

As prisões chegaram às Políticas Públicas? Uma revisão da produção acadêmica sobre políticas penitenciárias no Brasil (2014-2024)

GUILHERME AUGUSTO DORNELLES DE SOUZA (guilherme.dornelles@ufrgs.br) é Assessor-Chefe nível IV e Analista do MPU/Direito na Procuradoria Regional da República da 4ª Região, Ministério Público Federal (PRR4/MPF), Porto Alegre, Brasil. É doutorando em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, e bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2521-4294>.

LÍGIA MORI MADEIRA (ligiamorimadeira@gmail.com) é Professora Associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É doutora em Sociologia, mestre em Sociologia, com graduação em Direito e Ciências Sociais. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3657-3153>

MAÍRA CABRAL JULIANO (mairacjuliano@gmail.com) é Analista na diretoria de Planejamento do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) da Prefeitura de Curitiba, Brasil. É Doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com graduação em Administração Pública pela Universidade Federal do Paraná. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8163-6355>.

Resumo: Este trabalho analisa como a literatura acadêmica tem abordado as políticas prisionais, penitenciárias e de execução penal no Brasil a partir dos referenciais teóricos do campo de Políticas Públicas. Embora o encarceramento seja um tema consolidado nas Ciências Sociais, sua análise sob a ótica da formulação, implementação e avaliação de políticas foi apontada como inexpressiva em revisões anteriores da literatura. O objetivo deste trabalho foi mapear e caracterizar a produção científica sobre o tema entre 2014 e 2024, período de expansão do campo de Públicas no país. Para isso, realizou-se uma revisão de escopo em sete bases de dados, que resultou na análise aprofundada de 45 trabalhos. Os resultados indicam um campo em consolidação, com a produção concentrada em programas de pós-graduação das áreas de Administração Pública e Ciência Política, e não nos espaços tradicionalmente dedicados aos estudos sobre prisões. Predominam estudos sobre a fase de implementação, com foco em nível estadual, e abordagens metodológicas qualitativas e descritivas. A análise temática revela avanços na agenda de pesquisa, cobrindo temas como a articulação das políticas prisionais com outras políticas, a participação social e os efeitos do federalismo, além de inovações como a accountability do sistema prisional.

Contextualização do Tema

Nos últimos dez anos, o que tem sido produzido sobre políticas prisionais, penitenciárias e de execução penal no Brasil a partir da mobilização de conceitos e teorias da literatura de políticas públicas?

Quatro décadas após a Lei de Execução Penal, garantir que políticas públicas alcancem as mais de 660 mil pessoas presas no Brasil continua um desafio. Paradoxalmente, análises sobre o encarceramento e suas políticas sob a ótica dos referenciais teóricos do campo de Políticas Públicas ainda seriam incipientes. Salla (2006) aponta a ausência de estudos sobre prisões que investiguem fatores de formulação e implementação de políticas penitenciárias, processos de avaliação, relações federativas ou os reflexos das ações de outras instituições sobre o sistema prisional, propondo uma agenda de pesquisa para preencher tais lacunas. Mais de uma década depois, Lourenço e Alvarez (2018), ao analisarem a produção das Ciências Sociais, concluíram que, embora houvesse avanços, a temática prisional ainda não havia sido plenamente incorporada pelas análises de políticas públicas.

Essa lacuna pode ser parcialmente explicada pela própria trajetória de institucionalização do "Campo de Públicas" no Brasil, que se consolidou apenas a partir da segunda metade dos anos 2000 (Farah, 2016). Assim, grande parte de sua produção não teria sido identificada pelas revisões clássicas da literatura sobre crime, violência e segurança pública que antecederam esse movimento.

Objetivo

O objetivo geral deste trabalho é mapear e caracterizar a produção acadêmica recente (2014-2024) que mobiliza conceitos, modelos e teorias da literatura de políticas públicas para analisar as políticas prisionais, penitenciárias e de execução penal no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se: (1) identificar as principais características institucionais, teóricas e metodológicas dessa produção; (2) verificar em que medida essa produção recente avança em relação aos temas e abordagens propostos por Salla (2006).

Metodologia

Para alcançar os objetivos propostos, foi conduzida uma revisão de escopo (Peters et

al., 2015). O protocolo metodológico seguiu sete etapas: (1) definição da pergunta de pesquisa; (2) construção do protocolo; (3) coleta da literatura; (4) remoção de duplicatas; (5) seleção dos estudos; (6) extração de informações; e (7) síntese dos resultados.

A busca foi realizada em sete bases de dados (Web of Science, Scopus, EBSCO, Dimensions, Scielo, LA Referencia e BDTD) por artigos, livros, capítulos, teses e dissertações publicados em português, inglês ou espanhol entre 2014 e junho de 2024. A busca inicial retornou 5.152 registros, processados no software Rayyan. Após a remoção de duplicatas, 2.765 trabalhos foram submetidos a uma pré-seleção baseada em títulos e resumos, resultando em 1.267 estudos. A seleção final baseou-se na análise das referências bibliográficas e, quando necessário, do texto completo, com o critério de inclusão sendo a mobilização efetiva de conceitos ou teorias da literatura de políticas públicas. Ao final deste processo, restaram 45 trabalhos que compõem o corpus de análise desta revisão.

Síntese dos Resultados

A análise dos 45 estudos revela um campo de pesquisa em desenvolvimento, distinto das análises tradicionais sobre prisões. Predominam dissertações e teses (53,3%), sem conversão para artigos científicos identificados. A produção concentra-se em programas de pós-graduação de Administração Pública e Ciência Política em universidades de destaque em Políticas Públicas, sugerindo que o tema prisional foi integrado por centros de pesquisa consolidados em Políticas Públicas, e não uma apropriação de referenciais por pesquisadores tradicionais do cárcere. As publicações, contudo, permanecem em periódicos de Sociologia e Direito, onde se encontra a maior parte da produção científica sobre prisões no Brasil.

A diversidade de referenciais teóricos de políticas públicas mobilizados reforça o caráter multidisciplinar do campo, embora seja significativa a ausência de algumas abordagens consagradas, como a das coalizões de defesa. Metodologicamente, a produção é majoritariamente qualitativa (53,3%) e descritiva, com uso de análise documental e entrevistas, e baixo emprego de técnicas de inferência causal ou métodos qualitativos mais formalizados. Predominam estudos sobre políticas prisionais no âmbito estadual, com significativa presença de abordagens comparadas. Em relação ao ciclo de políticas públicas, há um foco predominante na fase de implementação (73,3% dos trabalhos), alinhado às tendências gerais do campo, mas com uma atenção relevante também às fases de formulação e avaliação. A análise temática, organizada a partir da agenda proposta por Salla (2006), demonstra avanços

significativos. Identificamos estudos que analisam:

- **A interface das políticas prisionais com outras áreas**, como a educação, saúde, assistência social e proteção à primeira infância, destacando a intersectorialidade como um desafio central.
- **Fatores que influenciam a formulação e a implementação**, explorando desde a construção do encarceramento como um *wicked problem* até a influência de arranjos institucionais e a discricionariedade dos burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019) – como policiais penais e profissionais de saúde – na efetividade das políticas, com destaque para a questão de gênero.
- **Resultados e impactos das políticas para as prisões**, como efeitos do Fundo Penitenciário Nacional na redução da superlotação e dos modelos de gestão prisional na qualidade das assistências oferecidas.
- **Participação social na política prisional**, discutindo limites e potencialidades de conselhos (como o CNPCP) e ouvidorias. Um tema emergente e relevante identificado foi o da **supervisão externa e da accountability** do sistema prisional, com pesquisas sobre o papel de órgãos de controle e da sociedade civil.
- **Reflexos de outras instituições e relações federativas**, tendo a literatura avançado na análise dos efeitos de decisões do Judiciário (como a ADPF 347 do STF) e na investigação de políticas formuladas e implementadas por instituições do próprio sistema de justiça. As complexas relações federativas, a coordenação entre entes e o papel do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) na indução de políticas também foram objeto de análise.

Os resultados apontam que as prisões "chegaram" ao campo de Políticas Públicas, contudo, o campo ainda enfrenta o desafio de aprimorar seu rigor metodológico e de promover um diálogo mais profundo com o conhecimento já acumulado pela sociologia da punição e da justiça criminal.

Referências

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 959–979, 2016.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: os dilemas do indivíduo nos serviços públicos.

Edição expandida do 30o aniversário. Brasília: Enap, 2019.

LOURENÇO, Luiz; ALVAREZ, Marcos. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas Ciências Sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 84, p. 216–236, 2018.

PETERS, Micah D.J. et al. Guidance for conducting systematic scoping reviews. **International Journal of Evidence-Based Healthcare**, v. 13, n. 3, p. 141–146, 2015.

SALLA, Fernando. A pesquisa sobre prisões: um balanço preliminar. *In*: KOERNER, Andrei (org.). **História da justiça penal no Brasil**: pesquisas e análises. São Paulo: IBCCRIM, 2006.