

Trajatória da política penitenciária nacional (1976-2018): construção e implementação de arranjos institucionais¹

Carolina Cutrupi Ferreira¹

¹Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

O estudo explora a trajetória política penitenciária nacional entre os anos de 1976 e 2018, a partir da análise de arranjos institucionais e instrumentos governamentais para gestão da custódia de pessoas privadas de liberdade. Analisa-se a interação entre diversos órgãos governamentais na implementação da política. Os resultados sugerem uma tendência de centralização da política penitenciária pelos órgãos federais e a diversificação na adoção de instrumentos regulatórios, de incentivos e produção de informações estatísticas, mas ainda insuficientes para promover mecanismos de coordenação direcionada a objetivos comuns da política pública.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas, arranjos institucionais, instrumentos de políticas, política penitenciária, estatísticas prisionais

Trajectory of the National Penitentiary Policy (1976-2018): Construction and Implementation of Institutional Arrangements

The study explores the trajectory of national penitentiary policy between 1976 and 2018, through the analysis of institutional arrangements and governmental instruments for the custody management of prisoners. The results suggest a trend toward centralization of the penitentiary policy by federal agencies and diversification in the adoption of regulatory instruments, incentives, and the production of statistical information, yet these are not enough to promote mechanisms of coordination aimed at common public policy objectives.

Keywords: public policy implementation, institutional arrangements, policy instruments, prison policies, prison data

Introdução

Este artigo examina a trajetória da política penitenciária brasileira entre 1976 e 2018, com base na análise de arranjos institucionais e instrumentos governamentais destinados à gestão de pessoas privadas de liberdade. Propõe-se, como argumento central, que a política penitenciária brasileira deste período se caracteriza pela complexificação dos arranjos institucionais e diversificação dos instrumentos de ação governamental, marcada por oscilações entre crises e reformas.

O Estado é legalmente responsável pela qualidade de vida daqueles sob sua custódia, tarefa especialmente desafiadora no Brasil, que tem mais de 900 mil pessoas sob algum tipo de vigilância.² A pessoa privada de liberdade depende integralmente de ações estatais e não estatais para acessar serviços públicos como saúde, educação, assistência social, alimentação, moradia e trabalho. Compete ainda ao poder público garantir sua integridade física e moral, prevenindo e evitando a ocorrência de lesões corporais, tortura, mortes e suicídios.

Regras nacionais e internacionais estabelecem parâmetros mínimos para a gestão de espaços de privação de liberdade. As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos

(“Regras de Nelson Mandela”) constituem a principal referência para a estruturação, o monitoramento e a inspeção das unidades de custódia, disciplinando temas como o respeito à dignidade humana e a atenção a necessidades específicas de crianças, adolescentes e mulheres (CNJ, 2016).

No plano interno, a Constituição Federal assegura um rol de direitos à pessoa presa, entre os quais: integridade física e moral; direito à defesa e à produção de provas; processamento e julgamento por juiz competente e cumprimento da pena em estabelecimento compatível com o tipo de crime, a idade e o sexo, entre outros (BRASIL, 1988). A Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984b) é o principal instrumento infraconstitucional que regulamenta esses direitos e deveres.

Tais dispositivos legais definem diretrizes, objetivos e finalidades da ação governamental (LASCOUMES; LE GALEËS, 2007), orientando a atuação das estruturas administrativas dos três poderes em âmbito federal, estadual/distrital e municipal, bem como da sociedade civil. As especificidades da população privada de liberdade geram elevada demanda por serviços públicos intramuros, exigindo maior eficiência na gestão e coordenação entre diferentes atores.

A implementação de políticas públicas depende de estruturas administrativas capazes de mapear as demandas do público-alvo e de viabilizar ações compatíveis com as capacidades financeiras, administrativas, técnicas e humanas disponíveis. Essas ações são operacionalizadas por meio de protocolos e fluxos que favoreçam a atuação *in loco* com maior efetividade. Os arranjos operacionais traduzem as diretrizes e os objetivos legais em procedimentos concretos e mecanismos de controle.

Cada arranjo institucional na política penitenciária envolve coordenação complexa entre atores de diferentes poderes, utilizando instrumentos legais, econômicos, cooperativos e informacionais para articular as relações. Esses arranjos definem procedimentos e estabelecem mecanismos de controle voltados à conformidade com as políticas prisionais (CNJ, 2020).

Este estudo analisa a trajetória da política penitenciária por meio do exame dos arranjos institucionais e dos instrumentos governamentais empregados na coordenação e na implementação de ações. Discute-se, ainda, a atuação dos órgãos ao longo do tempo e a evolução dos instrumentos utilizados, com foco em ações, regulamentações, avaliações e recomendações relativas ao sistema prisional.

Para fins desta pesquisa, entende-se por “política penitenciária” o conjunto de iniciativas, projetos, programas e serviços desenvolvidos e implementados por órgãos governamentais para a gestão de pessoas privadas de liberdade e de estabelecimentos penais, incluindo a provisão de assistência material (alimentação, vestuário, higiene), serviços de saúde, educação e trabalho e outros, bem como a fiscalização dessas atividades pelos órgãos competentes e pela sociedade civil.

O estudo não desconsidera como mudanças de governo, alternância de partidos nas chefias do poder executivo federal e estaduais e composições política do Congresso Nacional impactam o ritmo e a intensidade da implementação de ações públicas. Contudo, adota-se como recorte analítico a compreensão das políticas de Estado, entendidas como aquelas que permanecem ao longo do tempo, mesmo em meio às alternâncias de poder. Tal escolha busca mostrar como as estruturas

institucionais e os instrumentos legais, em diferentes contextos, compõem uma arquitetura persistente nas dinâmicas da gestão da privação de liberdade.

Os resultados apontam uma crescente complexidade nos arranjos político-institucionais e mudanças significativas nas interações entre atores em âmbito nacional ao longo do período analisado. Nos anos mais recentes, observa-se a intensificação de ações governamentais e de planos voltados à garantia de direitos das pessoas presas, sob fiscalização de órgãos de controle (Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União) e do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal e Conselho Nacional de Justiça). Os instrumentos governamentais, antes predominantemente regulatórios, diversificaram-se, incorporando acordos, incentivos econômicos e a produção de dados estatísticos.

Além desta introdução, o artigo apresenta, no item 2, os procedimentos metodológicos e a abordagem teórica adotada; no item 3, a periodização da política penitenciária brasileira; e, no item 4, a discussão dos resultados. As considerações finais retomam os principais achados e debates.

Metodologia: periodização da política pública penitenciária

A proposta de periodização da política penitenciária brasileira foi inspirada no estudo de Campbell e Schoenfeld (2013), que emprega a ferramenta analítica de médio alcance denominada resolução reiterada de problemas (*reiterated problem solving*) para discutir as transformações da ordem penal norte-americana. Trata-se de um recurso que busca evidenciar os efeitos de longo prazo nos arranjos institucionais e nos processos de mudança no interior das instituições, a partir da comparação de características de dois ou mais períodos e das sequências de eventos deles decorrentes (HAYDU, 1998).

A resolução reiterada de problemas é particularmente útil quando “há razões teóricas ou empíricas para tratar as práticas institucionais como acomodações temporárias (e contenciosas) para dilemas recorrentes” (HAYDU, 1998, p. 358).

Neste estudo, o recurso é aplicado para identificar unidades comparativas de análise dentro de um fluxo de dados longitudinais (LANGLEY *et al.*, 1999, p. 703) referentes a eventos e ocorrências da política penitenciária, de modo a mapear arranjos institucionais observados em momentos específicos. A análise segue a metodologia proposta por Pires (2016), que compreende: (i) identificação dos objetivos da política; (ii) reconhecimento dos atores envolvidos; (iii) mapeamento dos processos e mecanismos que definem as interações entre esses atores; (iv) avaliação das capacidades resultantes dos arranjos; e (v) análise dos efeitos produzidos. O Quadro 1 detalha as fases e etapas metodológicas desenvolvidas, desde a coleta dos dados empíricos até a teorização emergente da periodização.

Quadro 1 – Metodologia de pesquisa e da teorização dos dados

Fases	Atividades	Resultados
Fase 1. Identificação de arranjos institucionais de política pública (PIRES, 2016)	a) Identificação dos objetivos da política; b) Mapeamento de atores federais, estaduais/ distrital e municipais envolvidos direta ou indiretamente.	Definição do recorte: atos de repercussão nacional, envolvendo atores administrativos e judiciais de âmbito federal/nacional.
Fase 2. Mapeamento de eventos sociais e atos governamentais	c) Levantamento de leis penais publicadas, sistematização segundo: (i) aumento/redução da penalização; (ii) ampliação/redução de direitos (CAPPI, 2017); d) Levantamento de atos normativos administrativos, decisões judiciais, relatórios oficiais, matérias jornalísticas e sites governamentais; e) Leitura e registro inicial de referências diretas e indiretas a outros eventos e atos governamentais.	Definição do <i>corpus</i> empírico e identificação preliminar dos registros relacionados à política pública.
Fase 3. Registro dos eventos em linha do temporal	f) Definição de marcos temporais (1976-2018); g) Distribuição dos registros por ano de ocorrência/publicação e por ator de origem (CELLARD, 2008).	Delimitação do período longitudinal e distribuição dos eventos por ano e órgão.
Fase 4. Sistematização de atores, eventos e processos em cada bloco temporal	h) Observação de sobreposição de eventos; i) Agrupamento por ator institucional (Legislativo, Judiciário, Executivo, Corte Interamericana); j) Construção analítica de cada bloco temporal; k) Identificação de recorrências e descontinuidades; l) Relação entre eventos e contexto.	Definição de relações entre datas, atores, eventos e processos; divisão em períodos analíticos.
Fase 5. Caracterização de cada bloco temporal	m) Conceituação de eventos determinantes e processos; n) Caracterização dos elementos identificadores.	Consolidação analítica dos eventos/ processos caracterizadores e relações entre blocos temporais.

Fonte: Elaboração própria.

Nas fases 1 e 2, procedeu-se à aproximação com o objeto empírico, à delimitação do escopo e ao levantamento documental de ações vinculadas às políticas públicas para pessoas privadas de liberdade. Foram identificados todos os atores, em âmbito federal/nacional, estadual/distrital e municipal, envolvidos na implementação da política penitenciária, incluindo órgãos de controle e fiscalização, atores político-partidários e representantes da sociedade civil.

Com base nesse panorama, optou-se por concentrar a análise nos atores governamentais de âmbito nacional e/ou federal, considerando a complexidade das ações, o elevado número de órgãos envolvidos e o potencial analítico das relações interinstitucionais e intrafederativas. Esse grupo inclui entidades administrativas como órgãos legislativos, estruturas de controle, ministérios, autarquias, empresas públicas e órgãos do sistema de justiça, como tribunais superiores, Ministério Público e Defensoria Pública, além de representantes da sociedade civil.

A fase 2 também compreendeu a identificação, a sistematização e a categorização de leis penais e processuais penais editadas no período analisado, conforme o método da teorização fundamentada nos dados (*grounded theory*) (CAPPI, 2017). A categorização adotou a chave analítica de aumento ou diminuição da penalização e de ampliação ou restrição de direitos das pessoas sob custódia (FERREIRA, 2011; MACHADO, 2010).

A base legislativa foi construída por meio de uma pesquisa manual no portal de legislação do Planalto, utilizando como termos de busca “crime”, “pena”, “penal”, “prisão” e “polícia”. A partir das leis obtidas nessa primeira etapa, foram localizados e incluídos atos normativos que, no período de 1976 a 2018, revogassem ou alterassem tais dispositivos. Em seguida, a base consolidada foi comparada a levantamentos de pesquisas anteriores (CAMPOS, 2010; FERREIRA, 2016), de modo a identificar normas adicionais compatíveis com os critérios adotados pelos autores.³

O *corpus* final é composto de 246 leis editadas entre 1976 e 2018 que alteram o Código Penal (CP), o Código de Processo Penal (CPP), a Lei de Execução Penal (LEP) e leis ordinárias que criam, modificam ou revogam tipos penais, bem como aquelas que disciplinam institutos jurídico-penais (anistia, prescrição, extinção de punibilidade, entre outros).

Nem todas as leis puderam ser classificadas como instrumentos de aumento ou redução da penalização ou dos direitos da pessoa custodiada, dado que alguns atos normativos apresentam dispositivos diversos. Uma mesma lei pode, por exemplo, simultaneamente criar novos crimes, majorar penas e introduzir alterações processuais. Além disso, parte da legislação examinada apresenta estrutura fragmentada e pouco padronizada, reflexo de uma produção normativa frequentemente marcada por respostas de urgência.

O Quadro 2 sintetiza as codificações realizadas em cinco categorias: (i) aumento da penalização – englobando ampliação de condutas criminalizáveis, aumento de penas e alterações na Lei de Crimes Hediondos (Brasil, 1990); e (ii) redução da criminalização e penalização – abrangendo descriminalização de condutas, redução de penas, extinção de punibilidade e penas alternativas. As demais categorias (iii) normas processuais, (iv) ampliação ou (v) redução de direitos e (vi) “outros” foram mantidas sem agregações adicionais.

Quadro 2 – Classificação das leis penais (1976-2018)

Categoria	Subcategoria	Descrição	Exemplos
Aumento da penalização	Criação/ampliação de condutas criminalizáveis.	Inclusão de novas condutas criminalizáveis ou ampliação de condutas já existentes.	Art. 240, ECA. Produzir, reproduzir, dirigir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, cena de sexo explícito ou pornográfica, envolvendo criança ou adolescente (Redação dada pela Lei nº 11.829, de 2008)
	Majoração de penas.	Elevação da quantidade de penas em crimes já existentes.	Redação original (art. 149 CP): Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos. Após alteração: Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003.)
	Classificação como crime hediondo ou nas regras de cumprimento de pena.	Inclusão de novas condutas no rol dos crimes hediondos.	Previsão do crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável como hediondo (Incluído pela Lei nº 12.978, de 2014.)

Categoria	Subcategoria	Descrição	Exemplos
Redução da penalização ou da criminalização	Descriminalização de condutas.	Exclusão do caráter penal de determinadas condutas.	Revogação da contravenção penal de mendicância (Revogado pela Lei nº 11.983, de 2009).
	Redução de penas.	Diminuição da quantidade de pena.	Redução da quantidade ou do regime prisional (detenção).
	Extinção de punibilidade.	Previsão de hipóteses de extinção da punibilidade.	Previsão de anistia de débitos ou multas.
	Penas alternativas.	Ampliação de medidas não privativas de liberdade.	Previsão de fiança, a multa, a monitoração eletrônica e as penas restritivas de direitos.
Normas processuais	Alterações procedimentais.	Modificação em procedimentos e competências.	Lei de Prisões cautelares (Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011).
Ampliação de direitos	Direitos materiais.	Inclusão de garantias ou benefícios ao preso.	Remição da pena pelo estudo (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011).
	Direitos processuais.	Reforço de garantias no processo penal e execução penal.	Previsão de berçário em estabelecimentos penais femininos (Redação dada pela Lei nº 11.942, de 2009).
Restrição de direitos	Limitação de benefícios.	Redução ou supressão de garantias existentes.	Previsão de regime disciplinar diferenciado (Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003).
Outros	Disposições diversas.	Normas penais não classificáveis nos grupos anteriores.	Estatutos de órgãos de classe, regime de contratação de obras para estabelecimentos penais.

Fonte: Elaboração própria.

Na fase 3, procedeu-se à distribuição temporal dos registros e à definição dos marcos inicial e final do estudo. O marco inicial foi 1976, ano de instalação da primeira Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Penitenciário no Congresso Nacional, cujo relatório publicizou o diagnóstico central sobre prisões políticas e as precárias condições das unidades penais. O marco final foi 2018, quando se observou um hiato na promoção de ações cooperativas e integrativas entre os órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário.

As fases 4 e 5 envolveram a sistematização, a comparação e a construção de eventos caracterizadores de cada bloco temporal, no período de 1976 a 2018. O grande volume de registros foi agrupado em blocos maiores, porém interconectados, permitindo a descrição dos processos como padrões relativamente estáveis ou de evolução linear (LANGLEY *et al.*, 1999). As relações entre datas, atores, eventos e processos mantiveram-se estáveis, assumiram novas características ou se encerraram entre os blocos temporais.

A periodização decorreu de uma comparação metódica dos dados, permitindo construir gradualmente uma explicação para o fenômeno observado. A análise entre blocos temporais evidenciou o acúmulo de recorrências, as progressões e a forma como mudanças contextuais afetaram eventos subsequentes (LANGLEY, 2013), bem como a emergência, a identificação e a solução de problemas se manifestaram em diferentes períodos (HAYDU, 1998). Cada bloco temporal, assim, constitui uma unidade de análise para formulação de teoria emergente.

Essa estratégia apresenta a vantagem de lidar com diferentes tipos de eventos (ações, publicações, relatórios, atos governamentais) em perspectiva dinâmica e não linear. Contudo, a decomposição temporal pode gerar distorções, e nem sempre é possível assegurar sincronicidade entre descontinuidades para compor períodos inequivocamente delimitados (LANGLEY *et al.*, 1999). Nessas situações, adotou-se como critério a prevalência de determinadas crises ou soluções em um período e a forma como esses elementos orientaram a atuação dos atores naquele momento e em decisões subsequentes (HAYDU, 1998).

Trajetória da política penitenciária nacional (1976-2018)

Esta seção apresenta a sistematização de eventos e ocorrências em três períodos distintos da política penitenciária nacional – institucionalização (1976-1992), disjunção (1992-2008) e concentração (2009-2018) – conforme representado na Figura 1.

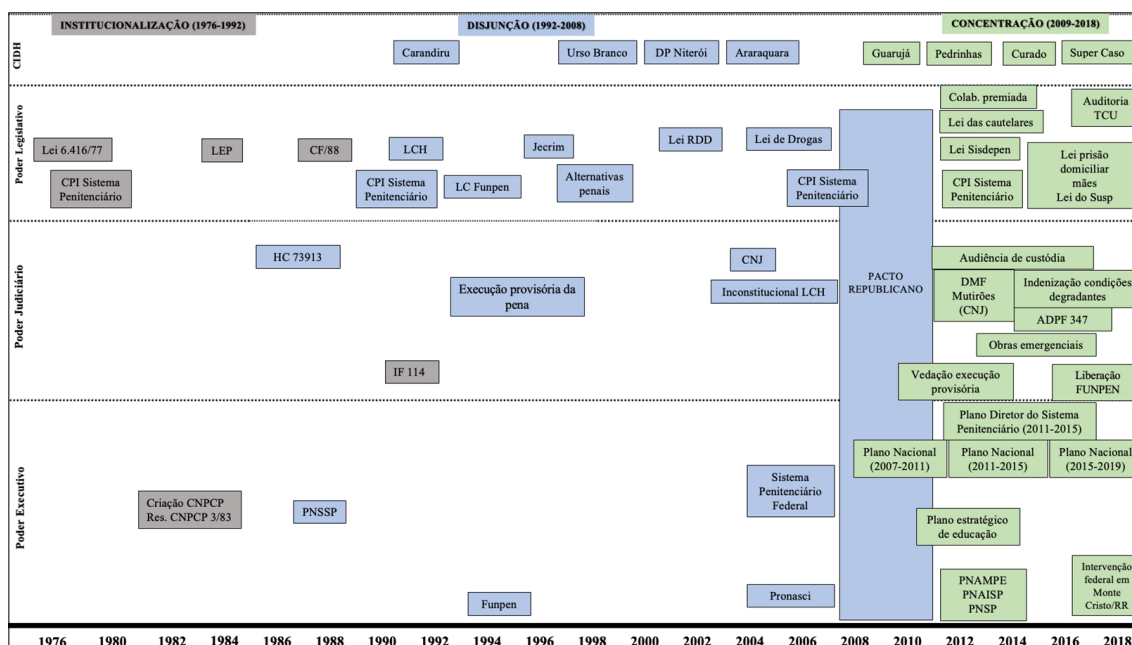
O período de institucionalização (1976-1992) marca as primeiras tentativas de estruturar uma política nacional para o sistema prisional. A CPI do Sistema Penitenciário (1976), a Lei de Execução Penal (Brasil, 1984b) e a Constituição de 1988 estabeleceram marcos legais voltados à garantia de direitos das pessoas presas. No entanto, a execução cotidiana das penas permaneceu a cargo dos governos estaduais, que enfrentavam escassez de recursos e baixa coordenação com a União.

Já o período de disjunção (1992-2008) é inaugurado pelo Massacre do Carandiru e caracterizado por rebeliões e pela consolidação do crime organizado como ator político nas dinâmicas prisionais. A resposta estatal privilegiou o endurecimento penal, com construção de presídios de segurança máxima e normas que ampliaram a criminalização e restringiram direitos. Houve fragmentação entre União e estados: enquanto estes assumiam a gestão cotidiana, muitas vezes em crise permanente, o governo federal manteve-se limitado a repasses financeiros e normativos, sem articulação integrada, mesmo com um aumento da população carcerária em mais de três vezes entre os anos 2000 e 2013 (BRASIL, 2019a).

Por fim, no período de concentração (2009-2018), ocorre uma centralização crescente da política penitenciária na esfera federal, com planos nacionais, maior atuação do STF e do CNJ e fiscalização ampliada por órgãos de controle. Os estados tornaram-se ainda mais dependentes de recursos federais, mesmo sendo responsáveis diretos pela execução da pena.

Em cada coluna, são indicados eventos relevantes, decisões, normas e ações governamentais características de cada período. As linhas reúnem as ações atribuídas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como as repercussões no plano internacional, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Figura 1 – Distribuição de eventos da política penitenciária por período e por ator governamental



Fonte: Elaboração própria.

Período da institucionalização (1976-1992)

O período de institucionalização foi marcado por graves denúncias de superlotação e condições degradantes nos estabelecimentos prisionais estaduais, amplamente divulgadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Congresso Nacional de 1976 (CONGRESSO NACIONAL, 1976).

O relatório final da CPI impulsionou um movimento de reforma legislativa no sistema penal, propondo a adoção de medidas despenalizadoras e a normatização de direitos e deveres relacionados à custódia estatal. As conclusões também resultaram em mudanças na estrutura administrativa do Ministério da Justiça, com a criação da Assessoria de Assuntos Penitenciários e do Conselho Nacional de Política Criminal, visando aprimorar a comunicação entre o governo federal e os órgãos estaduais de segurança pública.

No início da década de 1980, o Ministério da Justiça instituiu uma comissão de juristas para revisar a legislação penal, buscando reduzir o encarceramento e introduzir sanções não privativas de liberdade (RAUPP, 2015). O texto final foi encaminhado ao Congresso Nacional e resultou na reforma da Parte Geral do Código Penal e na promulgação da Lei de Execução Penal (LEP) (BRASIL, 1984a; 1984b).

A nova legislação disciplinou o sistema progressivo de cumprimento de pena, a aplicação de alternativas à prisão e estabeleceu um arcabouço de direitos e garantias para pessoas presas. Esse movimento refletiu uma tentativa de superar a orientação positivista vigente até então, centrada no potencial terapêutico da prisão. Contudo, prevaleceu o viés retributivo e dissuasório da pena privativa de liberdade, com a consequente desvalorização da teoria da reabilitação (RAUPP, 2015).

As reformas não romperam a centralidade da prisão no sistema penal e tampouco contiveram a expansão legislativa punitiva dos anos 1990. O projeto de reforma dos crimes e das penas do Código Penal não foi aprovado e, das 59 leis penais e processuais penais sancionadas no período, 62,8% aumentaram a penalização, seja criando novos tipos penais ou ampliando condutas já tipificadas.

Quadro 3 – Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período da institucionalização (1976-1992)

Conteúdo	Número de leis	%
Aumento da penalização	37	62,8
Redução da penalização	6	10,1
Normas processuais	2	3,3
Ampliação de direitos	7	11,9
Outros	7	11,9
TOTAL	59	100

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal de Legislação do Planalto.

A Constituição Federal de 1988 previu de maneira expressa mandados de criminalização, como no caso dos crimes hediondos (art. 5º, XLIII), regulamentados em 1990 (BRASIL, 1990). O rigor punitivo associado a tais crimes influenciou reformas legislativas subsequentes, caracterizadas pelo aumento da criminalização e pelo prolongamento das penas, em contradição ao caráter ressocializador da LEP (PAIVA, 2009; TEIXEIRA, 2006).

A LEP inovou ao criar órgãos da execução penal vinculados à administração federal (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e Departamento Penitenciário Nacional), à administração estadual (Conselhos Penitenciários e departamentos estaduais) e ao sistema de justiça (Juízo da Execução e Ministério Público).⁴ Dois desdobramentos merecem destaque. O primeiro é a centralização normativa pelo governo federal, com a definição de normas de execução penal, prestação de assistência técnica aos entes federativos e colaboração na implantação de estabelecimentos e serviços penais (LEP, art. 72, incisos I, III e V). Tais dispositivos, porém, não foram incorporados ao texto constitucional, que apenas estabeleceu a competência legislativa concorrente em matéria penitenciária (CF, art. 24, I). Na prática, a ausência de organização político-administrativa sobre os estabelecimentos penais no texto constitucional definiu a permanência de arranjos institucionais anteriores à redemocratização, preservando a autonomia de estados e Distrito Federal na gestão dos sistemas locais. Coube ao governo federal o papel de financiador das políticas estaduais, por meio de um sistema de incentivos financeiros para a construção e reforma de estabelecimentos penais de regime fechado, sobretudo via Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) (BRASIL, 1994).

O segundo desdobramento foi a atuação ampliada do juízo da execução, que se torna o órgão responsável pela execução penal e decisões relativas a direitos da pessoa presa (progressão de regime, livramento condicional, incidentes de execução) (LEP, art. 66), superando a atuação restrita a pedidos pontuais na fase de cumprimento da pena, como o livramento condicional e o reconhecimento de indulto (BRASIL, 1924; 1941; 1977).

O ponto de inflexão do período foi o massacre do Carandiru, em 1992, que resultou em ao menos 111 mortes e centenas de pessoas com lesões físicas e psíquicas (MACHADO *et al.*, 2015; MACHADO *et al.*, 2025), em meio a uma série de rebeliões e motins em São Paulo no final dos anos 1980 e início dos 1990 (SALLA, 2007).

Período da disjunção (1992-2008)

O período da disjunção foi caracterizado pela criação de mecanismos federais de repasse de recursos, ausência de coordenação entre órgãos governamentais e disparidades entre práticas legislativas e judiciais, o que contribuiu para o aumento exponencial da população carcerária nos estados.

O crescimento no número de pessoas presas foi impulsionado pela continuidade das políticas de encarceramento iniciadas nos anos 1990 (TEIXEIRA, 2006) e intensificado pela Lei de Drogas de 2006 (AZEVEDO e HYPOLITO, 2023; LUCIO e RIBEIRO, 2023). Sem planejamento para absorver o aumento populacional, os estados enfrentaram deterioração das condições prisionais, superlotação, rebeliões e execuções sumárias, muitas denunciadas no sistema interamericano de direitos humanos.⁵

Duas CPIs (1994 e 2009) investigaram as violações de direitos humanos, motivadas pelo massacre do Carandiru e por denúncias subsequentes (CONGRESSO NACIONAL, 1994, 2009; OEA, 2000). Apesar das propostas de criação de juizados especiais, de medidas despenalizadoras e de ampliação de penas alternativas (BRASIL, 1995, 1998), tais reformas não reduziram a população prisional, sugerindo que as penas alternativas implicaram na ampliação do controle penal para além das prisões (DEPEN, 2020).⁶

O período foi marcado por uma produção legislativa intensa em direito penal e processual penal. Entre 1992 e 2008, foram aprovadas 114 leis penais e processuais penais, das quais 57,8% aumentaram a penalização, por meio da criação de novos delitos, ampliação de condutas ou aumento de penas.

Quadro 4 – Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período da institucionalização (1992-2008)

Conteúdo	Número de leis	%
Aumento da penalização	66	57,8
Redução da penalização	13	11,4
Normas processuais	10	8,7
Ampliação de direitos	23	20,1
Redução de direitos	1	1,0
Outros	1	1,0
TOTAL	114	100

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal de Legislação do Planalto.

Embora o período tenha sido marcado por descentralização administrativa em diversas políticas públicas (ARRETCHE, 1999), a política penitenciária permaneceu restrita ao repasse

de recursos para construção e reforma de unidades e combate ao crime organizado, especialmente com a criação do sistema penitenciário federal (BRASIL, 1994, 2007).⁷ Ao final dos anos 2000, surgiram iniciativas de monitoramento e coleta de dados sobre as pessoas custodiadas e estabelecimentos penais, mas sem impacto significativo frente à ação do crime organizado e à escalada de rebeliões e mortes (SALLA, 2003).

Poucas decisões do STF enfrentaram as condições prisionais, preservando a autonomia estadual para gestão da política penitenciária e a possibilidade de execução provisória de sanções prisionais (STF, 1989, 1991). A partir de 2006, o tribunal deliberou sobre a inconstitucionalidade de dispositivos mais prejudiciais à pessoa condenada por crime hediondo (STF, 2006) e sobre execução provisória de penas, restringindo-a a hipóteses cautelares (STF, 2009). A criação do CNJ, em 2004, e os mutirões carcerários reforçaram a urgência de monitorar e garantir direitos no sistema prisional, com a modernização e unificação do registro de mandados de prisão e de processos de execução de penas, a regulamentação das audiências de custódia e a promoção de iniciativas para a reinserção social de pessoas privadas de liberdade.

Período da concentração (2009-2018)

Entre 2009 e 2018, houve intensificação da cooperação entre Executivo e Judiciário na implementação, monitoramento e fiscalização das políticas penais. O STF assumiu protagonismo na “agenda do sistema penitenciário”⁸, julgando questões estruturais e atribuindo ao CNJ papel central na normatização e supervisão da execução penal.

O período tem início com a assinatura do II Pacto Republicano por um “sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo” (BRASIL, 2009a). Esse pacto impulsionou a aprovação de projetos de leis importantes, com destaque para a lei que disciplinou medidas cautelares diversas à prisão (BRASIL, 2011) e a criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas dentro da estrutura do CNJ (DMF/CNJ) (BRASIL, 2009b). O DMF/CNJ centralizou a organização, a normatização e a supervisão de diversas iniciativas voltadas ao sistema penitenciário, por meio de resoluções aplicáveis a todos os juízes e tribunais, servindo como o principal canal para atender às deliberações do STF destinadas à estrutura judiciária.

A agenda do sistema penitenciário no STF se concentrou em três eixos: responsabilização estatal pela integridade física e atos das pessoas custodiadas (item a); garantias de direitos constitucionais e convencionais relacionados ao cumprimento de pena (item b) e obrigações e limites para o Poder Executivo em matéria (item c).

- a) **Responsabilização estatal:** reconhecimento do dever de indenizar pessoas presas em condições degradantes ou em caso de morte sob custódia (STF, 2016a, 2017), fixando critérios uniformes. Em outro caso, o Conselho Federal da OAB postulou o reconhecimento do direito à indenização por custódia em situações degradantes. O tribunal

reconheceu a indenização por danos morais pela custódia em tais situações, de modo que a reparação deve ser prioritariamente a redução da pena e, de forma subsidiária, pagamento em dinheiro. O CNJ definirá o procedimento e os parâmetros de aplicação, segundo o critério de abatimento de um dia de pena para cada dia de encarceramento em condição degradante (STF, 2023b).

- b) Garantias de direitos:** O STF consolidou entendimentos relevantes para a proteção de direitos no cumprimento da pena. Reconheceu a constitucionalidade das audiências de custódia, essenciais para o controle da legalidade da prisão e prevenção à tortura. Determinou que o déficit de vagas no semiaberto não justifica a manutenção de presos em regime mais gravoso, cabendo ao juiz adotar medidas alternativas (saída antecipada, prisão domiciliar ou penas substitutivas) (STF, 2016b). Por fim, após várias mudanças de entendimento, fixou que a execução da pena só pode ocorrer após o trânsito em julgado, garantindo direitos processuais e reduzindo a superlotação carcerária (STF, 1989, 2009, 2016c, 2019a, 2019b).
- c) Obrigações e limite ao Poder Executivo:** as decisões impuseram responsabilidades diretas aos governos federal e estaduais na gestão prisional. O STF autorizou a determinação judicial de obras emergenciais (STF, 2015b), analisou pedido de intervenção federal em razão de violações em presídio Urso Branco (STF, 2023a) e declarou o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário (STF, 2015a).

A decisão impulsionou a liberação de recursos federais do Funpen para incentivar ações emergenciais de construção e reforma de prisões estaduais. A medida buscava remediar as iniciativas de financiamento de novas vagas prisionais das últimas décadas, que tiveram resultados práticos muito tímidos (CGU, 2019a). Os critérios rigorosos para acesso a recursos federais, somada à incapacidade administrativa e técnica dos governos estaduais no planejamento, contratação e execuções de obras públicas limitaram os efeitos de potenciais melhorias (CGU, 2019b). Apesar das medidas, o Brasil alcançou a terceira maior população prisional do mundo (FAIR; WALMSLEY, 2016), com superlotação crítica e aumento de rebeliões.

O Congresso Nacional manteve a tendência de priorizar o uso da prisão por meio da criminalização de novas condutas e da expansão daquelas já tipificadas (57,5% do total de leis aprovadas no período). Por outro lado, novas leis ampliaram os direitos das pessoas privadas de liberdade (22% do total de leis aprovadas no período), abrangendo melhorias estruturais como a instalação de salas de aula e a oferta de ensino médio, além de assistência jurídica e medidas específicas para presos provisórios, gestantes e mães.

Quadro 5 – Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período da concentração (2009-2018)

Conteúdo	Número de leis	%
Aumento da penalização	42	57,5
Redução da penalização	4	5,5

Conteúdo	Número de leis	%
Normas processuais	7	9,5
Ampliação de direitos	16	22
Redução de direitos	1	1,3
Outros	3	4,2
TOTAL	73	100

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal de Legislação do Planalto.

Este cenário, aliado à influência crescente do crime organizado nas prisões, é notável com o aumento significativo nas rebeliões com mortes, motivando a instauração de outras duas CPI nos anos de 2009 e 2015 (CONGRESSO NACIONAL, 2009, 2017), além de uma auditoria operacional pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2017, 2018).

No plano internacional, a Corte IDH tratou o “supercaso” envolvendo quatro prisões brasileiras (OEA, 2017),⁹ e organismos como o UNODC e o Conselho de Direitos Humanos da ONU recomendaram redução da superlotação e ampliação de alternativas penais (UNODC, 2013). O Conselho de Direitos Humanos da ONU também instou o Brasil a reformar seu sistema penitenciário, enfatizando a necessidade de redução da superlotação e da implementação de medidas cautelares alternativas à prisão (MNPCT, 2017).

A partir do ano de 2017, alguns eventos sugerem um hiato no período da concentração, como a mudança de foco nas políticas sob gestão do Ministério da Justiça, priorizando o combate à criminalidade violenta e ao crime organizado, em detrimento de políticas voltadas para a gestão da custódia de pessoas privadas de liberdade (CNPCT, 2019).

A legislação anticrime aprovada em 2019 trouxe mudanças significativas na legislação penal brasileira, incluindo o aumento do tempo máximo de cumprimento de penas privativas de liberdade de 30 para 40 anos e o endurecimento das regras para progressão de regime, que impactaram diretamente no tempo de encarceramento (BRASIL, 2019b). As medidas refletem um enfoque mais repressivo na segurança pública e incluem a introdução de novas práticas de persecução penal, como a identificação do perfil genético de pessoas condenadas (BRASIL, 2019b). Essas ações, focadas predominantemente na segurança pública e na repressão, parecem colocar em segundo plano a cooperação e a integração entre atores governamentais, concentrando-se mais em ações de segurança implementadas do que no diálogo e na coordenação política.

Discussão

Este tópico discute três possíveis contribuições teóricas derivadas da periodização da política penitenciária brasileira: o desenho analítico de cada período, considerando problemas, soluções, arranjos institucionais e instrumentos de política pública; a compreensão dos arranjos

institucionais entre atores governamentais e a identificação dos instrumentos de política pública predominantes em cada período.

Periodização da política

A evolução dos arranjos político-institucionais da política penitenciária brasileira apresenta mudanças e continuidades na forma de identificar problemas e formular soluções ao longo de mais de quatro décadas. O Quadro 6 sintetiza a teorização dos dados empíricos por meio da análise de padrões em processos políticos, administrativos e econômicos (descrição na seção 3, *supra*), discriminando as principais características, barreiras, resultados, arranjos institucionais e instrumentos governamentais de cada período.

Quadro 6 – Periodização da política pública penitenciária (1976-2018)

Período	Institucionalização (1976-1992)	Disjunção (1992-2008)	Concentração (2009-2018)
Descrição	Gestão prisional fragmentada nos estados, com viés de contenção e vigilância e sem padronização procedimental.	Fortalecimento financeiro e profissional governo dos governos estaduais pela União. Denúncias de violações de direitos às instâncias judiciais e internacionais.	Pactuação entre os três Poderes, normatização de instrumentos e diversificação de atores.
Definição do problema da política pública	Ausência de uniformidade nas práticas de microgestão prisional.	Atuação de facções criminosas e fragilidade da segurança. Crescimento exponencial da população prisional.	Demandas por gestão integrada, fiscalização e garantia de direitos.
Resultados	Arcabouço jurídico de proteção à pessoa presa.	Construção de unidades de segurança máxima e criação do sistema penitenciário federal.	Diagnóstico das pessoas presas, da população prisional e das instalações físicas e consolidação de ferramentas de alternativas processuais e penais.
Arranjos institucionais	Autonomia estadual na gestão administrativa, sem atuação judicial relevante.	Financiamento federal para expansão de sistemas estaduais e atuação judicial residual.	Articulação interinstitucional entre poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), interfederativa (União e estados/DF) e intrafederativa (órgãos federais).
Instrumentos principais	Legislativo e regulatório	Legislativo, regulatório, econômico e fiscal; acordos e incentivos.	Legislativo, regulatório, econômico e fiscal; acordos e incentivos; informacionais e de comunicação; boas práticas.

Fonte: Elaboração própria.

Até a edição da LEP, os sistemas prisionais estaduais operavam de maneira autônoma, com regimes disciplinares muitas vezes arbitrários e sem ingerência federal ou judicial. A ausência de diretrizes constitucionais para a gestão administrativa consolidou a predominância estadual na condução da política, frequentemente custeada por recursos federais. Nesse período, os instrumentos centrais foram legislativos e regulatórios, com destaque para a própria LEP.

No período de disjunção (1992-2008), prevaleceram ações de financiamento para construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais, em resposta ao déficit de vagas e às denúncias de violações de direitos humanos no âmbito interno e internacional. Leis com potencial desencarcerador foram aprovadas, mas não alteraram o cenário de superlotação, devido ao aumento de penalização por novos tipos penais, ampliação de condutas e agravamento de penas. A atuação judicial foi limitada, e os arranjos institucionais basearam-se em instrumentos econômicos e acordos de incentivo aos estados.

No período de concentração (2009-2018), os atores governamentais estabeleceram relações cooperativas mais consistentes, impulsionadas por novos parâmetros judiciais para garantia de direitos e pela modernização da gestão das penas. O STF rompeu a posição histórica de não intervenção em matérias administrativas penitenciárias e atribuiu ao CNJ o aprimoramento da gestão e fiscalização do sistema prisional. Apesar do II Pacto Republicano, não houve uniformidade na agenda legislativa. Relatórios de CPIs e auditorias do TCU evidenciaram a ausência de indicadores consistentes de planejamento e gestão, sem aprofundar o debate sobre o impacto orçamentário e social da legislação criminalizante. O período destacou-se por investimentos em planejamento, monitoramento, racionalização de processos licitatórios e diversificação dos instrumentos de política pública, incluindo produção de dados e divulgação de boas práticas.

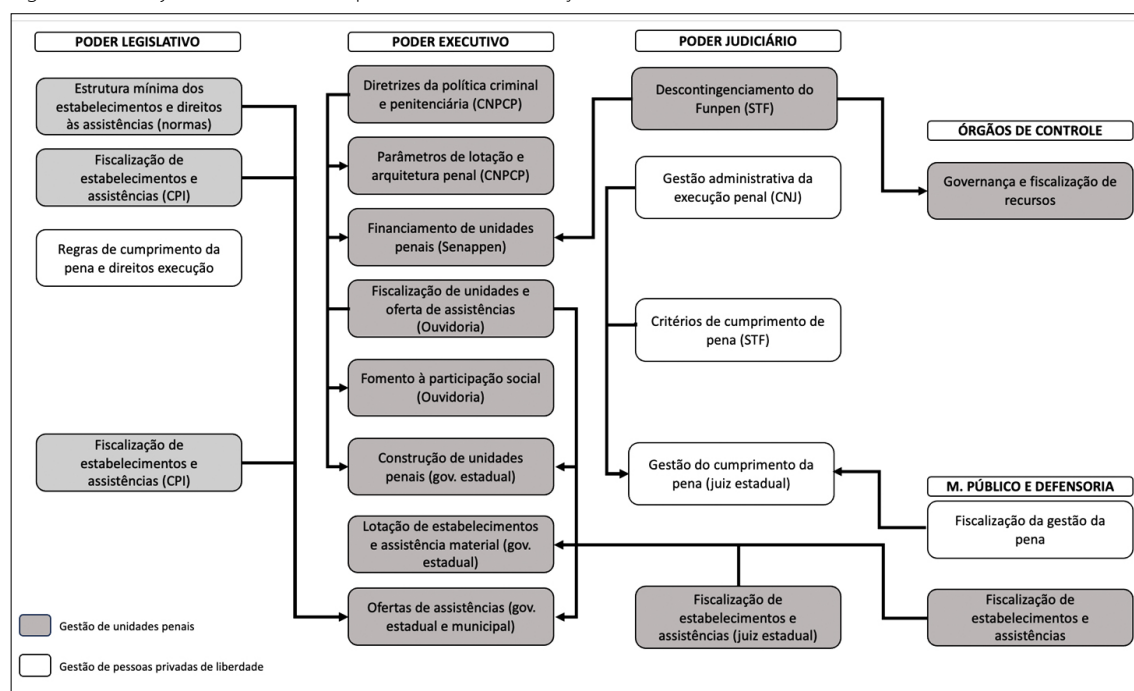
Arranjos institucionais da política pública penitenciária

No período da concentração, configuraram-se novos arranjos institucionais, refletindo atribuições e formas de cooperação ampliadas entre Legislativo, Judiciário, Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos de controle interno e externo. Esses atores se organizam em dois eixos, quais sejam, a gestão individual da execução penal e a gestão do sistema prisional.

A gestão individual é conduzida principalmente pelos juízes estaduais de execução penal, responsáveis por supervisionar o cumprimento da pena e assegurar direitos nesta etapa. O Legislativo federal define parâmetros normativos para crimes e penas, enquanto o Ministério Público e a Defensoria Pública atuam na defesa de direitos e na tramitação de incidentes processuais. STF e CNJ estabeleceram diretrizes nacionais para gestão de vagas, progressão de regime e monitoramento de mandados e execuções penais.

Por sua vez, a gestão do sistema prisional envolve a definição de parâmetros estruturais mínimos (LEP, resoluções do CNPCP, entre outros) a serem observados pelos entes federativos na construção e manutenção das unidades, bem como a governança dos repasses de recursos federais e a fiscalização por órgãos como Depen, CGU e TCU. Nos estados, órgãos de controle monitoram licitações, execução de obras e contratos de custeio. A Figura 2 ilustra a organização destes arranjos por atores e por eixo de gestão, individual e do sistema prisional, especificamente no último período.

Figura 2 – Arranjos institucionais no período da concentração (2009-2018)



Fonte: Elaboração própria.

O fluxo cinza representa a gestão do sistema prisional como um todo. O canto superior esquerdo aponta que a estrutura mínima dos estabelecimentos penais e das assistências que devem ser ofertadas à pessoa privada de liberdade são definidas por lei federal (como a LEP) e formam a moldura normativa a ser atendida pelos governos estaduais na construção e na manutenção dos estabelecimentos. O CNPCP define as diretrizes da política criminal e penitenciária e, especificamente neste período, publicou orientações gerais sobre capacidade máxima e construção e reforma de estabelecimentos penais, parâmetros mínimos de oferta de assistência material e de número máximo de pessoas por vaga prisional.

A governança do sistema prisional é complexa e envolve diversos níveis de administração. Os critérios de repasse, monitoramento e conformidade dos recursos com os objetivos políticos são supervisionados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e outros órgãos de controle como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). As auditorias dos órgãos de controle contribuem para o aperfeiçoamento das ferramentas de monitoramento de recursos financeiros e o aumento da eficiência no gasto público e fiscalizam a contratação e execução da obra pública e a gestão de contratos de custeio.

Os entes federativos são responsáveis pela construção e gestão física dos estabelecimentos e seguem diretrizes federais quanto à estrutura mínima dos estabelecimentos penais e as assistências necessárias à população sob custódia. Da outra ponta, as auditorias dos órgãos de controle garantem que as contratações e a execução das obras públicas atendam às normativas legais e contratuais.

A sistematização dos arranjos institucionais (Figura 2) demonstra que as iniciativas nacionais impactam diretamente as administrações estaduais, definindo problemas, limitando alternativas e moldando soluções para a política penitenciária. Neste contexto, três fatores indicam tendência à centralização.

Em primeiro lugar, o Congresso Nacional aprovou diversas leis criando novos tipos penais e aumentando penas já existentes, sem avaliação prévia do impacto orçamentário ou do efeito sobre a expansão da população prisional. Esse movimento legislativo pressiona a ampliação do número de vagas prisionais pelos estados, em grande parte dependentes do suporte técnico, organizacional e financeiro do governo federal.

Em segundo lugar, as decisões do STF e as iniciativas do CNJ, tanto no campo jurisdicional quanto na gestão administrativa da execução penal, alteraram as dinâmicas da estrutura judiciária e administrativa estadual, que passou a observar recomendações e determinações mais uniformes em âmbito nacional. A decisão na ADPF 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional, evidenciou a inércia e a incapacidade das autoridades na resposta às violações massivas e sistemáticas de direitos, atribuindo a responsabilidade pela crise a todos os níveis de governo e reforçando a necessidade de uma gestão mais integrada e responsável.

O Depen (atual Secretaria Nacional de Políticas Penais – Senappen), como órgão executivo federal e centralizador das diretrizes penitenciárias, adotou instrumentos de indução, condicionando os repasses do Funpen ao cumprimento de diretrizes mínimas por parte dos entes federativos. Essas diretrizes, vinculadas a políticas nacionais de saúde, educação e assistência ao sistema prisional, estruturam-se nos três níveis de governo e visam conferir maior racionalidade à alocação dos recursos. Tais mecanismos de indução configuram instrumentos centrais de política pública, capazes de sustentar os arranjos institucionais e moldar sua adaptação às demandas e aos contextos de cada período histórico.

Por fim, a análise da política penitenciária brasileira não pode prescindir da consideração sobre a autonomia dos estados no governo de seus respectivos sistemas prisionais. O texto constitucional define a competência da União para legislar sobre direito penal e processual penal, mas atribui aos entes federativos a execução da política, especialmente a gestão das unidades prisionais e das pessoas privadas de liberdade. Esse desenho federativo produz uma tensão estrutural entre a centralidade normativa e institucional em âmbito federal e a implementação de regras e diretrizes segundo a capacidade institucional e administrativa dos entes subnacionais.

Nesse contexto, ganham relevo as Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária (ou o órgão estadual responsável pela gestão do sistema prisional), responsáveis pela execução imediata da pena e pela organização cotidiana dos estabelecimentos prisionais. É nessas estruturas administrativas que se materializam ou se inviabilizam os direitos estabelecidos nestas normas e diretrizes internacionais e nacionais. As secretarias definem, por exemplo, as condições de acesso a saúde, educação, trabalho e assistência social dentro das unidades, além de estabelecerem protocolos de segurança e disciplina que afetam diretamente a integridade física e moral das pessoas presas.

Normas nacionais, decisões judiciais e recomendações administrativas estabelecem padrões mínimos de tratamento das pessoas e de gestão do sistema prisional, mas sua efetividade é condicionada às condições locais de infraestrutura, de pessoal e de financiamento dos estados. Nesse sentido, os arranjos institucionais e os dispositivos legais desenhados em nível federal frequentemente encontram barreiras na execução, seja por ausência de recursos suficientes, seja por divergências de prioridades políticas na esfera estadual.

O resultado é uma política pública fragmentada, na qual o avanço de dispositivos federais não se traduz automaticamente em melhorias concretas nas unidades prisionais estaduais. A autonomia dos estados tem sido marcada pela forte dependência de transferências voluntárias e convênios com o governo federal, especialmente a partir dos anos 2000, quando os planos e programas nacionais passaram a se constituir em fontes relevantes de financiamento e orientação técnica.

A compreensão da trajetória da política penitenciária brasileira implica reconhecer que a eficácia dos arranjos institucionais federais está condicionada a essa tensão federativa. O desenho legal e institucional em nível nacional pode fixar parâmetros normativos e de controle, mas a implementação real depende da articulação federativa e da capacidade estatal nos níveis locais, revelando que a autonomia estadual, embora formal, é atravessada por condicionantes políticas, financeiras e jurídicas que limitam a efetividade das políticas de custódia e de garantia de direitos.

Neste contexto, ressalta-se a importância de órgãos autônomos de fiscalização e monitoramento de locais de privação de liberdade. O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e outros órgãos da sociedade civil responsáveis pela fiscalização de espaços de custódia são atores centrais. A atuação, voltada para inspeções regulares e elaboração de recomendações independentes, oferece subsídios imprescindíveis para a efetivação de direitos e para a construção de políticas públicas baseadas em diagnósticos precisos, que frequentemente relativizam o discurso oficial e as previsões normativas. A presença do MNPCT no sistema de controle agrega uma dimensão de *accountability* e reforça a necessidade de articulação entre os níveis federais, estaduais e a sociedade civil.

Instrumentos da política pública penitenciária

As políticas públicas são estruturadas por normas, orçamentos, instituições e informações, elementos que orientam o comportamento social e permitem a concretização de objetivos governamentais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Nesse processo, os instrumentos ocupam papel central, pois organizam as relações entre poder público e sociedade a partir de dispositivos técnicos (regras jurídicas, procedimentos, medidas) e sociais (representações, símbolos e significados). Funcionam, assim, como formas institucionais que estabilizam a ação coletiva e tornam previsível o comportamento dos atores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012).

A escolha de instrumentos define caminhos, constrange e, ao mesmo tempo, oferece recursos aos atores envolvidos, influenciando a forma como as políticas se materializam (LASCOUMES;

LE GALÈS, 2012). O Quadro 7 sistematiza a evolução dos instrumentos da política penitenciária, que abrangem regulamentações, incentivos econômicos, pactuações interinstitucionais e mecanismos de produção e difusão de informação.

Quadro 7 – Instrumentos da política penitenciária nacional

Instrumento/Período	Institucionalização	Disjunção	Concentração
Legislativo e regulatório	Código Penal e LEP (1984), Constituição (1988), resoluções de CPI (1976)	Lei do Funpen (1994), resoluções da CPI (1993; 2008); resoluções da Comissão IDH sobre Urso Branco (2002; 2004; 2005), medidas provisórias (2013-2014) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.	Criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2013); Lei do Sisdepen (2012), agenda de decisões STF sobre estado de coisas inconstitucional (2015); construção emergencial em estabelecimentos penais (2015); indenização por condições degradantes ou morte (2016/2017); Regime prisional menos gravoso (2016); resoluções CPI (2015) e auditorias TCU (2017/2018).
Econômico e fiscal		Regulamentação e repasse voluntário do Funpen (1994-2008).	Descontingenciamento e repasses voluntários (2009-2016) e obrigatórios do Funpen (2015; 2016-2018).
Acordos e incentivos		Repasso voluntário vinculado a metas.	II Pacto Republicano (2009), programas setoriais (PEESP, PNAISP, PNAMPE) (2011, 2014); repasse voluntário de recursos financeiros (2009-2016).
Informação e comunicação		Infopen (2005).	BNMP (2011); Sisdepen (2013); SEEU (2016); Sistema em números (2016).
Boas práticas			SEEU (2016)

Fonte: Elaboração própria.

Os primeiros instrumentos regulatórios da política penitenciária foram a LEP e a Constituição Federal, que reconheceram a pessoa privada de liberdade como sujeito de direitos. Posteriormente, recomendações de CPIs, resoluções internacionais e decisões do STF reforçaram parâmetros de garantias mínimas, como a determinação do descontingenciamento do Funpen. Instrumentos regulatórios se justificam por seu alto grau de coercibilidade, impondo adesão uniforme às normas mesmo em contextos de resistência, ao mesmo tempo que salvaguardam direitos contra práticas estatais arbitrárias.

No período da disjunção, esses regulamentos passaram a ser integrados a instrumentos econômicos, com destaque para a regulamentação do Funpen, que marcou uma nova fase no financiamento da expansão prisional. Embora os repasses voluntários tenham representado incentivo relevante, enfrentaram dificuldades de execução e problemas na distribuição dos recursos, apontados por relatórios da CGU e do TCU (CGU, 2019a, 2019b; TCU, 2017, 2018). Essa agenda priorizou a ampliação de infraestrutura em detrimento de alternativas ao encarceramento. A combinação entre normas e incentivos refletiu uma tentativa de aumentar a eficácia da política, ainda que com este alto custo de transação.

Já no período da concentração, houve avanço na consolidação dos instrumentos cooperativos, voltados à coordenação intersetorial em áreas como saúde, educação, trabalho, assistência social e atenção a grupos específicos (mulheres e crianças). Apesar de ampliarem a integração entre diferentes pastas, esses instrumentos apresentaram baixa coercibilidade, dependência de longos processos de negociação e, em alguns casos, indefinição de responsabilidades (BOUWMA *et al.*, 2015). Este arranjo promoveu uma agenda comum entre várias pastas do governo federal, onde a dependência mútua entre os atores foi crucial para a implementação das ações.

O estudo dos arranjos institucionais evidencia que, embora haja avanços na definição de atores e no planejamento da política, ainda falta um modelo de governança nacional robusto, com diretrizes claras, metas comuns e definição precisa de competências entre União e entes federados. O processo de centralização observado no último período sugere maior consistência no planejamento, mas, como apontam Vitto e Daufemback (2018), é necessário estruturar uma política nacional com princípios, prazos e responsabilidades bem delimitadas, em que haja vinculação de recursos e definição das responsabilidades de cada ente federativo e dos demais atores governamentais.

Considerações finais

Este estudo buscou identificar e analisar os arranjos institucionais e os instrumentos da política penitenciária brasileira entre 1976 e 2018, utilizando o método da *resolução reiterada de problemas* em um amplo recorte longitudinal (HAYDU, 1998). Esse método mostrou-se fundamental para compreender como determinados eventos influenciam decisões subsequentes e estabelecem trajetórias de interação entre diferentes atores governamentais, permitindo acompanhar múltiplas linhas de causalidade e entender como resultados anteriores configuram novos cursos de ação ou desencadeiam crises posteriores.

A análise é enriquecida pelo foco simultâneo em problemas e atores, evidenciando como acomodações temporárias podem gerar ferramentas que serão, ou não, incorporadas em situações futuras. O enfoque nos problemas, em vez de uma linearidade cronológica rígida, ilustra como desenvolvimentos em ritmos distintos convergem em pontos de inflexão, traçando novos caminhos influenciados por lentes ideológicas, recursos estratégicos e crises passadas. Assim, a periodização oferece subsídios para compreender como sequências e forças variáveis promovem mudanças institucionais ao longo do tempo.

A discussão sistematiza a periodização em crises e reformas que marcaram a política penitenciária ao longo de 42 anos: as violações de direitos no sistemas estaduais e a subsequente normatização de direitos da pessoa presa e da proteção jurídica e judicial de seus direitos (período institucionalização); as ocorrências de rebeliões e a estruturação do crime organizado, seguidas pelo processo de construção de estabelecimentos penais de segurança máxima e o enrijecimento das regras no combate

à criminalidade organizada (período da disjunção), o crescimento exponencial da população carcerária e a pactuação, entre os três poderes, de ações para assegurar direitos mínimos dos presos e consolidação de ferramentas de alternativas processuais e penais à prisão (período da concentração).

As ações mais recentes sugerem tendência de centralização da política em nível nacional, refletida no aumento da dependência dos entes federativos em relação a recursos federais para expansão e manutenção dos sistemas prisionais, bem como nas novas dinâmicas impostas por decisões judiciais e administrativas que buscam garantir direitos das pessoas sob custódia estatal.

A diversificação dos instrumentos de política pública ao longo dos períodos confirma a ampliação do repertório e da complexidade dos arranjos institucionais. Contudo, os avanços ainda dependem de uma regulamentação mais robusta e de uma distribuição clara de tarefas e responsabilidades entre os órgãos governamentais. Apesar da tendência de centralização, os instrumentos atualmente disponíveis permanecem insuficientes para assegurar uma coordenação efetiva capaz de alinhar todos os atores em torno de objetivos comuns da política penitenciária.

Por fim, cabe uma reflexão crítica mais ampla. O ciclo contínuo de violações de direitos, adoecimento e morte nas prisões brasileiras não pode ser explicado apenas por lacunas regulatórias ou pela (in)definição de competências entre órgãos federais e estaduais. Apesar da abundância de normas constitucionais, infraconstitucionais e de instrumentos de fiscalização, existe um projeto político que sustenta a violência institucional como componente estrutural do sistema. O problema não reside somente na ausência ou deficiência da regulação, mas na manutenção intencional de um modelo seletivo de punição e a presença de marcadores de classe, raça e território. A persistência de práticas que naturalizam o sofrimento de pessoas sob custódia pode ser interpretada como expressão de uma necropolítica institucionalizada, em que a própria estrutura normativa funciona menos como garantia de direitos e mais como legitimação da desigualdade e da violência estatal.

Notas

¹ Este artigo é uma versão adaptada, revista e atualizada do capítulo 4 da minha tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), sob o título “Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística”, orientada pelo professor Rafael Alcadipani da Silveira e pela professora Maíra Rocha Machado. O trabalho foi premiado no 26º Concurso de Monografias de Ciências Criminais do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Um agradecimento aos(as) pareceristas e às valiosas contribuições no momento de avaliação da versão inicial deste documento. Todos os órgãos, institutos, atos normativos e programas de ação pública mencionados em ordem alfabética: Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP); Código Penal (CP), Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), Emenda Constitucional (EC), Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), Intervenção Federal (IF), Lei Complementar (LC), Lei dos Crimes Hediondos (LCH), Lei de Execução Penal (LEP), Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional (PEESP), Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), Sistema Único de Segurança Pública (Susp), Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal de Contas da União (TCU).

² De acordo com o Relatório de Informações Penais (RELIPEN) do Sisdepen (Senappen/MJSP), o país registrou, entre os meses de janeiro a junho de 2025, a população de 701.637 pessoas presas, 121.889 pessoas em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico e outras 113.991 pessoas em prisão domiciliar sem monitoramento (BRASIL, 2025).

³ A base de dados analisada neste estudo difere dos outros trabalhos por: (i) abranger período mais amplo que o de Campos (2010), cuja ênfase recaiu também sobre legislação de segurança pública; e (ii) incluir normas não contempladas pelo levantamento de Ferreira (2016), que analisou leis aprovadas entre 1940 e 2015 no âmbito do Grupo Candango de Criminologia.

⁴ No ano de 2010, a Defensoria Pública foi incluída no artigo 61 da Lei de Execução Penal como órgão de execução penal. O artigo 71 refere ao Departamento Penitenciário Nacional como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional, atualmente denominado Secretaria Nacional de Políticas Penais, subordinada ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2023, art. 31).

⁵ Há pelo menos oito denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre violações de direitos humanos em estabelecimentos penais brasileiros: Carandiru (OEA, 2000), Presídio “Urso Branco”, Rondônia (OEA, 2006a), carceragem da 76ª Delegacia de Polícia de Niterói (OEA, 2007), Complexo Penitenciário de Araraquara (OEA, 2006b), Cadeia Pública do Guarujá, São Paulo (OEA, 2008), caso José Geraldo Araújo da Silva (OEA, 2010a), caso Maria Madalena Goulart Soares e outras, arquivado (OEA, 2012) e caso pessoas privadas de liberdade na Penitenciária Central do Estado do Paraná (OEA, 2010b).

⁶ Nos anos seguintes, novos institutos de consensualismo e da denominada “justiça penal negociada” são incorporados à legislação penal, como a possibilidade de celebração de acordo de colaboração premiada para redução ou perdão da sanção em crimes envolvendo organizações criminosas (BRASIL, 2013) e, mais recentemente, o acordo de não persecução penal (BRASIL, 2019a).

⁷ Para Adorno e Salla (2007), os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula buscaram implementar propostas de ações governamentais para o sistema prisional, colocando na agenda política do governo federal compromissos explícitos com a promoção e proteção desses direitos para a massa de encarcerados, como a “oferta de vagas e redução da superlotação prisional; a criação de penitenciárias subordinadas ao governo federal, para o cumprimento de penas determinadas pela justiça penal federal e a promoção e o financiamento da edificação nos Estados federados de penitenciárias de segurança máxima para conter os chefões do tráfico de drogas e de outras atividades da criminalidade organizada”.

⁸ A expressão “agenda do sistema penitenciário” está no voto da ministra Rosa Weber no julgamento sobre a obrigação de o Estado indenizar pessoa presa em situação degradante (STF, 2017, p. 128).

⁹ O “supercaso” da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) reúne quatro episódios de violações de direitos humanos nos presídios brasileiros. Os episódios, que já eram alvo de análise da Corte, dizem respeito aos complexos penitenciários do Curado (Pernambuco), Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro), Pedrinhas (Maranhão) e à Unidade de Internação Socioeducativa (Espírito Santo). A decisão de unir a tramitação dos casos se justificou em razão “[d]a distância geográfica entre os estabelecimentos cujas condições são objeto de medidas provisórias e seu pertencimento a diferentes regiões do país, indicaria que se trata de um fenômeno de maior extensão do que os quatro casos trazidos a esta Corte”, o que poderia ser um indício de “eventual generalização de um problema estrutural de âmbito nacional do sistema penitenciário” (OEA, 2017).

Referências

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. “Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC”. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 21, n. 61, pp. 7-29, 2007.
- ARRETCHE, Marta. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 14, n. 40, pp. 111-141, 1999.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; HYPOLITO, Laura Girardi. “A política criminal de drogas no Brasil. Um estudo contemporâneo sobre a legislação e seus impactos”. **Revista de Ciencias Sociales**, Montevideo, vol. 36, n. 53, pp. 63-88, 2023.
- BOUWMA, Irene; GERRITSEN, Alwin; KAMPHORST, Dana; KISTENKAS, Fred. **Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union: past, present and future**. Wageningen: Wageningen University, 2015.
- BRASIL. Decreto n. 16.665, de 6 de novembro de 1924. Regula o livramento condicional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 nov. 1924.
- BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 4 out. 1941.
- BRASIL. Lei n. 6.416 de 24 de maio de 1977. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 maio 1977.
- BRASIL. Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 1984a.
- BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 1984b.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1990.
- BRASIL. Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jan. 1994.
- BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 set. 1995.
- BRASIL. Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1998.
- BRASIL. Decreto n. 6.049, de 27 de fevereiro de 2007. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 2007.

BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.**

Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2009a.

BRASIL. Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 dez. 2009b.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 maio 2011.

BRASIL. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 11 de junho de 2019. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 2019a.

BRASIL. Ministério da Justiça da Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização – Junho de 2017.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019b.

BRASIL. Decreto n. 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça da Segurança Pública. Secretaria Nacional De Políticas Penais (SENAPPEN). **Levantamento de informações penitenciárias – 18º ciclo.** Período de janeiro a junho de 2025. Brasília, DF: Ministério da Justiça da Segurança Pública, 2025..

CAMPBELL, Michael; SCHOENFELD, Heather. “The transformation of America's penal order: A historicized political sociology of punishment”. **American Journal of Sociology**, vol. 118, n. 5, pp. 1375-1423, 2013.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional:** uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. São Paulo: IBCCRIM, 2010.

- CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.
- CELLARD, André. “A análise documental”. In: POUPART, Jean. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da CPI destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1976.
- CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1994.
- CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009.
- CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro. **CPI – sistema carcerário brasileiro: relatório final**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2017.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA PENITENCIÁRIA. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, DF: CNPP, 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos**. Brasília, DF: CNJ, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões**. Brasília, DF: CNJ, 2020.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação – Departamento Penitenciário Nacional**. Exercício 2017. Brasília, DF: CGU, 2019a.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação – Departamento Penitenciário Nacional**. Exercício 2018. Brasília, DF: CGU, 2019b.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Resultados – 2019**. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 2020.
- FAIR, Helen; WALMSLEY, Roy. **International World Prison Population List**. Londres: University of London, 2024.

- FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Legislar pela exclusão social**: um estudo da atividade legislativa sobre cumprimento da pena de 1984 a 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- FERREIRA, Carolina Costa. **O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.
- HAYDU, Jeffrey. Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving. **American Journal of Sociology**, vol. 104, n. 2, 1998.
- LANGLEY, Ann. Strategies for theorizing from process data. **Academy of Management Review**, vol. 24, pp. 691-710, 2013.
- LANGLEY, Ann; SMALLMAN, Clive; TSOUKAS, Haridimos; VAN DE VEN, Andrew H.. Process studies of change in organization and management: unveiling temporality, activity and below. **Academy of Management Journal**, vol. 56, n. 1, pp. 1-13, 1999.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments. **Governance**, vol. 20, n. 1, pp.1-21, 2007.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, vol. 9, n. 18, pp. 19-44, 2012.
- LUCIO, Alessandra Garcia; RIBEIRO, Maria Angelica. **O sistema prisional uma máquina de moer gente e a carne predileta continua sendo a negra**: o encarceramento em massa da população da negra, genocídio negro e sistema de justiça. Dissertação (Mestrado em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; MACHADO, Maíra Rocha; MATSUDA, Fernanda Emy; FERREIRA, Luisa Moraes Abreu; FERREIRA, Carolina Cutrupi. “Massacre do Carandiru + 23: inação, descontinuidade e resistências”. In: MACHADO, Maíra Rocha.; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis, (eds.). **Carandiru não é coisa do passado**: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre. São Paulo: FGV, 2015. pp. 43-111.
- MACHADO, Maíra Rocha; PIRES, Álvaro Penna; PARENT, Colette; MATSUDA, Fernanda Emy; FERREIRA, Carolina Cutrupi; LUZ, Yuri. **Análise das justificativas para a produção de normas penais**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.
- MACHADO, Maíra Rocha; FERREIRA, Carolina Cutrupi; LANDGRAF, Martim Scheim. “Os laudos de lesão corporal do Massacre do Carandiru: elementos para o estudo da coprodução médico-jurídica na violência de estado”. **Revista Direito e Práxis**, vol. 16, n. 4, 2025.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. **Relatório Temático:** FUNPEN e prevenção à tortura – as ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Brasília, DF: MNPCT, 2017.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. “Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 6, pp. 1943-1967, 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 34/00, caso 11.291 (Carandiru), Brasil, de 13 de abril 2000.** [S. l.]: OEA, 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 81/06. Petição 394-02. Internos Presídio Urso Branco, Rondônia, Brasil.** [S. l.]: OEA, 2006a. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.394.02port.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Solicitação de medidas provisórias apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos com respeito ao Brasil, a favor das pessoas privadas de liberdade na penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara, São Paulo, Brasil.** [S. l.]: OEA, 2006b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_02_por.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 36/07. Pessoas privadas de liberdade na carceragem da 76ª delegacia de polícia (76ª DP) de Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.** [S. l.]: OEA, 2007. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2007port/Brasil1113.06port.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 41/08. Pessoas privadas de liberdade na cadeia pública do Guarujá, São Paulo, Brasil.** [S. l.]: OEA, 2008. Disponível em: https://cidh.oas.org/annualrep/2008port/Brasil478.07port.htm#_ftn27. Acesso em: 15 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 46/10. José Geraldo Araújo da Silva, Brasil.** [S. l.]: OEA, 2010a. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2010port/Brasil456.01port.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 129/10. Pessoas privadas de liberdade na Penitenciária Central do estado do Paraná. Decisão de Arquivamento, Brasil.** [S. l.]: OEA, 2010b. Disponível em: <https://www.cidh.org/annualrep/2010eng/BRAR4327-02EN.doc>. Acesso em: 12 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Relatório nº 34/12. Maria Madalena Goulart Soares e outras, Brasil. [S. l.]: OEA, 2012. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2012port/BRAR12227PO.doc>. Acesso em: 15 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Corte Interamericana de Direitos Humanos.**

Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assuntos da Unidade de Internação Socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. [S. l.]: OEA, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes. **A fábrica de penas.** Rio de Janeiro: Revan, 2009.

PIRES, Roberto. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, pp. 67-80, 2016.

RAUPP, Mariana Mendonça. **La réforme pénale de 1984 au Brésil: pourquoi est-il si difficile de réduire le recours à l'incarcération?** Tese (Doutorado em Criminologia) – Université d'Ottawa, Ottawa, Canadá, 2015.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira – O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, pp. 419-435, 2003.

SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 1, n. 1, pp.72-90, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus 67.245.** Segunda Turma, relator min. Aldir Passarinho, j. 28.03.1989, DJE 26.05.1989. Brasília, DF: STF, 1989.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Intervenção federal n. 114-5/MT**, relator min. Néri da Silveira, j. 11.03.1991; DJE 27.09.1996. Brasília, DF: STF, 1991.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n. 82.959/SP.** Pleno. Relator min. Marco Aurelio, j. 23.02.2006, DJE 01.09.2006. Brasília, DF: STF, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n. 84.078/MG.** Pleno. Relator Min. Eros Grau, j. 05.02.2009, DJE 26.02.2010. Brasília, DF: STF, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 Medida Cautelar**, Pleno, relator min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, DJE 19.02.2016. Brasília, DF: STF, 2015a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 592.581/RS**, Pleno, relator min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, DJE 01.02.2016. Brasília, DF: STF, 2015b.

- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 841.526/RS**, Pleno, relator min. Luiz Fux, j. 30.03.2016, DJE 01.08.2016. Brasília, DF: STF, 2016a.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 641.320/RS**. Pleno, relator min. Gilmar Mendes, j. 11.05.2016. Brasília, DF: STF, 2016b.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus 126.292/SP**. Pleno, relator min. Teori Zavascki, j. 17.02.2006. DJE 17.5.2016. Brasília, DF: STF, 2016c.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 580.282/MS**, Pleno, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 16.02.2017, DJE 11.09.2017. Brasília, DF: STF, 2017.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Constitucionalidade n. 43**. Pleno, rel. min. Marco Aurélio, j. 07.11.2019, DJE 12.11.2020. Brasília, DF: STF, 2019a.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Constitucionalidade n. 54**. Pleno, rel. min. Marco Aurélio, j. 07.11.2019, DJE 12.11.2020. Brasília, DF: STF, 2019b.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Intervenção Federal 5129/RO**. Decisão Monocrática, relatora ministra presidente Rosa Weber, j. 27.09.2023. DJE 27.09.2023. Brasília, DF: STF, 2023a.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.170. Pleno**, relatora ministra presidente Rosa Weber, j. 02.10.2023. DJE 10.10.2023. Brasília, DF: STF, 2023b.
- TEIXEIRA, Alessandra. **Do sujeito de direito ao Estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC 003.673, **Acórdão 2643-49/17-P**, Plenário. Relatora min. Ana Arraes. Sessão de 29/11/2017. Brasília, DF: TCU, 2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC 026.096, **Acórdão-0972-15/18-P**, Plenário. Relatora min. Ana Arraes, Sessão 2/05/2018. Brasília, DF: TCU, 2018.
- VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene (org.). **Para além da prisão: reflexão e proposta para a nova política criminal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2018.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. Nova York: ONU, 2013.

CAROLINA CUTRUPI FERREIRA (carolina.cutrupi@unifesp.br) é professora adjunta do curso de Direito da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp, Brasil). Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV, Brasil). Mestre em Direito pela Escola de Direito de São Paulo da FGV. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP, Brasil).

 <https://orcid.org/0000-0003-3190-7257>

Declaração de disponibilidade de dados

Os conjuntos de dados relacionados a este artigo estarão disponíveis mediante solicitação à autora correspondente.

Recebido em: 29/11/2024
Aprovado em: 02/09/2025

Editora responsável: Kátia Sento Sé Mello