A OMISSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A MILITARIZAÇÃO NAS PENITENCIÁRIAS BRASILEIRAS: O ESTADO-PENITÊNCIA

Rebeca Oliveira dos Santos, Prof. Dr. Frediano José Galioti Teodoro.

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, 116, Centro – 12245-913 – São José dos Campos - SP, Brasil, rebeca.olivst@gmail.com, frediano.mt@gmail.com.

Resumo

Este estudo tem por objetivo examinar em que medida o fortalecimento institucional da função de segurança e custódia nas penitenciárias brasileiras tem sido acompanhado pela efetivação das assistências previstas na Lei de Execução Penal, entre a promulgação da EC nº 104/2019 e o último ciclo de dados disponível. Adotou-se como referencial teórico a formulação de Wacquant sobre o "Estado-Penitência", e a metodologia envolveu análise documental, levantamento bibliográfico e exame estatístico descritivo dos dados oficiais do SISDEPEN. Os resultados demonstram que, no segundo semestre de 2024, 24,20% das pessoas em cela física participaram de educação escolar e 25,43% exerciam atividade laboral, enquanto 54,52% não acessaram nenhuma das duas políticas, ainda que ambos os indicadores tenham crescido mais de 25% no semestre. Verificou-se, por outro lado, que a função de custódia obteve assento constitucional, carreira própria e doutrina operacional consolidada. Conclui-se que os avanços quantitativos não eliminam a assimetria estrutural entre as duas funções, o que reforça a pertinência dos planos com indicadores definidos pelo STF na ADPF 347.

Palavras-chave: Execução penal. Militarização prisional. Políticas públicas. Estado-penitência. Ressocialização.

Área do Conhecimento: Direito Penal. Direitos humanos e fundamentais. Política criminal e execução penal.

Introdução

A expansão do aparato de segurança no interior das penitenciárias brasileiras suscita debates relevantes sobre os limites da intervenção estatal na execução da pena. Nesse cenário, a promulgação da EC nº 104/2019 constituiu um marco na consolidação institucional da função de custódia ao criar as polícias penais: federal, estaduais e distrital, e inseri-las entre os órgãos de segurança pública do artigo 144 da CF. Esse panorama incentiva reflexões críticas acerca do lugar reservado às assistências intramuros (Brasil, 2019; Schabbach, 2020).

Explica-se, desde logo, o sentido do termo "*militarização*" neste trabalho, evitando a confusão frequente entre categorias distintas. Não se trata de afirmar que a Polícia Penal seja uma corporação militar, pois não é. Adota-se a definição operacional de Schabbach (2020), para quem a militarização designa a presença de policiais militares na gestão, na vigilância e no controle interno dos estabelecimentos penais, fenômeno que ocorre em 23% das unidades prisionais e em dezoito estados brasileiros, e que antecede a criação das polícias penais e com elas coexiste.

A persistência do déficit assistencial revela dissonância entre o dever prestacional imposto pelos artigos 10 a 27 da Lei de Execução Penal e a realidade verificada no cotidiano carcerário, quadro que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, ao julgar parcialmente procedente a ADPF 347 em outubro de 2023, declarando o estado de coisa inconstitucional do sistema carcerário e determinando, entre outras providências, a liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional e a elaboração de planos nacionais e estaduais dotados de indicadores de acompanhamento (Brasil, 2023). Para Wacquant (2001, 2003), arranjos dessa natureza expressam a lógica do Estado-Penitência, na qual a retração do braço social do poder público é acompanhada da expansão de seu braço penal, hipótese que Molitor (2025) transporta ao caso brasileiro, ao identificar um padrão de inércia do Executivo federal desde a redemocratização.

Dito isso, o presente estudo tem por finalidade examinar em que medida o fortalecimento institucional da função de segurança e custódia tem sido acompanhado pela efetivação das políticas de saúde, educação e trabalho legalmente devidas, partindo da hipótese de que essas duas dimensões avançaram em ritmos desiguais no período analisado. Espera-se que a pesquisa subsidie reflexão sobre a pertinência de vincular a avaliação da gestão penitenciária a indicadores simultâneos de controle e de garantia de direitos.

Metodologia

Utilizou-se uma abordagem qualitativa de natureza documental, bibliográfica e estatística descritiva. Foram examinados a Constituição Federal, a Lei de Execução Penal, a Emenda Constitucional n.º 104/2019 e o acórdão da ADPF 347, além de obras doutrinárias e do Levantamento de Informações Penitenciárias do SISDEPEN, referente ao 17.º ciclo de coleta de dados, divulgado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais em abril de 2025, com informações relativas ao segundo semestre de 2024.

O recorte temporal compreende o período de 2019 a 2024, delimitado pela promulgação da EC 104/2019 e pelo último ciclo de dados disponível. Duas cautelas metodológicas orientaram o tratamento estatístico. A primeira consistiu em distinguir as categorias utilizadas pela fonte, uma vez que o SISDEPEN separa as pessoas em cela física daquelas custodiadas em outras prisões e daquelas em prisão domiciliar, e a aferição das condições materiais de encarceramento exige o emprego da primeira categoria. A segunda consistiu em declarar expressamente o denominador de cada percentual apresentado, evitando a comparação entre indicadores calculados sobre universos distintos. Registre-se que o relatório do 17.º ciclo divulga apenas quantitativos absolutos nas seções de trabalho e de educação, de modo que todos os percentuais relativos a essas duas políticas são cálculo da autora. O procedimento buscou identificar se há descompasso mensurável entre as duas funções da execução penal, sem pretender estabelecer relação de causalidade entre elas.

Resultados

Os dados do SISDEPEN referentes ao segundo semestre de 2024 registram, na data-base de 31 de dezembro de 2024, 909.067 pessoas sob custódia do Estado no Brasil, das quais 670.265 em cela física, 3.751 em outras prisões, assim entendidas as carceragens de delegacias de polícia, batalhões da Polícia Militar, corpos de bombeiros militares e superintendências da Polícia Federal, e 235.051 em prisão domiciliar, esta última composta por 122.102 pessoas sob monitoração eletrônica e 112.949 sem tornozeleira (Brasil, 2025a). Impõe-se precisar que esse contingente não corresponde, em sua integralidade, a pessoas em cumprimento de pena: 182.855 das pessoas em cela física, ou 27,28%, são presos provisórios, sem condenação definitiva, e outras 2.206 encontram-se submetidas a medida de segurança, que não possui natureza de pena. O emprego da expressão “população prisional”, adotada pela própria fonte, revela-se, portanto, tecnicamente mais adequado.

No eixo assistencial, o levantamento aponta um crescimento expressivo. O número de pessoas em atividades laborais subiu para 170.415 e o de pessoas em educação escolar alcançou 162.175, contingentes que, segundo a divulgação oficial do 17.º ciclo, cresceram, respectivamente, 25,41% e 27,39% em relação ao semestre anterior. Adotando-se como denominador as 670.265 pessoas em cela física, as pessoas em atividade laboral representam 25,43% e as pessoas em educação escolar, 24,20% (Brasil, 2025a). Cumpre esclarecer que o relatório não publica esses percentuais, limitando-se a divulgar os quantitativos absolutos, razão pela qual ambos os cálculos são da autora. Cumpre igualmente registrar que os dados de trabalho se referem ao primeiro dia útil de dezembro de 2024, ao passo que os de educação escolar correspondem ao acumulado do período de julho a dezembro de 2024, o que recomenda cautela na comparação direta entre os dois indicadores.

Os avanços registrados, portanto, são reais e merecem reconhecimento. Ainda assim, o próprio levantamento permite dimensionar a parcela desassistida. Como 27.755 pessoas exerciam trabalho e estudo simultaneamente, a soma dos dois grupos, descontada a sobreposição, alcança 304.835 pessoas, ou 45,48% das custodiadas em cela física, de modo que 365.430 pessoas, correspondentes a 54,52% do total, isto é, aproximadamente uma em cada duas, não acessam nenhuma das duas principais políticas de reinserção social previstas na Lei de Execução Penal. Trata-se de estimativa da autora, sujeita à ressalva de que os três quantitativos empregados possuem períodos de referência distintos. No campo da saúde, foram computados mais de dez milhões de procedimentos no período,

entre consultas, exames, testagens, vacinas, suturas, curativos e intervenções cirúrgicas, número que evidencia a estrutura em funcionamento, mas cujos indicadores epidemiológicos apontam para uma vulnerabilidade persistente, notadamente quanto à tuberculose, cuja incidência na população privada de liberdade é reconhecida como muito superior à da população geral, em razão das condições de confinamento (Brasil, 2025b).

A Tabela 1 sintetiza os indicadores, com os respectivos denominadores identificados.

Tabela 1 - Indicadores do sistema prisional brasileiro (2.º semestre de 2024)

Indicador	Quantitativo	Proporção
Pessoas sob custódia do Estado	909.067	100%
Em cela física	670.265	73,73%
Em outras prisões	3.751	0,41%
Em prisão domiciliar	235.051	25,86%
Presos provisórios (em cela física)	182.855	27,28%[a]
Em atividade laboral	170.415	25,43%[a]
Em educação escolar	162.175	24,20%[a]
Em trabalho e estudo simultaneamente	27.755	4,14%[a]
Sem acesso a trabalho ou a educação escolar	365.430	54,52%[a]

Fonte: Brasil (2025a). (a) Percentuais calculados pela autora sobre as 670.265 pessoas em cela física; o relatório do 17.º ciclo não publica percentuais nessas seções.

Discussão

A leitura dos resultados exige cautela interpretativa, como o próprio referencial adotado impõe. Schabbach (2020) constatou que as unidades com a presença de policiais militares apresentavam um quadro de servidores mais diversificado e, ao contrário do que se poderia supor, não registravam superlotação, embora contabilizassem um menor número de visitas aos presos. O achado impede que se sustente uma relação linear entre militarização e precariedade material e recomenda que a militarização seja compreendida menos como causa direta do déficit assistencial e mais como sintoma de um modelo de gestão que privilegia o controle sobre a assistência.

Essa ressalva não enfraquece o argumento central, mas o desloca para um terreno mais defensável. O que os dados permitem afirmar é a existência de assimetria institucional entre as duas funções que a execução penal deveria exercer simultaneamente. A função de custódia obteve assento constitucional, carreira estruturada e provimento por concurso público. A função assistencial permanece regida por diploma de 1984, cuja efetivação não se encontra vinculada à dotação orçamentária protegida nem a indicadores obrigatórios de cumprimento, o que a converte, na prática, em política contingente e não em direito exigível (Roig, 2018; Molitor, 2025).

A Tabela 2 relaciona os dispositivos legais que asseguram as assistências às práticas verificadas e às respectivas consequências.

Tabela 2 - Relação entre norma, prática verificada e consequência

Dispositivo legal	Prática penitenciária verificada	Consequência jurídico-social
Art. 1.º, III, CF — dignidade da pessoa humana	Ambiência degradante reconhecida na ADPF 347	Estado de coisas inconstitucional
Art. 14 da LEP — assistência à saúde	Ausência de parâmetro nacional de equipes mínimas	Concentração desproporcional de doenças infecciosas
Art. 17 da LEP — assistência educacional	24,20% das pessoas em cela física em educação escolar	Limitação da remição e da reinserção social
Art. 28 da LEP — trabalho do preso	25,43% em atividade laboral, com desigualdade entre estados	Inviabilização da reintegração produtiva

Fonte: elaborada pela autora a partir de Brasil (1984, 1988, 2023, 2025a).

A perspectiva do Estado-Penitência auxilia a compreender esse arranjo, desde que seja aplicada com o cuidado que a diferença de contextos recomenda. Wacquant (2003) analisou a experiência norte-americana e sustentou que a retração da proteção social não significa ausência estatal, mas reorganização do Estado em torno da função punitiva, de modo que o encarceramento passa a operar

como instrumento de administração das populações vulneráveis. A transposição dessa chave ao caso brasileiro não é automática, e cabe registrar que o período examinado evidencia uma ampliação das políticas de educação e de trabalho, o que contraria a leitura de retração absoluta. O que se sustenta, portanto, é a hipótese mais contida: a de que o ritmo de consolidação institucional da função de custódia superou o das políticas assistenciais, mantendo estas em patamar minoritário, mesmo após um crescimento relevante.

A tese de Thompson (2002) sobre o descompasso histórico entre a finalidade declarada da pena e sua execução concreta, bem como a crítica de Baratta (2011) quanto à distância entre funções declaradas e funções reais do sistema penal, encontram nesse quadro uma expressão contemporânea. Figueiró e Dimenstein (2019) acrescentam uma dimensão relevante ao demonstrar que a incorporação de referências militares no ambiente prisional opera também no plano da subjetividade profissional dos agentes, reforçando a identidade de operador de segurança, em detrimento da de executor de política de reintegração social.

Mesmo após a criação da Polícia Penal (EC 104/2019), essa "identidade de operador de segurança" frequentemente se sobrepõe à de "promotor de direitos", devido à ausência de diretrizes curriculares e operacionais voltadas à reintegração social na formação da nova carreira.

A Tabela 3 contrapõe as duas funções segundo critérios normativos, estruturais e de aferição.

Tabela 3 - Contraposição entre a função de segurança e a assistencial

Critério	Função de segurança e custódia	Função assistencial
Base normativa	Art. 144 da CF, com a redação da EC 104/2019	Arts. 10 a 27 da LEP, sem vinculação orçamentária desde 1984
Estrutura de pessoal	Carreira policial própria, provimento por concurso público	Inexistência de parâmetro nacional de equipes mínimas
Instrumento de aferição	Indicadores de incidentes, fugas e apreensões	Ausência de indicadores obrigatórios de cumprimento
Grau de consolidação	Alto, com assento constitucional e identidade institucional	Baixo, com cobertura minoritária e desigual

Fonte: elaborada pela autora a partir de Brasil (1984, 2019, 2025a) e Schabbach (2020).

Cabe destacar que a solução decorrente desse diagnóstico não é criação da autora, mas o cumprimento de determinação judicial já existente. Ao julgar a ADPF 347, o Supremo Tribunal Federal ordenou a elaboração de um plano nacional e de planos estaduais e distritais para a superação do estado de coisas inconstitucional, exigindo expressamente que contenham indicadores que permitam acompanhar sua implementação (Brasil, 2023). A adoção de gestão penitenciária avaliada simultaneamente por indicadores de controle e de garantia de direitos representa, assim, a via já apontada pela Corte, cuja efetividade dependerá da vinculação orçamentária das assistências e da fixação de parâmetros mínimos para equipes multidisciplinares nas unidades.

Conclusão

A análise demonstrou que, entre 2019 e 2024, a função de segurança e custódia obteve consolidação institucional expressiva, com assento constitucional conferido pela Emenda Constitucional n.º 104/2019 e estruturação de carreira própria, ao passo que as assistências previstas na Lei de Execução Penal permaneceram em patamar de cobertura minoritário. A hipótese de assimetria entre as duas dimensões foi confirmada, ainda que em termos mais contidos do que se poderia supor no início da pesquisa, uma vez que os dados do segundo semestre de 2024 registram crescimento superior a 25%, tanto nas atividades laborais quanto nas educacionais, o que impede afirmar a retração absoluta das políticas de reinserção.

A contribuição do trabalho reside justamente nessa delimitação, pois demonstra que o problema não está na regressão, e sim na proporção e no ritmo de consolidação, o que exige uma resposta institucional distinta daquela usualmente proposta.

Reconhece-se que o estudo apresenta limitações relevantes, já que a utilização de dados agregados nacionais não permite identificar variações entre as unidades federativas, nem estabelecer relação causal entre militarização e déficit assistencial, tanto mais que a própria literatura consultada indica que as unidades com presença militar não apresentavam superlotação. Futuros estudos poderão avançar, mediante análise comparada entre estados com diferentes graus de militarização e o acompanhamento da execução dos planos, com indicadores definidos pelo Supremo Tribunal Federal.

Referências

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 104, de 4 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4.º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgamento em 4 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento de Informações Penitenciárias**: 17.º Ciclo, 2.º semestre de 2024. Brasília, DF: SENAPPEN, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. **Boletim Epidemiológico de Tuberculose**: número especial. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/especiais/2025/be-de-tuberculose-numero-especial-mar-2025.pdf. Acesso em: 19 ago. 2026.

FIGUEIRÓ, Rafael Albuquerque; DIMENSTEIN, Magda. Militarização de agentes penitenciários no Brasil: segurança pública e processos de subjetivação. **Athenea Digital**, [S. l.], v. 19, n. 2, e2452, jul. 2019.

MOLITOR, Ulysses Monteiro. Políticas públicas no sistema penitenciário e a inércia do executivo federal após a redemocratização. **Direito e Humanidades**, São Caetano do Sul, v. 16, n. 30, e9548, 2025.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria crítica. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SCHABBACH, Leticia Maria. A militarização dos presídios brasileiros. **Tempo Social**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 227-245, jan./abr. 2020.

THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003.