socioeconômico e sexual de mulheres privadas de liberdade. **Revista de Enfermagem UFPE**, Recife, v. 12, n. 7, p. 1978–1985, 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais Diretoria de Inteligência Penitenciária. **Relipen: levantamento de informações penitenciárias: 14º ciclo - Período de referência: janeiro a junho de 2023**. Brasília, DF: Senappen, 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Inteligência Penitenciária. **Relipen: levantamento de informações penitenciárias: 15º ciclo – período de referência: julho a dezembro de 2023**. Brasília, DF: Senappen, 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Inteligência Penitenciária. **Relipen: levantamento de informações penitenciárias: 15º ciclo - período de referência: janeiro a junho de 2024**. Brasília, DF: Senappen, 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Inteligência Penitenciária. **Relipen: levantamento de informações penitenciárias: 15º ciclo - período de referência: julho a dezembro de 2024**. Brasília, DF: Senappen, 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Inteligência Penitenciária. **Relipen: levantamento de informações penitenciárias: 16° ciclo - período referência de janeiro a junho de 2024.** Brasília, DF: Senappen, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/LeVM>. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Inteligência Penitenciária. **Relipen: levantamento de informações penitenciárias: 18° ciclo - período de referência de janeiro a junho de 2025.** Brasília, DF:

Senappen, 2025. Disponível em:< https://shre.ink/LeVg>. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Inteligência Penitenciária. **Base de dados janeiro a junho** *[online]*. Disponível em:< https://shre.ink/LeVB>. Acesso: 05 ago. 2025.

BUSSAB, Wilton O.; MORETTIN, Pedro A. **Estatística Básica.** 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

COLLYER, Cristina Sandoval. Tendências neoliberais na política criminal e direitos humanos: neopunitivismo e encarceramento de mulheres na Amazônia, estado do Pará. In: Seminário Internacional em Direitos e Sociedade, **Anais**, v.6, 2024. Disponível:< https://shre.ink/LeVT>. Acesso: 20 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras**. Brasília, DF: CNJ, 2016.

CORRÊA, Margarethe de Freitas; CHAVES, Andréa Bittencourt Pires; ALMEIDA, Silvia dos Santos de; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares. Mulheres na Prisão: dinâmica do encarceramento feminino na região metropolitana de Belém –Pará -Brasil*.* ***Research, Society and Development***, Vargem Grande Paulista, v.9, n.8, p.1-26, 2020.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed., Porto Alegre: Artmed, 2010.

FABRINO, Mônica Carvalho; PORTELA, Daniel Araújo. Uma análise sobre o perfil socioeconomico das mulheres encarceradas no estado do Acre. **Revista Jurídica do MPAC**, Rio Branco, v. 3, n. 1, p.119-146, 2023.

FIORELLI, José Osmir; MANGINI, Rosana Cathya Ragazzoni. **Psicologia Jurídica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FONTOURA**,** Ivete de Oliveira. **Mulheres no cárcere**: encarceramento feminino e as desigualdades educacionais, de gênero, raça e classe. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Planalto Catarinense. Lages, 2023.

GUAJAJARA, Maria Judite da Silva Ballerio. **Mulheres indígenas**: gênero, etnia e cárcere. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

GIL, Antônio Carlos, **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

GRIZENTE, Ivaneide Nunes Paulino; DANTAS, Regina Maria Macedo Costa. As Mulheres nas Prisões Brasileiras: algumas considerações. **Revista Scientiarum História**, Rio de Janeiro, v.1, e211, p.1-8, 2018.

LIMA, Ildean Lopes. **Mulheres Presas e o Trabalho na Cooperativa Social de Trabalho Arte Feminina Empreendedora**. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

MARTIL, Daiana Maturano Dias. **Despachos x ecrachos**: As representações sociais do encarceramento feminino. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MERCÊS, Frederico Silva das; BARROS, Ismael da Silva; CRUZ, Jéssica Gonçalves; SANTOS, Jorge Fabrício dos; ALMEIDA, Silvia dos Santos de; SILVA, Walesson Gomes da. Entre as Grades e a Floresta: a prisão de mulheres na Amazônia Legal em tempos de sustentabilidade. ***IOSR Journal***

Of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS), [S.l.], v.30, n.12, p.71-82, 2025.

NHAMPOSSE, Dajavante Joaquim Raul. **Factores psicológicos associados a reincidência criminal das mulheres**: Estudo de caso do Estabelecimento Penitenciário Especial para Mulheres de Ndlavela. Monografia (Licenciatura em Psicologia Social e Comunitária) - Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2024.

OLIVEIRA. Jullya Vieira de. **Mulheres Encarceradas**: Uma Análise Do Sistema Prisional Feminino No Brasil. Monografia (Curso de Bacharelado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2024.

O LIBERAL. Pesquisa: Pará tem número de mulheres presas abaixo da média. **O liberal**, 16 de jun. 2016. Disponível em:< https://shre.ink/LeV1>. Acesso em: 05 ago. 2025.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO, Ludmila; MARTINO, Natalia; DUARTE, Thais Lemos. Antes das grades: perfis e dinâmicas criminais de mulheres presas em Minas Gerais. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.36, n.2, p.639-667, 2021.

SANTOS. Mary Bispo dos. **O crescimento do encarceramento feminino no brasil e suas repercurssões no estado da Bahia**: vulnerabilidade social e o papel da midia na divulgação da mulher infratora. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade do Minho, Braga, 2021.

SANTOS, Wallison Pereira dos; FREITAS, Fernanda Beatriz Dantas de; LIMA, Gigliola Marcos Bernardo de; FARIAS NETO, André Pereira de. Perfil de mulheres sob privação de liberdade: aspectos sociodemográficos, ocupacionais e criminais resumo. **Revista de Ciências da Saúde Nova Esperança**, João Pessoa, v.16, n.1, p.74-81, 2018.

SANTOS, Jorge Fabricio dos; CHAGAS, Clay Anderson Nunes; MIRANDA, Wando Dias; REIS NETTO, Roberto Magno. Trabalho no cárcere feminino: análise do perfil das mulheres custodiadas no sistema penitenciário do Estado do Pará no período de 2019 a 2022. p. 260-279. *In*: CARVALHO JUNIOR, José Gracildo de; MELLO, César Maurício de Abreu; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares; ALMEIDA, Silvia dos Santos de; ARAÚJO, Adrilayne dos Reis; LIMA, Vera Lúcia de Azevedo (Orgs.). **Segurança pública:** o contexto da criminalidade versus as ferramentas de repressão.v.1. Belém: Editora Acadêmica de Segurança Pública, 2025.

SARAIVA. Eduardo de Oliveira; FONTES. Márcia Barroso. As Faces do Encarceramento Feminino no Brasil: Um olhar baseado em dados do Sisdepen. **REVES - Revista Relações Sociais**, Viçosa, v. 08, n. 01, p. 1-17, 2025.

TORRES. Maria Adriana da Silva. Mães encarceradas: a efetividade dos direitos humanos na perspectiva de gênero no cenário prisional brasileiro. **Juris – Revista da Faculdade de Direito**, Rio Grande, v.30, n.2, p. 163-198, 2020.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

HISTÓRIA DAS PRISÕES NO BRASIL: DO SURGIMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

HISTORY OF PRISONS IN BRAZIL: FROM THEIR EMERGENCE TO THE STATE OF UNCONSTITUTIONAL AFFAIRS

Submetido em: 27/08/2025 - **Aceito** em: 14/05/2026

LUCAS LOPES DE CARVALHO[1]

RESUMO

A pesquisa analisa a trajetória histórica e os principais desafios do sistema prisional brasileiro, com o objetivo de compreender as circunstâncias que culminaram no reconhecimento do denominado "Estado de Coisas Inconstitucional", caracterizado por violações sistemáticas de direitos fundamentais. O estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, examinando obras de referência do Direito Penal e da Criminologia, documentos oficiais, relatórios institucionais e decisões judiciais, com destaque para a ADPF nº 347. A análise percorre a evolução das prisões no Brasil desde o período colonial até a contemporaneidade, evidenciando a consolidação do encarceramento como principal forma de punição penal. Os resultados indicam que a crise prisional decorre de fatores estruturais persistentes, como a superlotação, a precariedade das condições de custódia e as limitações à reinserção social, revelando a histórica incapacidade do Estado em assegurar a efetividade da execução penal nos parâmetros constitucionais.

Palavras-chave: Sistema Prisional. Estado de Coisas Inconstitucional. Políticas Penais.

ABSTRACT

The research analyzes the historical trajectory and the main challenges of the Brazilian prison system, aiming to understand the circumstances that led to the recognition of the so-called "Unconstitutional State of Affairs," characterized by systematic violations of fundamental rights. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic review and documentary analysis, examining leading works in Criminal Law and Criminology, official documents, institutional reports, and judicial decisions, with particular emphasis on ADPF No. 347. The analysis traces the evolution of prisons in Brazil from the colonial period to contemporary times, highlighting the consolidation of incarceration as the primary form of criminal punishment. The findings indicate that the prison crisis stems from persistent structural factors, such as overcrowding, precarious custodial conditions, and limitations on social reintegration, revealing the State's historical inability to ensure the effective enforcement of criminal penalties in accordance with constitutional standards.

Keywords: *Prison System. Unconstitutional State of Affairs. Criminal Policy.*

1 Graduação em Direito (Uniasselvi) e em Administração (Unicesumar). Especialização em Gestão do Sistema Prisional; Gestão da Segurança Pública; Gestão Pública; Gestão de Pessoas e Liderança. Atua como agente de polícia judiciária na Polícia Civil do Paraná. **E-MAIL**: lucaslopesc@live.com. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0005-9089-1621.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

INTRODUÇÃO

A compreensão da origem das prisões e de suas repercussões na segurança pública brasileira exige uma análise histórica que remonta ao período colonial, marcado por fragilidades institucionais e insegurança jurídica.

Desde os primórdios da vida em sociedade, a necessidade de regulação das condutas levou à criação de normas e à consolidação do contrato social, no qual a limitação da liberdade individual passou a legitimar a pena privativa de liberdade como principal forma de sanção penal.

A presente pesquisa analisa a formação histórica do sistema prisional brasileiro e os desafios atuais, com destaque para o reconhecimento, em 2023, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), que evidencia falhas estruturais graves com reflexos diretos na segurança pública.

O estudo delimita-se à análise dos problemas do sistema penal brasileiro, considerando dispositivos constitucionais, infralegais e normas internacionais, especialmente aquelas relacionadas aos direitos humanos. Para tanto, investiga-se a evolução do sistema prisional no país e seu papel como instrumento de segurança pública, examinando-se, ainda, a superlotação carcerária, a privatização de presídios, as condições precárias das unidades, os desafios da reintegração social e a violação da dignidade da pessoa humana.

Atualmente, o sistema apresenta *déficit* superior a 28% em sua capacidade, com mais de 701 mil pessoas privadas de liberdade (PPL), frequentemente mantidas em locais que abrigam, de forma conjunta, pessoas em prisão provisória e pessoas já condenadas. O Brasil ocupa a terceira posição mundial em população prisional, atrás apenas dos Estados Unidos e da China.

Este artigo, decorrente de um recorte da monografia “Desafios Contemporâneos no Âmbito do Sistema Prisional Brasileiro: Estado de Coisas Inconstitucional e Efeitos na Segurança Pública”, busca compreender as origens históricas das prisões no Brasil, as bases que as sustentaram, as condições atuais do sistema penal e impactos sobre a criminalidade. O estudo também examina os fatores que contribuíram para o reconhecimento pelo STF da situação de ECI no sistema prisional, conforme discutido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

O estudo foi desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e análise documental, adotando-se abordagem qualitativa. Fundamenta-se em obras de referência do Direito Penal, da Criminologia e das Ciências Sociais, bem como em documentos oficiais, relatórios governamentais (Senappen, CNPCP e Infopen), decisões judiciais — com destaque para a ADPF nº 347 — e legislações pertinentes, como a Constituição Federal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal.

O levantamento bibliográfico abrangeu o período de 2000 a 2025, utilizando descritores relacionados ao sistema prisional brasileiro, à execução penal, à crise carcerária, aos direitos humanos e ao Estado de Coisas Inconstitucional, em bases como Google Acadêmico, SciELO, Periódicos CAPES, BDTD, além de plataformas institucionais do STF, do CNJ, do Depen e de legislação oficial.

Do total de 152 trabalhos inicialmente identificados, após análise de títulos e resumos, foram selecionados 47 estudos considerados diretamente pertinentes ao objeto da pesquisa, incluindo artigos científicos, dissertações, teses, relatórios oficiais e documentos legais.

O método adotado permitiu identificar permanências históricas, rupturas normativas e os principais fatores que contribuíram para a atual crise estrutural do sistema prisional brasileiro.

2. SISTEMA PENAL BRASILEIRO: DESAFIOS ATUAIS E PROBLEMAS ANTIGOS

Antes da colonização portuguesa, o território que viria a constituir o Brasil era habitado por diversos povos indígenas, cujas práticas punitivas não exerceram influência direta sobre a legislação aplicada posteriormente no período colonial.

Com a colonização, houve a imposição do direito português, amplamente transplantado para o Brasil, marcado por resquícios de vingança privada e por um forte caráter punitivo. A organização inicial em capitanias hereditárias conferiu amplos poderes aos donatários, o que resultou em significativa descentralização administrativa e em arbitrariedades no exercício do poder penal.

Diante das limitações e inconstâncias desse modelo, consolidou-se a necessidade de um sistema jurídico centralizado, materializado nas Ordenações do Reino — Afonsinas, Manuelinas e Filipinas — que passaram a regular o direito penal e estruturar as primeiras formas de encarceramento no Brasil colonial.

2.1 Ordenações Afonsinas

Promulgadas durante o reinado de Dom Afonso V (1447–1521), as Ordenações Afonsinas constituíram o primeiro grande compêndio legislativo português e serviram de modelo para as ordenações posteriores. No entanto, não tiveram aplicação prática no Brasil, em razão da ampla autonomia dos donatários responsáveis pela administração das capitanias hereditárias.

Como observam Zaffaroni *et al.* (2003), tratava-se de uma compilação de leis régias, canônicas, romanas e germânicas, marcada pelo uso arbitrário da tortura, pela criminalização de crenças e comportamentos e pela aplicação abusiva da pena de morte. Ainda que pouco aplicadas na colônia, encontravam-se formalmente em vigor à época do chamado “descobrimento” e, por essa razão, inauguraram juridicamente a ordem normativa no território que viria a constituir o Brasil.

2.2 Ordenações Manuelinas

Publicadas em 1521, durante o reinado de Dom Manuel I, as Ordenações Manuelinas substituíram as Afonsinas e permaneceram em vigor até 1603. Atualizaram normas jurídicas e buscaram maior sistematização, mantendo-se, contudo, como um dispositivo típico do Direito Medieval, ao combinar elementos de religião, moral e direito.

Tiveram aplicação limitada no território brasileiro, uma vez que coexistiram com a prática autoritária dos donatários, que exerciam o poder punitivo de acordo com interesses particulares (Zaffaroni *et al.*, 2003).

2.3 Ordenações Filipinas

Promulgadas em 1603, durante a União Ibérica e sob o reinado de Felipe II, as Ordenações Filipinas tiveram como principal objetivo unificar a aplicação da justiça em todos os territórios controlados pela Coroa Portuguesa (Motta, 2011). Permaneceram em vigor no Brasil até 1830, inclusive após a Independência, e, diferentemente das ordenações anteriores, foram efetivamente aplicadas, consolidando-se como eixo do sistema penal colonial.

O Livro V, dedicado ao direito criminal, previa penas severas e desproporcionais, como morte cruel, mutilações, açoites, degredo, confisco e punições humilhantes. Foi também nesse período que se instituiu o degredo do Brasil como destino para pessoas condenadas em Portugal, configurando o país como um verdadeiro presídio de degredados.

Apesar de sua longa vigência, as Ordenações Filipinas foram alvo de críticas por institucionalizarem desigualdades, uma vez que as penas variavam conforme o sexo e a posição social da pessoa condenada, sendo mais brandas para as elites e mais cruéis para as camadas populares.

Além disso, inexistia a preocupação com a reintegração social, a prevenção de novos delitos ou com a reincidência das PPL. O objetivo da punição não era transformar a pessoa infratora ou reintegrá-la à sociedade, mas sim restaurar a ordem. O crime era concebido como um débito para com a coletividade, e a pena, ainda que severa ou desproporcional, funcionava como forma de quitação desse débito. Assim, privilegiava-se a reposição imediata do equilíbrio social, uma vez que o delito era interpretado como uma violação que exigia reação rápida e exemplar para a manutenção da autoridade e da estrutura vigente (Foucault, 2014).

As Ordenações Filipinas contribuíram para a consolidação do imaginário punitivista no Brasil, estabelecendo as bases de um modelo penal centrado na repressão em detrimento da reintegração social, influência ainda perceptível até hoje no sistema prisional brasileiro.

2.4 Primeira Constituição Brasileira (1824)

O processo de independência do Brasil, em 1822, impôs a necessidade de uma nova ordem jurídica. Contudo, até sua consolidação, as Ordenações Filipinas permaneceram em vigor como o principal código legal (Motta, 2011):

Influenciada pelo iluminismo, a Constituição de 1824 representou um marco na proteção dos direitos individuais, ao prever cadeias mais salubres, a separação de PPL conforme a natureza do crime e a abolição de penas cruéis (artigo 179). Também restringiu significativamente a pena de morte, antes aplicada a dezenas de infrações (Carvalho Filho, 2002). Ainda assim, manteve a prisão perpétua e a própria pena capital, evidenciando a permanência de concepções punitivistas.

A evolução constitucional refletiu essa transição. A Constituição de 1891 aboliu definitivamente as penas de galés e o banimento judicial (Motta, 2011); a de 1934 proibiu a pena de morte, o confisco de bens e as penas de caráter perpétuo; já a Constituição de 1937, no contexto autoritário do Estado Novo, restaurou a pena capital para crimes políticos ou contra a segurança nacional.

Por fim, a Constituição de 1988 consolidou direitos e garantias fundamentais, fortalecendo o contraditório, a ampla defesa e a individualização das penas, firmando-se como marco de um sistema penal orientado pelos direitos humanos e pela superação do punitivismo extremo.

2.5 Primeiro Código Penal Brasileiro (1830)

Em 1830, ainda no período imperial, foi promulgado o primeiro Código Criminal do Brasil, marco fundamental da legislação penal nacional. Inspirado na Constituição de 1824, introduziu avanços como a individualização da pena, o princípio da legalidade, o sistema de dias-multa e a vedação de penas corporais excessivas, embora mantivesse a pena de morte (Motta, 2011). O rol de sanções incluía enforcamento, galés, prisão com trabalho, prisão simples, banimento, degredo, desterro, multa e perda de função pública. Para pessoas escravizadas, persistiam os açoites e o uso de ferro, evidenciando a contradição entre ideais iluministas e a ordem escravocrata.

Segundo Motta (2011, p. 78), o arsenal punitivo compreendia: pena de morte por enforcamento, galés, prisão com trabalho, prisão simples, banimento, degredo, desterro, multa e suspensão ou perda de emprego. Para as pessoas escravizadas, além dessas penas, mantinha-se a pena de açoite, acompanhada do uso de ferro, salvo quando condenadas à morte ou às galés.

A manutenção da pena capital gerou intenso debate. O jurista Thomas Alves, citado por Motta (2011, p. 78), sustentava que a pena de morte contrariava o fim essencial da sanção penal — a regeneração. Essa controvérsia revela a tensão entre o regime escravocrata e os ideais iluministas que começavam a influenciar a legislação brasileira. Apesar das críticas, o Código Criminal de 1830 vigorou até a Proclamação da República, quando foi substituído pelo Código Penal de 1890.

O Código Penal de 1890 representou uma mudança estrutural ao consolidar a pena privativa de liberdade como núcleo do sistema punitivo. Previa sanções como prisão celular, reclusão, prisão com trabalho, prisão disciplinar, interdição, suspensão ou perda de função pública, banimento e multa. Inspirado em modelos europeus, refletia tendência internacional de disciplinar e "ressocializar" a pessoa condenada por meio do encarceramento (Motta, 2011).

O Código Penal de 1940, ainda em vigor – com diversas reformas –, manteve a centralidade da pena de prisão, distinguindo reclusão e detenção para crimes e prisão simples para contravenções, além de multa e penas acessórias. Introduziu o livramento condicional, a suspensão condicional da pena e, sobretudo, as medidas de segurança, ampliando o controle estatal sobre a pessoa condenada, conforme destacam Souza e Japiassú (2020, p. 41):

> No que diz respeito ao Direito Penal, priorizou-se a pena privativa de liberdade, sob nova sistemática: reclusão e detenção, para crimes ou delitos, e prisão simples, para contravenções. Ao lado dessas, foram ainda previstas a multa e as penas acessórias, como a publicação da sentença, a interdição temporária e a perda da função pública. A suspensão condicional da pena e o livramento condicional passaram a integrar definitivamente o Código Penal. O Código inovou, ainda, fazendo "ingressar na órbita da lei penal as medidas de segurança".

Em 1984, a Lei nº 7.209 reformou profundamente a parte geral do Código, limitando a duração máxima da pena a 30 anos, em consonância com ideais de proporcionalidade (Zaffaroni; Pierangeli, 2008). Posteriormente, a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) ampliou esse limite para 40 anos.

Assim, desde o Código de 1830 até a atualidade, a trajetória do direito penal brasileiro revela um movimento gradual de humanização formal, contudo, com a persistência de um modelo punitivo centrado no encarceramento, cujos reflexos ainda marcam o sistema prisional contemporâneo.

2.6 Lei de Execução Penal (1984)

Um dos principais marcos do sistema prisional brasileiro foi a promulgação da Lei nº 7.210/1984, a Lei de Execução Penal (LEP). Inspirada em uma perspectiva humanista, a norma estabelece que a execução penal tem como finalidade efetivar a decisão criminal e proporcionar condições para a reintegração social da pessoa condenada e da pessoa internada (Brasil, 1984).

A LEP representou avanço relevante ao consolidar formalmente a compreensão de que a pena deve ultrapassar o caráter punitivo, assegurando às PPL direitos como acesso ao trabalho, à educação, às assistências social, jurídica e de saúde.

Mirabete (1996, p. 59) destaca que o artigo 1º da LEP contempla duas finalidades:

> 1. Efetivar a sentença penal, garantindo sua correta execução, voltada à repressão e prevenção de delitos;

> 2. Oferecer condições de integração social, mediante instrumentos que possibilitem ao apenado e ao internado participar construtivamente da vida em sociedade (grifos do autor).

Entretanto, apesar de sua relevância normativa, a aplicação prática da LEP enfrenta obstáculos significativos. A superlotação, as condições degradantes das unidades prisionais, a insuficiência de recursos e a precariedade estrutural limitam o alcance das garantias previstas, tornando a lei, em muitos contextos, um referencial jurídico distante da realidade do sistema prisional brasileiro.

2.7 Casa de Correção da Corte (1850)

A primeira prisão formalmente construída no Brasil foi inaugurada em 1850, no Rio de Janeiro, sob a denominação de Casa de Correção da Corte, em cumprimento à Carta Régia de 1769.

Segundo relatório da CPI do Sistema Carcerário (2009, p. 53), essa instituição já reproduzia falhas que ainda persistem no sistema brasileiro, como a ausência de separação entre PPL primárias e reincidentes, entre aquelas envolvidas em infrações de menor gravidade e as responsáveis por delitos mais graves, além do surgimento precoce da superlotação, identificada já no século XIX. Contudo, apesar do marco oficial de 1850, há registros que indicam a existência de cadeias anteriores, destinadas sobretudo à custódia temporária, enquanto se aguardava a execução da pena propriamente dita, que frequentemente envolvia castigos corporais ou mesmo a pena de morte.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2002, p. 36), na obra *A Prisão,* relata que:

> Consta que a primeira cadeia em nosso país data de 1551, em Salvador, Bahia, onde se instalou a sede do governo geral do Brasil. A mesma era vista como uma cadeia muito boa e bem-acabada, com casa de audiência e câmara em cima […] tudo de pedra e barro, rebocadas de cal, e telhado com telha.

Ademais, Manoel de Barros Motta (2011) observa que, antes da Casa de Correção, destacavam-se as prisões do Aljube e de Santa Bárbara. O Aljube, em especial, abrigava tanto pessoas condenadas quanto suspeitas de delitos, evidenciando o caráter arbitrário e indistinto das detenções à época, em que a prisão não se restringia ao cumprimento de sentença, mas também à mera suspeita de infração.

Desse modo, a Casa de Correção da Corte simboliza o início de um modelo penitenciário oficialmente estruturado no Brasil, ainda que herdeiro de práticas coloniais marcadas pela arbitrariedade, pela ausência de critérios de separação e pela superlotação – problemas que se perpetuaram ao longo do sistema prisional brasileiro.

2.8 Superlotação e Crise no Sistema Penitenciário

Desde a criação das primeiras prisões no Brasil, o sistema penal passou por mudanças relevantes; contudo, manteve problemas estruturais persistentes, entre os quais se destaca a superlotação,

presente de forma generalizada nas unidades prisionais desde os primórdios do encarceramento no país.

Para Rogério Greco (2017, p. 233), "a superlotação carcerária é um mal que corrói o sistema penitenciário. O movimento de lei e ordem, ou seja, a adoção de um Direito Penal máximo, a cultura da prisão como resolução dos problemas sociais, tem contribuído, enormemente, para esse fenômeno". O autor acrescenta:

> A superlotação carcerária é um fator de risco não somente para os presos, que cumprem suas penas em situações deprimentes, como também para os funcionários encarregados de sua vigilância, pois o sistema penitenciário transforma-se em um verdadeiro barril de pólvora, pronto a explodir a qualquer momento (Greco, 2017, p. 234).

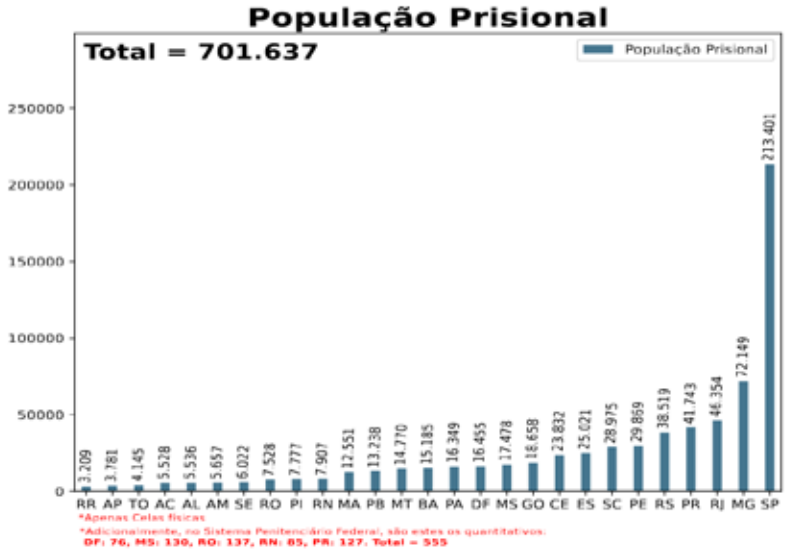
Nas últimas décadas, a população privada de liberdade no Brasil cresceu de forma acelerada, sem a correspondente ampliação de vagas ou melhoria da infraestrutura prisional, em violação ao artigo 85 da LEP. A superlotação resultante compromete a segurança e a ordem interna, além de inviabilizar a efetivação de direitos fundamentais assegurados pela Constituição e pela própria LEP, como saúde, educação, assistência social e respeito à dignidade da pessoa humana.

A atuação estatal insuficiente diante dos desafios estruturais, associada ao crescimento das organizações criminosas, contribuiu para o agravamento desse cenário. Como destaca Caitano (*apud* Salla, 2003, p. 130), desde a década de 1990 tais grupos passaram a exercer influência significativa em diversas unidades prisionais, provocando rebeliões, mortes e, em muitos casos, condicionando a vinculação de PPL a essas organizações. A rivalidade entre facções elevou os índices de violência interna e intensificou o nível de tensão tanto entre as pessoas custodiadas quanto entre elas e os trabalhadores dos serviços penais.

Outro fator decisivo para o agravamento da superlotação foi o endurecimento da legislação penal, especialmente com a Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas) e a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que ampliaram o uso da prisão como resposta prioritária ao crime. Embora mais rigorosas, tais medidas não se mostraram eficazes na redução consistente da criminalidade, tampouco vieram acompanhadas de políticas estruturadas de prevenção ou alternativas ao encarceramento, reforçando ciclos de exclusão e reincidência.

Dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) confirmam a gravidade do quadro: em 2000, havia 232.755 PPL; em 2019, o número alcançou 755.274; e, em junho de 2025, registravam-se 701.637 pessoas custodiadas, além de cerca de 235 mil em prisão domiciliar. Esses números indicam um crescimento de aproximadamente 300% na taxa de aprisionamento ao longo dos últimos 25 anos. Atualmente, cerca de 28% da população carcerária é composta por pessoas em prisão provisória (Senappen, 2025), o que evidencia o uso excessivo – e, muitas vezes, prolongado – dessa medida cautelar.

Figura 1: População Prisional do Brasil (Período de referência: janeiro a junho de 2025)



Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

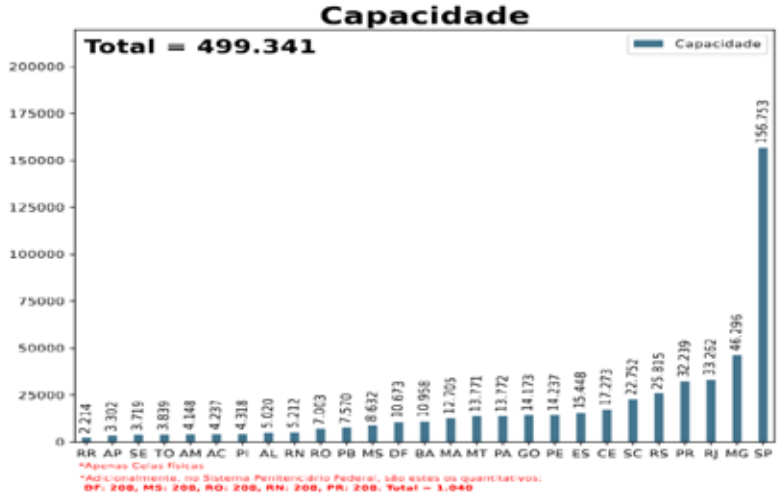
Figura 2: Presos Provisórios do Brasil (Período de referência: janeiro a junho de 2025)

Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

De acordo com o Relatório de Informações Penais (Relepen), no período de janeiro a junho de 2025, o Brasil contava com 701.637 PPL e apenas 499.341 vagas disponíveis, o que representa um *déficit* de 202.296 vagas – equivalente a um excedente superior a 40% da

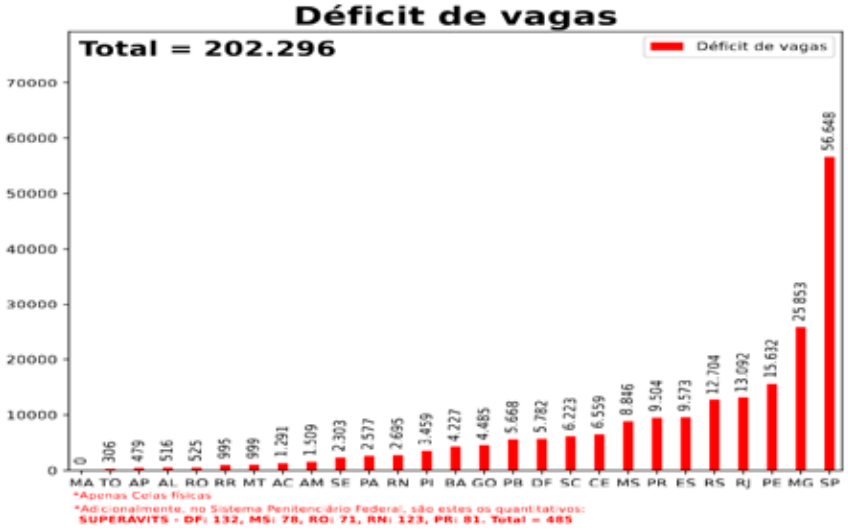
capacidade prisional instalada. A maioria da população carcerária é composta por homens (669.864), enquanto a população feminina corresponde a 31.773 mulheres privadas de liberdade.

Figura 3: Capacidade Prisional do Brasil (Período de referência: janeiro a junho de 2025)



Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

Figura 4: *Déficit* de Vagas no Sistema Prisional



(Período de referência: janeiro a junho de 2025)

Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

Esse conjunto de fatores evidencia um quadro estruturalmente crítico no sistema penitenciário brasileiro, com limitações significativas

quanto à garantia da segurança pública e à plena efetividade dos direitos assegurados pela Constituição e pela LEP.

No cenário internacional, conforme dados do *World Prison Brief*[2] (ICPR – Birkbeck, University of London), o Brasil ocupa a terceira posição entre os países com maior número de PPL, atrás apenas dos Estados Unidos (mais de 1,8 milhão) e da China (cerca de 1,6 milhão). O dado torna-se ainda mais expressivo quando comparado à Índia: embora possua população significativamente superior à brasileira, o país registra contingente inferior ao Brasil.

Tabela 1 – Ranking dos países com as maiores populações prisionais do mundo.

Estado/Nação	População Prisional	População Geral
1° EUA	1.833.700	338,46 milhões
2° China	1.690.000	1,4 bilhão
3° Brasil	*909.067	218,4 milhões
4° Índia	573.220	1,4 bilhão
5° Federação Russa	433.006	144,5 milhões
*Em 31/12/2024 (administração penitenciária nacional - 670.265 em prisões estaduais e federais, 3.751 em 'outras prisões' (por exemplo, celas policiais, defesa civil ou outras custódias), 235.051 em prisão domiciliar)		

Fonte: Criação do autor, com base nos dados do World Prison Brief/ICPR/Birkbeck University of London (2026).

Esse panorama de superlotação não é recente. Como reconhece a CPI do Sistema Prisional Brasileiro (2009, p. 246-247):

> **Desde 1976, pouco mudou no que se refere à superlotação dentro do sistema penitenciário, nossas unidades continuam superlotadas.** Celas cheias ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A **CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário**. [...] Assim vivem os presos no Brasil (grifos do autor).

Nesse contexto, a prisão, em vez de cumprir de forma plena sua função de responsabilização e reintegração, passa a operar em condições que limitam sua finalidade normativa. Conforme Foucault (2014), a pena privativa de liberdade consolidou-se como a principal forma de punição no sistema penal contemporâneo; no entanto, no caso brasileiro, sua centralidade não foi acompanhada, de modo suficiente, por investimentos estruturais e políticas públicas consistentes, resultando em unidades improvisadas, mal localizadas e estruturalmente precárias.

Dessa forma, em um cenário de crescimento da criminalidade, a prisão — que deveria contribuir para a prevenção de novos delitos e para a reintegração social das PPL — enfrenta dificuldades estruturais que acabam por comprometer esses objetivos, favorecendo a manutenção de ciclos de vulnerabilidade e exclusão.

2 *World Prison Brief* (WPB) é um banco de dados online com informações sobre sistemas prisionais do mundo. Disponível em:< https://shre.ink/7B14>. Acesso em: 29 mar. 2025.

2.9 Privatização dos Presídios e o Poder Estatal

A privatização dos estabelecimentos prisionais constitui tema recorrente no debate jurídico e nas políticas públicas penais no Brasil, especialmente diante do *déficit* de vagas e das dificuldades estatais de ampliação e modernização da infraestrutura. A adoção de contratos de cogestão e parcerias público-privadas tem sido apresentada como alternativa administrativa, embora seus impactos, limites e fundamentos jurídicos permaneçam objeto de controvérsia. Conforme observa Nucci (2021, p. 147), a própria Lei de Execução Penal estabelece balizas normativas relevantes:

> […] Nota-se, no art. 77, caput e § 1.º, desta Lei, haver regras para a escolha do pessoal administrativo, de instrução técnica e de vigilância, assim como para a progressão e ascensão funcionais. Logo, se o presídio for vigiado e administrado por pessoas estranhas aos quadros da Administração Pública, torna-se imprescindível haver leis específicas e expressas em relação a tais métodos.

Inspirado em experiências internacionais, o modelo de gestão privada já foi implementado, em diferentes formatos, em unidades prisionais de estados como Santa Catarina, Amazonas, Paraná, Maranhão, Sergipe e Bahia (Senappen, 2025). Ainda assim, a execução penal é tradicionalmente compreendida como função típica de Estado, por envolver restrição de direitos fundamentais e exercício do poder disciplinar. A própria LEP, especialmente em seus arts. 10 e 47, reafirma que a assistência às pessoas privadas de liberdade e o poder disciplinar constituem deveres estatais.

Parte da literatura aponta possíveis tensões decorrentes da delegação de atividades sensíveis — como custódia, disciplina e aplicação de sanções — a entidades privadas com fins lucrativos. Christie (1998) alerta para o risco de consolidação de uma "indústria do controle do crime", na qual a expansão do encarceramento pode produzir incentivos econômicos.

Nessa perspectiva, há autores que identificam potenciais impactos como: priorização de metas financeiras em detrimento de políticas de reintegração (Davis, 2020); contenção de custos com reflexos na oferta de serviços essenciais (Davis, 2020); desafios relacionados à fiscalização e ao controle público (Nakamura, 2010); e enfraquecimento da dimensão reintegrativa da pena (Nakamura, 2010).

Por outro lado, reconhece-se que a participação privada pode contribuir para maior celeridade na construção e na gestão administrativa das unidades. Todavia, a literatura especializada sustenta que tal modelo, isoladamente, não enfrenta os fatores estruturais associados ao encarceramento em larga escala.

Nesse sentido, Lyra (1942, p. 33) já destacava a necessidade de compreensão humanizada da pessoa submetida ao sistema penal:

> Enquanto o juiz não sentir como sua a anormalidade do réu, não educa nem se educa, não julga nem pune, mas defende-se, e a defesa aprofunda o abismo entre o acusado e a sociedade. A sociedade, quando afasta de si um réu, abre, em vez de fechar, a

> chaga feita pelo delito, porque reconhece, definitivamente, a própria insuficiência para enfrentá-lo.

Dessa forma, independentemente do modelo de gestão adotado, o debate sobre a privatização insere-se em discussão mais ampla acerca da finalidade da pena e dos limites do encarceramento. A centralidade da dignidade da pessoa humana e a efetividade das garantias previstas na Lei de Execução Penal devem permanecer como parâmetros estruturantes da política penal (Greco, 2015).

3. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Embora o ordenamento jurídico contemple alternativas penais, observa-se que a privação de liberdade continua a ocupar posição predominante na aplicação das sanções no sistema penal brasileiro. Os diferentes tipos de estabelecimentos criados sob a justificativa de reintegração acabaram, na prática, reproduzindo ambientes marcados por violência e criminalidade. A morosidade do sistema de justiça mantém elevado número de pessoas em prisão provisória por longos períodos, e, após o cumprimento da pena, a ausência de políticas efetivas de reintegração social contribui para a marginalização e a reincidência, agravadas pelo descaso estatal e por práticas administrativas violadoras de direitos fundamentais.

Diante desse quadro, em outubro de 2023, o STF, ao julgar a ADPF nº 347, reconheceu, por unanimidade, a existência de um ECI no sistema prisional brasileiro. A Corte apontou que as PPL sofrem graves e contínuas violações de direitos básicos, como integridade física, saúde, alimentação, higiene, educação e trabalho, e que as condições das prisões inviabilizam tanto a segurança pública quanto a reintegração (STF, ADPF 347, 2023).

O conceito de ECI foi desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia e define situações em que há violação massiva, generalizada e persistente de direitos fundamentais em razão de falhas estruturais do Estado. Segundo Carlos Alexandre de A. Campos (2016, p. 21):

> Defino o ECI como a técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional.

Assim, a declaração do STF não se limita a um único órgão, mas convoca todo o aparato estatal a atuar de forma coordenada para superar o quadro de degradação. Como observa Josefina Lyons (2011), a superação do ECI exige cooperação interinstitucional, formulação de políticas públicas consistentes e adequada alocação de recursos, sob pena de perpetuar um cenário incompatível com a Constituição.

3.1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347-DF

A ADPF nº 347, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2015, teve como objetivo o reconhecimento, pelo STF, de um ECI no sistema prisional brasileiro, em razão das graves e contínuas violações aos direitos fundamentais de PPL, decorrentes de condutas omissivas e comissivas da União, dos estados e do Distrito Federal (Petição Inicial, ADPF 347, 2015).

Em setembro de 2015, o STF analisou os primeiros pedidos, concedendo, em sede cautelar, a implementação das audiências de custódia e o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Já em 2021, no plenário virtual, o relator, ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, determinou que o governo federal elaborasse, no prazo de até 90 dias após o fim do julgamento, um plano nacional com duração de três anos para superar o quadro de inconstitucionalidade.

Em seu voto, Marco Aurélio qualificou a situação prisional como um quadro estrutural de falência institucional, evidenciado por condições sistematicamente degradantes que afrontam a dignidade da pessoa humana e configuram descumprimento de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, a exemplo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da Convenção contra a Tortura.

O julgamento foi concluído em 04 de outubro de 2023, quando o STF, por unanimidade, reconheceu a existência de graves violações aos direitos das pessoas presas, incluindo integridade física, saúde, higiene, alimentação, educação e trabalho. A Corte concluiu que tais condições comprometem a segurança pública e frustram a função ressocializadora da pena (STF, ADPF 347, 2023).

Para enfrentar o problema estrutural, o STF determinou que a União, os estados e o Distrito Federal, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), elaborassem planos de ação em até seis meses e os implementassem em três anos, contemplando três pontos centrais, a serem submetidos à aprovação da própria corte, com monitoramento do CNJ e supervisão direta do STF (ADPF 347, STF, 2023):

I. *Déficit* de vagas e má qualidade das unidades prisionais;
II. Excesso de encarceramento, especialmente em casos em que a prisão não seria necessária;
III. Atraso na saída de PPL, que permanecem custodiadas além do tempo fixado na condenação.

Embora represente um marco na proteção dos direitos fundamentais das PPL, a decisão foi alvo de críticas quanto ao uso do conceito de “estado de coisas inconstitucional”, apontado por parte da doutrina como suscetível à banalização e à aplicação subjetiva. Ademais, ressalta-se que, sem mudanças estruturais na cultura política e no financiamento das políticas públicas, as determinações do STF tendem a permanecer no plano retórico, com impacto reduzido sobre a realidade prisional.

Assim, embora a ADPF 347 constitua um passo histórico no reconhecimento da crise estrutural do sistema prisional, persiste a

indagação acerca da sua efetividade prática ou se suas determinações se somarão a um histórico de tentativas frustradas de reforma penal.

4. MEDIDAS ALTERNATIVAS E POLÍTICAS DE REFORMA

A crise do sistema penal brasileiro configura um desafio relevante à efetividade da segurança pública, revelando as limitações de um modelo fortemente orientado pelo encarceramento. A manutenção de políticas centradas no recrudescimento penal tem apresentado resultados limitados na redução da criminalidade e contribuído para o aumento da população prisional, com impactos na gestão das unidades, na dinâmica interna e nos índices de reincidência.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021–2030), reconhece a complexidade do sistema prisional no contexto brasileiro e aponta a necessidade de medidas voltadas à redução da superlotação, à melhoria das condições de cumprimento da pena e à diminuição da reincidência. A ampliação de vagas e o estímulo ao trabalho e à educação no ambiente prisional constituem iniciativas relevantes, mas demandam articulação com políticas estruturais de prevenção e com o fortalecimento de alternativas penais. Observa-se, nesse contexto, uma tensão entre os objetivos declarados da pena e os resultados concretamente produzidos. Conforme já indicava Mirabete (2008), a ausência de condições adequadas de cumprimento da pena compromete sua função social. Assim, o ambiente prisional pode, em determinadas circunstâncias, atuar como fator de reprodução de vulnerabilidades, com reflexos na reinserção social.

Para Caldas e Crestana (2005), a formulação de políticas públicas deve estar orientada ao interesse coletivo, o que pressupõe a adoção de estratégias que conciliem segurança pública e respeito aos direitos fundamentais. Nesse sentido, mostram-se pertinentes iniciativas como:

- ampliação e qualificação das alternativas penais (penas restritivas de direitos, justiça restaurativa, monitoramento eletrônico);
- racionalização do uso da prisão em delitos de menor potencial ofensivo, especialmente nos casos relacionados à política de drogas;
- implementação de programas de reinserção social baseados em educação, qualificação profissional e acompanhamento psicossocial;
- fortalecimento da execução penal, com fiscalização efetiva da Lei de Execução Penal e participação institucional e social no controle das políticas implementadas.

4.1 Medidas Alternativas

A pena privativa de liberdade foi concebida como alternativa mais humanizada às punições corporais e à pena de morte. No contexto contemporâneo, contudo, o modelo prisional evidencia limitações estruturais que reforçam a necessidade de ampliação de medidas

alternativas, em consonância com o objetivo da Lei de Execução Penal de promover condições para a reintegração social da pessoa condenada.

Foucault (2014, p. 224) observou que, apesar das críticas dirigidas à prisão, não se delineou um substituto plenamente definido, convertendo-a na "detestável solução, de que não se pode abrir mão". No Brasil, embora existam previsões normativas de alternativas penais, sua aplicação ainda é restrita e, em muitos casos, carece de políticas estruturadas de acompanhamento e avaliação.

As penas restritivas de direitos, previstas no art. 43 do Código Penal, abrangem prestação pecuniária, perda de bens e valores, limitação de fim de semana, prestação de serviços à comunidade e interdição temporária de direitos. Medidas como prisão domiciliar e monitoração eletrônica também buscam evitar o ingresso desnecessário no sistema prisional, especialmente de pessoas primárias, com potencial impacto na redução da reincidência (Carvalho; Vieira, 2020).

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2024–2027) estabelece como diretriz o fortalecimento de medidas cautelares diversas da prisão, sobretudo no âmbito da prisão provisória, em observância ao princípio da presunção de inocência. Ainda assim, 182.855 pessoas permanecem em situação provisória, correspondendo a aproximadamente um quarto da população prisional, o que indica o uso expressivo dessa modalidade de custódia.

A ampliação da monitoração eletrônica, prevista na Lei nº 14.843/2024, aplicável em hipóteses como progressão de regime e livramento condicional, constitui instrumento adicional de gestão penal. Embora não resolva, isoladamente, os desafios estruturais do sistema, pode contribuir para o acompanhamento extramuros e para a racionalização do uso das vagas prisionais.

Nesse contexto, o fortalecimento das medidas alternativas configura estratégia relevante para a racionalização da política penal, com potencial para mitigar os efeitos do encarceramento excessivo e aprimorar a efetividade do sistema de execução penal.

4.2. Políticas de Reforma Penal

Além das medidas alternativas, têm sido discutidas propostas de reforma do sistema penal brasileiro, em diálogo com demandas sociais e com análises que apontam fragilidades históricas na condução da política penitenciária.

Rogério Greco (2017, p. 247) defende a necessidade de revisão legislativa com orientação minimalista, em contraposição ao modelo de "lei e ordem", que tende a produzir inflação normativa. Para o autor, seria recomendável depurar o sistema legal, afastando do âmbito penal matérias que poderiam ser tratadas por outros ramos do Direito.

Nesse contexto, correntes como o abolicionismo penal também integram o debate acadêmico, ao propor a superação do sistema penal e a construção de respostas alternativas ao conflito social. Todavia, sua implementação prática encontra limites, especialmente diante das demandas por segurança e por mecanismos institucionais de responsabilização. Baratta (2011, p. 207) pondera que a superação do

direito penal está vinculada a transformações mais amplas na própria estrutura social, mas ressalta a importância de avanços graduais no campo das políticas alternativas:

> Nós sabemos que substituir o direito penal por qualquer coisa melhor somente poderá acontecer quando substituirmos a nossa sociedade por uma sociedade melhor, mas não devemos perder de vista que uma política criminal alternativa e a luta ideológica e cultural que a acompanha devem desenvolver-se com vistas à transição para uma sociedade que não tenha necessidade do direito penal burguês, e devem realizar, no entanto, na fase de transição, todas as conquistas possíveis para a reapropriação, por parte da sociedade, de um poder alienado, para o desenvolvimento de formas alternativas de autogestão da sociedade, também no campo do controle do desvio.

Ademais, Foucault (2014, p. 81-82) já advertia que a reforma penal não implica, necessariamente, punir menos, mas pode significar punir de modo mais difuso e capilarizado, ampliando a presença do poder punitivo no tecido social. Essa reflexão contribui para compreender as tensões do modelo brasileiro, que, embora afirme a finalidade de reintegração social, enfrenta dificuldades concretas para materializá-la no cotidiano prisional.

A distância entre o plano normativo e a realidade concreta também contribui para a persistência de dificuldades estruturais. A insuficiente implementação de políticas públicas, aliada à limitação de recursos e à complexidade da gestão prisional, resulta em unidades superlotadas e com oferta restrita de trabalho, educação e saúde, ambiente no qual grupos organizados acabam exercendo influência significativa. Nesse cenário, inserem-se as alterações promovidas pela Lei nº 14.843/2024, que reintroduziu o exame criminológico, modificou regras relativas à saída temporária e ampliou o uso da monitoração eletrônica (CNPCP, 2024, p. 33). Ainda assim, conforme o PNPCP 2024–2027, o *déficit* de vagas permanece elevado, demandando estratégias combinadas de ampliação de infraestrutura e de racionalização do encarceramento.

Desse modo, a reforma penal pode ser compreendida não apenas como atualização legislativa, mas como processo mais amplo de aperfeiçoamento institucional, envolvendo a forma como o Estado organiza a punição, sustenta políticas de prevenção e viabiliza condições efetivas de reintegração social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou que a formação do sistema penal brasileiro foi fortemente influenciada pelo direito português, em especial pelas Ordenações Filipinas, vigentes mesmo após a Independência de 1822 e referência para o Código Penal de 1830. Ao longo do tempo, diplomas como o Código Penal de 1940 e a Lei de Execução Penal representaram avanços relevantes, culminando, com a Constituição de 1988, na consolidação de um marco de proteção aos direitos fundamentais, inclusive das pessoas privadas de liberdade.

Apesar da evolução normativa, persistem desafios estruturais no sistema prisional, como superlotação, morosidade processual, limitações na assistência jurídica, insuficiência de trabalho e estudo, e condições

materiais inadequadas. Nesse contexto, a finalidade de reintegração social prevista na LEP encontra obstáculos significativos à sua plena concretização.

A Constituição assegura a integridade física e moral das pessoas privadas de liberdade; contudo, as condições concretas do encarceramento revelam dificuldades na efetivação dessas garantias. Em diversas unidades, a fragilidade da presença estatal favorece a atuação de grupos organizados, contribuindo para a manutenção de dinâmicas de violência. Esse cenário fundamentou o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, com o julgamento da ADPF 347.

A análise histórica e crítica demonstra que, embora o ordenamento jurídico tenha incorporado parâmetros mais humanitários, a percepção social acerca da prisão permanece marcada por distanciamento e invisibilidade, como observa Amaral (2016). Hobsbawm, citado por Greco (2017, p. 251), destaca que, mesmo diante de evidências sobre a limitada eficácia do endurecimento penal na redução da criminalidade, subsiste pressão por respostas repressivas imediatas.

Diante desse quadro, a ampliação de vagas prisionais, isoladamente, mostra-se insuficiente. Torna-se necessário articular políticas públicas preventivas e sociais, voltadas à redução das desigualdades e ao enfrentamento das causas da criminalidade, bem como fortalecer medidas alternativas à prisão e programas de justiça restaurativa, com foco na reintegração.

Nesse processo, educação e trabalho assumem papel estratégico. O trabalho pode ampliar perspectivas de autonomia, enquanto a educação constitui instrumento central para reduzir a reincidência e favorecer a reintegração da pessoa egressa, contribuindo para trajetórias mais estáveis e para a promoção da segurança coletiva.

Assim, a superação da crise estrutural do sistema prisional demanda planejamento de longo prazo, coordenação institucional e compromisso político. Somente por meio de reformas estruturais e de políticas públicas consistentes será possível aproximar a prática penal dos princípios constitucionais e dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Cláudio do Prado. **A história da Pena de Prisão**. Jundiaí: Paco Editora, 2016.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal.** 6 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:< https://shre.ink/7B1E>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: <https://shre.ink/7B1i>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://shre.ink/7B1h>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em:< https://shre.ink/7B1L>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais**. Relatório de Levantamento de Informações Penitenciárias (Relipen)**. Disponível em:< https://shre.ink/7B1x>. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional De Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024 – 2027.** Brasília-DF, jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em:< https://shre.ink/7B18>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em:< https://shre.ink/7B1B>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 – 2030.** Brasília-DF, set.2021.

BRASIL. **Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024**. Altera Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em:< https://shre.ink/7B1c>. Acesso em: 06 fev. 2026.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Salvador: JusPodivm, 2016.

CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **A prisão**. São Paulo: Publifolha, 2002.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; VIEIRA, Acácio de Castro. Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública. **Revista brasileira de execução penal**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 273–297, 2020. Disponível em:< https://shre.ink/7B19>. Acesso em: 26 ago. 2025.

DAVIS, Angela. **Estarão as Prisões Obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. 6. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão.** 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 4. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

LYRA, Roberto. **Comentários ao Código Penal**. V. 2. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1942.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução Penal**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução penal.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOTTA, Manoel Barros da. **Crítica da Razão Punitiva: nascimento da prisão no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Parcerias público privadas no sistema prisional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS**, edição digital, v. 15. Porto Alegre, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **Direito Penal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro – I**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

ENTRE CELAS E CORRÓ: UMA ETNOGRAFIA IMERSIVA DO UNIVERSO CARCERÁRIO

BETWEEN CELLS AND CORRÓ: NA IMMERSIVE ETHNOGRAPHY OF THE PRISON UNIVERSE

Submetido em: 04/04/2025 – **Aceito** em: 04/07/2025

GABRIEL CARVALHO RIBEIRO DE LIMA[1]

RESUMO

Relata-se dinâmicas de poder, cultura e violência no sistema carcerário brasileiro, a partir de uma etnografia imersiva realizada em uma delegacia. O objeto centra-se nas interações entre detentos e agentes do Estado, analisando códigos morais paralelos e a precarização do ambiente. O objetivo é compreender como hierarquias e afetos moldam a vida prisional, utilizando a metodologia da participação observante (Wacquant, 2002), na qual o pesquisador vivencia a rotina carcerária, registrando interações e rituais. Os resultados revelam a dualidade entre violência e solidariedade: líderes informais exercem controle por meio de ameaças e humor, enquanto trocas simbólicas reconfiguram relações. Conclui-se que a prisão opera como microcosmo de estruturas de poder, onde códigos informais e a economia da punição perpetuam a marginalização como extensão das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Sistema penitenciário. Etnografia imersiva. Poder informal.

ABSTRACT

It is reported power dynamics, culture, and violence within the Brazilian prison system through immersive ethnography conducted in a police station. The focus centers on interactions between inmates and state agents, analyzing parallel moral codes and the precarious conditions of the environment. The objective is to understand how hierarchies and affects shape prison life, employing the methodology of participant observation (Wacquant, 2002), where the researcher experiences the prison routine, documenting interactions and rituals. Results reveal a duality between violence and solidarity: informal leaders exert control through threats and humor, while symbolic exchanges reconfigure relationships. It concludes that the prison operates as a microcosm of power structures, where informal codes and the economy of punishment perpetuate marginalization as an extension of social inequalities.

Keywords: *Penitentiary system. Immersive ethnography. Informal power.*

INTRODUÇÃO

O sistema carcerário brasileiro, marcado pela superlotação, violência estrutural e precariedade, reflete e reproduz desigualdades sociais históricas. Este relato analisa as dinâmicas de poder, cultura

1 Graduação em Administração (ESAB) e em Humanidades (UFSB). Especialização em Educação em Direitos Humanos (UFVJM) e em Psicologia (USP). Mestrado em Estado e Sociedade (UFSB). **E-MAIL**: gabriel.lima@gfe.ufsb.edu.br. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0004-4871-8510.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

e resistência em uma delegacia de polícia, espaço que opera como microssistema prisional transitório. O objeto centraliza-se nas interações entre detentos, lideranças informais e agentes do Estado, com ênfase na construção de códigos morais paralelos e na degradação material do ambiente. A delimitação do tema restringe-se ao período de 36 horas de imersão em fevereiro de 2025, focalizando atores e líderes que personificam hierarquias informais, e agentes policiais cujas práticas oscilam entre coerção e cumplicidade.

A metodologia adotada é a etnografia imersiva, fundamentada na participação observante[2], na qual o pesquisador vivenciou a rotina carcerária como detento temporário, documentando interações verbais, rituais de poder e vulnerabilidades simbólicas e corporais. A coleta de dados incluiu registros diarísticos, observação de rituais e diálogos com detentos, garantindo anonimato por pseudônimos e omissão de detalhes identificáveis. O relato estruturou-se em três eixos: (1) entrada e adaptação ao ambiente; (2) rotinas e relações de poder; (3) estratégias de sobrevivência e desfecho da experiência.

A justificativa reside na urgência de desvelar mecanismos ocultos do cárcere, frequentemente obscurecidos por estatísticas ou discursos oficiais. Ao adotar uma abordagem qualitativa e corporal, o estudo revela como a precariedade física do pesquisador — descalço, sujo e machucado — facilitou a aceitação pelos detentos, tornando-se instrumento metodológico para capturar afetos e hierarquias (Wacquant, 2002). O corró,[3] como lócus privilegiado, permitiu analisar a interseção entre violência simbólica[4] e resistência cotidiana, além de compreender o sistema do cárcere como extensão do complexo industrial prisional[5], que perpetua a marginalização.

Os resultados evidenciaram dualidades: líderes como Gordão e Menó combinam ameaças e humor para manter controle, enquanto gestos de solidariedade reconfiguram alianças. A pesquisa também expôs a naturalização da degradação e a performatividade do poder estatal, expressa em ameaças policiais e espetacularização do controle. Conclui-se que a prisão é um espaço repressivo e uma arena onde se negociam identidades, moralidades e sobrevivências, reforçando a tese de Foucault (1975) sobre a microfísica do poder. Ao articular experiência

2 A participação observante é um método etnográfico que integra o pesquisador às experiências, permitindo-lhe vivenciá-las de forma direta e corporal. Essa imersão iniciática possibilita ao pesquisador captar os esquemas éticos, estéticos e cognitivos que estruturam o universo social investigado: a transformação iniciática e mesmo a conversão moral e sensual ao cosmo, considerada como técnica de observação e análise, permite ao sociólogo apropriar-se na e pela prática (Wacquant, 2002).

3 Espaço transitório e precarizado em delegacias, geralmente uma antessala ou área adjacente às celas, onde detentos temporários são mantidos em condições degradantes.

4 A violência simbólica refere-se a formas sutis de dominação reproduzidas por meio de estruturas sociais e culturais, nas quais os indivíduos internalizam hierarquias de poder como naturais, legitimando-as mesmo quando estas operam contra seus próprios interesses. No contexto descrito, manifesta-se na aceitação tácita das regras informais do cárcere e na naturalização da degradação física e simbólica do ambiente prisional. (Bourdieu, 2012).

5 O complexo industrial prisional, termo cunhado por Angela Davis (2018), descreve a intersecção entre interesses econômicos, políticos e midiáticos que perpetuam o encarceramento em massa, transformando a punição em um negócio lucrativo. Inclui desde empresas privadas de prisões até a militarização das polícias, que criminalizam populações periféricas para sustentar uma estrutura de controle social racializado e classista.

corpórea e análise crítica[6], o estudo contribui para debates sobre justiça, direitos humanos e a urgência de reformas estruturais.

1. VIVÊNCIA E CORPO EM COLISÃO: O RELATO COMO DISPOSITIVO ETNOGRÁFICO

Este capítulo constitui o núcleo experiencial da pesquisa etnográfica realizada em contexto carcerário, sendo estruturado como um relato denso e reflexivo sobre a imersão do pesquisador em uma delegacia que operava, na prática, como microssistema prisional. Inspirado no método da participação observante (Wacquant, 2002), o relato assume caráter de diário de campo visceral — em que o corpo, os afetos e as relações de poder inscritas no cotidiano da prisão tornam-se matéria analítica. Tal como propõe Tânia Stolze Lima (2013, p. 12), o engajamento com a "vida social imediata" exige da escrita um equilíbrio entre distanciamento crítico e implicação subjetiva, permitindo que a vivência informe e tensione a teoria. Assim, a seção que segue busca narrar eventos e performar uma etnografia situada, na qual o corpo vulnerável do pesquisador e a ambiência opressiva da cela são tomados como dispositivos de conhecimento (Favret-Saada, 2005). A entrada no corró, a interação com líderes informais e as dinâmicas de ameaça, humor e solidariedade revelam práticas carcerárias e formas de governança e resistência que operam no interior do Estado penal (Foucault, 1975). Este relato, portanto, é tanto documento quanto denúncia — um exercício ético-político de tornar visível o que o cárcere insiste em invisibilizar.

1.1 ENTRADA E ADAPTAÇÃO AO AMBIENTE

"O poder está em toda parte." Foucault, 1975.

Às 00h15 de sábado, entrei na delegacia de polícia civil como preso. Com a cabeça atormentada, a respiração difícil e o corpo moído, os medos inerentes à situação me assaltaram: a morte, o remorso, o sofrimento, enfim. Ao adentrar o "corró", uma antessala situada em frente a duas celas interligadas por pequenas aberturas (por onde eram passados alimentos, roupas e pertences aos presos), comecei a ser interrogado pelos detentos distribuídos entre elas. Uma das celas, que chamarei de cela A, abrigava quatro detentos; a outra, denominada cela B, continha três. Todos os presentes estavam, até então, ligados ao tráfico e a facções (denominadas tudo dois e tudo três), e eu, embora

6 No contexto deste relato, as metodologias integrativas materializam-se na fusão entre a experiência corpórea do pesquisador — que incluiu vulnerabilidade física, interações imersivas e uso do corpo como instrumento de mediação — e a análise crítica das estruturas de poder e violência simbólica no cárcere. Essa metodologia transcende abordagens tradicionais ao incorporar técnicas de escuta ativa, gestão criativa de conflitos (como a negociação de códigos morais paralelos) e a valorização de saberes locais (ex.: rituais de solidariedade e hierarquias informais). Ao integrar dimensões afetivas, lúdicas (ex.: humor como resistência) e críticas, o estudo desvela como a prisão opera como microcosmo de desigualdades, rompendo dicotomias entre razão/emoção e teoria/prática, e ampliando a compreensão da democracia e dos direitos humanos em contextos de marginalização extrema (Paidéia, 2022).

de forma totalmente imersiva na "vida social imediata" (Lima, 2013, p. 12), capturando-a através de uma participação observante em termos metodológicos, emergia como o outsider[7] daquela situação.

Na cela A, a liderança informal era exercida por "Menó", um jovem de 19 anos que, rindo alto e cantando músicas da facção que integrava, interagia tranquilamente com os investigadores, policiais e delegados, e levantava o astral dos demais detentos, sem negar em nenhum momento seu vínculo com a facção, muito pelo contrário. Vez ou outra, "Menó", em tom sarcástico e até choroso, reclamava quando chegavam pertences e alimentos destinados aos outros presos ou quando chegavam visitas de advogados, exclamando e fazendo todos rirem alto: — "Esqueceram de mim, Gordão! Estou me sentindo abandonado!"

Em consonância, na cela B, Gordão, de 26 anos, exercia uma liderança informal, comandando com firmeza, bom humor e autoridade. As celas estavam permanentemente trancadas, e o acesso dos detentos ao pequeno mundo exterior se dava apenas pela janela da porta de ferro maciço voltada para o corró, onde eu me encontrava; essas janelas permaneceram fechadas durante todo esse primeiro momento, de modo que os detentos não conseguiam ver uns aos outros, nem me ver, apenas ouvir. Logo, o poder informal constituído começou a me indagar: — "E aí, qual foi? Fez o quê? É tudo 2 ou tudo 3? Vai tomar dos dois lados! É alemão? Abri a janela aqui pra nós!? Quer cigarro? Tá me ouvindo!? Tá fingindo de surdo!?" Eu apenas balbuciei, fingindo de desentendido: — "Han? Quê? Não sei. Não dá pra abrir… não sei abrir". E então calei-me, deitei e tentei apagar o vazio que me consumia, buscando dormir para, ao menos mentalmente, evadir-me daquele lugar. Percebi que os detentos ficaram um pouco desconfiados.

No "corró", havia alguns cobertores enrolados, como se alguém estivesse neles; estavam depositados no chão do lado oposto de onde eu me encontrava, em frente à cela B. Quando entrei no corró, deitei-me no chão, em frente à cela A, e permaneci imóvel, sem esboçar qualquer reação. Por um breve instante, fui envolvido por um silêncio e breu absoluto, interrompido apenas por um feixe de luz que passava por baixo da porta de acesso ao corró e o barulho eventual de um molho de chaves, que ecoava como um metrônomo da opressão, marcando o ritmo da vida carcerária. Após alguns minutos de repouso – permeados pelo forte cheiro de urina misturado ao mofo das paredes, e com os presos já menos eufóricos com minha chegada – ouvi passos vindos do corredor em direção à porta do "corró". Ao ouvir esses passos, os detentos ficaram em alerta; desconhecendo o proceder (ato de agir de acordo com norma ou orientações predefinidas), continuei deitado. Em seguida, o som de um molho de chaves ecoou, como se alguém procurasse a chave correta, até que a porta se abriu e um delegado, acompanhado de um policial, designou: — "Você, pode vir!"

Por um breve instante, enquanto saía pela porta, pensei que poderia estar sendo liberado, mas logo percebi que era hora do meu

7 O conceito de "outsiders" designa os indivíduos ou grupos que, apesar de possuírem características semelhantes, são excluídos dos vínculos de coesão interna e dos mecanismos de poder que definem a identidade do grupo dominante, sendo estigmatizados por meio de processos simbólicos que reforçam a superioridade dos estabelecidos (Elias; Scotson, 2000).

depoimento. Fui escoltado entre o policial e o delegado e encaminhado para uma sala, onde iniciei meu depoimento. Estava descalço, sem camisa, sujo, machucado e usando apenas bermuda. Fui informado de que poderia optar por responder ou não às perguntas; optei por responder a todas, pois desejava ganhar a confiança do delegado. Após o depoimento, solicitei informações extraoficiais ao delegado: — "Preciso de um advogado?" A resposta foi: — "Com advogado você sai mais fácil." Também quis saber: — "Posso ligar para minha namorada? Para minha família?" Rapidamente, me foi liberado o acesso ao meu celular, porém, estava sem sinal de internet, e logo o delegado emprestou-me o próprio aparelho, permitindo que eu enviasse uma mensagem de áudio para minha namorada e realizasse uma videochamada para meu pai, que inicialmente não atendeu, mas retornou em seguida. Através dessa videochamada, descobri que minha namorada estava em um lugar seguro e estava sabendo do ocorrido, que um colega estava dando suporte a ela e a mim, e que meu caso estava sendo veiculado na mídia. Nesse momento percebi que, emocionalmente, a culpa estaria relacionada a mim para toda a vida – embora, racionalmente, um acidente seja uma fatalidade.

Retornando ao corró, acompanhado do delegado e do policial, fui novamente trancado. Deitei-me no chão com cuidado, evitando áreas com urina ou outras substâncias fétidas – o ambiente, todavia, estava imundo, repleto de restos de comida podre, dejetos e a presença de insetos, evidenciando a precarização do sistema carcerário. Nesse momento, os presos das celas A e B interpelaram-me novamente: — "E aí, qual foi? O que você fez?" Respondi: — "Bati o carro!" Indagaram como foi o acidente; expliquei que: — "Estava numa área muito escura e mal sinalizada, indo buscar minha namorada." E, ao ser questionado sobre eventuais mortes, omiti hesitante: — "Acho que não." Então Gordão, o que mais inflava uma possível retaliação contra mim, proclamou: — "Se você estiver mentindo eu vou te matar, fala a verdade!" Fingi de bobo de novo e calei-me.

A reflexividade metodológica para a construção deste diário exigiu equilíbrio delicado entre registro fiel das interações e proteção dos sujeitos. Diante de ameaças, optei por omitir detalhes identificáveis e utilizar pseudônimos para garantir anonimato, ainda que o consentimento formal fosse inviável dada a assimetria de poder. A pesquisa em contextos de violência exige um equilíbrio delicado entre expor estruturas de poder e não reproduzir a violência simbólica (Davis, 2018). A minha corporalidade — descalço, sujo e machucado — paradoxalmente facilitou a aproximação: a vulnerabilidade física tornou-me legível aos detentos, que enxergaram em meu estado uma forma de reciprocidade na precariedade. Nesse sentido, o corpo se mostrou como instrumento de pesquisa, onde se inscreveram hierarquias e afetos, mediando tanto a coleta de dados quanto os riscos éticos inerentes a contextos de violência estrutural (Wacquant, 2002).

Após um período de silêncio, enquanto tentava dormir e esquecer aquele pesadelo, ouvi novamente passos vindos do corredor, seguidos por sombras de pernas passando pela fresta sob a porta. A porta se abriu e jogaram outra pessoa no corró. Assim, iniciou-se um novo ciclo

de interrogatórios e pressão dos presos sobre o recém-chegado. Percebi que essa era a diversão e o passatempo deles: — "E aí, coroa? Qual foi?" Não prestei muita atenção, mas ouvi o novo detento, o "coroa", afirmar: — "Eu não fiz nada, não, filho, sou dentista!" Os presos replicaram de forma ríspida, e logo iniciou-se uma discussão entre os detentos e o dentista, com ameaças de que: — "Quando entrar aqui na cela, a gente vai arrancar sua cabeça." Evidenciando que ali reinava um poder, uma cultura, nesse caso específico, a cultura carcerária[8]. Pressionado, o dentista, em tom provocativo, relatou que sairia dali em breve e que os detentos ficariam presos para sempre. Depois, mostrando-se arrependido de ter provocado a situação, o dentista começou a gritar: — "Vão me matar aqui dentro! Me tira daqui, pelo amor de Deus!" Poucos minutos depois, os policiais anunciaram que a fiança do dentista havia sido paga, e ele foi liberado. O silêncio opressivo, no sentido da violência simbólica e estrutural, retornou, marcado pelo sentimento de culpa e medo.

Quando amanheceu, percebi que o "corró" estava deserto, exceto por mim, e que os cobertores – que antes me fizeram imaginar a presença de alguém – haviam sido simplesmente abandonados no outro canto. Diante da sujeira e dos riscos de contrair doenças do chão infectado, optei por utilizar os cobertores como cama, deitando-me sobre eles para me proteger do chão, ainda que pudesse contrair doenças deles também. Saí da frente da cela A e me deitei, encostado na parede, em frente à cela B. Em frente à cela B, ficava um painel de identificação[9] que estava todo queimado e derretido. Enquanto olhava o teto e o painel queimados, minha imaginação começou a criar desenhos e significados, uma verdadeira manifestação de pareidolia[10], resultado do abalo psicológico em que me encontrava. Os desenhos, em sua maioria, representavam coisas macabras e assustadoras. Posteriormente, descobri que um antigo detento havia colocado fogo no corró como retaliação ao tratamento dado pelos policiais à sua família. Um policial chegou a comentar que entendia por que ele havia feito aquilo: — "Se você fala da minha família, eu sei o que eu faço, vocês sabem o que fazem também."

1.2 Rotinas e Relações de Poder

> Ser afetado não é um obstáculo ao conhecimento: é uma metodologia.
> Favret-Saada, 2005

Na manhã de sábado, o líder informal da cela B, Gordão, acordou com uma mistura de bom-humor, sadismo e agressividade, gritando: — "Ô, seu polícia, cadê o café do preso? Vai matar o preso de fome?" Todos

8 Conjunto de práticas, códigos e rituais informais que emergem no ambiente prisional, organizando as relações de poder e as interações entre os detentos, funcionando como um código de conduta próprio (Foucault, 1975).

9 Utilizado em investigações criminais onde uma vítima ou testemunha observa um grupo de pessoas/suspeitos através de uma janela, sem ser vista por eles. O objetivo é identificar se algum dos indivíduos é o responsável pelo crime, mantendo a privacidade e a segurança da vítima ou testemunha. A janela pode ser de vidro e, em alguns casos, pode ter uma película que impede a visão direta dos suspeitos para a vítima, mas permite que ela os veja.

10 Este é um fenômeno psicológico no qual as pessoas percebem padrões significativos, como faces ou figuras, em estímulos visuais ambíguos ou aleatórios, como nuvens ou objetos inanimados. Esse fenômeno ocorre porque o cérebro humano tende a buscar ordem e significado em estímulos visuais caóticos ou abstratos (Alvarez, 2023).

riram. Em seguida, iniciou-se uma conversa descontraída entre os presos, especialmente entre “Menó”, da cela A, e “Gordão”, da cela B. Durante o diálogo, foram mencionados requeijão, croissant, haxixe e outras iguarias inexistentes naquele ambiente, enquanto os detentos cantavam músicas de facção e faziam gritos de reconhecimento, como “oô, oô, oô”, com respostas uníssonas. “Menó”, em determinado momento, relembrou que ele fora detido, e horas depois, Gordão também chegara na detenção, demonstrando que ambos eram os mais antigos do local, estando ali há uma ou duas semanas. Notadamente, por serem os mais antigos naquele ambiente, se portavam como lideranças, cada um de sua respectiva cela.

Logo após, os policiais coletaram as jarras de café de cada cela, encheram-nas e distribuíram um saco de pão com manteiga por cada janela – e dois pães para mim. Após a refeição, os presos reuniram os restos de comida e jogaram no corró, passaram a limpar suas celas, tomar banho e jogar dominó. Perguntavam as horas ao “Menó” ocasionalmente, único que tinha horário (por meio de um aparelho que lembrava um celular, mas não tenho certeza de que fosse mesmo um) e reclamavam tanto da qualidade da manteiga quanto da ociosidade. Em certo momento um dos detentos comentou que pediu, em sonho, para entrar no Instagram para o “Menó”, fazendo todos gargalharem.

Como as janelas entre as celas e o corró tinham sido abertas, “Gordão” avistou meu rosto e me nomeou de “Jesus”, assumindo novamente o papel de inquisidor informal. Ele questionou: — “E aí, Jesus, qual foi do B.O. (boletim de ocorrência)? Não mente pra bandido, senão vou arrancar sua cabeça – estou com fome hoje!” Respondi: — “Não, mano. Eu bati o carro mesmo; uma moto apareceu na minha frente; tentei desviar, mas acabei entrando na contramão e perdi a direção.” “Gordão” perguntou, então: — “Matou alguém? Pode falar, se você não mentir, eu não vou fazer nada, não.” Respondi, novamente hesitante: — “Acho que não, mano.” Por fim, com tom ressabiado, Gordão afirmou: — “Então você está me contando que a moto atropelou seu carro.” Todos riram. Em seguida, fui interrogado sobre onde eu morava e onde o acidente havia ocorrido, enquanto ameaças eram lançadas: — “Se eu descobrir que você está mentindo, eu vou te matar, Jesus! Não mente pra ladrão, não. Quem mente pra ladrão fala a verdade pros bicho (polícia).” Após esse período de inquisição, os presos se reuniram para jogar dominó, conversar e cantar. Nesse momento de ociosidade e descontração, comentaram que um dos presos da cela A era meu filho, pois parecia comigo. Pediram para que eu levantasse e fosse até a frente da janela da cela A para ver e confirmar. Falei, apenas para corroborar com a maioria e buscar adesão ao grupo: — “Parece mesmo!” Todos riram. Mas na verdade não parecia, o garoto apenas tinha cabelos grandes como eu.

Pouco antes do almoço – onde comia-se uma marmita com a mão, e minha mão estava extremamente suja, por isso quase não comia – em meio a um calor sufocante, quase claustrofóbico, entrou um investigador forte e careca. Em sua primeira ação, pediu para que eu me levantasse e ficasse de frente para a parede. Então ele ofereceu água gelada, cigarros e fósforos aos presos das celas e a mim; logo, um detento da cela A aproximou-se da janela para falar com ele, mas o policial, tomado de raiva, retrucou: — “Não fala comigo, viado! Eu vou te matar! Você

acha que eu esqueci do que você fez no hospital, arrombado? Você não é homem! Até ladrão tem palavra! Você acha que a polícia não mata? A gente bate, mas mata também!" Em seguida, o policial mandou eu me sentar no chão e dirigiu-se a "Gordão", comentando de forma descontraída sobre dinheiro e mencionando que os golpes aplicados pelo "Gordão" geravam lucros de 10 mil reais por tarde, o que provocou risos entre os presentes. O policial perguntou por que "Gordão" ainda traficava, ao que ele respondeu: — "É só renda extra, doutor." Todos riram e fizeram dessa frase uma espécie de mantra, replicando-a em distintas ocasiões. Embora essa frase esteja ligada à ideia humorística do contexto, de certo modo, desvela a precariedade como motor do ingresso no crime organizado[11].

O ambiente estava tenso e aterrorizante, mas tornava-se um pouco mais diabolicamente leve e familiar com o passar do tempo. Nesse momento, "Gordão" aproveitou para perguntar o que o policial sabia sobre meu acidente e se eu falava a verdade. O que me obrigou a explicar novamente a situação. Antes de sair, o policial ainda fez um aviso aos membros da cela A em relação ao preso com quem ele tinha uma desavença: — "Não da moral pra esse cuzão, não! Ele não é homem!" Após a saída do policial, seu comportamento em relação ao preso da cela A tornou-se assunto entre os presos, com comentários do tipo: — "Você viu, ele queria que a gente ficasse contra você. Ele faz esse terror para desestabilizar a gente." Pouco tempo depois, o mesmo policial voltou ao "corró" e a conversar de forma descontraída com os presos das celas, menos com aquele com quem ele havia estourado da cela A. Entre uma risada e outra, ele pegou o celular e perguntou para os outros presos: — "Vê aqui se não é esse filho da puta segurando o fuzil!? Claro que é! É você! Vou te pegar ainda, seu otário!" E pelo comentário dos outros presos, era mesmo o preso da cela A nas fotos: — "Tem que ser homem, falar a verdade. Bandido tem palavra. Nem bandido você é." Disse o policial, quando ele se evadiu do ambiente, "Gordão" comentou: — "Até que ele é gente boa." E o "Menó" respondeu: — "Ele que te prendeu aí!" Todos riram. "Gordão" retrucou: — "Mas nós pediu né, "Menó"." Todos riram novamente. Nesse momento, os presos comentaram como os policiais pegaram o "Gordão": "de cueca, em casa, cinco da manhã, sem reação".

A presença do poder no cotidiano da prisão se desdobra em formas explícitas de coerção e em mecanismos sutis de controle social. A prisão, para além de um espaço repressivo, apresenta-se como um local de produção de sujeitos, no qual o comportamento dos detentos é moldado por normas disciplinares e pelo olhar constante das autoridades. Esse poder disciplinar se manifesta tanto na violência simbólica — como a humilhação pública de presos considerados elos fracos — quanto na espetacularização das relações entre polícia e detentos, como ocorreu no momento em que um policial exibiu fotos de um detento armado e incentivou os demais a questionarem sua palavra de bandido. Para além da disciplina, a governamentalidade sugere que as práticas do Estado dentro do sistema prisional não visam apenas punir, mas administrar

11 Estadão. Disponível em: <https://shre.ink/7cyH>. Acesso em: 25 mar. 2025

uma população específica de forma estratégica, reforçando dinâmicas de exclusão e controle que extrapolam os muros da prisão (Foucault, 1975).

A delegacia, embora aparentemente um espaço transitório, reproduz em microescala a lógica do complexo industrial prisional. Isso se evidencia na naturalização da superlotação, na desumanização dos corpos (detentos dormindo no chão imundo, sem acesso à higiene) e na ciclicidade das prisões, onde traficantes são presos e liberados apenas para reingressar no mesmo circuito. A interação entre policiais e detentos — como o uso de ameaças ("A gente bate, mas mata também") e a espetacularização do controle (ex.: exibição de fotos de detentos segurando armas) — reforça a função performativa da instituição: não de reabilitação, mas de manutenção de uma população marginalizada, útil à economia política da punição. O sistema, assim, alimenta-se de seus próprios fracassos, convertendo corpos em mercadoria e violência em rotina.

Eventualmente, os delegados me chamavam para fora do corró para assinar documentos, perguntar se eu queria ir ao banheiro ou para falar com advogados. Toda vez que eu voltava ao corró, tinha que explicar o que havia ido fazer lá fora para os membros das celas, mais precisamente para Gordão e Menó. Percebendo toda essa minha movimentação, Menó disse: — "Jesus tá sendo tratado no maior carinho pelos verme, pivete."

Quando anoiteceu, chegaram três novos traficantes, todos muito jovens – um deles menor de idade. Os policiais abriram o "corró" para colocá-los lá dentro; houve uma espécie de performance, quando os agentes anunciaram: — "Olha o que chegou aí pra vocês." Os três recém-chegados permaneceram com a cabeça baixa em frente às celas, os policiais atrás deles rindo e observando e os presos os provocando: — "Vai morrer, alemão! Vai morrer! É tudo dois? É tudo três?" – batendo nas portas de ferro e fazendo a delegacia estremecer. Logo depois, os policiais ordenaram: — "Está bom, chega, todo mundo quieto!" Ao fechar a porta e os policiais saírem, os recém-chegados assumiram uma postura mais confiante, olhando diretamente e encostando-se nas janelas da cela, cumprimentando os colegas de facção e relatando o ocorrido, inclusive sobre o ponto de tráfico de cada um – evidenciando que não eram "alemão" (termo usado para se referir a inimigos, no caso, CV - Comando Vermelho), mas "irmãos de bonde", revelando rituais de pertencimento. Gordão comentou, reiterando que estava com saudade e vontade de matar "CV".

Depois desse reconhecimento de irmandade, os presos da cela começaram a fornecer cigarros, água e cobertores aos recém chegados, simbolizando a transição de inimigos a membros. "Não tendo emprego, não tendo estudo... aí o bonde vira família". Eu tinha uma garrafa de água que havia conseguido mais cedo com os policiais, dei-a diretamente ao "Grandão", que era o que estava mais ofegante e ansioso, em gesto de camaradagem, nutrindo a ideia de sobrevivência coletiva[12]. Cada um dos

12 A noção de sobrevivência coletiva refere-se às estratégias informais desenvolvidas por grupos em instituições totais (como prisões) para preservar identidade e resistir à despersonalização imposta pelo sistema. Essas práticas incluem pactos de solidariedade, criação de códigos compartilhados e manutenção de hierarquias internas que amenizam a opressão estrutural. No contexto etnográfico descrito, observa-se essa dinâmica nos gestos de camaradagem (ex.:

três novos detentos foi chamado individualmente para depor. “Menó”, da cela A, já proferira sentenças, afirmando que o “Menor de idade” e o “Grandão” seriam liberados – este último havia declarado que estava apenas fumando um baseado e não fugiu, omitindo aos policiais que havia escondido a bolsa de drogas quando percebeu a chegada deles – e que o único que permaneceria preso seria aquele que tinha parado de “assinar”, conforme já acontecera com o próprio “Menó”. Assinar nesse caso significava que ele estava em liberdade provisória ou condicional e parou de cumprir as medidas cautelares. “Menó” ainda lembrou a eles que, se o menor de idade assumisse a culpa, todos seriam liberados. Isso não deu certo porque o flagrante tinha sido dado no que parou de assinar, então seria difícil outra pessoa assumir a culpa. O “Grandão”, em dado momento, comentou: — “Aí pivete, quando sair daqui não posso passar no bairro de baixo, se os alemão me pega...” Em outro momento, um dos três recém-chegados, o que parou de assinar, olhou para mim e perguntou aos demais: — “E esse aqui, é alemão?” Então explicaram que eu havia batido o carro. Na expectativa do que aconteceria com os três, Gordão aproveitou para perguntar: — “E aí, vocês souberam do Jesus? Saiu na mídia algo?” Buscando confirmações sobre o acidente. O “Grandão” recém-chegado afirmou: — “Ah, eu vi, foi feio o acidente, pivete. A outra pessoa faleceu!” Nesse momento, “Gordão” falou: — “Aí, Jesus tá mentindo pra nós”. Em seguida, o “Grandão” falou, em clara reciprocidade ao meu gesto de camaradagem anterior: — “Mas ele não tinha como saber, o cara morreu no hospital, pivete.” Ele estava inventando para amenizar meu lado.

A partir desse momento, o tratamento de “Gordão” para comigo tornou-se mais da ordem da camaradagem e dos demais também. Compreendo que isso se deu porque tinha alguém que “era do bonde”, em quem eles confiavam, que corroborava com a minha narrativa. Nesse momento, senti como se estivesse sendo aceito diante dos demais, e internamente, ressoava um sentimento de vazio identitário, algo parecido com a ideia de afeto e ser afetado[13] e de liminaridade[14].

Após a liberação dos dois que “Menó” havia anunciado, o detento remanescente foi transferido do corró para a cela B. — “Boca maldita em Menó!” Falou o que ficou preso. O delegado que foi liberar os dois do “corró”, o mesmo que tomou meu depoimento e emprestou o próprio celular, me viu e informou: — “Eu li seu processo, você vai sair hoje ainda”. Fiquei mais aliviado, mas extremamente mais ansioso. Pouco

distribuição de cigarros, proteção mútua contra ameaças) e na ritualização de interações que reforçam a coesão grupal (Goffman, 2003).

13 Afeto é entendido como uma força experiencial não representada, capaz de modificar subjetivamente o pesquisador por meio de intensidades emocionais e energéticas que escapam à simbolização cultural. Ser afetado, por sua vez, refere-se ao processo metodológico de engajamento radical no campo, no qual o antropólogo se expõe a tais afetos, permitindo que eles interfiram em sua subjetividade e mediem uma comunicação não intencional. Essa abordagem contrasta com modelos tradicionais de observação ou empatia, pois pressupõe que o conhecimento antropológico emerge justamente da capacidade de habitar (e não apenas interpretar) os lugares sociais e emocionais do sistema estudado. Essa “opacidade” do sujeito frente a si mesmo — onde afetos operam além da consciência — é central para uma antropologia que busca capturar dimensões não verbais e involuntárias da experiência humana (Favret-Saada, 2005).

14 Estado de transição em que o indivíduo, ao ingressar em um novo grupo, fica suspenso entre a identidade antiga e a integração plena, vivenciando ambiguidades e rituais de passagem que possibilitam a reconfiguração de sua identidade (Turner, 1969).

depois, outro delegado, quando foi levar o café e o pão com miolo da noite, também informou: — " Você vai sair!" Eu perguntei: — "Hoje ainda, doutor?" Ele respondeu: — "Entre hoje e amanhã."

Durante a noite, na cela A, iniciou-se uma conversa sobre Deus, Lúcifer, a Igreja, a manipulação dos homens sobre os homens, fazer o bem, fazer o mal, ser utilizado pelo bem e pelo mal, a justiça dos homens e a justiça de Deus: temas que dominaram os debates até que os detentos adormecessem. Foi uma conversa bastante reflexiva na cela A.

1.3 Estratégias de Sobrevivência e Desfecho da Experiência

> A prisão é um espelho ampliado das desigualdades urbanas e sociais (reflexões do autor, 2025).

Na manhã de domingo, "Menó" acordou "cheio de ódio" e comentou com um colega de cela: — "Ou pivete, você fala demais, fica rodando e conversando; o sono do bandido é sagrado, irmão. Fica esperto nessas ideia sua, vai descer pra cadeia e, se ficar dando esses papo torto, vai rodar." Seguindo a rotina, "Gordão" apelou pelo café da manhã, gritando aos policiais que queria requeijão cremoso, Nescau e um baseado. Nessa altura, de forma delirante, eu estava torcendo para que ele conseguir. O delegado chegou, pediu as térmicas de café para as celas, encheu e as entregou com os sacos de pão, e dois pães para mim. Ao sair, os presos notaram e comentaram: — "Café frio, piva; é o de ontem." — "Pão sem manteiga." — "O meu tinha manteiga, ruim demais, só o sebo!"

Depois do café, os detentos fizeram a limpeza da cela, jogaram o lixo no corró e foram jogar dominó, reclamando da ociosidade, como de rotina. "Gordão", em certo momento, pensou alto: — "Hoje é domingo, só vão abrir para deixar o rango azedo, e olhe lá." Percebendo a situação de imundice em que eu me encontrava, "Menó" e "Gordão" me aconselharam: — "Ôu Jesus, pede um rodo e um sabão em pó pra esses verme, joga os lixos do outro lado, tá um chiqueiro esse corró, pivete. Eles não podem te tratar assim não. Você tá sem banho, sem ir ao banheiro (não sabiam que eu estava usando o banheiro dos policiais), sem nada." Falei: — "Pode cre, mano, valeu! Vou pedir!" Aqui eu assumia "uma posição de dependência em relação aos outros, tal como um aprendiz em relação ao mestre" (Lima, 2013, p. 12).

Antes do almoço, recebi alguns pertences (roupas e comida) deixados por minha namorada e por um colega. Comecei a distribuir entre os presos um cacho de bananas e percebi que estava ganhando gradualmente a simpatia das celas. O gesto, aparentemente simples, alterou minha posição no grupo: de *outsider* suspeito, passei a ser tratado com empatia e certa reciprocidade. Em seguida, Gordão me ofereceu água e cigarros e disse que, se eu precisasse de algo, era só falar com ele, pois eles tinham de tudo na cela. Eles fumavam o cigarro Mill, fornecido pela delegacia. Um cigarro horrível, sempre ligado ao contrabando, de que eu não ouvia falar há uns 15 anos.

A distribuição das bananas, nesse contexto, pode ser interpretada como uma troca simbólica no sentido maussiano. O ato de ofertar alimentos, ainda que escassos, estabeleceu uma relação de

reciprocidade: ao receberem as bananas, os detentos contraíram uma dívida simbólica, que mitigou temporariamente a hostilidade inicial e me inseriu em uma rede de obrigações mútuas. Essa dinâmica ecoa o princípio do dom, onde a dádiva não é neutra, mas cria laços sociais (Mauss, 2003). No contexto carcerário, a troca adquire contornos estratégicos: ao compartilhar recursos, eu não apenas atenuava minha vulnerabilidade, mas também negociava um lugar simbólico na hierarquia grupal, convertendo-me de figura marginalizada em parceiro de trocas. Isso explica por que "Gordão", líder da cela B, posteriormente me ofereceu cigarros e água, reequilibrando a relação de poder.

O *habitus* carcerário envolve uma adaptação às regras tácitas do ambiente, que incluem desde a negociação da violência até o desempenho de masculinidades dominantes. Durante a minha permanência no "corró", a necessidade de adotar certas posturas — como a distribuição de alimentos e a omissão estratégica de informações — pode ser lida como um processo de incorporação desse *habitus*. Nesse sentido, as instituições punitivas e os espaços periféricos da cidade operam dentro de uma continuidade, na qual a prisão é uma extensão da marginalização urbana. Assim, a experiência da prisão não é isolada, mas um prolongamento da precariedade estrutural que muitos dos detentos já vivenciavam em suas comunidades.

Ainda pela manhã, um advogado adentrou o "corró" para fazer visita aos seus clientes, levou informações, fez ligações para familiares e acalentou alguns dos presos, e aproveitou para me informar, mesmo eu não tendo conhecimento de quem ele era: — "Olha, eu não sou seu advogado, mas seu advogado (um que eu ainda não tinha tido contato) pediu para eu te falar que você sai hoje!" Então aproveitei para perguntar sobre o processo, foi quando ele me explicou: — "No meu entendimento, a situação é favorável. O Ministério Público apresentou a possibilidade de responder em liberdade e o promotor foi favorável, agora só falta a decisão do juiz. Acho muito difícil ele ser contrário, mas vamos aguardar." Quando eu disse: — "Sai hoje ainda essa decisão?" Ele disse, se evadindo do "corró": — "Sai hoje!"

Pouco tempo depois, o corró foi aberto e um preso acusado de roubo foi colocado diretamente na cela B, nem ficou no "corró". Os detentos reclamaram da superlotação, o que foi satirizado pelo policial e pelo delegado presente: — "Vocês estão no paraíso, já vi mais de 50 nessas celas", evidenciando a superlotação carcerária vigente no país. Os detentos (traficantes) deixaram claro que não toleravam ladrões – especialmente os que roubavam de trabalhadores, atitude considerada desonrosa. Imediatamente, foi aplicada a disciplina, um ritual de punição que enfatiza as hierarquias e apresentações de poder: "Menó", da cela A, incentivava "Gordão" a dar três golpes no peito do ladrão, e "Gordão" aplicou três tapas estrondosos. E a cada golpe dizia: — "Se você se mexer vai ser pior!" O barulho dos golpes foi amedrontador, e os presos se impressionaram com a força empregada, fazendo comentários sarcásticos que geraram risadas. "Menó" reclamou: — "Queria me divertir também". Em seguida, "Gordão" questionou ao ladrão se seria necessário amarrá-lo durante a noite, repetindo o questionamento a outros detentos e avaliando essa possibilidade. O ladrão comentou que havia roubado

apenas 30 reais. Foi aí que “Menó” ficou irado de raiva: — E você não tem vergonha de falar isso, não!? Vai ficar de olheiro, porra! Vai vender droga! Vai roubar de gente humilde, porra?! Vai tomar no seu cu!

No contexto dado, a agressão física é um ritual de legitimação: reforça códigos morais paralelos (não roube trabalhadores) e naturaliza a autoridade dos líderes (Bourdieu, 2012). A punição espetacularizada reflete a despersonalização típica de instituições totais, onde a violência é instrumentalizada para manter a ordem e suprir a ociosidade (Goffman, 2003). A punição física ao ladrão, executada por “Gordão” e incentivada por “Menó”, além de marcar o corpo do infrator, reafirma a autoridade dos líderes e a adesão coletiva a um código moral paralelo (Foucault, 1975), onde roubar trabalhadores é inaceitável, mas o tráfico é legitimado como renda extra. A queixa de “Menó” (“Queria me divertir”) expõe a espetacularização da violência como entretenimento em um contexto de tédio estrutural.

Nesse ínterim, um detento da cela B pediu várias vezes que eu pegasse parafusos da janela ou algo pontiagudo para tentarmos todos fugir. Atendi à solicitação de forma teatral, apenas para demonstrar que havia tentado, sem, contudo, executar a ação de verdade, sobretudo porque, se eu adentrasse aquela cela em algum momento, alguém estaria com algo pontiagudo, que poderia ser usado contra mim. Mas, de todo modo, em minha encenação de cumplicidade, percebi que, se eu realmente quisesse, conseguiria retirar o parafuso.

Em seguida, esse mesmo detento me ofereceu 10 mil reais no Pix para que eu assumir o seu B.O., ou seja, para assumir que uma arma que estava com ele no flagrante era minha – ele havia dito aos policiais que era de um amigo. Ele alegava que seria importante eu ter esse valor no presídio para garantir higiene básica, visita íntima e para fortalecer minha família. Recusei e recusaria em qualquer situação. Mas, sobretudo porque estava colocando fé de que meu alvará de soltura estava próximo, apesar de os demais presos insistirem que eu permaneceria preso e que seria fundamental integrar o grupo deles para “tirar a cadeia” em segurança.

No final da tarde de domingo, próximo à minha liberação, ofereci todos os itens restantes em minha posse – um iogurte de morango, o restante das bananas, pão de queijo, mamão e maçãs – distribuindo-os entre as celas. “Gordão” bradou nesse momento: — “Parece que eu fui lá fora e voltei, pivete!”, gerando risadas entre todos. Quando havia esses momentos de descontração, “Menó” e “Gordão” sempre lembravam que era preciso tirar a cadeia rindo, para que a depressão não te pegasse, tendo o humor como mecanismo de resistência.

Momentos depois, um usuário de crack foi jogado no “corró”, acusado de roubo de cobre. Ofereci a ele um cobertor, uma banana e um pão de queijo, com a autorização dos demais detentos. “Gordão” questionou se esse detento já havia roubado cobre em outros lugares, tentando responsabilizá-lo pelo fato de ele próprio ter ficado sem energia alguns dias atrás, o que gerou mais risadas. Em advertência ao ladrão de cobre, vendo que só estavamos eu e ele no “corró”, “Gordão” e “Menó” advertiram-no: — “Não mexe com o Jesus que ele é nosso, hein!”

Pouco tempo depois, a porta do “corró” se abriu e o delegado de plantão me chamou. Meu alvará de soltura havia chegado. Enquanto me encaminhava para a saída do corró, olhei para trás, para as janelas das portas das celas – em uma delas, vi “Menó”; na outra, “Gordão” – e me despedi, dizendo: — “Valeu, rapaziada, fiquem com Deus.” Eles responderam: — “Vai você também com Ele, Jesus”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imersão no universo carcerário revelou-me a microfísica do poder (Foucault, 1975) e a resiliência de códigos morais paralelos que, embora violentos, oferecem aos detentos um senso de agência. Essas dinâmicas, entrelaçadas à precariedade estrutural, reforçam a ideia de que a prisão é um espelho ampliado das desigualdades sociais. Líderes como “Menó” e “Gordão” personificam a dualidade entre violência e solidariedade: enquanto ameaças e humor sustentam sua autoridade, gestos de reciprocidade reconfiguram alianças e mitigam conflitos. A pesquisa corroborou a tese foucaultiana de que o cárcere pune e produz sujeitos, moldando comportamentos através por meio de mecanismos disciplinares e violência simbólica (Foucault, 1975; Bourdieu, 2012). Além disso, evidenciou-se a naturalização da degradação humana — como corpos adormecidos em chão imundo — e a performatividade do Estado, que oscila entre coerção explícita e cumplicidade tácita com dinâmicas internas.

Contudo, o relato possui limitações. O curto período de imersão (36 horas) e o foco em uma única delegacia restringem a compreensão de variações regionais e de longo prazo. A metodologia de participação observante, embora rica em detalhes subjetivos, enfrenta desafios éticos, como a impossibilidade de consentimento formal em contextos assimétricos. Além disso, a ênfase em interações masculinas e em traficantes pode obscurecer experiências de outros grupos, como mulheres presas ou detentos por crimes não violentos.

Para aprofundar o tema, sugere-se a realização de estudos longitudinais em diferentes instituições prisionais, como presídios de segurança máxima e cadeias femininas, com o intuito de mapear contrastes e padrões estruturais que possam revelar como variáveis temporais e contextuais influenciam as dinâmicas de poder e sobrevivência no cárcere. Além disso, análises comparativas entre sistemas carcerários de regiões brasileiras distintas — considerando desigualdades socioeconômicas, políticas locais e contextos culturais — poderiam elucidar como disparidades regionais impactam a gestão prisional, desde a superlotação até a relação entre Estado e facções.

Paralelamente, pesquisas focadas em políticas públicas, como a eficácia de programas de reintegração social ou alternativas ao encarceramento em massa, são urgentes para confrontar a lógica do complexo industrial prisional (Davis, 2018), que transforma corpos em mercadoria e naturaliza a violência institucional. Por fim, investigar a economia informal intramuros — incluindo redes de contrabando, suborno e corrupção — tornaria visível como essas práticas sustentam hierarquias

internas, desafiando ou reproduzindo estruturas de poder institucional. Tais direcionamentos ampliariam o escopo teórico e subsidiariam ações capazes de transcender a crítica abstrata e enfrentar as raízes da marginalização.

Assim, conclui-se que a crítica ao sistema carcerário exige denúncia e engajamento com as vozes marginalizadas que o habitam. A etnografia, ao articular experiência corpórea e reflexão teórica, oferece um caminho para desvelar as contradições do cárcere, reforçando a urgência de reformas que transcendam a lógica punitiva e confrontem as raízes estruturais da marginalização.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, José. Pareidolia: Seeing faces and figures where there are none. **Mentes Abiertas Psicología**, 2023. Disponível em: <https://shre.ink/7cF6>, acesso em: 26 mar. 2025

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2018.

ELIAS, Norberto; SCOTSON, John L. **Os integrados e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

FAVRET-SAADA, Jeanne. Ser afetado. **Cadernos de Campo,** São Paulo, v. 13, n.13, p. 155-161, 2025. Disponível em: <https://shre.ink/7cFV>, acesso em: 19 fev. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão.** Petrópolis: Vozes, 1975.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos. São Paulo: Perspectiva, 2003.**

LIMA, Tânia Stolze. O campo e a escrita: Relações incertas. **Revista de Antropologia da UFSCar, São Carlos**, v. 5, p. 9-23, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/7cFz>, acesso em: 18 fev. 2025

MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dádiva**: Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. São Paulo: Edições 70, 2003.

NOTAS & INFORMAÇÕES. A formalização do crime organizado. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://shre.ink/7cFX>, acesso em: 6 jul. 2025

PAIDÉIA. Laboratório de Pesquisa Transdisciplinar Sobre Metodologias Integrativas Para a Educação e Gestão Social. **Descrição do Grupo.** 2022. Disponível em: <https://shre.ink/7cFh>, acesso em: 29 mar. 2025.

TURNER, Victor. **O processo ritual:** estrutura e anti-estrutura. Chicago: Aldine Publishing, 1969.

WACQUANT, Loïc. **Corpo e alma**: notas etnográficas de um aprendiz de boxe. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

THE ROLE OF INSTAGRAM IN THE BRAZILIAN PENAL POLICE: THE POPULARITY OF PRISON AND SOCIAL REINTEGRATION CONTENT

O PAPEL DO INSTAGRAM NA POLÍCIA PENAL BRASILEIRA: A POPULARIDADE DE CONTEÚDOS SOBRE PRISÃO E REINTEGRAÇÃO SOCIAL

Submetido em: 15/09/2025 **- Aceito** em: 06/01/2026

PAULO SÉRGIO PEREIRA DE AMORIM[1]
LUANDA SANTIAGO[2]

ABSTRACT
Police agencies worldwide use social media to communicate with the community. Correctional officers in Brazil became a police force in 2019, expanding their role beyond prisons. In Piauí, Instagram is used to share content on prisons and social reintegration. Reels were automatically collected from the @sejus_piaui profile to assess whether their popularity changed after the police status shift and varied by content type. No change following police status was observed; however, reels depicting social reintegration efforts received less engagement, while those focused on facilities or surroundings drew more interaction. The findings reveal high public interest in the prison environment and highlight the need to understand who is consuming this type of content. Low engagement with reintegration efforts suggests social resistance, and sentiment analysis may further test this hypothesis.
Keywords: Social Media Platform. Prison. Penal Police.

RESUMO
Agências policiais em todo o mundo usam redes sociais para comunicação com a comunidade. A Polícia Penal tornou-se força policial no Brasil em 2019, expandindo sua atuação além das prisões. No Piauí, o Instagram é usado para divulgar conteúdos sobre as prisões e reintegração social. Reels foram coletados automaticamente do perfil @sejus_piaui para testar se sua popularidade mudou com o status de força policial e com o tipo de conteúdo exibido. Inexistiu alteração após a mudança; porém, reels que mostram reintegração social são menos populares, enquanto aqueles voltados ao interior ou exterior das prisões são mais populares. Os achados mostram elevado interesse público no ambiente prisional e apontam a necessidade de entender quem consome esse conteúdo. O baixo engajamento com conteúdo de reintegração sugere resistência social, e futuras análises de sentimento podem testar essa hipótese.
Palavras-chave: *Plataforma de Redes Sociais. Prisão. Polícia Penal.*

1 Graduação em Ciências Biológicas (UniCEUB). Mestrado e Doutorado em Comportamento Animal (UFJF). Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência Policial (Gran Faculdade) – em andamento. É Policial Penal da Secretaria de Justiça do Estado do Piauí (SEJUS-PI). **E-MAIL**: paulo.amorim@sejus.pi.gov.br. **ORCID**: http://orcid.org/0000-0003-4979-8589.
2 Graduação em Direito (Instituto Camillo Filho - ICF). É Policial Penal da Secretaria de Justiça do Estado do Piauí (SEJUS-PI). **E-MAIL**: luandass@icloud.com. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0002-7221-2216.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

INTRODUCTION

Public perceptions of trust and legitimacy in law enforcement agencies are strongly shaped by media consumption or information exchanged through informal contacts (Asad; Zia, 2025; Miller, 2025; Ricciardelli *et al.*, 2024; Schafer *et al.*, 2003). Traditional communication channels often spread fragmented information, which contributes to a persistent negative image of the police (Ricciardelli *et al.*, 2024; Vickovic *et al.*, 2013; Schafer *et al.*, 2003). To ensure institutional sustainability, public managers must strengthen a positive public image perception, especially given the negative impact of unfavorable information on youth interest in law enforcement careers (Cross; Fine, 2021; Wang, 2023) and prestige (Novich; Zduniak, 2021). The emergence of the internet has offered public institutions a valuable opportunity to strengthen their bonds with the community and cultivate a positive image of their legitimacy. This effort is increasingly amplified by the widespread use of popular social media platforms such as Facebook, Twitter, YouTube, TikTok, WhatsApp, and Instagram (Tavares *et al.*, 2023; Bullock, 2018; Silva, 2016; Lieberman *et al.*, 2013; Crump, 2011; Mawby, 2010).

Police agencies around the world have expanded the use of social media to foster direct police-community interaction (Valadares; Silva, 2025; Simpson, 2023; Livingstone, 2021; Hu *et al.*, 2020; Boateng; Chenane, 2020; Walsh, 2019; Fernandez *et al.*, 2017; Ruddell; Jones, 2013). In the U.S., over 94% of police agencies use Facebook, Twitter, and/or YouTube, a fact that prompted chiefs of police to establish an institutional center to guide the effective use of these platforms (IACP, 2015). Despite the abundance of literature on this topic, studies have focused basically on describing how social media is used by the police (Lieberman *et al.*, 2013), its seasonal use patterns (Boateng; Chenane, 2020), and the institutional impact of these platforms on the public perception (Grimmelikhuijsen; Meijer, 2015). In addition, we also know that these tools are used in the Northern Hemisphere to promote police recruitment (Babic; Simpson, 2024; Johnston; Ricciardelli, 2025), share tips about crime hotspots and crime statistics, and show law enforcement efforts (Akkaya *et al.*, 2019; Lieberman *et al.*, 2013; Heverin; Zach, 2010). By contrast, studies from the Southern Hemisphere highlight that unstrategic use of these platforms can expose police to potential attacks (Ribeiro, 2023; Assumpcao, 2019), while strategic use can redefine the negative public perception of the police (Tavares *et al.*, 2023).

Future studies should explore which types of content are more effective in capturing public interest, for example, using metrics such as the number of likes and comments (Hu *et al.* 2018). For instance, Lieberman *et al.* (2013) found that posts about injured officers on Facebook tend to generate higher engagement, whereas posts focusing solely on crimes are less popular. Similarly, Hu *et al.* (2020) noted that posts highlighting exemplary police officers and physical community interactions are more popular than any other type of content, including those solely about crimes. A plausible explanation for these patterns is that they showcase duties already expected of the police, which may lead the public to perceive them as a form of excessive self-promotion

(Hu *et al.*, 2020). Since most studies about social media use have been conducted in police agencies located in the U.S. and EUROPE (Santos, 2023; Van De Velde *et al.*, 2015), where police-community ties differ from those observed in the Southern Hemisphere (i.e., citizen-police trust is weakened by poor crime reduction, largely due to limited resources; Blair *et al.*, 2021), further studies are essential to deepen our understanding of the role social media plays in police-community relations on a global scale.

Unlike other public careers, correctional officers remain hidden behind prison walls from a community view, and what the community knows about these professionals is derived from media consumption (Ricciardelli *et al.*, 2024; Bennett; Knight, 2021; Jewkes, 2002). As pointed out by Novek (2009) and Cecil (2017), society has a fascination with the prison environment, and the media plays a pivotal role in constructing public perceptions of the correctional system. Historically, correctional officers have been depicted in films and other media as untrained, corrupt, and abusive, while prison facilities are often portrayed as unsanitary and violent spaces (Miller, 2025; Sabaini, 2009). Despite being one of the oldest careers, correctional officers were only formally recognized as police force in Brazil in December 2019, through a constitutional amendment that renamed the career from Penitentiary Agents to Penal Police (Nascimento, 2022). Until this data, the Penitentiary Agents career was regarded as low-prestige and powerless. In fact, to avoid stigma, physical attacks, and negative social perceptions, penitentiary agents often chose to conceal their professional identity within the community (Nascimento, 2022; Moraes, 2013). As a police force, its professionals now have a unique opportunity to self-promote their image within the community, which in turn may be fostered by social media engagement. However, as criminal organizations in Brazil are known to invest time and energy in gathering information about these officers and their facilities to plan invasions and physical attacks, it is crucial to strategically coordinate the use of such tools to mitigate institutional risks (G1 PI, 2024; G1 BA 2024; Santana, 2023; Fernandes, 2016; G1 AC, 2016).

The Secretaria de Justiça (SEJUS) is responsible for the Penal Police in the Piauí state (PI) in Brazil and uses social media to share content showing officers, prison facilities, and social reintegration efforts, including an Instagram profile with approximately 46.6 thousand followers, created in 2015. These platforms help bridge the gap between people deprived of liberty and their families (e.g., by showcasing individuals engaged in social reintegration activities while preserving their anonymity) and promote public service transparency (e.g., such as public investment in improving the quality of facilities and social reintegration efforts). In Brazil, the law ensures that social reintegration efforts encompass material, educational, religious, legal aid, social, health, and labor assistance, being all promoted and/or supported by the government (Brazil, 1984). Although social reintegration is enforced in Piauí (Santana, 2024), it is known that this right remains far from being fully realized in several correctional facilities throughout Brazil (Carneiro; Macedo, 2024). Despite the crucial role of these efforts, Brazilian citizens generally show little concern, often viewing these initiatives as unnecessary privileges (Carvalho, 2018; Reis, 2012). While the literature has explored the unauthorized use of social

media by people deprived of liberty (Reid; Niebuhr, 2023; Gutierrez *et al.*, 2023), it is unclear even on a global scale how social media can foster correctional officer-community interaction, as well as which types of content tend to attract the most public engagement. Since 2015, SEJUS-PI's Instagram has created a valuable archive of photos and short video posts (reels), offering a unique opportunity to explore the role of this social media in Brazil's emerging police forces.

In this study, we arbitrarily focused on reels to examine whether (i) the popularity of posts increased after the recognition of correctional officers as a police force. We hypothesize that content with correctional themes became more popular following their constitutional recognition in December 2019 (Nascimento, 2022), as these professionals began operating more extensively beyond prison walls and became more visible to society. At the same time, we also examine whether (II) reel's popularity varies according to the visual content, predicting high popularity when prison facilities and surroundings are displayed, as the general community is often curious about prison-related themes (Novek, 2009; Cecil, 2017). Despite the importance of social reintegration efforts for people deprived of liberty, we (III) anticipated low popularity when reels showed social reintegration efforts, as citizens often view these efforts as unnecessary privileges (Carvalho, 2018; Reis, 2012). In addition, we investigated whether (IV) the popularity of reels featuring social reintegration efforts varies according to the type of effort, predicting higher popularity for content showing people deprived of liberty participating in labor and educational activities, given their recognized role in social reintegration (Pressuto, 2021; Ellison *et al.*, 2017).

1. METHODOLOGY AND METHODS

1.1 General Procedures

Data were collected from @sejus_piaui, the official Instagram profile of the Secretaria de Justiça do Estado do Piauí (SEJUS-PI), the public agency responsible for managing the state correctional police force in Piauí. The procedure included the collection of reels and their respective public engagement metrics (i.e., number of likes and comments), covering the period up to March 27, 2025. No personal user information was collected, and access to the data was obtained without login, as all information was publicly available. To do this, all URLs available on the profile were first filtered using the *document.querySelectorAll('a')* command in the Google Chrome Developer Tools. A filter function *filter (href => href.includes('/reel/'))* was applied to retain only URLs containing the term "*/reel/*", which identifies Instagram reels in Instagram. Each extracted URL was then assigned a unique ID number to ensure traceability. Metadata associated with the reel URLs was later retrieved using the *read_html()* function in R 4.4.3 (R Core Team, 2025) to collect public engagement metrics. Following the adaptation of Manikonda *et al.* (2016), popularity in this study is defined as the sum of likes and

comments for each reel post. A total of 1,009 reels were extracted from the SEJUS-PI Instagram profile.

1.2 Data Extraction

The *yt-dlp tool* (Naim, 2021) was used in Windows PowerShell (Microsoft, 2021) to extract all public reels in MP4 format. To do this, all URLs were first assigned to the *$videos* command variable, and then the *yt-dlp.exe* command was executed. The parameter *-o "$id.%(ext)s"* was used to rename the videos according to their assigned ID numbers. Finally, the parameter *-f "bestvideo[height<=360]+bestaudio/best"* was applied to extract all reels with a maximum resolution of 360 pixels. Then the *FFmpeg*, an open-source tool that enables automated processing of audiovisual files (FFmpeg, 2021), was used to determine each reel duration in seconds. Since the aim was to analyze content originally produced and disseminated by SEJUS-PI, non-original posts, such as news report videos (n = 63), were excluded from the analysis. We also remove reels with missing information about the popularity (n = 3). The detailed steps and code used to extract links and videos are available in the Mendeley repository (https://data.mendeley.com/datasets/XXXXXXX).

1.3 Data Classification

Given that the reels published on the SEJUS-PI profile primarily showcase penal police operations, prison facilities (including the renovation and construction of prison facilities), people deprived of liberty participating in social reintegration efforts, administrative meetings involving operational, tactical, and strategic authorities, as well as the delivery of police equipment, we categorized the reels into three main groups: reels that (i) depict prison facilities (yes/no), (ii) feature social reintegration efforts (yes/no), and (iii) others. “Prison facilities” were defined as any visual imagen of internal areas of the 16 correctional units in Piauí, Brazil (7.1150° S, 41.5210° W), including their external and immediate surroundings. This includes reels recorded in front of the prison entrances, inside the facilities, or those that display the physical structure or its immediate perimeter at any point in the video. “Social reintegration efforts” were defined as any image in which people deprived of liberty appear receiving and/or participating in social reintegration efforts (i.e., legal aid, social, health, religious, educational, or any type of work). This class encompasses, for instance, people deprived of liberty participating in or leading religious services, engaging in construction or agricultural work, or receiving medical or nursing care. Except for external labor (e.g., such as revitalization of public spaces, participation in professional fairs), most social reintegration efforts took place within the walls or within their perimeter, resulting in some reels featuring both the prison facility and social reintegration efforts. To evaluate differences in the popularity of reels showcasing social reintegration efforts, we grouped the reels based on the similarity (arbitrarily defined) of their social reintegration efforts into three categories: constructive (educational/labor), mediator (legal aid/social), and restorative (religious/health).

1.4 Statistical Analysis

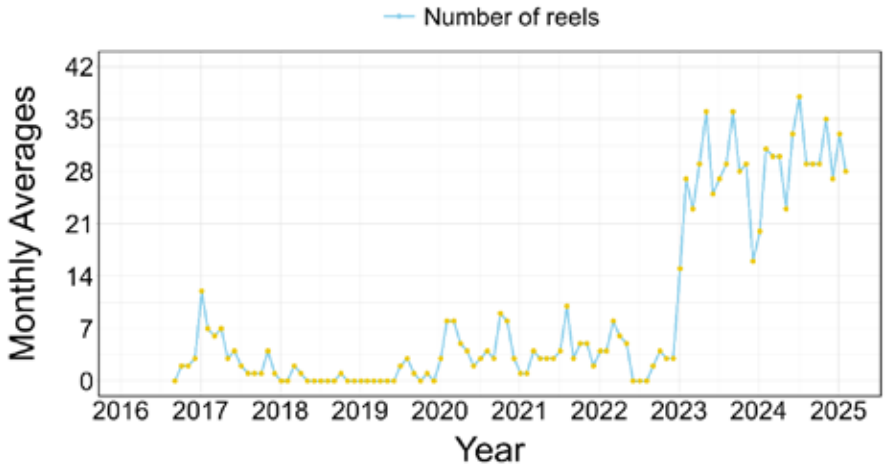
To examine whether the popularity of reels is associated with content type, a generalized linear mixed model (GLMM, Gamma family with log link) from the *lme4* package (Bates *et al.*, 2015) in R 4.4.3 (R Core Team, 2025) was used. Reel popularity was modeled as a function of the nomenclature of correctional officers at the time of reel publication (i.e., Penitentiary Agents vs. Penal Police), the type of content (whether the reels show prison facilities or not and whether the depict or not social reintegration efforts, including an interaction between these two predictors), as well as reel duration (in seconds) as a covariate. The month-year of the reels post was included as a random effect, and a square root transformation was applied to both the response variable and the reels duration. AIC from the *MASS* package (Venables; Ripley, 2002) was used for model selection, and the *DHARMa* package (Hartig, 2024) for model validation. The Wald test (Type II) from the *car* package (Fox; Weisberg, 2019) was used to assess the overall significance of each variable in the model, considering $\alpha = 0.05$. The *effsize* package (Torchiano, 2020) was used to calculate the effect size of the predictor variables. Finally, to evaluate whether the popularity in reels that show social reintegration efforts varies among assistance categories (constructive, mediator, and restorative), a nonparametric Kruskal-Wallis test was used differences between categories were determined using Dunn's post-hoc test with Bonferroni correction from the *rstatix* package (Kassambara, 2023).

2. RESULTS

Social media such as Instagram, Twitter, and TikTok has become an important tool for communication between law enforcement agencies and the public, enabling institutions to increase transparency and engage communities (Livingstone, 2021; Walsh, 2019; Ruddell; Jones, 2013). In Brazil, correctional officers were constitutionally recognized as a police force in December 2019, expanding their roles beyond the prison walls (Nascimento, 2022), which may have reflected an increase in public recognition of their roles and functions. Through the use of institutional social media channels to disseminate content related to correctional activities, including social reintegration efforts for people deprived of liberty and the physical structure of prison facilities, the community may, in theory, gain greater access to previously obscured aspects of the prison system, thereby addressing public curiosity and expanding societal knowledge.

In this study a total of 1,009 reels were extracted from the SEJUS-PI Instagram profile. A total of 63 videos, consisting of long excerpts or news reports, were excluded, resulting in a final sample of 946 reels. The first reel was published in September of 2016, and a noticeable increase in posting frequency of reels began in March of 2023 (Figure 1). The reels averaged 72 ± 37 seconds (mean ± SD) in duration, ranging from 2 to 348 seconds. By March 27, 2025, the last day of data extraction, SEJUS-PI had published a total of 19 hours and 39 minutes of reels.

Figure 1 – Average monthly reel posts on the SEJUS-PI profile from September 9, 2016, to March 27, 2025. The blue line shows overall monthly averages, black dots indicate exact monthly averages, and the light red dashed line marks the point of a significant increase in published reels.



Source: Original data obtained through the research developed in this study.

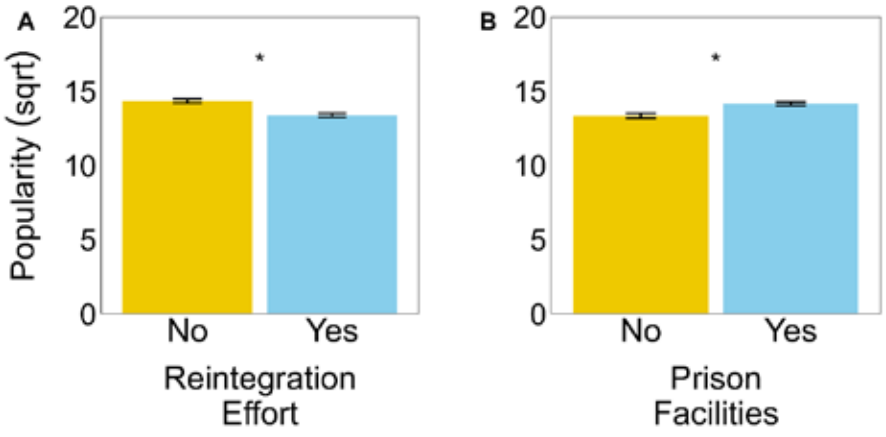
Three additional reels were removed from our dataset due to missing popularity information, resulting in a final sample of 943 reels. Reel popularity, measured as the total number of likes and comments for each reel, averaged 223 ± 171 (mean ± SD), with popularity values ranging from 5 to 1,110. Of the total sample, 7.08% (n = 67) of the reels were published during the period in which correctional officers in Brazil were named Penitentiary Agents (up to 03/12/2019), whereas 92.92% (n = 879) were published after the constitutional transition to the Penal Police (after 04/12/2019).

Regarding content, approximately 63.1% of the reels (n = 597) depicted prison facilities, while 36.9% (n = 349) did not. Social reintegration efforts were shown in 49.8% (n = 471) of the reels, whereas 50.2% (n = 475) did not feature them. When analyzing overlaps, 47.15% (n = 446) showed both prison facilities and social reintegration efforts, 15.96% (n = 151) showed only social reintegration efforts, 2.64% (n = 25) only prison facilities, and 34.25% (n = 324) showed none of the studied classes (i.e., such as administrative tasks, external events, and other similar administrative subjects).

The average popularity of reels depicting prison facilities was observed to be approximately 6% higher than that of reels not showing such facilities (mean ± SD: 228 ± 163 vs. 215 ± 183, respectively). In contrast, reels featuring social reintegration efforts had an average popularity approximately 14.9% lower than those without such content (mean ± SD: 205 ± 148 vs. 241 ± 189, respectively).

The statistical model indicated that reel popularity did not vary according to the nomenclature of correctional officers at the time of reel publication, with similar popularity levels observed during both the Penitentiary Agents and Penal Police phases (β ± SE: 0.38 ± 0.23; χ^2: 2.87; p: 0.090). However, content type significantly affected the popularity: reels showing prison facilities and/or their surroundings were more popular (β ± SE: 0.17 ± 0.03; χ^2 = 37.26; p < 0.001; Figure 2A), whereas those depicting people deprived of liberty engaged in social reintegration efforts were associated with a significant decrease in popularity (β ± SE: -0.17 ± 0.03; χ^2 = 39.03; p < 0.001; Figure 2B). No effect of reel duration (square root transformed) on popularity was observed (n = 916; β ± SE: 0.00 ± 0.01; χ^2 = 0.48; p = 0.486). Both binary variables showed small effect sizes (Cohen's d = -0.27 for prison facilities and 0.32 for social reintegration efforts).

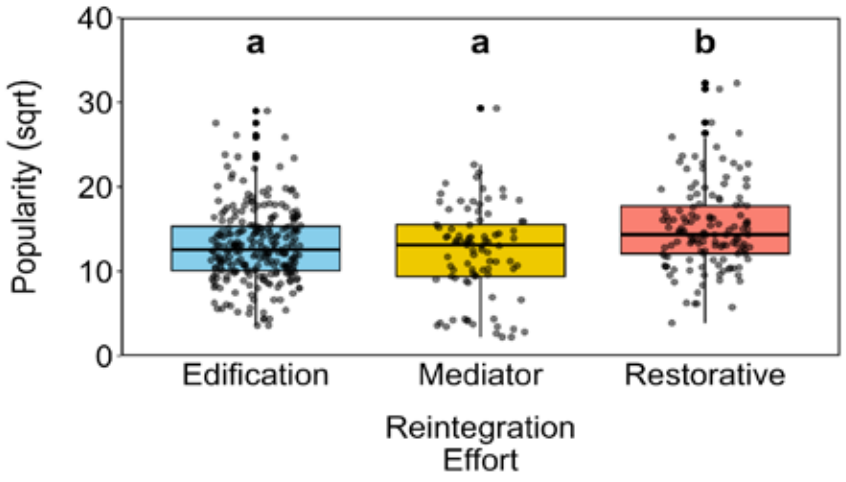
Figure 2 – Predicted reel popularity (square root transformed) from the SEJUS-PI Instagram profile: (A) prison facilities (internal and surrounding areas) and (B) social reintegration efforts. Significant differences (α < 0.05) are marked with an asterisk (*).



Source: Original data obtained through the research developed in this study.

In the subset of reels depicting social reintegration efforts (n = 471), popularity (square root transformed) differed significantly across the social reintegration category (Kruskal-Wallis test: χ^2 = 45.48, p = 0.013). Specifically, reels displaying restorative efforts (health and/or religious activities) differ from the popularity observed in reels displaying constructive assistance (educational and/or labor activities) (Dunn's test with Bonferroni correction: Z = 6.20, p < 0.001) and mediator assistance (legal aid and/or social activities) (Z = -6.29, p < 0.001). No significant difference in popularity was observed between reels displaying constructive and mediator assistance (Z = -0.471, p = 0.319) (Figure 3).

Figure 3 – Boxplot showing the popularity of reels (square root transformed) featuring people deprived of liberty engaged in or receiving social reintegration efforts. Efforts were grouped into three categories based on their nature: mediator (legal/social assistance), restorative (health/religion), and constructive (education/work). Statistical differences between groups (α < 0.05, adjusted) are indicated by different letters.



Source: Original data obtained through the research developed in this study.

3. DISCUSSION

An extensive use of Instagram by SEJUS-PI to disseminate content related to the Penal Police was observed, particularly after the first quarter of 2023. Contrary to our initial prediction, no significant differences in reel popularity were observed on career designation, with similar popularity levels for reels featuring either Brazilian correctional officers classified as Penitentiary Agents or Penal Police officers. As expected, reels showing prison facilities or their immediate surroundings tended to be more popular than those that did not, conforming to our hypothesis that such content would generate high public interest. Moreover, consistent with our hypothesis, reels featuring people deprived of liberty engaged in social reintegration efforts were generally less popular than those without this content, suggesting that audiences may view such efforts as unnecessary privileges. Among the types of social reintegration offered by the government, reels highlighting restorative efforts (e.g., health and religion) received higher popularity compared to those showing mediator (legal aid/social) or educational/labor activities.

The transition to penal police marked a significant milestone in Brazil for strengthening public security, formalized by constitutional amendment nº 104/2019. This change redefined the roles of these correctional officers, expanding their responsibilities beyond prison walls

to strategic functions that increase their visibility and impact within society (Margarido; Sabino, 2024). In our study, we predicted that reel popularity would increase after the constitutional recognition of penitentiary agents as a police force, as this law enforcement police branch gained more visibility in society. However, at least in this study, no effect was observed in reels' popularity after the career status change in December 2019. Although the correctional officer career is one of the oldest in history, it ranks among the occupations with the lowest social prestige (Miller, 2025). This viewpoint is partly motivated by the perspective constructed by traditional media, which portrays correctional officers as untrustworthy, corrupt, and violent (Miller, 2025; Sabaini, 2009). In Brazil, it is true that these professionals are exposed to vulnerabilities that go beyond the walls (G1 PI, 2024; G1 BA, 2024; Santana, 2023; Bentes; Schroeder, 2022; G1 AC, 2016). Moreover, many Penal Police officers in Brazil still experience mental health challenges, largely due to inadequate working conditions and job dissatisfaction (Gonçalves *et al.*, 2023). Developing communication strategies that consistently highlight exemplary correctional officers (Hu *et al.*, 2020) and clearly present the benefits and career advancement can play a key role in enhancing the Penal Police public image. These strategies could also enhance the popularity of Penal Police content on Instagram and promote a more positive public perception about this type of correction officer career.

Reels featuring people deprived of liberty engaging in social reintegration efforts are less popular than those without such content, suggesting that these efforts may be perceived by some audiences as unnecessary privileges. In Brazil, imprisonment serves not only to repair the harm caused but also to prevent further crimes and to reintegrate people deprived of liberty through a range of social reintegration efforts provided by the state (Bitencourt, 2012). Despite the importance of social reintegration, Brazilian society shows skepticism, partly influenced by the high recidivism rate and a persistent desire for revenge against those who have committed crimes (Lima; Araújo, 2022; Santos *et al.*, 2018). It is important to highlight that recidivism in Brazil is not solely the result of ineffective social reintegration efforts. Other factors also contribute to its likelihood, including prison overcrowding, lack of employment opportunities (Costa, 2024; Lauermann; Guazina, 2013), and debts accumulated by people deprived of liberty during incarceration, often owed to other prisoners (Nasser, 2024). Future studies could test this hypothesis by including sentiment analysis of comments on reels featuring social reintegration efforts to identify the presence of negative comments. According to Dum *et al.* (2022), citizens who have had any prior contact with former people deprived of liberty tend to exhibit less intolerance and show greater support for social reintegration policies. With that in mind, some strategies that showcase people deprived of liberty involved in social reintegration efforts through reels and engage them in community work can be used to improve social perception of this marginalized population. As pointed out by Dum *et al.* (2022), these interactions do not necessarily need to be in person: social reintegration efforts involving music, books, or poetry can generate content that transcends prison walls and may increase public tolerance.

Another pattern noted is the greater popularity of reels that showed prison facilities, thus supporting our initial prediction that society is interested in knowing about prison life (Novek, 2009; Cecil, 2017). Historically, social media has been used to disseminate law enforcement content (Babic; Simpson, 2024; Simpson, 2023), and for a long time, what the community knew about the prison system came mainly from movies (Cecil, 2017), negative media diets, and unauthorized inmate-recorded images (Ricciardelli *et al.*, 2024; Rudnicki; Veeck, 2018). Our results show that Instagram can be used to foster penal police-community interaction, with content being more popular when prison facilities or their surroundings are displayed. While other factors may contribute to this outcome, we argue that Brazilian society may be particularly interested in the penal police activities, as well as in learning about the daily life inside the prison. This hypothesis appears plausible, as the prison system is largely inaccessible to the public and has historically been depicted as a dirty, corrupt, and violent environment (Bennett, 2023). To redefine the social image and demonstrate institutional relevance (Miller, 2025; Bennett, 2023), institutional leaders should focus on sharing more institutional content. However, it is crucial to go beyond Instagram by promoting direct society interactions, since mere virtual exposure to police images does not significantly influence positive perceptions (Wozniak *et al.*, 2020). In Canada, correctional officers recognize that social media can be used to improve the image of the service provided; however, many feel insecure about using social media, since sensitive information data that could compromise their safety and that of their families can be accessed by people deprived of liberty (Adorjan; Ricciardelli, 2023). Future studies could investigate how popular institutional profiles, such as SEJUS-PI's, are perceived by correctional professionals whose names and images are publicized, as well as examine in detail whether the content displayed by these profiles inadvertently exposes vulnerabilities of prison facilities, which in turn could be exploited by criminal groups.

Although all social reintegration efforts are important, reels featuring people deprived of liberty engaged in restorative efforts (health and/or religious activities) were more popular than those showcasing constructive (educational and/or labor activities) or mediating assistance (legal aid and/or social activities). While constructive efforts have been shown to increase the likelihood of people deprived of liberty obtaining employment (Ellison *et al*., 2017), Brazilian society appear to places greater credibility on restorative efforts, possibly due to the stereotype that criminal behavior is driven by illness and/or lack of spirituality (Ali *et al.*, 2024; Jang *et al.*, 2023; Noon *et al.*, 2003).

FINAL CONSIDERATIONS

This is an initial study that aims to evaluate the use of Instagram within the scope of the Penal Police (a correctional officer in Brazil) and to raise hypotheses for future research. Together, our results show that Instagram can be used by the Penal Police to share valuable insights about the prison system. Future research should investigate the use

of these communication channels at both national and global levels to elucidate how society engages with and responds to issues related to the prison system.

By identifying which types of reels generate higher engagement, future content can be planned more strategically, aligning with institutional objectives while maximizing public reach. Nevertheless, it is essential that communication managers remain vigilant about potential structural or operational vulnerabilities that may be inadvertently revealed in such content, as this information could be exploited by criminal organizations to plan attacks or breaches. In this context, the findings of this study may inform evidence-based decision-making to both enhance the institutional image of the Penal Police and ensure the safety and security of correctional facilities and their personnel.

Future research could investigate whether the popularity of reels featuring prison facilities is associated with the extent of sensitive information inadvertently disclosed. Although visual representations of social reintegration efforts are important, they tend to generate lower engagement and, on their own, do not promote meaningful reintegration. Therefore, it is essential to develop additional strategies that bring the community closer to people deprived of liberty, thereby strengthening effective social reintegration and improving public perception of these efforts.

REFERENCES

ADORJAN, M.; RICCIARDELLI, R. Correctional officers and social media: Policies, challenges, and vulnerabilities. **Social Media+ Society**, Thousand Oaks, v. 9, n. 3, 2023. 20563051231193739.

AKKAYA, C., FEDOROWICZ, J.; KRCMAR, H. **Successful practices for using social media by police departments: A case study of the Munich Police**. In Proceedings of the 27th European Conference on Information Systems (ECIS), Stockholm; Uppsala, Sweden. 2019.

ASAD, M.M.; ZIA, S. Impact media portrays on police legitimacy in times of emergencies: A global perspective. **International Journal of Emergency Services**, ahead-of-print. 2025.

ASSUMPCAO, M. Reflexos das mídias sociais na cultura organizacional da Polícia Militar. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 18, n. 3, p. 394-417, 2019.

BABIC, J. K. P.; SIMPSON, R. The use of TikTok by the police. **International Journal of Police Science & Management,** London, 2024. Ahead of print.

BATES, D., MAECHLER, M., BOLKER, B., WALKER, S. (2015 Fitting Linear Mixed-Effects Models Using lme4. **Journal of Statistical Software** Los Angeles, v. 67, n. 1, p. 1-48, 2015.

BENNETT, J. **Dirty work and beyond: Representations of prison officers in films**. In Prison officers: International perspectives on prison work. Cham: Springer International Publishing. 2023.

BENNETT, J.; KNIGHT, V. **Prisoners on prison films**. London: Palgrave Macmillan, 2021.

BENTES, V.; SCHROEDER, L. **PF faz operação para prender grupo que pretendia resgatar Marcola e outros líderes de facções em presídios federais.** CNN Brazil, 2022. Available at: < https://shre.ink/5wyu>, accessed on: 10 apr. 2025.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, edição 5, 2012.

BLAIR, G., WEINSTEIN, J. M., CHRISTIA, F., ARIAS, E., BADRAN, E., BLAIR, R. A., CHEEMA, A., FAROOQUI, A., FETZER, T., GROSSMAN, G., HAIM, D., HAMEED, Z., HANSON, R., HASANAIN, A., KRONICK, D., MORSE, B. S., MUGGAH, R., NADEEM, F., TSAI, L. L., NANES, M., SLOUGH, T., RAVANILLA, N., SHAPIRO, J. N., SILVA, B., SOUZA, P. C. L.; WILKE, A. M. Community policing does not build citizen trust in police or reduce crime in the Global South. **Science**, Washington, DC, v. 374, n. 6571, 2021.

BOATENG, F. D.; CHENANE, J. Policing and social media: A mixed-method investigation of social media use by a small-town police department. **International Journal of Police Science & Management**, London, v. 22, n. 3, p. 263-273, 2020.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Available at: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>, accessed on: 13 apr. 2025.

BULLOCK, K. The police use of social media: Transformation or normalization? **Social Policy and Society**, Cambridge, v. 17, n. 2, p. 245-258, 2018.

CARNEIRO, E. R.; MACEDO, R. H. G. Os desafios da ressocialização dos apenados: Como a escassez de recursos afeta o sistema penitenciário brasileiro? **Facit Business and Technology Journal,** Araguaína, v. 1, n. 57, p. 108-125, 2024.

CARVALHO, C. N. L. **The resocialization of the contender in the reality of the city of Belo Horizonte/Minas Gerais**. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 27, n.1, 2018.

CECIL, D. K. Prisons in popular culture. **Oxford Research Encyclopedia of Criminology. Oxford:** Oxford University Press, 2017.

COSTA, L. G. Vida pós-cárcere: o papel dos escritórios sociais na ressocialização de egressos do sistema prisional brasileiro. **Epistimoniki: Revista de Educação, Práticas Interdisciplinares e Inovação Científica,** v.1, n. 4, 2024.

CROSS, A. R.; FINE, A. D. Police-related social media exposure and adolescents' interest in becoming a police officer. **Police Practice and Research**, Abingdon, v. 23, n. 5, p. 553–568, 2021.

CRUMP, J. What Are the Police Doing on Twitter? Social Media, the Police and the Public. **Policy & Internet**, Hoboken, v. 3, n. 4, p. 1-27, 2011.

DUM, C. P., SOCIA, K. M., GEORGE, B.; NEIDERMAN, H. M. The effect of reading prisoner poetry on stigma and public attitudes: Results from a multigroup survey experiment. **The Prison Journal**, Thousand Oaks, v. 102, n. 1, p. 3-24, 2022.

ELLISON, M., SZIFRIS, K., HORAN, R.; FOX, C. A rapid evidence assessment of the effectiveness of prison education in reducing recidivism and increasing employment. **Probation Journal,** London, v. 64, n. 2, p. 108-128, 2017.

FERNANDES, A. Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014). Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 192-219, 2016.

FERNANDEZ, M; DICKINSON, T.; ALANI, H. **An analysis of UK policing engagement via social media. An analysis of UK policing engagement via social media**. In SocInfo 2017: The 9th International Conference on Social Informatics. Cham: Springer, 2017.

FFMPEG. **FFmpeg: A complete, cross-platform solution to record, convert and stream audio and video.** [Software]. 2021. Available at: <https://ffmpeg.org/>, accessed on: 13 apr. 2025.

FOX, J.; WEISBERG, S. **An R companion to applied regression (second.)**. Thousand Oaks CA: Sage, 2018. Available at: < https://shre.ink/5wyA>, accessed on: 13 apr. 2025.

G1 AC. **Após invasão em presídio, 380 presos do semiaberto são liberados no Acre.** G1 Acre, 19 out. 2016. Available at: < https://shre.ink/5wyo>, accessed on: 13 apr. 2025.

G1 BA. **Dezesseis detentos fogem de presídio na Bahia após grupo armado invadir e trocar tiros com agentes de segurança**. G1 Bahia, 13 dez. 2024. Available at: <https://shre.ink/5wyS>, accessed on: 13 apr. 2025.

G1 PI. **Portão de penitenciária é alvo de tiros na Zona Sul de Teresina; ninguém foi preso, diz secretaria de justiça.** G1, 25 ago. 2024. Available at: <https://shre.ink/5wyM>, accessed on: 13 apr. 2025.

GONÇALVES, S. G., MESAS, A. E., BRAVO, D. S., BIROLIM, M. M., GUIDONI, C. M., ANDRADE, S. M.; RODRIGUES, R. Association between sleep quality and occupational factors in Brazilian correctional officers. **Behavioral sleep medicine,** Abingdon, v. 21, n. 4, p. 397-410, 2023.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; MEIJER, A. J. Does Twitter increase perceived police legitimacy? **Public Administration Review,** Hoboken, v. 75, n. 4, p. 598–607, 2015.

GUTIERREZ, C., CASHORE, M.; O'CONNOR, C. D. "A Few Minutes of Fun, Probably Saves Their Sanity": Consuming and Producing the Experiences of Incarcerated Individuals in Prison via# prisontiktok. **Interdisciplinary Justice Research**, v. 12, p. 30-54, 2023.

HARTIG, F. **DHARMa: Residual Diagnostics for Hierarchical (Multi-Level / Mixed) Regression Models.** R package version 0.4.7. [Software]. 2024. Available at: <https://shre.ink/5wyf>, accessed on: 13 apr. 2025.

HEVERIN, T.; ZACH, L. Twitter for city police department information sharing. **Proceedings of the American society for information science and technology**, Silver Spring, v. 47, n.1, p. 1-7, 2010.

HU, X., RODGERS, K.; LOVRICH, N. P. Public preferences regarding police Facebook posts: A macro-level analysis. **Police Practice and Research**, Abingdon, v. 21, n. 3, p. 227-245, 2020.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE (IACP). **IACP social media survey.** 2015. Available at: <https://shre.ink/5wyp>, accessed on: 28 mar. 2025.

JANG, S. J., JOHNSON, B. R., ANDERSON, M. L.; BOOYENS, K. Religion and rehabilitation in Colombian and South African prisons: A human flourishing approach. **International Criminal Justice Review**, Thousand Oaks, v. 33, n. 3, p. 225-252, 2023.

JEWKES, Y. The use of media in constructing identities in the masculine environment of men's prisons. **European Journal of communication,** London, v. 17, n. 2, p. 205-225, 2002.

KASSAMBARA, A. **rstatix: Pipe-Friendly Framework for Basic Statistical Tests**. R package version 0.7.2. [Software]. 2023. Available at: < https://shre.ink/5wyT >, accessed on: 01 Apr. 2025.

LAUERMANN, J. D.; GUAZINA, F. M. N. Para além dos muros institucionais: problematizando os discursos dos egressos do sistema prisional. **Barbaroi**, Santa Cruz do Sul, n. 38, p. 178-197, 2013.

LIEBERMAN, J. D., KOETZLE, D.; SAKIYAMA, M. Police departments' use of Facebook: Patterns and policy issues. **Police Quarterly**, Thousand Oaks, v.16, n. 4, p. 438–462, 2013.

LIMA, P. R. S.; ARAÚJO, Y. K. F. O processo de ressocialização através da atividade laboral na cidade de Palmeira dos índios, Alagoas. **Interfaces Científicas-Direito**, Aracaju, v. 9, n. 1, p. 141-155, 2022.

LIVINGSTONE, R. M. Public relations and public service: police departments on Facebook. **Policing and Society**, Abingdon, v. 32, n. 5, p. 598–610, 2021. https://doi.org/10.1080/10439463.2021.1941012

MANIKONDA, L., MEDURI, V. V.; KAMBHAMPATI, S. Tweeting the mind and instagramming the heart: exploring differentiated content sharing on social media. **Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media**, Palo Alto, v. 10, n.1, p. 639-642, 2021.

MARGARIDO, F. P.; SABINO, F. D. M. **"Novo Cangaço": Os crimes violentos contra o patrimônio e os reflexos para a capacitação das forças de segurança pública no Distrito Federal.** 2024. 23f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2024.

MAWBY, R. C. Police corporate communications, crime reporting and the shaping of policing news. **Policing and Society**, Abingdon, v. 20, n. 1, p. 124–139, 2010.

MICROSOFT. **Windows PowerShell.** [Software]. Redmond, WA: Microsoft, 2021. Available at: <https://shre.ink/5wyl>, accessed on: 28 mar. 2025.

MILLER, O. Australian news media depictions of correctional officers: negative, neutral, or positive? **Journal of Crime and Justice**, Abingdon, p. 1-17, 2025.

MORAES, P. B. A identidade e o papel de agentes penitenciários. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 131-147, 2013.

NAIM, A. **yt-dlp: A youtube-dl fork with additional features and fixes** [software]. GitHub, 2021. Available at: < https://shre.ink/5wy9>, accessed on: 01 apr. 2025.

NASCIMENTO, F. E. M. 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.

NASSER, K. A. A. A Importância da educação para a ressocialização de apenados. **Revista Owl - Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação,** [S.l.], v. 2, n. 1, p. 457-470, 2024.

NOON, H. M., HANEEF, M. A. M., YUSOF, S. A.; AMIN, R. M. Religiosity and social problems in Malaysia. **Intellectual Discourse**, Kuala Lumpur, v. 11, n. 1, 2003.

NOVEK, E. Mass culture and the american taste for prisons. **Peace Review**, Abingdon, v. 21, n. 3, p. 376–384, 2009.

NOVICH, M.; ZDUNIAK, A. Violence trending: How socially transmitted content of police misconduct impacts reactions toward police among American youth. **The Emerald International Handbook of Technology - Facilitated Violence and Abuse**, p. 1–18, 2021.

PRESSUTO, H. C. Apontamentos sobre o sistema penitenciário federal e o equilíbrio entre segurança pública e as garantias individuais. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais - IURJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 122-141, 2021.

R CORE TEAM. **R: A language and environment for statistical computing** [software]. R Foundation for Statistical Computing, 2024. Available at: <https://www.R-project.org/>, accessed on: 01 Apr. 2025.

REID, K.; NIEBUHR, N. Prison TikTok": Incarcerated life shared on social media. **Journal of Qualitative Criminal Justice and Criminology**, Chicago, v. 12, n. 2, p. 158-177, 2023.

REIS, R. M. D. **Ressocialização através da Educação de Jovens e Adultos: a Cadeia Pública de Maracanaú**. 2012. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

RIBEIRO, D. W. Análise De Riscos Dos Policiais Militares Do Estado Do Paraná Nas Redes Sociais. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, São Paulo, v. 4, n. 3, e432822, 2023.

RICCIARDELLI, R., STODDART, M.; AUSTIN, H. News Media Framing of Correctional Officers: "Corrections Is So Negative, We don't Get any Good Recognition"." **Crime Media Culture**, London, v. 20, n. 1, p. 40–58, 2024.

RUDDELL, R.; JONES, N. Social media and policing: Matching the message to the audience. **Safer Communities**, Bingley, v. 12, n. 2, p. 64–71, 2013.

RUDNICKI, D.; VEEK, M. O. Sobre o direito à comunicação e o acesso dos presos à internet. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v.5, n. 2, 2018.

SABAINI, R. T. Agentes penitenciários de Itirapina, SP: identidade e hierarquia. Ponto Urbe. **Revista do núcleo de antropologia urbana da USP**, São Paulo, v.5, 2009.

SANTANA, M. I. M. **Ataques criminosos ao Rio Grande do Norte em 2023: A relação entre a participação estatal no sistema carcerário potiguar e a atuação das facções criminosas no RN** 2023. 35f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Centro Universitário do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

SANTANA, N. **Piauí lidera ranking nacional e conquista 1º lugar em prêmio de leitura nos presídios**. Governo do Piauí, Teresina, 5 nov. 2024. Available at: < https://shre.ink/5wFY>, accessed on: 09 jul. 2025.

SANTOS A. A., NASCIMENTO, C. E. L., SCORALICK, M. C. L., NETO, M. P. G.; QUINTÃO, R. A. R. Paradoxo entre punição e ressocialização. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior,** Juiz de Fora, v. 10, n. (Especial), p. 15, 2018.

SANTOS, J. B. F. D. **O uso das redes sociais como forma de inovação em serviço pelos departamentos policiais internacionais:** uma revisão sistemática da literatura. 2023. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado) - Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2023.

SCHAFER, J. A., HUEBNER, B. M.; BYNUM, T. S. Citizen perceptions of police services: Race, neighborhood context, and community policing. **Police quarterly,** Thousand Oaks, v. 6, n.4, p. 440-468, 2003.

SILVA, A. B. D. **Segurança colaborativa – uso das redes sociais para prevenção na segurança do estado do Rio de Janeiro.** 2016. 93f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

SIMPSON, R. Police recruitment videos and their relevance for attracting officers. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, Oxford, v. 17, art. paac057, 2023.

TAVARES, L. F. S., PIMENTEL, K. A. F.; AMORIM, M. B. A utilização das redes sociais como ferramenta de informação e aproximação popular para desmistificação da atividade-fim da Polícia Militar. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública,** Brasília, v. 6, n. 14, p. 62-73, 2023.

TORCHIANO, M. **Effsize: efficient effect size computation** [software]. CRAN Repositories, 2020. Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.196082>, accessed on: 13 apr. 2025.

VALADARES, D. R.; SILVA D. A. M. Análise da relevância da utilização do Instagram pela Polícia Militar do Paraná. Brazilian Journal of Development, São José dos Pinhais, v.11, n.1, e77021, 2025.

VAN DE VELDE, B., MEIJER, A.; HOMBURG, V. Police message diffusion on Twitter: analysing the reach of social media communications. **Behaviour & information technology,** Abingdon, v. 34, n. 1, p. 4-16, 2015.

VENABLES, W. N.; RIPLEY, B. D. **Modern applied statistics with S.** 4th ed. New York: Springer, 2002. Available at: < https://shre.ink/5wFZ>, accessed on: 13 apr. 2025.

VICKOVIC, S. G., GRIFFIN, M. L.; FRADELLA, H. F. Depictions of correctional officers in newspaper media: An ethnographic content analysis. **Criminal Justice Studies**, v. 26, v. 4, p. 455-477, 2013.

WALSH, J. P. Social media and border security: Twitter use by migration policing agencies. **Policing and Society**, v. 30, n. 10, p. 1138–1156, 2019.

WANG, X. The influence of social media consumption on college students perceived commitment to the police occupation. **Police Practice and Research**, Abingdon, v. 24, n.6, p.710-727, 2023.

WOZNIAK, K. H., DRAKULICH, K. M.; CALFANO, B. R. Do photos of police-civilian interactions influence public opinion about the police? A multimethod test of media effects. **Journal of experimental criminology**, Dordrecht, v. 17, p. 1-27, 2021.

ENTREVISTA

ISSN: 2675-1895 – e-ISSN: 2675-1860

GOVERNANÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E EXECUÇÃO PENAL: UMA CONVERSA COM A PRESIDENTA DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCP), LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE

GOVERNANCE, FUNDAMENTAL RIGHTS, AND PENAL ENFORCEMENT: A CONVERSATION WITH THE PRESIDENT OF THE NATIONAL COUNCIL FOR CRIMINAL AND PENITENTIARY POLICY (CNPCP), LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE

Entrevistada: Luciana Gomes Ferreira De Andrade[1]
Entrevistadores: Adrian Rovetta Da Silva[2] e **João Vitor Elpídio Ferreira**[3]

A posse da Subprocuradora-Geral de Justiça Institucional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade, na presidência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), inaugura um capítulo singular na história da execução penal brasileira. Ao assumir um mandato de dois anos, ela se consolida como a primeira mulher a presidir o órgão em mais de quarenta anos de existência.

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, titular em matéria de Execução Penal. Doutora em História (UFES), em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). Mestra em Segurança Pública (UVV). Especialista em Direito Ambiental Urbanístico (Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul). MBA em Gestão Sustentável nas Organizações (FUCAPE). Subprocuradora-geral de Justiça Institucional do MPES (biênio 2024/2026). Procuradora-Geral de Justiça do MPES (biênios 2020/2024). Secretária-Geral do MPES (biênios 2012/2020). Conselheira Titular e Presidenta do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Presidenta do Grupo Nacional de Execução Penal (GNEP), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (anuênio 2023/2024). Presidenta do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (anuênios 2022/2024). Integrante do Conselho Deliberativo da Associação das Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ), Comissão Espírito Santo. **E-MAIL**: landrade@mpes.mp.br. **ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-8254-5933.

2 Mestrado em Administração (UFV). Doutorado em Ciência Política (UnB) em andamento. Colaborador da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp/Senappen). Pesquisador das áreas de desenvolvimento político, governança institucional e políticas públicas, com experiência na coordenação de projetos de desenvolvimento regional, articulação entre Estado e sociedade civil e formação política. Desenvolve pesquisas sobre capacidade institucional e governança de Arranjos Produtivos Locais (APLs) sob a perspectiva da política comparada. **E-MAIL**: adrianrovetta@hotmail.com; adrian.silva@mj.gov.br. **ORCID:** https://orcid.org/0009-0001-7006-2093.

3 Graduação em Direito (UVV). Especialização em Direito Penal (Instituto Damásio). Atua como policial penal, no exercício da função de Ouvidor Nacional de Serviços Penais, Coordenador Executivo da Equipe de Monitoramento das Deliberações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em face do Sistema Penal Nacional da Senappen, Presidente do Grupo de Trabalho responsável por formalizar e uniformizar a metodologia de classificação das pessoas privadas de liberdade, Membro do Grupo de Trabalho da Senappen responsável pela elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional Brasileiro e Membro do Colegiado de Gestão da Câmara de Governança do Plano Pena Justa no âmbito da Senappen. **E-MAIL:** joao.ferreira2@mj.gov.br. **ORCID**: https://orcid.org/0009-0007-6260-5207.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

O perfil da nova presidente reúne sólida experiência prática e rigor acadêmico, sendo Doutora em Direito e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), mestra em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV) e ex-Procuradora-Geral de Justiça do MPES por dois biênios. A sua produção acadêmica inclui análises sobre o aprisionamento feminino sob uma perspectiva de gênero e das políticas públicas, o que lhe confere instrumental teórico para lidar com a complexidade administrativa e humanitária do sistema carcerário nacional.

A gestão da Dra. Luciana Andrade inicia-se em um cenário de profunda judicialização e escrutínio internacional. O CNPCP, estruturado como o primeiro dos entes de execução penal, enfrenta o desafio de articular a função regulatória de controle com a promoção da participação social. Essa atuação conjunta ocorre sob o contexto das metas do Plano Pena Justa, decorrente do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e as medidas provisórias decretadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) contra graves violações de direitos fundamentais em penitenciárias brasileiras.

Entrevistadores - A senhora é a primeira mulher a presidir o CNPCP em mais de 40 anos de história, unindo uma carreira muito expressiva na liderança institucional do Ministério Público do Espírito Santo a uma sólida linha de pesquisa voltada para os direitos e garantias fundamentais. Sob a ótica da sua gestão, de que forma essa sua dupla experiência — a prática e a acadêmica — pode contribuir para o enriquecimento das diretrizes de controle e fiscalização que o conselho emite nacionalmente?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - Recebo essa missão com profundo senso de responsabilidade institucional. Ser a primeira mulher a presidir o CNPCP em mais de quatro décadas representa um marco relevante na história do conselho, mas, acima de tudo, reafirma o compromisso de exercer uma liderança técnica, plural, democrática e comprometida com o interesse público, trazendo também a perspectiva de quem reconhece a importância da diversidade na construção das políticas públicas.

Minha trajetória sempre foi marcada pelo diálogo entre a atuação institucional e a produção acadêmica. Ao longo da carreira no Ministério Público, tive a oportunidade de atuar na articulação, no acompanhamento e na fiscalização de políticas públicas relacionadas aos direitos humanos, à segurança pública e à execução penal. Paralelamente, a pesquisa acadêmica permitiu aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de governança pública, de controle de políticas públicas e de articulação institucional, reforçando uma convicção que considero essencial: políticas públicas de qualidade exigem decisões fundamentadas em evidências, planejamento, monitoramento e avaliação permanente.

Essas duas experiências são indissociáveis. A prática revela a complexidade dos desafios enfrentados diariamente pelos gestores públicos, magistrados, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, polícias, polícia penal e demais instituições que integram o sistema de justiça. A pesquisa, por sua vez, oferece instrumentos

metodológicos capazes de transformar experiências concretas em conhecimento técnico e em diretrizes normativas mais consistentes.

Pretendo contribuir para que o CNPCP fortaleça sua vocação como espaço nacional de formulação, avaliação e aperfeiçoamento da política criminal brasileira. Isso pressupõe a elaboração de resoluções, recomendações e pareceres técnicos construídos a partir de dados, pesquisas, boas práticas e diálogo interinstitucional, capazes de orientar gestores públicos, subsidiar decisões e induzir políticas públicas mais efetivas em todo o território nacional.

Acredito que os desafios da política criminal contemporânea não podem ser enfrentados de forma isolada. Eles exigem governança colaborativa, cooperação federativa e participação social qualificada. A composição plural do CNPCP, reunindo representantes do poder público e da sociedade civil, constitui justamente uma de suas maiores virtudes institucionais, permitindo que diferentes perspectivas contribuam para decisões tecnicamente mais qualificadas, democraticamente legitimadas e socialmente responsáveis.

Entrevistadores - A composição do CNPCP reflete um importante equilíbrio democrático e plural de ideias entre a sociedade civil e os órgãos estatais. Diante da relevância dos conselhos locais — como os Conselhos da Comunidade —, que planos de fomento, cooperação ou suporte o CNPCP estuda para ajudar a fortalecer e dinamizar esses espaços de escuta nas diversas comarcas do país?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A participação social constitui um dos pilares da Lei de Execução Penal (LEP) e representa um importante mecanismo de aproximação entre o Estado e a sociedade na construção da política criminal. Nesse contexto, os Conselhos da Comunidade e os Conselhos Penitenciários Estaduais desempenham papel estratégico ao estabelecer um canal permanente de diálogo com as unidades prisionais, acompanhar a realidade local e contribuir para o fortalecimento das ações voltadas à reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

Entretanto, a experiência brasileira demonstra que há significativa heterogeneidade entre os Conselhos da Comunidade existentes. Enquanto algumas comarcas desenvolveram experiências extremamente exitosas, outras ainda enfrentam dificuldades relacionadas à instalação, composição, continuidade de funcionamento e capacitação de seus integrantes.

Vejo como uma das prioridades do CNPCP estimular uma atuação cada vez mais cooperativa entre essas diferentes experiências. O Conselho pode exercer importante função indutora por meio da produção de orientações técnicas, da sistematização de boas práticas, da promoção de programas de formação continuada e da articulação com os tribunais, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, administrações penitenciárias, universidades e organizações da sociedade civil.

Também considero essencial incentivar a construção de redes nacionais de cooperação entre os próprios Conselhos da Comunidade e Penitenciários. Compartilhar soluções bem-sucedidas reduz assimetrias, evita a dispersão de esforços e fortalece institucionalmente esses importantes espaços de participação social.

Minha própria experiência institucional demonstra que políticas públicas alcançam melhores resultados quando deixam de ser desenvolvidas de forma fragmentada e passam a ser construídas em rede, mediante diálogo permanente entre os diversos atores envolvidos. Essa lógica também deve orientar o fortalecimento dos conselhos previstos na LEP em todo o país.

Entrevistadores - A Resolução nº 22/2021 modernizou as vistorias do conselho ao abrir espaço para o uso de registros audiovisuais durante as inspeções. Como a senhora avalia o potencial desse instrumento tecnológico para aproximar a realidade do sistema prisional dos debates públicos e na elaboração de diagnósticos cada vez mais transparentes e integrados?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A utilização responsável de recursos tecnológicos representa um importante avanço na atividade de fiscalização exercida pelo CNPCP. Os registros audiovisuais ampliam significativamente a capacidade de documentar a realidade observada durante as inspeções, conferindo maior precisão aos diagnósticos e fortalecendo a transparência dos processos de acompanhamento das unidades.

Mais do que produzir imagens, trata-se de qualificar a produção de conhecimento sobre o sistema penal. Relatórios técnicos enriquecidos por documentação audiovisual permitem melhor identificação de problemas estruturais, maior padronização das inspeções e acompanhamento mais consistente da implementação das recomendações expedidas pelo Conselho.

Além disso, informações produzidas com maior qualidade favorecem a atuação coordenada entre os diversos órgãos responsáveis pela política criminal e pela execução penal. Diagnósticos consistentes contribuem para o planejamento institucional, para a definição de prioridades e para a avaliação dos resultados das políticas públicas, aproximando a tomada de decisão da realidade efetivamente vivenciada nas unidades.

Naturalmente, o emprego dessas ferramentas deve observar rigorosamente os direitos fundamentais, a proteção da imagem, da intimidade e da dignidade das pessoas envolvidas, bem como os parâmetros éticos que orientam a atividade fiscalizatória.

Vivemos um momento em que a governança pública exige cada vez mais decisões baseadas em evidências. Nesse cenário, a tecnologia deixa de ser apenas um instrumento operacional e passa a integrar uma estratégia mais ampla de transparência, produção qualificada de informações e aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. É esse o potencial que vislumbro para a Resolução nº 22/2021 e para a atuação futura do CNPCP, equilibrando o dever estatal de transparência com os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Entrevistadores - Sabemos que a governança de um plano complexo como o Plano Pena Justa exige uma forte articulação de esforços em várias esferas governamentais. No que tange à revisão das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal (Resolução nº 9/2011), quais inovações e melhorias a senhora considera prioritárias para garantir que

os futuros projetos arquitetônicos apoiem as condições de habitabilidade e dignidade nas celas?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A revisão das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal representa uma oportunidade importante para adequarmos os parâmetros técnicos às transformações normativas, sociais e institucionais ocorridas desde a edição da Resolução nº 9/2011. Trata-se de um processo que vem sendo conduzido de forma participativa, interdisciplinar e apoiado em evidências, reunindo contribuições por meio de consulta pública e dos diversos órgãos envolvidos com a política penal e penitenciária.

A arquitetura prisional não pode ser compreendida apenas como uma questão de engenharia ou infraestrutura. O espaço físico influencia diretamente a gestão das unidades, as condições de trabalho dos servidores, o acesso às políticas públicas, a segurança institucional e, sobretudo, a concretização dos direitos assegurados às pessoas privadas de liberdade.

Nesse contexto, considero importante que a revisão das diretrizes contemple temas como salubridade, ventilação, iluminação, acessibilidade, sustentabilidade ambiental, eficiência energética, flexibilidade dos espaços, incorporação de tecnologias e criação de ambientes que favoreçam o acesso à educação, ao trabalho, à saúde, à assistência social e às demais políticas previstas na LEP.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à diversidade do público atendido pelo sistema penal. As diretrizes arquitetônicas devem dialogar com as especificidades de mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, indígenas, população LGBTQIA+, pessoas em sofrimento mental e demais grupos que demandam soluções diferenciadas. Projetar espaços adequados também significa reconhecer que igualdade material pressupõe atenção às diferentes necessidades existentes no sistema.

Mais do que estabelecer padrões construtivos, a arquitetura penal deve contribuir para uma política pública orientada pela segurança, pela eficiência administrativa e pelo respeito à dignidade humana. Esses objetivos não são concorrentes; ao contrário, reforçam-se mutuamente quando orientados por planejamento técnico e boa governança.

Entrevistadores - A sua pesquisa acadêmica trata com profundidade do aprisionamento sob a perspectiva de gênero e das políticas públicas. De que maneira a senhora planeja aplicar essas reflexões para orientar o olhar do conselho no desenho de normas e diretrizes que considerem as necessidades específicas de mulheres encarceradas e outras populações vulneráveis no âmbito do Plano Pena Justa?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade – Minhas pesquisas acadêmicas no âmbito do Mestrado em Segurança Pública e no Doutorado em História das Relações Públicas e Sociais reforçaram uma percepção que também decorre da experiência institucional: políticas públicas universais somente produzem resultados efetivamente igualitários quando são capazes de reconhecer as especificidades dos diferentes grupos sociais.

O sistema penal brasileiro historicamente foi estruturado tendo como referência predominante a população masculina. Embora

importantes avanços tenham ocorrido nas últimas décadas, ainda existem desafios relacionados ao atendimento das necessidades específicas das mulheres privadas de liberdade, especialmente nos temas relacionados à maternidade, à saúde integral, às relações familiares, à prevenção da violência institucional e aos processos de reintegração social.

Da mesma forma, outras populações em situação de maior vulnerabilidade demandam atenção diferenciada. Pessoas indígenas, estrangeiras, pessoas idosas, com deficiência ou com necessidades específicas em saúde mental, mulheres, população LGBTQIA+, entre outros grupos, apresentam demandas próprias que precisam ser consideradas prioritariamente na formulação das políticas públicas e nas atividades do CNPCP.

Entendo que o papel do CNPCP consiste justamente em contribuir para que essas especificidades sejam incorporadas de forma transversal às suas diretrizes, sempre à luz da Constituição, da Lei de Execução Penal, dos tratados internacionais de direitos humanos e das melhores evidências produzidas pela pesquisa científica.

Isso significa estimular uma política criminal baseada na equidade, capaz de reconhecer diferenças sem perder de vista a universalidade dos direitos fundamentais. A proteção das pessoas em situação de maior vulnerabilidade não representa tratamento privilegiado, mas condição necessária para que a igualdade material se concretize no âmbito da execução penal.

Acredito que o Plano Pena Justa oferece uma oportunidade histórica para consolidarmos uma política penal mais qualificada, que associe eficiência, segurança pública, responsabilidade fiscal e proteção dos direitos fundamentais. O CNPCP pode contribuir significativamente para esse processo, produzindo diretrizes técnicas que dialoguem com a realidade brasileira e promovam soluções sustentáveis para os desafios do sistema penal.

Entrevistadores - Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, na decisão da Extensão na Medida Cautelar no *Habeas Corpus* 208.337/PE, proferida pelo Ministro Edson Fachin, consolidou importantes diretrizes sobre a contagem em dobro da pena para pessoas custodiadas do Complexo do Curado e ressaltou o papel de avaliações multidisciplinares para casos específicos. Como a senhora vislumbra a atuação técnica do CNPCP no sentido de cooperar com o Poder Judiciário e apoiar os tribunais na padronização dessas avaliações criminológicas interamericanas?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A decisão do Supremo Tribunal Federal evidencia a crescente interação entre o direito interno e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, reafirmando a necessidade de que as instituições públicas atuem de forma coordenada para assegurar a efetividade das decisões judiciais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Nesse contexto, entendo que o CNPCP pode exercer relevante função técnico-institucional, não substituindo a atuação jurisdicional nem interferindo na independência dos magistrados, mas contribuindo para a construção de parâmetros orientadores que promovam maior

uniformidade, segurança jurídica e qualidade técnica na implementação dessas decisões.

As avaliações multidisciplinares mencionadas pela Suprema Corte demonstram que a execução penal exige abordagens cada vez mais integradas, reunindo conhecimentos das áreas jurídica, psicossocial, de saúde, de gestão penitenciária e de políticas públicas. A complexidade das situações analisadas não comporta respostas simplificadas.

Vejo espaço para que o Conselho fomente o diálogo com o Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público, a advocacia pública e privada, a administração penitenciária, a academia, os conselhos profissionais e a sociedade civil, incentivando a construção de referências técnicas que auxiliem a atuação dos diversos órgãos envolvidos, sempre respeitando suas competências constitucionais.

Mais do que uniformizar procedimentos, trata-se de fortalecer uma cultura institucional orientada pela cooperação, pela produção de conhecimento e pela implementação qualificada dos direitos fundamentais. Essa é uma das contribuições mais relevantes que um órgão nacional de caráter técnico pode oferecer ao sistema de justiça criminal.

Entrevistadores - O monitoramento de casos complexos, como a Unidade de Internação Socioeducativa do Espírito Santo (UNIS/ES) e outras unidades sob supervisão internacional, exige um grande esforço coletivo de mediação. Como a sua proximidade histórica com a rede institucional do estado pode inspirar novas pontes de cooperação e diálogo entre os órgãos locais e a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões e deliberações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ) para o avanço desses temas?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - Ao longo da minha trajetória institucional, tive a oportunidade de vivenciar experiências que reforçaram uma convicção muito clara: problemas públicos complexos não são solucionados por uma única instituição. Eles exigem diálogo permanente, confiança recíproca, compartilhamento de responsabilidades e construção de soluções interinstitucionais.

Foi justamente essa lógica que procuro desenvolver em minha atuação no Ministério Público. Em contextos de elevada complexidade, a cooperação deixa de ser apenas uma escolha administrativa para se tornar um requisito de efetividade das políticas públicas.

Casos submetidos ao acompanhamento de organismos internacionais demandam exatamente essa capacidade de coordenação. A atuação integrada entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, administrações penitenciárias, órgãos de controle, sociedade civil e demais instituições permite construir respostas mais consistentes, transparentes e sustentáveis.

Nesse cenário, o CNPCP pode atuar como espaço de convergência institucional, favorecendo o intercâmbio de experiências, aproximando diferentes atores e estimulando a construção de soluções técnicas compartilhadas. A cooperação federativa e interinstitucional constitui uma das principais ferramentas para superar desafios estruturais que, por sua própria natureza, ultrapassam as competências de qualquer órgão isoladamente considerado.

A experiência demonstra que o diálogo institucional qualificado reduz conflitos, fortalece a legitimidade das decisões e amplia as possibilidades de implementação efetiva das políticas públicas. É essa perspectiva que pretendo incentivar durante a presidência do Conselho.

Entrevistadores - Para a senhora, quais estratégias e instrumentos podem tornar mais efetiva a implementação das diretrizes do CNPCP pelas gestões prisionais, de modo a promover uma articulação equilibrada e bem-sucedida entre essas duas dimensões fundamentais?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A efetividade das diretrizes do CNPCP depende, em grande medida, de sua capacidade de dialogar com a realidade das administrações penitenciárias e dos demais órgãos responsáveis pela implementação da política penal. Produzir boas normas é indispensável; assegurar sua adequada implementação é igualmente essencial.

Para isso, considero importante investir em uma estratégia de governança que combine produção normativa qualificada, formação continuada, cooperação técnica, monitoramento de resultados e avaliação permanente das políticas públicas. Diretrizes construídas de forma participativa, fundamentadas em evidências e acompanhadas por mecanismos de efetiva implementação tendem a produzir maior efetividade. Não bastam as normas por si mesmas, elas precisam ser efetivas e concretas no cotidiano social por meio de políticas públicas eficazes. Esse é o nosso maior desafio.

Para tanto, também vejo como fundamental fortalecer o diálogo federativo. O sistema penal brasileiro é marcado por profundas diferenças regionais, o que exige que as orientações nacionais sejam suficientemente consistentes para assegurar unidade de princípios, mas também flexíveis para permitir adaptações às distintas realidades locais.

Outro aspecto relevante consiste na ampliação da produção e da utilização de dados confiáveis. Políticas públicas eficazes dependem de diagnósticos qualificados, indicadores objetivos e avaliação contínua dos resultados alcançados. A cultura da decisão baseada em evidências deve orientar tanto a elaboração quanto a implementação das diretrizes do Conselho.

Acredito que segurança pública, eficiência administrativa e proteção dos direitos fundamentais não representam objetivos antagônicos. Ao contrário, constituem dimensões complementares de uma política criminal democrática. Quanto maior a capacidade das instituições de atuar de forma coordenada, transparente e tecnicamente fundamentada, maiores serão as possibilidades de construir soluções duradouras para os desafios do sistema penal brasileiro.

Esse é o compromisso que pretendo imprimir à Presidência do CNPCP: fortalecer o Conselho como um espaço permanente de diálogo institucional, produção de conhecimento, indução de políticas públicas e cooperação federativa, contribuindo para uma política criminal cada vez mais qualificada, baseada em evidências e comprometida com a Constituição da República.

RBEP
Revista Brasileira
de Execução Penal