

De carcereiros a policiais: presenciamos o nascimento de uma força de ciclo completo?

Natália Martino¹

Ludmila Ribeiro¹

¹Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil

As burocracias de custódia nascem nos estados a partir da década de 1990 com missão de repressão e ressocialização. Ao longo dos anos, elas se tornam cada vez mais repressivas até serem transformadas em Polícia Penal em 2019. Neste artigo, analisamos a trajetória dessas carreiras a partir da revisão das leis orgânicas estaduais da categoria e de entrevistas com lideranças sindicais. Concluimos que a Polícia Penal nasceu próxima do ciclo completo de polícia e agora tenta romper as delimitações físicas das prisões para atuação externa, numa lógica cada vez mais repressiva, fenômeno que apresenta nuances a depender do estado em questão.

Palavras-chave: Polícia Penal, ciclo completo, burocracia de custódia, LEP

From Prison Guards to Police Officers: Are We Witnessing the Birth of a Full-cycle Force?

Custody bureaucracies emerged in the Brazilian states in the 1990s with a mission of repression and resocialization. Over the years, they became increasingly repressive until they were transformed into the Penal Police in 2019. In this article, we analyze the trajectory of these careers based on a review of state organic laws governing the category and interviews with union leaders. We conclude that the Penal Police originated close to the complete police cycle and now attempts to break through the physical boundaries of prisons to operate externally, in an increasingly repressive logic, a phenomenon that presents nuances depending on the state in question.

Keywords: Penal Police, full cycle, custody bureaucracy, LEP

Introdução

Retirar da custódia das pessoas presas os policiais, identificados com as torturas e assassinatos da Ditadura Cívico-Militar, foi uma das prioridades das forças progressistas da redemocratização, antes mesmo da aprovação da Lei de Execução Penal (LEP)¹ (PINHEIRO; BRAUN, 1986, p.29). Os relatórios da Comissão Teotônio Vilela, por exemplo, expunham a permanência, entre os profissionais que atuavam nos espaços de privação de liberdade, de indivíduos com “extenso *curriculum vitae* de acusações de tortura” (PINHEIRO; BRAUN, 1986, p. 145). Destacavam, ainda, as dificuldades para coibir abusos no uso da força diante de “grandes resistências, em parte significativa de funcionários da instituição, formados na mentalidade dos espancamentos e torturas como forma básica de relacionamento” (PINHEIRO e BRAUN, 1986, p. 57).

No contexto das recém-publicadas LEP e Constituição da República (CR/1988), tais apontamentos reverberaram na criação das burocracias de custódia nos estados². Seriam, assim, estruturas compostas de funcionários públicos que já nasceriam democráticas, posto que forjadas num novo

cenário: até 1984, ano de publicação da LEP, apenas três estados já tinham realizado concursos para a categoria: Rio Grande do Sul (1962), Ceará (1972) e Amazonas (1982)³. Os pleitos para a estruturação de funcionários responsáveis pela custódia começaram a se proliferar em especial na primeira década do século XXI, quando 13 entes federados realizaram seus primeiros concursos, e alcançaram todos os estados na década seguinte. Desde então, essas burocracias cresceram em efetivo (superando, em números, os policiais civis em distintos estados). Passaram, ainda, por uma série de transformações (OLIVEIRA, 2018; MELO; DAUFEMBACK, 2018, ARAÚJO; RIBEIRO, 2023) que desembocaram na publicação da Emenda Constitucional 104/ 2019, que criou nacionalmente a Polícia Penal.

A centralidade desse grupo profissional (inicialmente, carcereiro, depois, agente penitenciário⁴ e, por fim, policial penal) nas demandas da redemocratização dentro do sistema prisional forjado pela LEP, bem como sua nova configuração como força policial por uma série de legislações, exige um olhar mais acurado para as transformações sofridas pela categoria ao longo das décadas. Assim, este artigo se propõe a analisar a evolução desses corpos profissionais sem perder de vista as especificidades estaduais e os marcos nacionais.

Em termos de prescrições legais de âmbito federal, originalmente, a LEP, em seus artigos 76 e 77, determinava que o quadro do pessoal penitenciário fosse composto de diferentes categorias funcionais, adequadas às demandas dos estabelecimentos prisionais, com atribuições claras para funções de direção, chefia e assessoramento. Além disso, destacava a importância de critérios rigorosos para a seleção de pessoal, que deveriam atender à vocação, à preparação profissional e aos antecedentes pessoais dos candidatos, com exigência de formação específica e reciclagem periódica. Esperava-se que a burocracia penitenciária espelhasse em sua missão a finalidade dual da pena proposta pela LEP: punir e ressocializar.

Ao longo dos anos 2000, em resposta ao aumento de tensões nas prisões amplamente divulgadas pelos meios de comunicação e ao suposto poder de coletivos criminosos prisionais, entre eles o Primeiro Comando da Capital (PCC), houve a multiplicação de grupos de intervenção rápida (GIR) em várias unidades federativas (SILVA; RIBEIRO, 2024). Atendendo à pressão desses grupos, houve a aprovação da Lei nº 13.190/2015, que trouxe novas disposições sobre as atividades desenvolvidas nos estabelecimentos penais, permitindo a terceirização de serviços materiais acessórios, como limpeza, portaria e informática, além de atividades relacionadas ao trabalho dos presos, desde que supervisionadas pelo poder público. Contudo, manteve como indelegáveis as funções que envolvem o exercício do poder de polícia, como classificação de condenados, aplicação de sanções disciplinares, controle de rebeliões e transporte de presos.

O ápice dessas mudanças foi em 2019, com a aprovação da Emenda Constitucional 104, que formalizou a criação da Polícia Penal, inserindo-a no art. 144 da CR/1988 com a atribuição de exercer a segurança nos estabelecimentos penais. A alteração constitucional conferiu aos agentes penitenciários o *status* constitucional de polícia, consolidando seu papel no sistema de segurança pública brasileiro (NASCIMENTO, 2023). Para entender como essas mudanças legais realizadas

em âmbito nacional reverberaram em alterações das regras estaduais, e consequentemente no funcionamento dessas forças, que são majoritariamente estaduais, foi realizado um escrutínio das atuais leis orgânicas das burocracias de custódia nos 27 entes federados. Destas, 12 eram posteriores à Emenda 104/2019⁵. Todas essas leis foram contrastadas com as leis orgânicas anteriormente em vigor em cada estado e, com isso, é possível não apenas comparar a situação atual dos estados, mas também avaliar as transformações ao longo dos anos. Ainda, foram realizadas entrevistas com representantes sindicais da categoria em 12 estados.

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

A segunda conclusão é que, embora a retórica punitiva possa ser encontrada de norte a sul no país, em alguns estados as burocracias não conseguiram, ainda, estruturar carreiras capazes de materializá-la. Tem-se, em alguns entes federados, uma “super polícia”, e em outros, burocracias de custódia comparativamente com pouco poder de polícia. Nesses últimos, a criação da Polícia Penal pode ser importante para acelerar o reforço punitivo da atuação. Além das alterações nas carreiras propriamente ditas, as mudanças rápidas vão pressionar os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a responder demandas, por exemplo, pelo fim de contratos temporários ou terceirizados e pela reversão de privatizações de unidades prisionais.

Para apresentar as análises que levaram a tais conclusões, este artigo se divide em quatro seções. A primeira trata da apresentação do panorama das discussões sobre as polícias (Civil, Militar e Penal) no Brasil, que servem como contextualização teórica para as análises empreendidas. Em seguida, parte-se para a exposição metodológica, com especial detalhamento da coleta de dados. As duas próximas seções tratam das análises de dados: inicialmente, será apresentado um panorama de todos os dados identificando as tendências gerais; depois, serão apresentadas as principais diferenças estaduais.

As polícias no debate acadêmico

Este artigo trata das transformações das carreiras de custódia estaduais ao longo das décadas, englobando os últimos 40 anos.⁶ A nossa proposta é, assim, reconstituir como essas carreiras deixaram de ter uma missão dual (punir e ressocializar) para se transformarem em “super polícias” em alguns estados. Essa trajetória se deu a partir, inicialmente, da substituição das Polícias Cíveis na

função de custódia dentro do sistema prisional e, depois, pelo avanço sobre atribuições originalmente exclusivas das Polícias Militares. Por isso, faz-se necessário conhecer o campo das polícias no Brasil e esta seção propõe fazer um panorama da literatura sobre as corporações estaduais. Três questões são relevantes para as análises deste artigo: a segmentação dos corpos policiais, a militarização policial e os dilemas próprios do trabalho em prisão. Os subtópicos a seguir vão endereçar esses pontos.

Segmentação policial

Constitucionalmente, as atividades policiais estaduais são divididas entre duas corporações, as Polícias Cíveis e as Militares. As primeiras são incumbidas das “funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (art. 144, § 4º); e às segundas “cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. O arranjo resulta em disputas por recursos e reconhecimento de modo que as forças atuam mais em competição do que em colaboração (SAPORI, 2016). E, ainda, em problemas institucionais muito palpáveis, haja vista que o registro do crime, muitas vezes, é feito por uma força (a militar) em suas atividades de policiamento ostensivo, enquanto a investigação que resultará no apontamento de um suspeito para início do processo penal é feita por outra força (a civil). Tal disjunção tem efeitos disruptivos no fluxo de processamento do sistema de justiça criminal (BEATO; RIBEIRO, 2016). Neste contexto, iniciativas estaduais com vistas à melhor integração entre essas duas polícias têm sido tentadas com resultados relativamente satisfatórios, mas com dificuldades de se prolongar no tempo e vencer animosidades persistentes entre as forças cíveis e militares (SAPORI, 2016).

Além disso, as definições funcionais gerais previstas na Constituição deixam brechas para algumas sobreposições de atividades. Há, por exemplo, discussões sobre os limites dos setores de inteligência das Polícias Militares, com alguns estudiosos apontando que há uma invasão de competência investigativa das polícias judiciárias (CAVALCANTE, 2014), para além das disputas entre as duas polícias, com a interdição à investigação pela Polícia Civil em casos de letalidade cometidos pela Polícia Militar (ZILLI *et al.*, 2023). Como resultado, tem-se disputas na resolução das mesmas ocorrências criminais (CAVALCANTE, 2014). A recentemente sancionada Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares reforça o papel investigativo dessas corporações, consolidando essa sobreposição.

Outro ponto de discórdia é o registro e início dos processos apuratórios, historicamente atividades restritas à Polícia Civil, mas sobre as quais a corporação militar tem avançado (BATITUCCI, 2019). Tribunais superiores já foram levados a julgar, por exemplo, se a Polícia Militar poderia lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Trata-se de documento criado no âmbito da Lei dos Juizados Especiais⁷ para registrar e apurar crimes considerados de menor poder ofensivo. Segundo a norma, ele deve ser lavrado por “autoridade policial”, o que, para alguns juristas, significa delegados da Polícia Civil e, para outros, podem ser quaisquer policiais (ROSA, 2015). Alguns estados, como

Minas Gerais,⁸ já permitem a lavratura do TCO pela Polícia Militar. Tanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiram favoravelmente aos militares.⁹

Com vistas a alterar esse modelo segmentado, propostas de ciclo completo da polícia são discutidas nos âmbitos acadêmico e político (SOARES, 2019). São três os caminhos em debate (SAPORI, 2016). O primeiro seria unificar as polícias estaduais, civil e militar, de modo que a mesma instituição faria tanto a atividade ostensiva quanto a investigativa (SOARES, 2019). O segundo implicaria em manter ambas as corporações e conferir a elas o ciclo completo, ou seja, as duas atividades. Nesse caso, seria necessário distribuir territorialmente as duas corporações para evitar sobreposições (SOARES, 2019).

O terceiro caminho seria a divisão de competências por tipo de crime: a Polícia Militar responderia por aqueles de menor potencial ofensivo e a Polícia Civil, pelos crimes mais violentos, modelo semelhante ao adotado pelo Chile (SAPORI, 2016). Pelo menos cinco projetos de emenda constitucional para implementação do ciclo completo de polícia tramitam no Congresso Nacional.¹⁰ Esse debate é permeado pelas disputas entre as polícias, que trocam acusações públicas de que agiriam apenas de forma corporativista (GONZAGA, 2016; PINHEIRO, 2016). As propostas, então, seguem engavetadas. Para além das dificuldades na articulação entre as atividades das duas corporações, tudo se torna ainda mais complexo com a introdução de uma terceira polícia de âmbito estadual: a penal. Nos termos do art. 144 da CR/1988, a competência desta seria zelar pela segurança dos estabelecimentos penais, mas os estudos produzidos ao longo da última década indicam que essa força, à imagem e semelhança das polícias Militar e Civil, tem aderido com bastante força ao modelo militarizado de segurança (NASCIMENTO, 2023), tema da próxima subseção.

Militarização da segurança pública

A militarização da segurança pública é usualmente entendida como uma herança do período ditatorial. Então, vale a pena começar esta seção definindo essa categoria. Entendemos a militarização no sentido proposto por Kraska (2007), ou seja, como um conjunto de crenças, valores e suposições que enfatizam o uso da força e da ameaça de violência como a forma mais apropriada e eficaz para resolver problemas. Assim, o grau de militarização de uma corporação pode ser medido a partir das seguintes dimensões: i) material (armamento, equipamento e tecnologia marcial avançada); ii) cultural (linguagem, estilo, crenças e valores marciais); iii) organizacional (esquadrões de elite treinados de modo similar aos esquadrões do Exército, centros de comando e controle etc.); iv) operacional (padrões de atividades modeladas de acordo com os militares, como áreas de inteligência).

Antes da ditadura cívico-militar (1964-1985), o policiamento ostensivo ficava a cargo de agências como a Polícia Civil ou as guardas de vigilância (MUNIZ, 1999). Durante a ditadura, a Polícia Militar passou a fazer esse policiamento (1969) e a integrar o serviço de informações e contrainformações do Exército (MUNIZ, 1999). Com o retorno à democracia, as Polícias Militares

continuaram a ser descritas como agências auxiliares das Forças Armadas, muitas vezes atuando como se ainda estivessemos em um regime de exceção (BATITUCCI, 2019). O conteúdo, em termos de estruturação e funcionamento dessas instituições, continua a mimetizar o Exército, tal como estruturado em 1969, quando da publicação da legislação que deu à Polícia Militar a função de policiamento ostensivo (SINHORETTO *et al.*, 2016).

Os críticos ao modelo atual da Polícia Militar indicam a inadequação das lógicas militares às atividades de policiamento ostensivo numa ordem democrática. Muniz (1999), por exemplo, ressalta que a organização militar foi criada para incursões rápidas e coordenadas de um grande número de soldados. No entanto, a atuação policial é marcada por padrões mais solitários (um ou dois policiais na ponta fazendo o patrulhamento), com a função de atuar com situações diversas – a maioria delas sem características criminais, como distúrbios com pessoas bêbadas. A diferença entre os tipos de atuação da Polícia e do Exército faz com que a hierarquia rígida deixe os policiais militares da ponta despreparados para tomar as decisões necessárias à multiplicidade de situações com as quais se deparam (MUNIZ, 1999).

Além disso, os códigos militares seriam capazes de moldar condutas disciplinares, mas não o contato com os cidadãos. Batitucci (2019) reitera o descompasso entre o militarismo e o desenvolvimento da missão policial, destacando como a “lógica do inimigo” faz com que o foco não esteja no crime, e sim no criminoso, caracterizado como “mau” em oposição ao “cidadão de bem”. Daí decorrem práticas de violações de direitos reiteradas, justificadas cotidianamente pelos policiais como parte do exercício da atividade (ZILLI *et al.*, 2023). Batitucci (2019) indica que mudanças no cenário democrático fizeram com que a corporação se adaptasse ao novo cenário político em busca de maior legitimidade, mas muitas das vezes são projetos de reforma pontuais, como acontece com os programas de policiamento comunitário.

Em outros casos, as práticas policiais teriam incorporado práticas de outros campos de atuação, notadamente a administração (BATITUCCI, 2019). Por exemplo, o gerencialismo, típico dos programas de gestão para resultados, teria reduzido a hierarquia rígida da polícia (típica da tradição militar) e descentralizado o comando entre oficiais de diferentes patentes em Minas Gerais. Contudo, esse processo deixou de fora os membros da corporação não pertencentes ao oficialato, ou seja, os policiais da linha de frente. Ainda, passou-se a tratar os cidadãos como clientes e a oferecer uma “carta de serviços” por vezes desvinculadas das necessidades socialmente apresentadas (BATITUCCI, 2019).

A militarização tem sido apontada por Lima e Mingardi (2019) como caminho seguido pelas forças policiais brasileiras, incluindo também as Polícias Civis (para além das militares), em razão da criação dos grupos operacionais especiais (fortemente armados) e, ainda, reforço das ações voltadas para a guerra (em detrimento da garantia dos direitos). Apesar de todo o debate em torno da necessidade de desmilitarização das Polícias Militares, o que assistimos é uma expansão desse modelo, englobando também as burocracias de custódia (ARAÚJO; RIBEIRO, 2023). Há, portanto, uma militarização do campo da segurança pública, sendo que todos os profissionais, independentemente de

qual agência eles integram, estariam muito mobilizados pelo uso da força como a primeira medida diante de qualquer tensão, em detrimento de iniciativas voltadas para a redução das tensões e conflitos (LIMA; MINGARDI, 2019; SINHORETTO; LIMA; BUENO, 2016).

Dilemas próprios do trabalho nas prisões

Como destacado na introdução, ao longo das últimas décadas, as burocracias de custódia passaram por transformações significativas, evoluindo de uma missão dual de punir e ressocializar para se tornarem “super polícias” em alguns estados. No entanto, em razão da atividade “encarcerada”, temos que os problemas das prisões também são sentidos por aqueles que interagem cotidianamente com os sujeitos privados de liberdade (KAUFFMAN, 1998). Entre eles estão, inicialmente, o sentimento de que a função seria inócua, por somente “baterem tranca” (LOURENÇO, 2010), sem experimentarem a “emoção” da missão cumprida por meio da prisão em flagrante nas ruas ou pela elucidação do crime, como os colegas que atuam respectivamente nas polícias Militar e Civil.

Além disso, o trabalho como policial penal seria emocionalmente mais demandante porque o burocrata de nível da rua precisa, por um lado, aprender a agir, pensar e sentir como um detento para antecipar suas ações e reações (MORAES, 2013). No entanto, esses mesmos profissionais devem gerenciar suas próprias emoções, para que os presos não percebam qualquer “fraqueza”, situação que pode colocar em risco a ordem e a segurança (CRAWLEY, 2004). Moraes (2013) acrescenta que a necessidade de vigiar e manter a ordem coloca os agentes em uma posição limítrofe entre a lei e a desordem, contribuindo para o desgaste psíquico e emocional.

Como terceira camada de questões, temos que os agentes prisionais frequentemente enfrentam estigma e desvalorização social, sendo vistos de forma negativa pela sociedade, haja vista que são associados a corrupção, violência e falta de sensibilidade (MONTEIRO, 2013). Neste íterim, eles são discriminados devido à sua profissão, enfrentando preconceitos que, muitas vezes, estão relacionados à percepção de que o trabalho carcerário é desprezível (RUDNICKI; SCHÄFER; SILVA, 2017).

Soma-se a isso as condições de trabalho nas prisões, as que são extremamente difíceis, pois se trata de exercer coerção sobre pessoas que não escolheram estar no cárcere (KAUFFMAN, 1998). Este cenário se torna ainda mais desafiador quando adicionamos problemas estruturais, como a superlotação e a violência constante, características que marcam os sistemas prisionais em todos os estados do Brasil (NASCIMENTO, 2023). Não à toa, a literatura destaca em uníssono como o trabalho na prisão afeta negativamente a vida familiar dos agentes, o que pode causar desequilíbrio familiar e até separações (KAUFFMAN, 1988; CRAWLEY, 2004; MORAES, 2013; LOURENÇO, 2010; MONTEIRO, 2013; SOUSA; NASCIMENTO, 2023). Monteiro (2013) sublinha, inclusive, que a rotina de trabalho dos agentes prisionais impacta diretamente suas relações familiares, levando a conflitos e tensões dentro do ambiente doméstico.

Apesar de todas as especificidades do trabalho como burocracia de custódia, a opção da categoria foi pleitear pelo reconhecido do seu trabalho como de natureza policial, se tornando a polícia do sistema prisional. O entendimento à época era de que, pelo menos a dimensão do estigma, seria prontamente relativizada, haja vista o maior prestígio ocupacional dos policiais em comparação com os carcereiros (NASCIMENTO, 2022). No entanto, essa transformação também traz novos desafios, como a necessidade de equilibrar as funções de custódia com as atividades de policiamento ostensivo e investigação. Sousa e Nascimento (2023) apontam que a criação da Polícia Penal representa uma mudança importante na identidade e nas atribuições dos agentes prisionais, que agora buscam atuar fora dos muros prisionais e reivindicam novas funções, mas já vestidos e armados para o “combate”, como pressupõe o conceito de militarização que adotamos neste texto (KRASKA, 2007).

Com base nessas reflexões, nos propomos a compreender os caminhos trilhados pelas burocracias de custódia nos últimos 40 anos. Contudo, antes de apresentar e analisar tais passos, a próxima seção detalha a metodologia utilizada no trabalho.

Metodologia

Para a compreensão das realidades das burocracias de custódia estaduais, buscamos informações sobre as regras e recursos dessas forças por meio de distintas estratégias. Inicialmente, foram enviados 51 pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) para todos os estados e para o Distrito Federal, solicitando informações sobre o primeiro e o último ano dos concursos para a categoria, bem como os números das leis orgânicas que regem as carreiras,¹¹ a atual e a anterior (quando existissem). Esse levantamento inicial indicou que 12 dos 27 estados federados tinham aprovado, até 2022, leis orgânicas para a institucionalização da Polícia Penal na esteira da promulgação da emenda constitucional em âmbito federal. Essas estão marcadas em cinza no Quadro 1, que lista todas as normas analisadas neste trabalho.

Podemos observar, ainda, que oito estados têm vigentes leis orgânicas que foram as primeiras das categorias (ou seja, não têm leis anteriores para fins de comparação). Entre esses, há desde casos como o Maranhão, que aprovou a primeira lei já no contexto da Polícia Penal, em 2020, até a Bahia, que tem a mesma lei orgânica desde 1997. Vale ressaltar também a situação de São Paulo, que tem duas leis em vigor, uma para Agente de Segurança Penitenciária e outra para Agente de Vigilância e Escolta Penitenciária. O estado é o único que apresentou essa duplicidade de cargos para atividades que, nos demais entes federados, ou são desenvolvidos por uma mesma burocracia ou são divididos com outras corporações policiais, conforme será detalhado adiante. Nas análises empreendidas para a burocracia paulista, ambos os cargos foram considerados como burocracia de custódia.

Quadro 1 – Leis orgânicas estaduais das burocracias de custódia analisadas pela pesquisa

Região	UF	Lei Orgânica atual	Lei Orgânica anterior
Região Norte	RO	Lei Complementar 1.102, de 2021	Lei Complementar 728, de 2013
	AC	Lei Complementar 392, de 2021	Lei 2.180, de 2009
	AM	Lei 3.510, de 2010	NA
	RR	Lei Complementar 259, de 2017	NA
	PA	Não apresenta lei orgânica para a categoria	NA
	AP	Lei 2.542, de 2021	Lei 609, de 2001
	TO	Lei 3.79, de 2022	Lei 2.808, de 2013
Região Nordeste	MA	Lei 11.342, de 2020	NA
	PI	Lei 5.377, de 2004	NA
	CE	Lei 14.582/2009	Lei 9.826, de 1974
	RN	Lei Complementar 664, de 2020	Lei Complementar 566, de 2016
	PB	Lei 11.359, de 2019	Lei 4.268/1981
	PE	Lei Complementar 422, de 2019	Lei Complementar 150, de 2009
	AL	Lei 7.993, de 2018	NA
	SE	Lei Complementar 366, de 2022	Lei Complementar 72, de 2002
	BA	Lei 7.209, de 1997	NA
Região Sudeste	MG	Lei 14.695, de 2003	NA
	ES	Lei Complementar 743, de 2013	Lei Complementar 445, de 2008
	RJ	Lei Complementar 206, de 2022	Lei 4.583, de 2005
	SP	Leis Complementares 898, de 2001 (Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária); e 959, de 2004 (Agência de Segurança Penitenciária)	Lei Complementar 498, de 1986
Região Sul	PR	Lei 245, de 2022	Lei 13.666, de 2002
	SC	Lei Complementar 774, de 2021	Lei Complementar 675, de 2016
	RS	Lei Complementar 13.259, de 2009	Lei 9.228, de 1991
Região Centro-Oeste	MS	Lei 5.846, de 2022	Lei 4.490, de 2014
	MT	Lei Complementar 585, de 2017	Lei Complementar 389, de 2010
	GO	Lei 17.090, de 2010	Lei 14.237, de 2002
	DF	Lei 5.783, de 2016	Lei 3.669, de 2005

Fonte: Produzido pela pesquisa a partir de informações obtidas via LAL.

A última observação em relação ao Quadro 1 é o estado do Pará, que não tinha, em 2022, nenhuma lei orgânica para a categoria, embora tenha criado a carreira de Polícia Penal por meio da Lei 9.325, de 2021. Tal lei muda o nome da burocracia, de agente penitenciário para polícia penal, mas não traz qualquer informação acerca de direitos, deveres ou atribuições desses funcionários.¹²

Uma vez identificadas as leis, o próximo passo foi a análise desses *corpus*, consultados na íntegra nos sites oficiais dos governos estaduais. Para garantir a sistematicidade neste escrutínio, usamos um formulário estruturado no Google Forms, o que permitiu a organização de informações de interesse numa lógica quantitativa. Para qualificar as informações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os profissionais de custódia dos estados, o que nos permitiu

entender as questões que permeiam as discussões em todo o território nacional e aquelas que dizem respeito às peculiaridades locais.¹³

Compreendendo a impossibilidade prática de se ouvir muitos representantes de todos os entes federados, optou-se por convidar os representantes sindicais das categorias, garantindo que todos se manifestassem sobre as carreiras estaduais com um viés menos institucional do que seria possível, por exemplo, para atores com cargos de gestão. Para identificar os interlocutores, foi feito um rastreamento na internet dessas entidades representativas e foram enviados convites para os *e-mails* institucionais, solicitando a entrevista com o presidente/diretor ou alguém indicado por ele. Em algumas situações, os entrevistados mencionaram a proximidade com representantes da categoria em outros estados e nos aproveitamos da oportunidade, pedindo ajuda para contatá-los. A estratégia funcionou numa lógica semelhante à bola de neve (VINUTO, 2014), mas em algumas situações os indicados não eram mais presidentes/diretores das entidades, embora tivessem ocupado o cargo até momento recente. A saída do cargo não foi considerada um problema, razão pela qual terminamos com entrevistas com representantes ou ex-representantes das categorias em 12 estados (Quadro 2).

Quadro 2 – Representantes estaduais dos profissionais de custódia entrevistados

Estado onde trabalha o(a) entrevistado(a)	Tempo como agente/policial	Duração da entrevista
Amapá	10 anos	1h40
Piauí	28 anos	2h32
Ceará	27 anos	1h16
Sergipe	15 anos	34m
Paraíba	15 anos	59m
Bahia	20 anos	1h46
Goiás	13 anos	40 min
São Paulo	31 anos	1h27
Espírito Santo	35 anos	1h32
Rio Grande do Sul	9 anos	1h08
Santa Catarina	16 anos	1h38
Paraná	14 anos	57m

Fonte: Produzido pela pesquisa.

Como se observa no Quadro 2, todos os interlocutores têm longo histórico de atuação como agente penitenciário/policial penal, de modo que testemunharam mudanças nessas carreiras ao longo dos anos. Considerando-se a distribuição geográfica dos entrevistados, todas as regiões do país estão representadas. Vale destacar ainda que os 12 entes federados representados nas entrevistas abarcam uma parte substantiva dos sistemas penitenciários brasileiros: tem-se que 58% dos custodiados e 61% dos profissionais no Brasil estão nesses estados (Quadro 3), de modo que as interlocuções apresentaram um quadro importante do cenário nacional.

Quadro 3 – Tamanho do efetivo de profissionais e da população prisional em estados com e sem representantes entrevistados pela pesquisa

Estados COM representantes entrevistados		
UF	População prisional	Profissionais de custódia
AP	2.977	520
PI	5.878	661
CE	37.255	3.192
PB	12.824	1.342
SE	6.773	730
BA	17.117	2.319
ES	23.179	2.501
SP	196.074	28.163
PR	87.068	4.127
SC	27.004	3.657
RS	42.209	4.227
GO	26.789	2.332
SUBTOTAL	48.5147 (58%)	53.771 (61%)

Estados SEM representantes entrevistados		
UF	População prisional	Profissionais de custódia
RO	14.736	1.799
AC	6.016	900
AM	13.271	1.200
RR	4.587	419
PA	19.757	2.699
TO	4.114	956
MA	12.651	3.259
RN	12.067	1.044
PR	50.075	999
AL	12.049	554
MG	70.030	14.042
RJ	58.104	1.358
MS	21.884	1.258
MT	19.925	2.158
DF	27.380	1.241
SUBTOTAL	346.646 (42%)	33.886 (39%)

Fonte: Produzido pela pesquisa a partir dos dados do Infopen (2022).

Em conjunto, os dados obtidos via interlocução com os atores e via análise documental formaram um panorama amplo das carreiras nos estados, conforme começa a ser explicitado na seção a seguir.

Em direção ao ciclo completo de polícia?

Até a redemocratização, o Brasil contava com algumas poucas penitenciárias que funcionavam de maneira relativamente atomizada (CRUZ, 2010). Tais instituições tinham características de “formato aberto”, ou seja, ofereciam trabalhos em ambientes externos como forma de ressocialização e, em geral, configuravam-se como “colônias agrícolas” (PAIXÃO, 1982). Paralelamente, cadeias e delegacias, comandadas pelas Polícias Cíveis, abrigavam a maioria dos presos e operavam em lógicas próprias. Sem estrutura para oferta de serviços públicos como saúde e educação, funcionavam como “depósitos de presos” (MARTINO, 2019).

A Lei de Execução Penal de 1984 colocou pressão sobre essa dualidade e estabeleceu parâmetros de funcionamento para os espaços de privação de liberdade, em grande medida, próximos ao que se verificava em algumas penitenciárias ditas modelo¹⁴ e distante da realidade das cadeias e delegacias. A partir daí, diversos estados investem na criação de vagas em penitenciárias, de modo a garantir, pelo menos, a vida dos custodiados (CRUZ *et al.*, 2020). Inicia-se, então, a formação de “dispositivos penitenciários” a partir de disputas entre ordenamento (ou força) de segurança e entre ordenamento (ou força) de justiça (MELO, 2018; MELO; DAUFEMBACK, 2018). O primeiro seria marcado pela violação de direitos, enquanto o segundo seria caracterizado pela produção do direito.

Os novos “dispositivos penitenciários” (MELO, 2018; MELO; DAUFEMBACK, 2018) precisavam de uma nova burocracia. A Polícia Civil reivindicava a liberação da atividade de custódia prisional para a tarefa que considerava precipuamente sua, a investigação (MARTINO, 2021). Já a Polícia Militar, envolvida com as penitenciárias em especial na guarda externa dos muros e em atividades de escolta, também demandava sua liberação para aumentar o efetivo no patrulhamento ostensivo (CRUZ *et al.*, 2020). Começa-se, então, a formar uma nova burocracia para ocupar o espaço desses policiais. Em conformidade com as premissas da LEP,¹⁵ essa deveria ser uma categoria profissional capaz de manter a ordem e atuar na ressocialização com os internos, gerando o que a literatura aponta como dualidade na missão dos agentes (OLIVEIRA, 2018; MELO; DAUFEMBACK, 2018, ARAÚJO; RIBEIRO, 2023).

Na prática das unidades de privação de liberdade, o que se observou foi um rechaço aos requisitos da LEP (formação adequada às atividades de manutenção da ordem e ressocialização, vocação para o trabalho com pessoas privadas de liberdade e, ainda, ausência de antecedentes criminais) e reforço progressivo da missão repressiva, numa lógica de manter a ordem semelhante à realizada pelas Forças Armadas (OLIVEIRA, 2018; MELO e DAUFEMBACK, 2018, ARAÚJO; RIBEIRO, 2023). Ao se tornarem mais repressivas, as novas burocracias custodiais assumiram funções tanto da Polícia Civil quanto da Polícia Militar e acabaram por se aproximar, em alguns estados, de polícias de ciclo completo. Como agravante, com o advento da Polícia Penal, esses profissionais buscam se afastar dos muros prisionais. Para fins analíticos, essas transformações

foram divididas em três fases: a absorção das atividades da Polícia Civil, a absorção das atividades da Polícia Militar e a saída das penitenciárias, que serão expostas nos subtópicos a seguir.

A burocracia assume as atividades da Polícia Civil

Nos marcos da LEP e da CR/1988, foram realizados concursos para a ocupação da função que antes era dos policiais civis, tanto para a retirada das pessoas privadas de liberdade das delegacias, como para a inauguração de novas unidades. Ao ocupar a posição dos policiais civis nos estabelecimentos penais, os profissionais de custódia assumiram as funções destes na vigilância e na manutenção da ordem interna desses espaços (LOURENÇO, 2010; MORAIS, 2013). Todas as leis orgânicas analisadas nesta pesquisa incluem essas atividades entre as atribuições dos profissionais, descritas, por exemplo, como “desenvolver ações de contenção, vigilância do interno” (Espírito Santo, Anexo I da Lei Complementar 455, de 2008), “manter a ordem, disciplina e a segurança nas dependências das unidades prisionais” (Rio Grande do Norte, Anexo I da Lei Complementar 664, de 2020).

A semelhança com os guardas das antigas penitenciárias abriu espaço para atuações que vão além de uma vigilância rotineira, já que, na realização dessa função, os trabalhadores distribuem faltas disciplinares. Embora para a imposição da penalidade exista um simulacro de julgamento, a acusação é feita pelos trabalhadores, encarregados de apresentar as provas em uma atividade de cunho investigativo. Em outras palavras, a atuação intramuros inclui poder de investigação, que deveria estar circunscrito à Polícia Civil. Podemos argumentar, como forma de respaldar a atuação dos agentes prisional, que seu poder está restrito ao âmbito administrativo e a Polícia Civil atua no âmbito penal. Há que se salientar, contudo, que esses “incidentes” administrativos registrados têm repercussões penais e podem ser sentidos tanto com o endurecimento da punição por meio de sanções internas (perda de posto laboral, por exemplo) ou a partir de anotações em que vão influenciar decisões judiciais futuras (como concessão de progressões de regime) (MORAIS, 2013). Exatamente por isso, vários são os trabalhos acadêmicos que indicam que o maior poder dos agentes prisionais é a caneta, dada a possibilidade de distribuição de “atrasos” na vida de quem está custodiado nas prisões (LOURENÇO; ALVAREZ, 2017).

Não à toa, essas atividades passaram a ser destacadas como “muito relevantes” a ponto de reverberar na construção de setores de inteligência, fortalecidos em especial com a justificativa de se fazer frente às dinâmicas dos coletivos criminais, notadamente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) (NASCIMENTO, 2023). Formados dentro das unidades prisionais, eles extravasaram os muros em um funcionamento que rompe a separação entre o dentro e o fora, o que tem sido a justificativa pública de muitos dos passos em direção a políticas de segurança de cunho mais repressivo (DIAS, 2011; FELTRAN, 2018). Sendo assim, o entrevistado de Santa Catarina, por exemplo, afirmou que “todo mundo é monitorado” pelo setor de inteligência ao falar da presença do PCC e do Primeiro Grupo Catarinense (PGC), coletivo criminal

local, nas unidades prisionais. Já o interlocutor de São Paulo exaltou que o setor de inteligência da burocracia de custódia é “até mais forte do que Polícia Civil ou Militar”, já salientando o avanço sobre funções tradicionalmente exercidas por outras forças.

A questão que se coloca aqui é que, a exemplo dos setores de inteligência das Polícias Militares (CAVALCANTE, 2014), há um embaçamento do que seria investigação criminal, constitucionalmente exclusiva das Polícias Cíveis, e do que seria uma linha de apoio para outras atividades policiais, passíveis de serem realizadas por outras forças. De forma geral, a narrativa é que as informações colhidas pela inteligência penitenciária alimentam outras corporações, sendo não apenas necessária, como “indispensável” para a segurança pública:

Essa é a grande deixa do trabalho, sem falar que o sistema prisional é o maior centro de informação para as outras polícias, ali está (sic) mentes... muitas mentes ali que não vão mudar e vão cuidar, ainda de dentro do presídio, com alguma outra criminalidade externa. Ali, se você tiver um bom trabalho de inteligência, você tem como municiar as polícias, preventivas ou judiciárias, para que ela esteja um passo à frente com as informações colhidas pelos policiais penais (Profissional de custódia da Paraíba, em entrevista à pesquisa, 2022).

Ainda no âmbito das funções situadas em um embaçado limite entre aquelas exclusivas da Polícia Civil e aquelas que podem ser realizadas por outras corporações, a burocracia de custódia começa a avançar também na lavratura dos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO). Nenhuma das leis orgânicas analisadas antes da Polícia Penal citava essa atribuição. Das 12 leis orgânicas da Polícia Penal aprovadas até 2022, três incluíram essa função na normativa (Sergipe, Santa Catarina e Acre). A justificativa utilizada para subsidiar a demanda é idêntica àquela mobilizada pelas Polícias Militares: seria contraprodutivo ir até as delegacias para o registro do TCO o que, por vezes, demanda longos deslocamentos (ROSA, 2015). Tal argumentação foi assim exposta por um dos entrevistados:

Na prática continua sendo o mesmo procedimento: a gente leva o apenado, o privado de liberdade, até a delegacia da área e faz o registro mediante a presença do delegado ou autoridade que estiver lá representando a Polícia Civil. Mas, dentro da discussão, já há essa discussão de se fazer o próprio registro. Até umas decisões de tribunal superior já vem com essa discussão, porque é uma coisa até de ordem prática você ter que deslocar o apenado para uma delegacia, sendo que ali mesmo você pode fazer o registro. Porque não há diferença entre você levar um apenado para a área administrativa da unidade e ali fazer o registro da ocorrência ou você levar para uma delegacia, não há nenhuma diferença do ponto de vista processual e procedimental. É porque quem vai analisar aquela ocorrência será o judiciário (Profissional de custódia do Ceará, em entrevista à pesquisa, 2022).

Portanto, os dados analisados indicam que as polícias penais já realizavam atividades de inteligência e investigações (administrativas, com repercussões penais) que seriam típicas da Polícia Civil. Ao nascerem com a Emenda Constitucional 104/2019 com essas competências, em alguns estados, é dado outro passo sobre as funções que costumam ser reivindicadas pela Polícia Militar rumo ao ciclo completo, como a possibilidade de lavratura de TCO (ROSA, 2015).

A burocracia assume as atividades da Polícia Militar

A militarização da burocracia de custódia tem sido apontada por diversas pesquisas da área, que indicam um apagamento da missão assistencial com reforço das atividades punitivas (OLIVEIRA, 2018; MELO; DAUFEMBACK, 2018; SILVA; RIBEIRO, 2024). Esses trabalhos apontam a militarização como um elemento que pode contribuir para o aumento das mortes violentas dentro das unidades prisionais, sendo que as prisões brasileiras já são conhecidas por terem as maiores taxas de violência letal no mundo (ARAÚJO; RIBEIRO, 2023). Um dos sinais desse caminho em direção à militarização é a criação de Grupos de Intervenção Rápida (GIR), que tem a função de “contenção” de supostas situações de desordem dentro das unidades, nos diferentes estados (SILVA; RIBEIRO, 2024). Argumentamos aqui que essa trajetória se consolida com a criação da Polícia Penal, o que é especialmente visível na análise da evolução das legislações das carreiras.

Originalmente, os agentes penitenciários assumiram as funções exercidas pela Polícia Civil, conforme argumentado na seção anterior, mas a Polícia Militar foi mantida no dia a dia penitenciário. A corporação militar desempenhava dois tipos de atividades. O primeiro fazia a ligação dos ambientes interno e externo, notadamente escoltas e vigilância dos muros. O segundo envolvia a entrada dos policiais: a intervenção em situações de motins e rebeliões. Esse quadro começou a mudar no início do século XXI. Em 2001, o estado de São Paulo inovou na tentativa de retirar a Polícia Militar das atividades prisionais e criou outra carreira para trabalhar lado a lado com os agentes penitenciários, qual seja, os Agentes de Vigilância e Escolta.¹⁶ Segundo o entrevistado paulista, atualmente, o baixo efetivo dessa burocracia faz com que ela tenha atuação limitada, de modo que os agentes penitenciários assumiram a escolta e a vigilância em muitas localidades. A expectativa é que a regulamentação da Polícia Penal no estado acabe com essa divisão de funções.

A maioria dos estados seguiu outro caminho, o de conferir diretamente à burocracia de custódia as prerrogativas para realização das atividades até então realizadas pela Polícia Militar, com algumas poucas exceções (SCHABBACH; PASSOS, 2020). O caminho foi trilhado aos poucos: na primeira década do século, a realização de escoltas se tornou comum entre as atribuições legais desses profissionais, enquanto a vigilância externa e a intervenção em crises começaram a se expandir na década seguinte. Como resultado, há aprovação da lei que reformou a LEP em 2015, com a inclusão dos artigos 83-A e 83-B, que reconhece as atividades dos agentes penitenciários como funções policiais, em substituição àquilo que era feito pela Polícia Militar (NASCIMENTO, 2023).

Não à toa, 22 das normas anteriores a 2020, quando a emenda da Polícia Penal foi aprovada, já tinham incorporado a escolta entre as atribuições dessa burocracia (Quadro 4). As outras funções eram menos comuns nas leis anteriores a 2020: nove delas citavam diretamente a vigilância externa das unidades e três tratavam da atuação em crises.

Quadro 4 – Atribuições originalmente das Polícias Militares assumidas, até 2022, pelas burocracias de custódia em perspectiva comparada entre os estados (funções de escolta, vigilância externa e intervenção em crises)

Região	UF	Escoltas	Vigilância externa	Intervenções em crises
Norte	RO	Antes da PP	Não prevista	Depois da PP
	TO	Antes da PP	Não prevista	Depois da PP
	AC	Depois da PP	Não prevista	Depois da PP
	AP	Antes da PP	Não prevista	Não prevista
	RR	Antes da PP	Não prevista	Não prevista
	AM	Não prevista	Não prevista	Não prevista
	PA	NA	NA	NA
Nordeste	MA	Depois da PP	Antes da PP	Não prevista
	SE	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	RN	Antes da PP	Antes da PP	Depois da PP
	PE	Depois da PP	Não prevista	Não prevista
	PI	Antes da PP	Não prevista	Não prevista
	AL	Antes da PP	Não prevista	Não prevista
	PB	Antes da PP	Antes da PP	Antes da PP
	CE	Antes da PP	Antes da PP	Antes da PP
	BA	Não prevista	Não prevista	Não prevista
Centro-Oeste	MS	Depois da PP	Não prevista	Depois da PP
	GO	Antes da PP	Antes da PP	Antes da PP
	MT	Antes da PP	Antes da PP	Antes da PP
	DF	Antes da PP	Antes da PP	Não prevista
Sudeste	RJ	Antes da PP	Depois da PP	Depois da PP
	MG	Antes da PP	Antes da PP	Não prevista
	SP	Antes da PP	Antes da PP	Não prevista
	ES	Antes da PP	Antes da PP	Não prevista
Sul	PR	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	SC	Antes da PP	Antes da PP	Não prevista
	RS	Antes da PP	Não prevista	Não prevista

Fonte: Produzido pela pesquisa com base nas leis orgânicas da categoria.

De acordo com o Quadro 4, nas leis que já tratam da Polícia Penal, a escolta está entre as funções de todas as novas forças, refletindo a mudança realizada na LEP em 2015. A vigilância externa, por sua vez, é a que menos atenção explícita recebeu das novas normativas, sendo citada em menos da metade delas (cinco). Na maioria dos estados em que as burocracias de custódia não realizam as atividades de escolta, vigilância externa e/ou intervenção em crises, a Polícia Militar segue à frente de tais funções, como resquício do modelo original (SCHABBACH; PASSOS, 2020). No Amazonas, por exemplo, situações de crises são resolvidas por um grupamento formado por policiais militares chamado Grupo de Intervenção Penitenciária (GIP).¹⁷ Já na Bahia, a entrada da corporação militar está inscrita na legislação, sendo que a lei orgânica da burocracia de custódia diz que é atribuição do agente penitenciário conduzir e acompanhar os presos externamente “com

o auxílio da Polícia Militar para melhor segurança do trabalho” (Bahia, Lei 7.209 de 1997, Anexo I).

O interlocutor do estado explicou a situação:

Hoje a responsabilidade pela segurança, como é que eu falo... compete à Polícia Militar... acho que implantar... coordenar todas as atividades de segurança no sistema prisional, bem como escolta e custódia de preso. Ou seja, hoje as guaritas, as muralhas, escoltas judiciais são feitas por policiais militares. A gente questiona a constitucionalidade dessa lei, porque eu acho que extrapola a competência da polícia, que é... a Polícia Militar é policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, mas eles tomaram de assalto o sistema prisional baiano (Profissional de custódia da Bahia, em entrevista à pesquisa, 2022).

Assim, podemos organizar a história da conformação dos policiais penais ao longo do processo de conformação do próprio sistema prisional brasileiro. Em um primeiro momento, entre as décadas de 1980 e 2010, a Polícia Civil, que era responsável pelas cadeias e delegacias onde estavam a maior parte das pessoas presas do país, saíram da guarda prisional. Em seguida, buscou-se retirar a Polícia Militar das atividades prisionais, o que ainda está em curso em alguns estados. Para entender melhor essa questão, usamos os dados do Infopen sobre quantidade de policiais militares atuando no sistema prisional. Se os policiais civis foram extirpados da rotina prisional, com a exceção de um ou dois em atuação em alguns entes federados no ano de 2022, a Polícia Militar chega a ocupar mais de 10% dos postos em cinco estados (Quadro 5), quatro deles no Nordeste (Piauí, Paraíba, Pernambuco, Bahia) e um no Sul (Rio Grande do Sul).

Quadro 5 – Proporção de policiais entre os trabalhadores de custódia por estado (2022)

Região	UF	Policiais Militares	Profissionais de custódia	% de PM no efetivo
Norte	RO	0	1.799	0,0
	TO	0	956	0,0
	AC	0	900	0,0
	AP	0	520	0,0
	RR	0	419	0,0
	AM	15	1.200	1,2
	PA	3	2.699	0,1
Nordeste	MA	0	3.259	0,0
	SE	0	730	0,0
	RN	0	1.044	0,0
	PE	867	999	46,5
	PI	75	661	10,2
	AL	0	554	0,0
	PB	249	1.342	15,7
	CE	311	3.192	8,9
	BA	327	2.319	12,4

Região	UF	Policiais Militares	Profissionais de custódia	% de PM no efetivo
Centro-Oeste	MS	16	1.258	1,3
	GO	0	2.332	0,0
	MT	0	2.158	0,0
	DF	0	1.241	0,0
Sudeste	RJ	0	1.358	0,0
	MG	13	14.042	0,1
	SP	26	28.163	0,1
	ES	0	2.501	0,0
Sul	PR	0	4.127	0,0
	SC	476	4.227	10,1
	RS	83	3.657	2,2

Fonte: Produzido pela pesquisa a partir do relatório analítico do Infopen (2022).

No Rio Grande do Sul, o maior estabelecimento penal do estado, a Penitenciária Central de Porto Alegre estava¹⁸ integralmente aos cuidados da Polícia Militar (SCHABAK; PASSOS, 2020). Além disso, estes atuam na vigilância externa de diversos estabelecimentos penais, o que ajuda a explicar a alta proporção desses profissionais em atuação no sistema penitenciário do estado em 2022. O interlocutor gaúcho assim explica a situação:

Então, na central (Presídio Central de Porto Alegre) e na PEJ (Penitenciária Estadual do Jacuî), quem tem a responsabilidade de cuidar desses estabelecimentos prisionais é a brigada militar, a Polícia Militar. Nos outros estabelecimentos todos, casas prisionais, estabelecimentos prisionais, é a SUSEP (Superintendência de Serviços Penitenciários). Bom, nessas casas, nessas outras 151 casas, digamos assim, em várias delas quem cuida das guaritas é a brigada. [...] Então, nós fazemos toda a movimentação, nós fazemos a direção e às vezes tem alguns guardiantes (sic) que estão nas guaritas (Profissional de custódia do Rio Grande do Sul, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Os dados analisados até aqui indicam, de modo incontestado, como tem sido legitimado, no campo da segurança pública o avanço dos agentes penitenciários sobre as atividades originalmente desempenhadas pelas Polícias Cíveis e Militares nas penitenciárias. Prova disso é o quanto esse cenário já está consolidado na maioria dos estados, provavelmente, como uma mudança que foi impulsionada pela reforma da LEP em 2015 que indicou atividades que exigiam o exercício do poder de polícia (Art. 83-B). O que se tem, portanto, é uma admissão silenciosa de que tal burocracia mimetize ora funções da Polícia Civil ora da Polícia Militar. Como resultado das mudanças legais, a Polícia Penal nasce já mais próxima do ciclo completo do que as suas inspirações originais. É como se, nesse caso, se efetivasse a proposta segundo a qual cada corporação policial teria o ciclo completo e se circunscreveria a um determinado território, evitando sobreposições entre elas. Ou seja, a Polícia Penal realizaria atividades das forças civil e militar no âmbito das penitenciárias. Só que agora a Polícia Penal busca romper a delimitação territorial, conforme será tratado a seguir.

Para além dos muros: sobreposição de funções com outras corporações?

Para além das atividades já desenvolvidas na maioria dos estados pela burocracia de custódia, os interlocutores da pesquisa reivindicaram atribuições que só com o advento da Polícia Penal começaram a ser traduzidas nas leis orgânicas. Ou seja, ao contrário das atribuições tratadas até aqui, que em grande medida já eram legalmente concedidas aos profissionais de custódia pela LEP e pelas leis complementares em alguns estados, o que temos aqui é uma série de funções que começaram a ser arregimentadas após a Emenda Constitucional 104/2019.

As novas atribuições que se tornaram visíveis nas leis orgânicas aprovadas após 2020, além da já citada lavratura do TCO, são: (i) recaptura de foragidos e evadidos; (ii) patrulhamento das ruas; e (iii) fiscalização de alternativas penais. O que salta aos olhos é que todas são atividades realizadas fora dos muros prisionais. Se as funções tratadas até aqui, mesmo quando do lado de fora dos espaços prisionais, eram diretamente ligadas ao espaço físicos dos estabelecimentos penais (como vigilância dos muros e escolta), as novas atribuições rompem essa delimitação. Os profissionais reivindicam as prerrogativas das atividades quando necessário para manter o controle sobre as pessoas acusadas ou condenadas pela Justiça Penal. A justificativa da sua inserção em tais atividades seria não mais territorial, mas sim ligada ao Sistema Penal. Seria uma tentativa de responder aos extravasamentos das prisões, via vasos comunicantes (GODOI, 2015), que faz, entre outras coisas, com que o crime organizado atue em um *continuum* entre o dentro e o fora, o que somente a Polícia Penal seria capaz de acompanhar.

Para reivindicar essas funções, os entrevistados destacam que o convívio cotidiano com as pessoas presas coloca os profissionais de custódia no lugar privilegiado de: i) ter informações de inteligência sobre organizações criminosas que atuam a partir das penitenciárias; ii) conhecer, tanto do ponto de vista físico quanto psicológico, as pessoas presas, de modo a facilitar sua identificação, bem como a vigilância sobre suas atuações criminosas quando estas voltarem às ruas. Tais competências precisam, segundo os entrevistados, ser aproveitadas pelo sistema de segurança pública:

A gente espera que a gente tenha uma abrangência maior, a gente espera que a gente possa trabalhar na captura de presos, que seja só nosso definitivamente... que preso, a partir do momento que ele seja (sic) condenado, passa a ser responsabilidade única e exclusiva nossa, não mais a Polícia Militar ou a Polícia Civil ter direito a essas capturas e essas coisas todas. Por que? Quem é excelência nesse trabalho, somos nós e não a Polícia Militar e Civil. [...] Então hoje nós estamos com essas informações na mão (*de inteligência penitenciária*), a gente espera que **a gente tenha esse poder de polícia fora dos muros**, para estar combatendo (sic) esse crime que ocorre dentro e fora dos presídios (Profissional de custódia do Espírito Santo, em entrevista à pesquisa, 2022, grifo nosso).

A demanda, de ter “poder de polícia fora dos muros”, tem sido reconhecida nas mudanças legislativas. A legislação do Rio Grande do Norte é emblemática nesse sentido. Uma lei orgânica relativamente recente da categoria, de 2016 listava entre as atribuições dos profissionais de custódia “auxiliar a polícia na recaptura de presos” (Rio Grande do Norte, LC 566, de 2016, Anexo I). Substituída por

nova lei orgânica apenas quatro anos depois, já sob a égide da Polícia Penal em 2020, a atribuição passou a ser “realizar a recaptura de presos foragidos” (Rio Grande do Norte, LC 664, de 2020, Anexo I).

Nas legislações editadas antes da Polícia Penal, apenas três já tratavam de recaptura de forma direta como atribuição dessa burocracia (Quadro 6), mas é nas leis orgânicas da Polícia Penal que essa função se torna recorrente, presente em nove das 12 normas editadas a partir de dezembro de 2019. No Rio Grande do Sul, por exemplo, que não contava com nova lei orgânica da Polícia Penal até 2022, as duas normas que tratam da burocracia de custódia, a atual e a anterior, indicam que a atuação em recapturas não deve ser direta: “usar da responsabilidade inerente ao cargo solicitando, se possível, ajuda policial na captura de presos evadidos, desde que tenha conhecimento da evasão e saiba o lugar em que se encontra o evadido, ou venha a se deparar com ele” (Rio Grande do Sul, Lei 9.228, de 1991; e LC13.259, de 2009).

Quadro 6 – Novas atribuições, em 2022, que tendem a retirar os profissionais de custódia dos limites penitenciários, em perspectiva comparada entre os estados (funções de escolta, vigilância externa e intervenção em crises)

Região	UF	Fiscalização de penas alternativas	Recaptura de foragidos/evadidos	Patrulhamento externo
Norte	RO	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	TO	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	AC	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	AP	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	RR	Antes da PP	Antes da PP	Não previsto
	AM	Não previsto	Não previsto	Não previsto
	PA	NA	NA	NA
Nordeste	MA	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	SE	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	RN	Depois da PP	Não previsto	Não previsto
	PE	Depois da PP	Não previsto	Não previsto
	PI	Não previsto	Antes da PP	Não previsto
	AL	Não previsto	Não previsto	Não previsto
	PB	Não previsto	Não previsto	Não previsto
	CE	Não previsto	Não previsto	Não previsto
	BA	Não previsto	Não previsto	Não previsto
Centro-Oeste	MS	Depois da PP	Não previsto	Não previsto
	GO	Antes da PP	Não previsto	Não previsto
	MT	Não previsto	Não previsto	Não previsto
	DF	Antes da PP	Antes da PP	Não previsto
Sudeste	RJ	Depois da PP	Depois da PP	Depois da PP
	MG	Não previsto	Não previsto	Não previsto
	SP	Não previsto	Não previsto	Não previsto
	ES	Não previsto	Não previsto	Não previsto
Sul	PR	Depois da PP	Depois da PP	Não previsto
	SC	Depois da PP	Depois da PP	Não previsto
	RS	Não previsto	Não previsto	Não previsto

Fonte: Produzido pela pesquisa com base nas leis orgânicas da categoria.

Além da demanda de atuar em recapturas, foram citadas por vários interlocutores as atividades de patrulhamento do lado de fora das unidades prisionais. O que se pode observar na legislação é que, antes da instituição da Polícia Penal em dezembro de 2019, essa não era considerada uma atribuição da burocracia de custódia em nenhum ente federado. Já a partir de 2020, sete das doze normas a abarcam. Vale notar que, nos estados que listaram essa atividade entre as atribuições dos policiais penais, a autorização para o patrulhamento não delimita o entorno desses estabelecimentos como área de atuação da Polícia Penal. Ela abrange uma área mais abstrata, e potencialmente mais ampla, marcada pelos lugares onde pessoas sob vigilância penal podem circular. A lei sergipana, por exemplo, dispõe que é atribuição do policial penal:

realizar a proteção do perímetro de todas as dependências prisionais, ou em locais públicos ou privados, no interesse público, onde haja custodiado de forma transitória ou permanente, sob égide da Polícia Penal, podendo ainda revistar pessoas ou vistoriar veículos (Sergipe, Lei Complementar 366, de 2022, art. 19, inciso VIII).

A possibilidade de revistar pessoas e veículos não é exclusividade da norma de Sergipe e acompanha outros dos dispositivos que tratam do patrulhamento a ser realizado pela Polícia Penal, trazendo a ideia de abordagem de “suspeitos”. A legislação de Rondônia é um exemplo: “realizar, na forma do regulamento específico, o policiamento ostensivo em todo o perímetro externo dos estabelecimentos prisionais, através de rondas periódicas e abordagem de suspeitos” (Rondônia, Lei Complementar 1.102, de 2021, art. 19).

A amplitude geográfica da atuação em rondas e abordagens de suspeitos, demarcada pelo limite fluído de local “onde haja custodiado de forma transitória ou permanente”, como determina a norma sergipana, sinaliza a saída definitiva desses profissionais do ambiente prisional. Completa esse cenário a indicação de que a fiscalização de penas alternativas¹⁹ também caberá a eles.

Vale lembrar que as sanções “alternativas” foram criadas no Brasil por meio do entrelaçamento de discursos aparentemente antagônicos, sendo que vários eram os especialistas que as defendiam com vistas a reduzir o encarceramento, enquanto outros a tematizavam como meio de se minimizar os custos da execução penal sem deixar de punir os indivíduos considerados culpados por atos criminalizados (SOUZA; AZEVEDO, 2015). Fato é que há hoje um consenso de que essas penas acabaram por ampliar o braço punitivo do Estado (CARVALHO, 2016), uma vez que não retiraram da prisão os sujeitos que já eram enviados para ela, mas passaram a punir outros indivíduos a partir, por exemplo, da criminalização de alguns atos²⁰ ou do bloqueio de descriminalização de outros.²¹ A mesma crítica se faz para o monitoramento eletrônico. Reservado em geral para pessoas em regime aberto de cumprimento de pena, ele acaba por ampliar o conjunto de indivíduos sob controle estatal (ZACKSESKI, 2021).

O aumento do controle penal, seja via alternativas penais ou monitoramento eletrônico, nem sempre esteve sob o controle da burocracia de custódia. Os dados do Infopen não incorporam informações sobre alternativas penais, de forma que não se tem a dimensão da participação de

policiais militares e de profissionais de custódia nessas atividades. De toda forma, podemos indicar que, ao reivindicar a atribuição de fiscalizar tais penas, a Polícia Penal tende a ocupar espaço que, em alguns estados, é hoje da Polícia Militar, como explica um dos interlocutores:

Em Santa Catarina, quem fazia isso antes era a Polícia Militar. Então, a partir do momento que a Polícia Penal foi criada, foi regulamentada, ela passou a fazer fiscalização das penas alternativas. A única coisa que a gente fazia antes era a fiscalização da tornozeleira eletrônica (Profissional de custódia de Santa Catarina, em entrevista à pesquisa, 2022).

Para os profissionais entrevistados, atuar fora das prisões significa se afastar do que Nascimento (2022) chamou de “imagem de subalternidade no espaço que lhe é fundamento (*dos profissionais*) de existência, a prisão” (p. 900). O combate aos coletivos criminais é uma das alegações de maior destaque na busca desse prestígio no campo. Não à toa, reivindicar conhecimento do funcionamento desses coletivos para participar da “guerra” a seus membros do lado de fora parece ser a estratégia desses profissionais para se firmar diante das outras corporações.

Uma mesma direção, mas 27 realidades

A análise da evolução das atribuições legais das burocracias de custódia permite identificar que o caminho trilhado por elas se aproxima de uma polícia de ciclo completo. Essa trajetória geral pode ser observada por meio de movimentações semelhantes em vários estados com as alterações das leis orgânicas que, inicialmente, respondiam às mudanças da LEP de 2015, que já mencionava a função de polícia entre as atribuições da burocracia de custódia e, depois, às mudanças da Emenda Constitucional de 2019. Além disso, durante as entrevistas realizadas, ficou clara a articulação nacional da rede sindical desses profissionais. Um interlocutor se referia ao outro frequentemente, bem como citavam associações nacionais e eventos conjuntos ao longo das entrevistas. Embora algumas disputas políticas tenham sido identificadas, com certos entrevistados qualificando outros como “de grupo oposto”, há um alinhamento ao apontarem os caminhos que a carreira deve seguir.

Por isso, é de se esperar que estados em que os avanços em direção às atribuições de outras corporações ainda são tímidos devam ser alavancados pela criação da Polícia Penal. Enquanto isso não se efetiva, há que se destacar as diferenças significativas nas carreiras estaduais. A começar pelos avanços sobre as atividades das Polícias Cíveis, pois todas as leis orgânicas analisadas incluem atividades de manutenção da ordem. Sobre isso, as leis não são suficientemente claras para que se saiba como essa função é cumprida. Compreender as dinâmicas dos processos administrativos e seus efeitos penais, bem como o funcionamento de órgãos de inteligência, é essencial para determinar como o avanço se efetiva e os dados aqui em análise não permitem conclusões nesse sentido.

Apenas o avanço sobre as atribuições das Polícias Cíveis mais recentemente verificado, com a lavratura do TCO, pode ser observada nas leis. O avanço sobre as atribuições da Polícia Militar é

verificado pelas atribuições de escolta, vigilância externa e intervenção em crises. Já a tentativa de romper os muros prisionais pode ser medida pelas funções de recaptura de evadidos/foragidos, patrulhamento/abordagem de suspeitos e fiscalização de penas alternativas. Com esses parâmetros, observa-se que Amazonas e Bahia eram, em 2022, os estados que ainda não tinham avançado nessa trajetória, com todas essas atribuições excluídas da sua legislação (Figura 1). O Pará está na mesma posição por ainda não ter uma lei orgânica para a categoria.

Figura 1 – Mapa de atribuições legais* previstas para a burocracia de custódia nos estados (2022)



* São elas: 1 – lavratura de TCO; 2 – realização de escolta; 3 – intervenções em crises (motins e rebeliões); 4 – vigilância externa (muralhas e guaritas); 5 – fiscalização de penas alternativas; 6 – recapturas de foragidos ou evadidos; 7 – patrulhamento externo.

Fonte: Produzido pela pesquisa.

As expectativas de alterar esse cenário, considerado um atraso pelos interlocutores, com base na Emenda Constitucional 104/2019, ficaram claras em vários momentos das entrevistas. Ao falar da ampla presença de policiais militares em atuação nas prisões, por exemplo, o interlocutor da Bahia disse:

Quando vier esse reconhecimento constitucional (*da Polícia Penal na Bahia*), a Polícia Militar que, para o governo, é indispensável ao sistema prisional, ela já passa a ser totalmente dispensável. Então, nós temos cerca de 900 policiais militares que trabalham no sistema prisional, então nós... com a criação, com a implementação da Polícia Penal, esses 900 policiais iriam pra rua, cumprir o mistério constitucional (*sic*) deles, e nós assumiremos todas as funções dentro do sistema prisional (*Profissional de custódia da Bahia, em entrevista à pesquisa, 2022*).

Nas conversas com os outros interlocutores, a expectativa de que a criação da Polícia Penal seja um acelerador em direção às mudanças pretendidas foi comum. As declarações trataram, em especial, das demandas em relação ao fim de terceirizações e privatizações nos sistemas prisionais.

Os representantes dos profissionais de custódia alegam que o “poder de polícia” não pode ser delegado a funcionários terceirizados ou de empresas privadas. Assim, mesmo antes da instituição da Polícia Penal, esses profissionais já reivindicavam que, na prática, a atividade por eles desenvolvida envolvia o uso legítimo da força numa perspectiva policial (COUTINHO, 2014). Por isso, suas funções estariam no rol de atividades indelegáveis do Estado, conforme a Lei Federal 11.079/2004.

O argumento reverbera há alguns anos na Justiça e levou, por exemplo, ao fechamento de unidades privatizadas do Ceará a partir de decisão da Justiça Federal, que apontou os altos custos da iniciativa e decidiu que o aprisionamento é, constitucionalmente, uma atividade típica do Estado (BRAGA *et al.*, 2018). A transformação das carreiras em Polícia Penal fortaleceu tal argumento, como explicaram os interlocutores da pesquisa. Desde a Emenda Constitucional 104/2019, os tribunais superiores passaram a ser acionados para retirar trabalhadores não efetivos da custódia dos presos em diferentes entes federados.²²

Em resumo, tem-se grupos profissionais estaduais organizados em entidades representativas com alta articulação nacional. A movimentação desses trabalhadores tem levado à sua conformação como polícia de ciclo completo. As conquistas dos profissionais foram alcançadas inicialmente nos estados em que as categorias estavam mais organizadas e fortes. Posteriormente, desembocaram em conquistas nacionais politicamente (em especial com a Emenda Constitucional 104/2019) e judicialmente. A tendência agora é que esse movimento de baixo para cima (dos estados para a União) se inverta, com as mudanças nacionais induzindo alterações estaduais, especialmente nos entes, como Bahia e Amazonas, que tiveram poucos avanços na trajetória aqui analisada.

Os exemplos a serem perseguidos pelos estados tendem a ser os de entes federados que mais avançaram rumo às atribuições policiais, especialmente, se essas transformações foram realizadas numa lógica militarizada. No que tange às atribuições legais, apenas os profissionais de Sergipe lograram incluir em suas legislações mais recentes todas as funções escrutinadas neste trabalho (Figura 1). Acre, Rondônia e Rio de Janeiro estão muito próximas desse cenário, abrangendo seis das sete atribuições analisadas: ao primeiro, falta a vigilância das muralhas, aos outros dois, a lavratura de TCO. Nestes, pode-se dizer que as polícias penais nasceram de fato próximas do ciclo completo e deram os passos legais para também atuarem fora dos muros prisionais. Os demais estados tendem a se espelhar neles para suas alterações legislativas, mas quando e como isso acontecerá, apenas o tempo dirá.

Considerações finais

As burocracias de custódia foram criadas a partir da redemocratização para materializar as determinações da LEP, que falava desse corpo funcional de missão dual (com as atividades de punir e ressocializar). Em 1984, esperava-se estabelecer também nas prisões um Estado Democrático

de Direitos. Para tanto, era necessário acabar com as torturas, que tinham nas prisões um *lôcus* privilegiado e, por isso, era visível a urgência vocalizada pela sociedade civil naquele momento em se retirar os policiais da guarda dos presos (PINHEIRO; BRAUN, 1986). Em segundo lugar, esperava-se levar a esses estabelecimentos serviços públicos – como saúde e educação – para que tais direitos, tratados como universais pela Constituição, chegassem às pessoas presas.

Passados 40 anos da LEP, o que se observou foi a institucionalização das burocracias de custódia, que moldaram seu funcionamento a partir das lógicas policiais, sendo que a reforma da LEP de 2015 um marco neste sentido. A literatura disponível (OLIVEIRA, 2018; MELO; DAUFEMBACK, 2018, SILVA; RIBEIRO, 2024) aponta a militarização da burocracia de custódia nas últimas décadas, um dos aspectos indicados nesta pesquisa, que tensionam as especificidades das polícias penais, quando comparadas às demais forças de segurança pública (NASCIMENTO, 2023). As consequências desse caminho são o aumento potencial das violações de direitos humanos, dada a ausência de interação com outras forças policiais (que possam agir como contrapesos), para além de mais armas e uma ideologia de “guerra ao inimigo” (SILVA; RIBEIRO, 2024). Grupos de elite, por exemplo, têm sido constantemente apontados como perpetradores de violências contra as pessoas presas e seus familiares.²³

Neste estudo, problematizamos como essas mudanças no âmago da Polícia Penal não é apenas de abraço à militarização, mas de avanços também sobre atribuições das Polícias Cíveis, de modo que a Polícia Penal já nasce próxima do ciclo completo. Para tanto, escrutinamos 46 leis orgânicas da categoria em todos os entes federados, somada à análise de entrevistas realizadas com profissionais de custódia de 12 estados. Agora, é preciso iniciar uma agenda de pesquisa com vistas a entender as repercussões dessas mudanças legislativas na realidade das prisões e dos grupos que interagem com os profissionais aqui em foco. Por exemplo: a adição de atribuições como lavratura de TCO e patrulhamento ostensivo entre aquelas da burocracia de custódia ainda não tiveram seus efeitos escrutinados. Por enquanto, só se pode especular sobre esses efeitos – o que não deixa de ser um primeiro passo para a construção de hipóteses e desenhos de pesquisas futuras.

No caso da lavratura de TCOs, a nova atribuição vai aumentar o poder dos policiais sobre as vidas de pessoas presas e seus familiares, ampliando as tensões entre esses grupos. Em um contexto no qual prisões provisórias são mantidas e condenações judiciais são confirmadas por meio da palavra apenas dos policiais que fizeram os flagrantes (JESUS *et al.*, 2011; VALOIS, 2021), corre-se o risco, por exemplo, de que o TCO feito pela polícia penal (portanto, sem sequer passar pelo crivo de outros profissionais da segurança pública) se transforme na única prova de um processo de tráfico de drogas.

As novas atribuições de patrulhamento, recaptura e fiscalização de penas alternativas, originalmente destinadas às Polícias Militares, podem, por sua vez, aprofundar problemas como perfilamentos raciais na abordagem de “suspeitos”, crítica comum às atuações das Polícias Militares que desembocam na seletividade criminal (DUARTE *et al.*, 2018; GOMES *et al.*, 2022).

Nesse sentido, seria aprofundada não apenas a seletividade que aumenta a chance de pessoas negras e pobres serem encarceradas, mas também reduz a chance de que as pessoas, uma vez selecionadas pelo Sistema Penal, saiam desse sistema.

O mecanismo para dificultar essa saída pode ser definido com a imagem que Wacquant (2008; 2009; 2014) utiliza para tratar do sistema penal norte-americano: uma “porta giratória”, por meio da qual a saída desemboca em uma reentrada quase imediata. No caso brasileiro, podemos afirmar que a alegação de que os policiais penais, conhecendo as pessoas presas, podem mais facilmente identificar esses indivíduos na rua, associada a atribuições de “abordagem de suspeitos”, abre o caminho para se ampliar a vigilância sobre esses sujeitos, seus familiares e suas comunidades, contribuindo para a ampliação do sistema prisional, sem que necessariamente esses indivíduos tenham cometido crimes. Afinal, como destaca Jesus (2019), um dos maiores desafios do Sistema de Justiça Criminal parece ser construir um conjunto probatório que vá além da palavra do policial e, ainda, que a questione, evitando falsas imputações.

Por fim, impõe-se o questionamento dos efeitos dessas transformações nas carreiras de custódia sobre todo o sistema de segurança pública. Beato e Ribeiro (2016) já apontaram para a segmentação das polícias como um dos principais problemas da política, ao que eles chamaram de “fratura horizontal”. Pode-se esperar que a saída dos policiais penais do ambiente penitenciário aumente as tensões ao introduzir na competição entre as polícias civil e militar uma nova corporação. Com o agravante de que a nova corporação na disputa já entra no jogo mais forte, em alguns aspectos, que as suas inspirações, já que próximas do ciclo completo de polícia.

Notas

¹ Lei 7.210, de 1984.

² Aqui, considera-se o concurso como marco de criação das carreiras. Na perspectiva mais clássica, são as burocracias que garantem a previsibilidade e a continuidade dos serviços públicos e, em seu tipo ideal, estas se conformam como corpo técnico impessoal que atua com base em normas escritas, acessa e ascende na carreira por mérito e é marcada por seu insulamento burocrático (WEBER, 1982). No Brasil, os concursos têm sido usados como *proxy* de força das carreiras burocráticas na medida em que indicam o acesso meritocrático e a longa permanência dos indivíduos no corpo de profissionais (SOUZA, 2017).

³ Informações obtidas via Lei de Acesso à Informação.

⁴ Um levantamento do FBSP em 2018 identificou vários nomes utilizados para se referir aos profissionais de custódia nos estados (FBSP, 2018). Há variações entre os entes federados, como Agente de Execução Penal (DF), Inspetor Penitenciário (ES) e Guarda de Presídio (AP). Também há variações dentro dos estados, ora referentes a níveis diferentes dentro das carreiras (Agente Penitenciário de 1ª ou 2ª classes no Maranhão, por exemplo), ora a carreiras diferentes, como Agente de Segurança Penitenciária e Agente de Escolta e Vigilância, em São Paulo. Neste trabalho, será utilizado o nome genérico “agente penitenciário” para se referir a estes profissionais antes da transformação em Polícia Penal.

⁵ A pesquisa foi realizada em 2022, então a legislação analisada estava em vigor até o fim de 2021. Alguns estados podem ter aprovado leis orgânicas da Polícia Penal desde então.

⁶ Desde a publicação da LEP em 1984 até dezembro de 2022, quando se encerrou a coleta de dados para essa pesquisa.

⁷ Lei 9.099, de 1995.

⁸ A autorização legal se deu por meio da Lei 22.557, de 2016. Até essa norma, apenas delegados da Polícia Civil podiam lavrar o TCO.

⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2.618-PR, de 2004. Também houve arquivamento da ADIN 3954-SC sobre a autorização legislativa para a lavratura de TCO pela Polícia Militar de Santa Catarina.

¹⁰ São eles: Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 430/2009; PEC 432/2009; PEC 361/2013; PEC 89/2015 na Câmara dos Deputados; e PEC 102/2012, no Senado.

¹¹ Foram consideradas leis orgânicas as normas que tinham, no mínimo, as atribuições, os direitos e os deveres dos profissionais.

¹² Vale destacar também que essas informações não estão nas demais leis citadas pelo governo estadual, diante do pedido de informação, como disciplinadoras da burocracia de custódia, razão pela qual foi considerado que o estado não apresenta lei orgânica disciplinando a Polícia Penal.

¹³ Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética da UFMG (CAAE: 93992218.1.0000.5149).

¹⁴ Algumas penitenciárias funcionavam, desde a década de 1930, com regimes de progressão de pena e oferta de trabalho para os presos, por exemplo. Nelas, o acesso a esses “benefícios” (ainda não garantidos em lei) eram administrados pelos diretores das prisões. A LEP incorporou tal sistema e conferiu aos magistrados a função de executá-lo (TEIXEIRA, 2009).

¹⁵ A LEP, já em seu artigo 1º, indica a missão dual da pena, punir e ressocializar. O texto diz que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

¹⁶ Carreira criada pela Lei Complementar 898, de 2001.

¹⁷ Informação obtida via Lei de Acesso à Informação.

¹⁸ A unidade foi entregue para a Polícia Penal em 2023.

¹⁹ As penas alternativas foram incluídas no Código Penal brasileiro pela Lei nº 7.209, de 1984, que previa a prestação de serviços à comunidade, a restrição de direitos e a limitação de fins de semana. Posteriormente, a Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995) criou as figuras da transação penal e da suspensão condicional de processos. Em seguida, a Lei nº 9.714/ 1998 incluiu nesse rol a perda de bens e valores e a prestação pecuniária.

²⁰ Por exemplo, a Lei nº 9.605/1998, sobre crimes ambientais, criou a possibilidade de prisão domiciliar para certas condutas.

²¹ A Lei 11.343/2006, popularmente conhecida como Lei de Drogas, por exemplo, foi debatida sob a expectativa de setores mais progressistas a respeito da descriminalização do uso de drogas. O que aconteceu, porém, foi a manutenção do crime de uso de drogas, mas com indicação de pena não privativa de liberdade.

²² Um exemplo é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7414, protocolada em 2023 pela Associação de Policiais Penais do Brasil (Ageppen) no Supremo Tribunal Federal (STF). A ADI questiona, sob o argumento do poder de polícia como atividade indelegável, a Lei 21.325/2022, do Paraná, que permite a contratação de “monitores de ressocialização”, de forma temporária, para as unidades do estado. Outro exemplo é a ADI 7069, de 2022, que trata do Decreto Estadual de Goiás 9.812/21 autorizando a renovação de contratos de mais de 2 mil trabalhadores para funções que a associação considerou serem de policiais penais.

²³ O relatório “Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa” (PASTORAL CARCERÁRIA, 2018), por exemplo, trata dessa questão.

Referências

- ARAÚJO, Isabela Cristina; RIBEIRO, Ludmila Mendonça. “Entre o cuidado e a custódia: como agentes prisionais em Minas Gerais percebem seu trabalho”. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.**, v. 16, n. 1, pp. 219-245, 2023.
- BATITUCCI, Eduardo. “Gerencialismo, estamentalização e busca por legitimidade: o campo policial militar no Brasil.” **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 101, pp. 1-19, 2019
- BEATO, Cláudio; RIBEIRO, Ludmila. “Discutindo a reforma das polícias no Brasil”. **Civitas**, v. 16, n.4, pp. E164-e204, 2016.
- BRAGA, Ana Gabriela; FILHO, José de Jesus; TEIXEIRA, Maíra Coutinho; CALDERONI, Vivian. “Guardiões de castelos de areia: um retrato dos serviços prisionais no nordeste brasileiro”. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 145, pp 25-63, 2018.
- CAVALCANTE, Ricardo Moura Braga. “Polícia Civil e serviço reservado da PM: campo de tensões”. **Confluências: revista interdisciplinar de sociologia e direito**, v. 16, n. 3, pp. 85-105, 2014.
- CARVALHO, Salo. “Substitutivos penais na era do grande encarceramento”. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, pp 1-30, 2016.
- CRAWLEY, Elaine M. “Emotion and performance: Prison officers and the presentation of self in prisons”. **Punishment & society**, v. 6, n. 4, pp. 411-427, 2004.
- CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves. “Da cadeia à penitenciária: uma análise da Política Prisional de Minas Gerais”. **Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad**, Vitória, 28 a 30 nov. 2010.
- CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; RAMOS, Alicia Maricel Oliveira; COELHO, Marina Tereza. Trajetória da Política Penitenciária em Minas Gerais: notas de pesquisa. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2020.
- GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 2015.
- GOMES, Nestor Castilho; GONÇALVES, Ana Carolina Torres. “Abordagem policial, seletividade e fundada suspeita: contribuições da teoria estruturante do Direito”. **Revista Direito Público**, v. 1, n. 103, pp. 234-254, 2022.
- JESUS, Maria Gorete Marques; LAGATTA, Pedro; OL, Amanda H; ROCHA, Thiago Tadeu. **Prisão provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre prisões em flagrante na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2011.
- KAUFFMAN, Kelsey. **Prison officers and their world**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

- KRASKA, Peter B. "Militaryization and policing – Its relevance to 21st century police". **Policing: a journal of policy and practice**, v. 1, n. 4, pp. 501-513, 2007.
- LIMA, Renato Sérgio; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, pp. 123-144, 2016.
- LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. "Estado, polícias e segurança pública no Brasil". **Revista Direito GV**, v. 12, pp. 49-85, 2016.
- LOURENÇO, Luiz Claudio. "Batendo a tranca: Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte". **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.**, v. 3, n. 10, pp. 11-31, 2010.
- LOURENÇO, Luiz Claudio; ALVAREZ, Marcos César. "Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017)". **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 84, pp. 216-236, 2017.
- MARTINO, Natália. Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 A 2018). **Cadernos do Legislativo**, v. 23, n. 40, pp. 117-154, 2021.
- MARTINO, Natália. **Mulheres encarceradas: cruzamentos entre redes familiares e redes prisionais**. São Paulo: IBCCRIM, 2019.
- MELO, Felipe Athayde Lins. **O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, 2018.
- MELO, Felipe Athayde Lins; DAUFEMBACK, Valdirene. "Modelo de gestão para a política penal: começando com uma conversa". In: DE VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene. **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal**. Belo Horizonte. Editora Letramento, 2018. pp. 11-30.
- MONTEIRO, Leticia Chaves. "O cotidiano do policial penal: aprender a trabalhar e conviver na prisão". **O Público e o Privado**, v. 21, n. 45, pp. 40-61, 2023.
- MORAES, Pedro R. "A identidade e o papel de agentes penitenciários". **Tempo social**, v. 25, pp. 131-147, 2013.
- MUNIZ, Jacqueline. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado), IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.
- NASCIMENTO, Francisco Elionardo. "Prison Officers and Their Work Routine in Brazilian Prisons". **Prison Officers: International Perspectives on Prison Work**. Cham: Springer International Publishing, 2023. pp. 465-490.

- NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo. “De carcereiro a policial penal: entre nomenclaturas, imagem social e atribuições”. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.**, v. 15, pp. 883-910, 2022.
- OLIVEIRA, Victor. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciária: guardiões ou policiais?** Tese (Doutorado em Sociologia). 200 f. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir?** Como o Estado trata o criminoso. São Paulo: Autores Associados, 1982.
- PINHEIRO, Marilda. “Ciclo completo da polícia versus Estado Democrático de Direito”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, suplemento especial, pp. 44-49, 2016.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric. **Democracia × Violência: reflexões para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- RIBEIRO, Ludmila; OLIVEIRA, Victor Neiva; BASTOS, Luiza. “Pavilhões do Primeiro Comando da Capital: tensões e conflitos em uma unidade prisional de segurança máxima em Minas Gerais”. **O Público e o Privado**, v. 17, n. 33 jan./jun., pp. 213-241, 2019.
- ROSA, Renan Alves. “A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência e do auto de prisão em flagrante pela Polícia Militar Rodoviária Estadual de Goiás”. **Revista Brasileira de Estudos da Segurança Pública**, v. 8, n. 1, pp. 24-34, 2015.
- RUDNICKI, Dani; SCHÄFER, Gilberto; SILVA, Joana Coelho. “As máculas da prisão: estigma e discriminação das agentes penitenciárias”. **Revista Direito GV**, v. 13, n. 2, pp. 608-627, 2017.
- SAPORI, Luis Flavio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, suplemento especial, pp. 50-58, 2016.
- SCHABAK, Letícia Maria; PASSOS, Iara Cunha. “A produção da ordem no Presídio Central de Porto Alegre pela Polícia Militar”. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2,, e1963, 2020.
- SILVA, Dejesus de Souza; RIBEIRO, Ludmila Mendonça. “Os grupos de ‘elite’ da polícia penal brasileira: uma análise neoinstitucional”. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.**, v. 17, n. 2, pp. 1-30, 2024.
- SOUZA, Celina. “Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas”. **Revista de Administração Pública**, vol. 1, n. 51, 2017.
- SOUSA, Nando Rodrigues; NASCIMENTO, Francisco Elionardo. “Entrar e permanecer na prisão: reflexões autoetnográficas do trabalho na segurança prisional”. **O Público e o Privado**, v. 21, n. 45, pp. 17-39, 2023.

- SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. “Analisar alternativas à prisão: propostas para superar a dicotomia”. **Revista O Público e O Privado**, n. 26, pp. 115-138, 2015.
- VALOIS, Luis Carlos. **O direito penal da Guerra às Drogas**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2021.
- VINUTO, Juliana. “A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto”. **Revista Temática**, v. 22, n 44, pp. 203-220, 2014.
- WACQUANT, Loïc. “O papel da prisão na nova administração da pobreza”. **Novos Estudos**, n. 80, pp. 9-19, 2008.
- WACQUANT, Loïc. **Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity**. Columbia: Duke university Press, 2009.
- WACQUANT, Loïc. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social**, v. 26, n. 2, pp. 139-164, 2014.
- WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H. (org.) **Ensaaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, p. 229-282. 1982.
- ZACKSESKI, Cristina. “Política criminal e tecnologia: a monitoração eletrônica no Brasil e na Argentina”. **Oñati Social Legal Series**, v. 11, n. 6, pp. 1330-1364, 2021.
- ZILLI, Luís Felipe; FIGUEIREDO, Amanda Matar de; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; MARINHO, Karina Rabelo Leite. “Visando repelir injusta agressão”: uma sociologia dos *accounts* policiais e das investigações dos casos de letalidade policial em Minas Gerais. **Sociologias**, v. 25, e-soc118639, 2023.

NATÁLIA MARTINO (natymartino@gmail.com)

é pesquisadora na Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões (Rede FEMJUSP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, Belo Horizonte, Brasil). É doutora em Ciência Política, mestre em Sociologia e graduada em Comunicação Social, todos pela UFMG.

 <https://orcid.org/0000-0001-5377-2993>

LUDMILA RIBEIRO (ludmila.ribeiro@gmail.com)

é professora associada no Departamento de Sociologia e pesquisadora na Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões (Rede FEMJUSP), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, Belo Horizonte, Brasil).

 <https://orcid.org/0000-0003-4304-2254>

Colaboradores

NM trabalhou na concepção da pesquisa, na análise dos dados, no enquadramento teórico e na redação final do artigo. LR trabalhou no enquadramento teórico, na revisão bibliográfica, na revisão crítica das análises e na redação final do artigo.

Declaração de disponibilidade de dados

Os conjuntos de dados relacionados a este artigo estarão disponíveis mediante solicitação aos autores correspondentes.

Recebido em: 25/10/2024

Aprovado em: 11/03/2025

Editora responsável: Kátia Sento Sé Mello