

Artigos originais

Guardas penitenciários em funções de saúde e educação no sistema prisional moçambicano: estudo documental sobre exclusão funcional

Prison guards in health and education roles in the mozambican prison system: a documentary study on functional exclusion



Jose Henriques Mutemba¹

jomutemba34@gmail.com.

Resumo: Este estudo propõe uma reflexão crítica sobre a desconsideração das competências técnicas dos guardas penitenciários que atuam, de modo complementar, nas áreas de saúde e educação no sistema prisional moçambicano. Fundamentado em pesquisa exploratória de natureza documental e bibliográfica, o estudo analisa dados extraídos de documentos oficiais e de literatura especializada, revelando um cenário marcado pela escassez de coordenação interministerial, pela descontinuidade de políticas públicas e pela ausência de um plano de carreira claro. Tais fatores contribuem para a exclusão funcional desses profissionais, cujas funções, embora essenciais, permanecem à margem do reconhecimento institucional. Com cautela analítica e respeito à complexidade do tema, defende-se a necessidade de políticas que promovam o reconhecimento, a reestruturação e a valorização desses servidores, resgatando-lhes o pertencimento profissional e fortalecendo a coesão do sistema prisional como um todo.

Palavras-chave: guardas penitenciários; exclusão funcional; sistema prisional; educação; saúde.

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, Brasil, bolsista CAPES. Mestre em Segurança Pública pela Academia de Ciências Policiais de Moçambique (ACIPOL). Bacharel e Licenciado em Ensino de Filosofia pela Universidade Pedagógica de Moçambique (UP). Atua no Serviço Nacional Penitenciário (SERNAP) e na Escola de Formação da Guarda Penitenciária, Moçambique.

Abstract: This study offers a critical reflection on the disregard for the technical competencies of prison guards who perform complementary roles in health and education within the Mozambican prison system. Grounded in exploratory research of a documentary and bibliographic nature, the analysis draws on official documents and specialized literature to reveal a scenario marked by a shortage of interministerial coordination, discontinuity in public policies, and the absence of a clear and coherent career plan. These factors contribute to the functional exclusion of these professionals, whose essential contributions remain marginal to institutional recognition. With analytical caution and due regard for the complexity of the issue, the study advocates for policies that recognize, restructure, and enhance the role of these public servants, restoring their professional belonging and reinforcing the cohesion of the prison system as a whole.

Keywords: prison guards; functional exclusion; prison system; education; health.

Submetido em: 07/08/2025

Aceito em: 04/11/2025

1 Introdução

A saúde e a educação, como direitos fundamentais e vetores de emancipação, devem encontrar guarida também entre muros e grades. No espaço prisional, onde o tempo parece pesar mais do que passar, esses direitos não apenas sustentam a dignidade humana – mesmo quando submetida à lógica da pena –, como também se erguem como pilares imprescindíveis para a reconstrução subjetiva e social dos indivíduos privados de liberdade. Contudo, nas dobras do sistema penitenciário moçambicano, delineia-se uma fissura persistente: a que separa a qualificação profissional da guarda penitenciária do devido reconhecimento funcional de suas competências técnicas.

Embora formalmente enquadrada como carreira de regime especial diferenciada, conforme previsto nos Decretos n.º 64/98 e n.º 64/2013, a guarda penitenciária é alocada numa moldura disciplinar que a aproxima de forças militares e policiais, tanto pela rigidez hierárquica quanto pela centralidade do controle operacional. Ainda assim, uma particularidade se impõe: guardas com formação superior em áreas como enfermagem, ciências da saúde, ciências pedagógicas ou da educação são frequentemente deslocados para funções técnicas, como o cuidado em saúde ou o ensino escolar para reclusos, bem como a formação e a capacitação da própria guarda penitenciária, sem respaldo estatutário, progressão funcional compatível ou reconhecimento formal de seu saber.

Essa contradição não é ocasional; revela um padrão de gestão ainda moldado por uma lógica disciplinar que privilegia a autoridade sobre a especialização, o comando sobre a competência e o protocolo sobre o projeto. Nesse contexto, o saber técnico – ainda que exigido e estrategicamente indispensável aos objetivos da execução penal – é mantido como presença silenciosa, operando à margem daquilo que se valoriza e se institucionaliza.

A leitura desse paradoxo à luz da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann (1997) permite esclarecer a tensão entre o sistema organizacional, estruturado por códigos autorreferentes e funções re-

produtivas, e o sistema funcional, sintonizado com a complexidade social e a necessidade de respostas diferenciadas. A tensão entre esses dois planos – um voltado à reprodução da ordem, outro à adaptação à complexidade – ajuda a explicar por que competências técnico-profissionais essenciais permanecem invisibilizadas.

Este estudo propõe-se, assim, a explorar as razões estruturais que sustentam a dissociação entre qualificação e reconhecimento no âmbito do Serviço Nacional Penitenciário (SERNAP), colocando em foco o paradoxo de um sistema que exige formação técnica, mas recusa a institucionalização do saber. Como objetivo geral, pretende-se analisar os fatores que alimentam a exclusão funcional de guardas penitenciários tecnicamente qualificados, e indicar caminhos para sua plena integração. Os objetivos específicos desdobram-se em quatro frentes: (i) examinar o enquadramento jurídico das carreiras técnicas no sistema penitenciário; (ii) identificar os impactos institucionais e subjetivos da desvalorização funcional; (iii) avaliar as consequências dessa invisibilidade sobre a qualidade dos serviços prestados; e (iv) sugerir propostas de política pública orientadas pela equidade e pelo mérito.

A justificativa desta pesquisa não se limita ao plano institucional – ela convoca também uma dimensão ética e civilizatória. Persistem distorções que afetam o funcionamento do sistema, violam princípios constitucionais e colidem com normas internacionais, como as Regras de Mandela, que defendem o direito à educação, à saúde e ao trabalho digno mesmo no contexto da privação de liberdade. Com base na legislação posterior à reforma de 2013 e focando especificamente nas atribuições técnicas em saúde e educação, este estudo busca revalorizar a figura do guarda penitenciário como sujeito estratégico da reintegração social – um profissional que, para além da contenção, pode também cuidar, ensinar e reconstruir, desde que se reconheça, em sua prática, a dignidade do que sabe e do que faz.

2 Descrição Metodológica

Este estudo adota uma abordagem exploratória, com método de análise documental e perspectiva interpretativa de base crítico-institucional, centrada na investigação das normativas e marcos legais que regulam o papel técnico dos guardas penitenciários em Moçambique. Compreender os processos que invisibilizam e secundarizam as competências técnicas em áreas como saúde e educação – funcionalmente relevantes, mas normativamente pouco valorizadas no SERNAP – constitui o ponto de partida desta reflexão analítica.

Segundo Minayo (2004), a interpretação dos fenômenos institucionais com base em seus sentidos e estruturas é essencial à compreensão de sua lógica interna, sobretudo em contextos marcados por silenciamentos simbólicos e desigualdades funcionais. Para a seleção dos documentos, adotaram-se três critérios: (i) a pertinência direta ao tema da atuação técnica de guardas penitenciários nas áreas de saúde e de educação; (ii) a relevância institucional, abrangendo legislações vigentes ou revogadas com impacto histórico; e (iii) o uso de publicações acadêmicas apenas como suporte analítico, sem constituírem objeto de análise documental direta. Assim, definiu-se um *corpus* centrado em marcos legais essenciais, complementado por referências críticas do campo.

A análise seguiu um protocolo sistemático, no qual cada documento foi lido integralmente, codificado segundo categorias temáticas e, quando necessário, recodificado para assegurar consistência interpretativa. Essa estratégia buscou garantir rigor metodológico e transparência no processo de inferência, fortalecendo a validade interna do estudo.

Com base nesses critérios, foram selecionados instrumentos legais considerados estruturantes para o campo penitenciário moçambicano, apresentados no Quadro 1, que contempla tanto normas do período colonial quanto legislações contemporâneas.

Quadro 1 – Dispositivos legais selecionados sobre a organização prisional em Moçambique (1936–2023)

Nº	Ano	Instrumento	Referência	Observações
1	1936	Decreto-Lei n.º 26.643	Aprova a Organização Prisional.	Vigente desde o período colonial até à sua revogação pela Lei n.º 26/2019.
2	1963	Decreto n.º 45.454	Define normas sobre o recrutamento, as atribuições, a competência e o regime disciplinar do pessoal prisional nas províncias ultramarinas de Angola e Moçambique.	Vigente durante o período colonial, aplicava-se às províncias ultramarinas de Angola e Moçambique;
3	2023	Decreto n.º 64/2013	Cria o Estatuto dos membros do SERNAP com funções de guarda prisional.	Define o primeiro enquadramento jurídico dos membros do SERNAP com funções de guarda prisional após a independência.
4	2014	Diploma Ministerial n.º 159/2014	Aprova o Regulamento Interno do Serviço Nacional Penitenciário (SERNAP).	Documento pós-independência que estabelece as diretrizes administrativas e operacionais do sistema prisional sob gestão do SERNAP.
5	2018	Revisão da Constituição da República de Moçambique	Aprova a revisão pontual da Constituição de 2004.	Revisão pontual da Constituição; mantém a estrutura da Constituição de 2004.
6	2019	Lei n.º 26/2019	Aprova o Código de Execução das Penas.	Norma fundamental da execução penal; substitui o Decreto-Lei n.º 26.643/1936.
7	2022	Lei n.º 4/2022	Aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE).	Estabelece o regime jurídico e as carreiras dos funcionários e agentes do Estado.
8	2023	Decreto n.º 32/2023	Atualiza o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado [REGFAE].	Atualiza e adequa o REGFAE à Lei n.º 4/2022.
9	2023	Diploma Ministerial n.º 69/2023	Aprova o Código de Ética e Conduta do Serviço Nacional Penitenciário.	Estabelece princípios e normas de ética e conduta aplicáveis ao SERNAP.

Fonte: elaboração própria, com base na legislação moçambicana (1936-2023).

Do ponto de vista teórico, o estudo ancora-se na Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann (1997), que distingue o sistema organizacional – estruturado em códigos hierárquicos e autorreferen-

tes – dos sistemas funcionais, orientados por demandas sociais plurais. Acrescentam-se os aportes de Stoner, Freeman e Gilbert Jr. (1996) sobre autoridade e ao desenvolvimento institucional, bem como as contribuições de Lima (1984), Chiavenato (2009) e Mintzberg (2003) no campo da gestão de pessoas e da valorização profissional. A análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), foi empregada como técnica de interpretação documental, articulada em três etapas: pré-análise, categorização temática e leitura crítica dos resultados. Adicionalmente, foram incorporadas experiências internacionais sistematizadas por CABEL (2023) e Hathazy (2016), como subsídios comparativos à realidade moçambicana. Trata-se, portanto, de uma investigação de natureza analítico-documental, com enfoque normativo-estrutural e caráter propositivo. Não sendo qualitativa em sentido estrito – uma vez que não envolve a coleta de percepções de sujeitos institucionais –, o estudo ancora-se na interpretação crítica de fontes oficiais e referenciais teóricos, com orientação para a identificação de incoerências funcionais e a proposição de alternativas para a valorização técnica no sistema prisional.

Cinco eixos analíticos foram definidos para sustentar a hipótese central de que a ausência de um arcabouço legal coeso entre os ministérios da Justiça, Saúde e Educação compromete o reconhecimento funcional das competências técnicas no SERNAP. As hipóteses secundárias – que apontam para a fragmentação normativa, a desmotivação funcional e a negligência da multidisciplinaridade – foram examinadas com base em indicadores estruturais, sistematizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Categorias analíticas e indicadores de análise

Categorias Analíticas	Indicadores de Análise
Reconhecimento institucional	Existência de normas que reconhecem formalmente as funções técnicas dos guardas.
Valorização profissional	Previsão de subsídios, incentivos e progressão com base em competências especializadas.
Coerência normativa	Compatibilidade e articulação entre legislações da Justiça, Saúde e Educação.

Fragmentação institucional	Falta de diálogo entre ministérios; ausência de mecanismos de gestão integrada.
Multidisciplinaridade funcional	Integração explícita entre áreas técnicas e funções operacionais no sistema prisional.

Fonte: elaborado pelo autor com base no foco do estudo.

Em virtude das restrições impostas pela mobilidade acadêmica internacional do pesquisador, não foi possível realizar observação empírica direta nem recolher a percepção dos envolvidos. Assim, a principal limitação metodológica decorre dessa ausência, o que circunscreve a análise ao campo normativo e institucional. Ainda assim, o material examinado fornece base crítica e conceitual suficiente para interpretar, com profundidade, a desconexão entre qualificação técnica e reconhecimento funcional no contexto da guarda penitenciária moçambicana.

3 Reconhecimento Institucional e Competência Técnica no Serviço Prisional

3.1 A qualificação técnica no serviço público: entre o mérito e a invisibilidade

A qualificação técnica, concebida como saber sistematizado e voltado à resolução de problemas complexos, constitui pilar da atuação pública, sobretudo em setores como saúde, educação e justiça. No entanto, no contexto penitenciário moçambicano, observa-se a persistência de um processo de invisibilização institucional das competências técnicas desempenhadas por guardas penitenciários. Suas atribuições especializadas seguem desprovidas de respaldo funcional, contrariando o princípio meritocrático que orienta a administração racional-legal. Como salienta Weber (*apud* Stoner, Freeman & Gilbert Jr, 1996), a competência técnica deveria balizar o ingresso, a ascensão e o desempenho no serviço público.

O conceito de carreira ajuda a esclarecer essa contradição. Dutra (2002, p. 99-100), citado por Silva, Bispo e Ayres (2019, p. 13), define carreira sob dois prismas: como mobilidade pessoal –

trajetória de crescimento ao longo do tempo – e como estabilidade ocupacional – estrutura hierarquizada com critérios de progressão. Ambas as dimensões articulam-se às regras institucionais, constituindo o campo de ação e desenvolvimento profissional. Ainda assim, conforme Bergue (2010, p. 31), o discurso sobre a valorização do capital humano convive, na prática, com um modelo de gestão que investe pouco na institucionalização de trajetórias profissionais especializadas.

Essa dissociação manifesta-se de forma evidente no SERNAP. O Anexo I-A do Decreto n.º 64/2013, que estabelece o qualificador profissional da carreira da Guarda Penitenciária (GP), delimita atribuições centradas no âmbito operacional – como serviço de permanência, funções administrativas de segurança, vigilância, custódia e escolta – sem incluir formalmente funções técnicas, como docência ou assistência sanitária, mesmo quando realizadas por agentes qualificados. A estrutura organizacional, sustentada por uma lógica de autoridade linear, privilegia a cadeia de comando hierárquica e relega os saberes especializados a posições secundárias, sem que haja previsão funcional correspondente.

Segundo Stoner, Freeman e Gilbert Jr. (1996, p. 387), tal configuração evidencia o predomínio da autoridade de linha sobre a autoridade funcional ou de *staff*, esta última vinculada à consultoria técnica. Ainda que a seleção interna de quadros ofereça benefícios, como a familiaridade com o ambiente institucional e a redução de custos, ela pode também limitar a diversidade de competências e reforçar a resistência à inovação (Stoner, Freeman & Gilbert Jr., 1996, p. 419).

Esse modelo torna-se ainda mais problemático diante da ambiguidade funcional existente entre diferentes subsistemas do serviço público. Embora o SERNAP esteja formalmente subordinado ao Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) e ao seu regulamento (REGFAE), o seu regime próprio – como força de segurança interna com natureza de serviço público, conforme a Lei n.º 3/2013 e o Decreto n.º 64/2013 – estabelece um estatuto diferenciado, com implicações diretas na avaliação e valorização funcional.

Aqui surge uma questão central: como avaliar o desempenho ou aplicar uma sanção disciplinar derivada de funções docentes ou de assistência sanitária com base nas normas deontológicas e éticas aplicáveis à guarda penitenciária – definidas no Decreto n.º 64/2013 – quando tais funções obedecem a lógicas profissionais distintas, com códigos próprios, como os que regem os sistemas de saúde e educação? Tanto o Sistema Nacional de Saúde (SNS), tutelado pelo Ministério da Saúde, quanto o Sistema Nacional de Educação (SNE), assim como o próprio sistema penitenciário, possuem missões, metas, padrões éticos, estruturas formativas e modelos de carreira específicos, o que revela a complexidade de aplicar critérios uniformes a realidades profissionais tão distintas.

Assim, embora todos esses setores estejam vinculados ao EGFAE, seus modelos operacionais divergem de forma significativa. Saúde e educação operam sob lógicas civis, com pessoal inserido no Quadro Técnico Comum, carreiras estruturadas, critérios definidos de progressão, e respaldo de instituições formadoras e marcos legais próprios. Já o SERNAP, sob tutela do Ministro da Justiça, adota uma lógica organizacional centrada na autoridade disciplinar, o que dificulta a integração e a valorização das funções técnicas no interior da corporação. Essa distinção, embora formalmente justificável, não explica, por si só, o apagamento funcional das competências técnicas exercidas por guardas qualificados – cuja atuação, em múltiplos domínios, é essencial à missão educativa e reabilitadora do sistema prisional.

À luz da Teoria dos Sistemas, Luhmann (1997) adverte que organizações que não distinguem adequadamente entre funções operacionais e funções técnicas tendem à rigidez, perdendo a capacidade de adaptação às complexidades do ambiente. No caso do SERNAP, a ausência de reconhecimento institucional da docência e da assistência sanitária como trajetórias funcionais formais leva à homogeneização das avaliações: um agente que leciona ou presta cuidados de saúde é avaliado como aquele que apenas vigia, o que dilui a importância do saber técnico.

Como bem observa Bernadete Gatti (2012, p. 92), o reconhecimento social das funções educativas e assistenciais inscreve-se no campo mais amplo da justiça social. Trata-se de uma valorização que ultrapassa a identidade profissional entendida como orgulho pessoal, articulando-se à construção de uma subjetividade coletiva orientada à equidade. A ausência desse reconhecimento compromete não apenas os princípios da meritocracia, mas também o valor simbólico da função pública como espaço de emancipação e de construção cidadã.

Em síntese, a qualificação técnica no SERNAP segue sem a devida correspondência institucional. O sistema, ao manter uma estrutura que não diferencia as trajetórias técnicas, enfraquece a motivação, restringe o desenvolvimento profissional e compromete a função ressocializadora que orienta a missão penitenciária. É preciso, portanto, repensar o modelo funcional vigente, com vistas a incorporar – de forma clara, equitativa e estrutural – o mérito técnico como critério legítimo de reconhecimento.

3.2 Autoridade, estrutura organizacional e reconhecimento funcional

A arquitetura da autoridade nas instituições públicas determina, com precisão muitas vezes implacável, o grau de reconhecimento ou o grau de silêncio imposto às competências técnicas no interior de suas estruturas. No caso do SERNAP (Serviço Nacional Penitenciário), a rigidez do modelo hierárquico, ancorado no paradigma racional-legal descrito por Max Weber, transforma a promessa de meritocracia em uma prática de exclusão funcional. Para Weber (*apud* Stoner, Freeman e Gilbert Jr., 1996), a burocracia, ao submeter-se à racionalidade formal, deveria propiciar previsibilidade, profissionalismo e progressão baseada em mérito. Contudo, essa racionalidade, quando desconectada de sua finalidade funcional, converte-se em ritualismo reprodutivo.

Na realidade institucional do SERNAP, prevalece uma lógica de autoridade linear que se sobrepõe a outras formas de organização, dificultando o reconhecimento das competências espe-

cializadas exercidas por guardas penitenciários com formação técnica. Como observam Stoner, Freeman e Gilbert Jr. (1996), três formas de autoridade coexistem em organizações complexas: a linear (hierárquica), a funcional (técnica) e a de *staff* (consultiva). A harmonia entre essas esferas favorece a inovação e a eficácia. Mas quando uma delas se sobrepõe – como ocorre no SERNAP –, as demais tornam-se invisíveis. A prevalência exclusiva da autoridade hierárquica homogeneiza funções, apagando distinções entre o vigia e o educador, entre a contenção e o cuidado.

Essa hegemonia disciplinar, mais do que uma inércia administrativa, configura um entrave epistemológico e organizacional. Guardas com formação em enfermagem ou pedagogia são devolvidos à condição de agentes operacionais, tendo sua qualificação reduzida à irrelevância funcional. Lima (1984, p. 264), citando Harry Miller, alerta que estruturas construídas em função de pessoas ou grupos e não segundo os objetivos organizacionais produzem omissões e sobreposições que comprometem o desempenho institucional. E Mintzberg (2003) e Chiavenato (2009) convergem na crítica: estruturas excessivamente verticais desestimulam talentos, inibem inovação e anulam a autonomia técnica – atributos fundamentais para qualquer sistema orientado à reabilitação.

À luz da Teoria dos Sistemas, Luhmann (1997) adverte que instituições que não absorvem a complexidade do meio tendem a se fechar sobre si mesmas, tornando-se autorreferentes e insensíveis às transformações sociais. A ausência de mecanismos institucionais capazes de distinguir entre operação disciplinar e atuação técnica contradiz os próprios objetivos declarados do sistema prisional. Nessa lógica, o SERNAP acaba por reproduzir, sob aparente renovação legal, antigas práticas excludentes que esvaziam a missão de reintegração e profissionalização que oficialmente a sustenta.

Essa rigidez não é privilégio local. Boaventura de Sousa Santos (2002) observa que estruturas hierárquicas e fragmentadas bloqueiam a produção e a circulação do saber técnico, sobretudo nos setores periféricos do Estado. Ainda assim, experiências internacionais oferecem contrapontos promissores. Na Espanha, Martín-

Solbes *et al.* (2021) relatam a valorização institucional da função técnica como núcleo do processo de reinserção social. No Canadá, o Serviço Correcional (Canada, 2023) adota um modelo matricial que concilia as autoridades linear e funcional, reconhecendo o estatuto especializado de médicos, psicólogos e educadores penitenciários – sem ruptura com a hierarquia. Em ambos os casos, rompe-se o paradigma reducionista que equipara disciplina à função.

Moçambique, por sua vez, ainda opera sob um quadro normativo que reconhece a guarda como integrante das forças de segurança do Estado (Lei n.º 3/2013), mas omite a diferenciação entre funções operacionais e técnicas. A consequência é clara: o saber especializado permanece limitado entre a competência adquirida e o cargo ou função que não a reconhece – uma distorção institucional que exige, com urgência ética e política, um novo pacto funcional.

3.3 Trajetória histórica da guarda penitenciária moçambicana

Para compreender as omissões institucionais contemporâneas, é preciso regressar às raízes. A trajetória histórica da guarda penitenciária moçambicana revela persistentes padrões de centralização, disciplinamento e subvalorização das competências técnicas que remontam ao período colonial. O Decreto-Lei n.º 26.643, de 28 de maio de 1936, que instituiu a Organização Prisional – posteriormente revogado pela Lei n.º 26/2019, que aprova o Código de Execução das Penas – já contemplava funções educativas e médico-sanitárias, embora inseridas na lógica da matriz ideológica colonial. O artigo 7.º previa prisões-escola e prisões-hospital; o art. 254.º admitia o internamento em hospitais especializados quando as prisões não dispunham de recursos adequados. O art. 449.º, por sua vez, já recomendava a criação de escolas para a formação do pessoal da guarda prisional – um reconhecimento inicial, ainda que limitado, da importância da capacitação funcional.

O Decreto n.º 45.454, de 18 de dezembro de 1963, estabeleceu normas sobre o recrutamento, as atribuições e o regime disciplinar do pessoal prisional nas províncias ultramarinas, instituindo

um quadro único de pessoal técnico e docente, com formas específicas de provimento e recrutamento extensíveis à então província de Moçambique. Contudo, a independência de 1975, embora politicamente transformadora, não rompeu integralmente com o paradigma anterior. A militarização da guarda penitenciária – compreensível no contexto de reconstrução estatal pós-independência – cristalizou uma estrutura de natureza predominantemente securitária, dificultando a emergência e a consolidação de uma carreira técnica com identidade própria. A Resolução n.º 7/2001, já revogada, ao instituir carreiras de regime especial no corpo dos Serviços Correccionais – como superintendente N1 (nível superior, licenciatura), adjunto superintendente N2 (nível superior, bacharelato), técnico (nível médio, correspondente à 12.ª classe do Sistema Nacional de Educação) e assistente técnico (nível básico, equivalente à 10.ª classe do SNE) – representou um avanço significativo na estruturação das categorias funcionais. No entanto, não foi acompanhada de uma coordenação interministerial que assegurasse o seu reconhecimento funcional pleno e efetivo. O resultado foi a persistência de um hiato entre a designação estatutária e a valorização prática, que continua a desafiar a coerência institucional do sistema.

O Decreto n.º 64/2013 trouxe inegáveis avanços ao estruturar a carreira penitenciária em três escalas de ingresso – básica, média e superior – conforme estabelece o artigo 18 da referida norma. Previu ainda a criação de unidades formativas específicas para cada nível, contemplando uma Escola Prática (para a escala básica), uma Escola de Sargentos (escala média) e uma Escola Superior. Desse conjunto, apenas a Escola Prática Penitenciária de Lhembe foi efetivamente lançada como projeto piloto em 2013, permanecendo os demais subsistemas ainda por implementar.

Todavia, o Anexo I-A do mesmo diploma, ao definir os qualificadores funcionais da carreira, omite funções técnicas como docência e enfermagem, mesmo quando desempenhadas por agentes penitenciários devidamente qualificados. Por outro lado, a Lei n.º 3/2013 e o Diploma Ministerial n.º 159/2014 reconhecem,

respectivamente, os hospitais penitenciários e a formação técnica como componentes estruturantes do sistema prisional. Ainda assim, a realidade funcional evidencia uma dissonância persistente: o exercício dessas funções permanece desvinculado de qualquer mecanismo institucional de valorização ou progressão específica, o que limita sua projeção dentro da carreira e fragiliza a coerência interna do modelo estabelecido.

Mais paradoxal ainda é a opção do Estado por terceirizar competências técnicas – mediante contratos com profissionais externos – enquanto ignora quadros internos habilitados. O artigo 11.º do revogado Decreto n.º 7/2006 previa a articulação com o Ministério da Saúde e a contratação de pessoal médico e sanitário, revelando a importância estratégica dessas áreas. Sem sombra de dúvida, a decisão de recorrer a profissionais externos constitui, ainda que de forma implícita, um reconhecimento da relevância funcional dessas competências no ambiente prisional. Reconhecer a necessidade é admitir sua centralidade na operacionalização dos objetivos institucionais. Por que, então, não estender esse reconhecimento aos guardas que, com igual formação, já exercem tais funções no interior do sistema? A funcionalidade, uma vez demonstrada, não pode ser invisibilizada – sob risco de comprometer tanto a racionalidade administrativa quanto os princípios da justiça funcional.

Essa contradição evidencia o cerne da problemática: a persistente distância entre a qualificação adquirida e o enquadramento funcional permanece como um dos principais desafios à valorização das competências técnicas no contexto do SERNAP. A reforma legal de 2013, embora ambiciosa em termos normativos, acabou por reatualizar, sob novas formulações, traços estruturais herdados de períodos anteriores. Ela reconhece a importância da formação técnica para os membros da guarda penitenciária, reafirma o ensino escolar aos reclusos por meio das prisões-escola (conforme previsto no Diploma Ministerial n.º 130/2002 e na Lei n.º 3/2013) e prevê a existência de hospitais penitenciários e unidades psiquiátricas, como disposto no artigo 195.º do Decreto n.º

63/2013. Contudo, essa arquitetura normativa ainda carece de dispositivos que atribuam valor funcional, reconhecimento simbólico ou incentivos proporcionais à complexidade e à relevância social dessas funções. O resultado é um sistema que, embora legitime determinadas competências, nem sempre as valoriza plenamente – o que tende a afetar negativamente a motivação profissional e a comprometer a eficácia institucional.

Portugal oferece um contraponto institucional promissor. A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP, 2024a; 2024b; 2024c) estrutura a formação técnica por meio do Centro de Formação Penitenciária, que promove cursos voltados à atuação integrada em contextos de segurança, saúde e educação. Os guardas são capacitados em áreas como prevenção de riscos, cuidados clínicos, gestão de atividades educativas e programas de reintegração. Essa lógica formativa rompe com o paradigma unidimensional do agente disciplinar, promovendo sua atuação como profissional técnico com competências múltiplas e funcionalmente reconhecidas. Paralelamente, o Centro de Competências para a Gestão de Cuidados de Saúde coordena os serviços médicos e de enfermagem nas prisões, assegurando padrões de qualidade, formação continuada e a continuidade assistencial.

No campo da educação, a DGRSP mantém parcerias com instituições externas para a implementação de programas formativos voltados à reintegração social e à prevenção da reincidência, valorizando o papel técnico-pedagógico do sistema prisional. Com isso, a qualificação interna deixa de ser mera solução paliativa e passa a ser institucionalmente legitimada. Essa lógica restaurativa – centrada na valorização do saber técnico e na função educativa da pena – oferece parâmetros concretos para a reconfiguração organizacional do SERNAP. Com as devidas adaptações, tal experiência demonstra que a valorização técnica, longe de fragilizar a hierarquia, pode fortalecê-la ao profissionalizar suas bases e ampliar sua legitimidade social.

Em síntese, romper com o reducionismo funcional exige mais do que decretos: exige decisão – decisão política, cultural e organizacional de reconhecer que o saber técnico não é acessório, mas essencial; que formar, cuidar e educar são atos de segurança social tanto quanto vigiar; que a dignidade da função pública reside também na coerência entre o que se exige e o que se valoriza.

4 Desvalorização Institucional das Funções Técnicas e Perspectivas de Integração Intersectorial no SERNAP

4.1 Invisibilidade funcional e marginalização das competências técnicas

No núcleo estrutural da administração penitenciária moçambicana, revela-se – ou silencia-se – um paradoxo inquietante: à medida que se exige qualificação técnica em áreas como enfermagem, medicina, psicologia, pedagogia e docência, essas competências seguem sem reconhecimento institucional adequado. Essa invisibilidade, sobretudo nos campos da saúde e da educação, reforça a distância entre o saber adquirido e seu enquadramento funcional. Trata-se de uma omissão persistente, que ultrapassa a esfera normativa para configurar um padrão organizacional de baixa visibilidade institucional dessas funções, com impactos diretos no cotidiano das unidades penitenciárias.

À luz da teoria do reconhecimento, Axel Honneth, citado por Araujo (2021, p. 26), descreve esse fenómeno como um “olhar através” – gesto que não apenas ignora, mas intencionalmente apaga: *“o ‘olhar através’ exige gestos ou modos de comportamento que deixam claro que o outro não é visto [...] negam a existência do outro como se de fato este não existisse no seu campo de visão”*. A institucionalidade, ao não reconhecer formalmente essas funções, perpetua a desconexão entre responsabilidade exercida e status funcional correspondente. Essa percepção de desvalorização é refletida na

narrativa de Minayo (2013, p. 614), que registra o desabafo de um servidor veterano: *"hoje me sinto um cachorro policial, velho e desdentado"*, expressão que traduz com nitidez os efeitos subjetivos de um sistema que não valoriza adequadamente seus quadros.

A legislação vigente, por sua vez, não contradiz essa realidade – antes, a consolida. O Decreto n.º 64/2013, ao estruturar as escalas funcionais (básica, média e superior), omite qualquer referência às funções técnico-profissionais, restringindo os qualificadores a atividades operacionais. É justamente nessa omissão que se revela o cerne da problemática: a reprodução, em nível normativo, da desvalorização das competências técnicas que sustentam o funcionamento cotidiano do sistema penitenciário. Tal omissão é reveladora – silencia o saber para salvaguardar a rotina, ignora a complexidade para preservar a disciplina. Esse esquecimento institucional traduz, na prática, o *"olhar através"* de que fala Honneth: uma forma de apagamento simbólico que nega visibilidade a profissionais que, embora qualificados, permanecem sem reconhecimento por suas competências específicas.

Ainda que o Código de Execução das Penas (CEP, 2019), no art. 46.º, reconheça a possibilidade de atuação docente por guardas *"devidamente habilitados"*, tal reconhecimento é condicionado e contingente – jamais plenamente institucionalizado. O dispositivo admite que, na ausência de professores contratados pelo Ministério da Educação, o processo educativo nos estabelecimentos penitenciários poderá ser assegurado por pessoal penitenciário com habilitação específica. Segundo o n.º 2 do mesmo artigo, a atividade de ensino, em qualquer nível, deve ser exercida prioritariamente por docentes formalmente vinculados ao setor da educação. Nesse contexto, a habilitação do guarda não constitui mérito funcional, mas solução provisória diante da escassez de recursos humanos; não se trata de política de valorização, mas de estratégia de contingência. O servidor qualificado é acionado não por reconhecimento de sua competência técnica, mas por conveniência institucional – um *"tampão funcional"* que encobre déficits estruturais na prestação de serviços essenciais. A atuação

no campo educativo, assim, não se afirma como expressão de profissionalização, mas como reflexo de improviso: um gesto de presença que permanece, paradoxalmente, ausente do plano de reconhecimento formal.

O mesmo ocorre no campo da saúde. Embora o CEP reconheça o dever do Estado de prestar assistência sanitária à população reclusa (artigos. 40.º e 42.º), guardas com formação em enfermagem e em outras áreas da saúde não encontram espaço formal de integração funcional nos serviços de saúde e nas unidades hospitalares penitenciárias. As competências existem, mas não geram categoria ou trajetória própria: a função é exercida, mas não reconhecida.

Esse descompasso também se manifesta nos critérios de ingresso. Até 2012, a formação da Guarda Penitenciária era realizada na Escola Prática da Polícia, com exigência mínima de 10.ª classe. Com a reforma de 2013, o Decreto n.º 64/2013 passou a exigir a 12.ª classe para o ingresso na escala básica (art. 19, alínea d), aproximando-se do nível técnico-médio adotado em outros setores do Estado, como os da saúde e da educação. No entanto, essa elevação do requisito escolar não foi acompanhada por incentivos proporcionais. Na prática, a 12.ª classe tornou-se o requisito de acesso não apenas à escala básica, mas também às escalas média e superior – diferentemente de outros setores públicos, em que a 10.ª classe ainda constitui o nível de ingresso na base da carreira.

Essa discrepância entre exigência escolar e retorno funcional ilustra um problema mais profundo. De forma ainda mais ampla, a própria definição de carreira prevista no Decreto n.º 64/98 – como “conjunto hierarquizado de classes ou categorias de idêntico nível de conhecimentos e complexidade” – é desafiada por essa desconexão entre qualificação e reconhecimento. Sem critérios que incorporem o mérito técnico, torna-se difícil sustentar a ideia de justiça organizacional ou de uma administração baseada em competências.

Internacionalmente, marcos como as Regras de Mandela (ONU, artigos. 22 e 49) recomendam a presença de profissionais de saúde e educação nas prisões. A Lei n.º 3/2013, ao instituir o

SERNAP como força de segurança interna, falha em articular-se com os Ministérios da Saúde e da Educação, limitando o alcance da reintegração como diretriz de política pública.

Experiências de países como Argentina e Chile mostram que é possível valorizar as funções técnicas no sistema prisional por meio de mecanismos próprios de progressão e certificação interministerial (Welkomek & Mancini, 2023; Hathazy, 2015). Na Argentina, a Lei n.º 24.660 reconhece o trabalho como direito e dever das pessoas privadas de liberdade e estabelece programas integrados entre os Ministérios da Justiça, da Saúde e da Educação (CABEI, 2023). No Chile, reformas pós-redemocratização instituíram unidades internas voltadas à proteção dos direitos humanos e à valorização funcional de profissionais técnicos, como psicólogos, professores e assistentes sociais (Human Rights in Chilean Prisons, 2023). Além disso, foram formalizados programas interministeriais destinados ao fortalecimento da atenção à saúde no sistema prisional, com participação articulada dos Ministérios da Justiça, Saúde, Desenvolvimento Social e Educação (CABEI, 2023; UNODC, 2011).

À luz dessas experiências, parece pertinente defender uma agenda de valorização técnica no SERNAP, baseada em critérios claros de reconhecimento, progressão e cooperação interministerial. Apenas com a integração efetiva de competências técnicas será possível transformar o sistema prisional em um espaço de reintegração real, e não apenas de contenção formal.

4.2 Fragmentação ministerial e descontinuidade de políticas de valorização

A desvalorização institucional das funções técnicas no SERNAP não decorre apenas de falhas internas ao sistema; inscreve-se também em uma lógica mais ampla de fragmentação interministerial. Os Ministérios da Justiça, da Saúde e da Educação, embora compartilhem responsabilidades no espaço prisional, operam de forma desconectada, sem sinergia normativa ou articulação es-

trutural. Essa compartimentalização compromete a coerência das políticas públicas e perpetua a invisibilidade funcional de guardas penitenciários com formação técnica, que, mesmo exercendo funções educativas ou sanitárias, não são formalmente reconhecidos nos quadros funcionais setoriais. Como advertiu Lima (1984, p. 270–271), estruturas marcadas por “duplicidade de funções e dupla subordinação” tendem à confusão de prioridades, à omissão de responsabilidades e à paralisação de iniciativas – sintomas observáveis na realidade institucional do SERNAP.

O Decreto n.º 32/2023, ao reformular o Regulamento do EGFAE, reforça nos artigos 27.º e 46.º a necessidade de coerência entre as funções efetivamente desempenhadas e os quadros funcionais, condicionando a criação ou reestruturação de carreiras e qualificadores profissionais a uma proposta fundamentada do setor interessado, com parecer do órgão central competente. No entanto, no âmbito do SERNAP, tal exigência permanece sem concretização, apesar da atuação comprovada de agentes penitenciários em áreas como saúde e educação. Até o momento, não se identifica qualquer iniciativa interministerial que reconheça formalmente essas competências, o que, como observam Anli, Da Cruz e De Oliveira (2020, p. 1090), evidencia a ausência de uma política nacional que abranja o sistema prisional e defina diretrizes claras para a atuação técnica nesses domínios – realidade verificável tanto no setor da saúde quanto no da educação.

O percurso histórico reforça essa descontinuidade. O Decreto-Lei n.º 26.643, de 1936, ainda no período colonial, previa um sistema prisional dotado de escolas, hospitais e profissionais especializados, reconhecendo, já naquela época, a complexidade das funções desempenhadas nesse espaço. Contudo, esse reconhecimento institucional não se consolidou ao longo das reformas administrativas ou legais subsequentes, voltadas à reorganização do sistema prisional e da administração pública, muitas das quais ficaram marcadas por sua incompletude. Para Boaventura de Sousa Santos (2002), estruturas estatais compartimentalizadas tendem a formar “ilhas de racionalidade”, nas quais cada setor atua isoladamente diante de problemas que exigem respostas integradas.

O histórico recente também evidencia a fragilidade da valorização técnica. Um episódio paradigmático dessa descontinuidade ocorreu com a reforma de 2013. O Conselho de Ministros previu, no n.º 4 do artigo 76 do Decreto n.º 64/2013, o pagamento de um subsídio de docência aos guardas penitenciários que exercessem atividade docente nos estabelecimentos de ensino do SERNAP, como forma de compensação pelo esforço intelectual associado a essa função. O benefício foi regulamentado por despacho conjunto da Ministra da Justiça e do Ministro das Finanças, de 14 de julho de 2014, que fixou o abono em 25% sobre o vencimento base, sendo operacionalizado pela Circular n.º 02/GAB-DNCP/2014. A aplicação efetiva ocorreu entre 2018 e 2021. Entretanto, com a promulgação da Lei n.º 5/2022, que instituiu a Tabela Salarial Única (TSU) no âmbito da reforma da política remuneratória da função pública, o referido subsídio foi revogado sem a introdução de qualquer medida compensatória – evidenciando, mais uma vez, a fragilidade dos mecanismos de valorização funcional no interior do sistema prisional.

A supressão do subsídio sem previsão de substituto contraria o princípio constitucional da não retroatividade prejudicial (art. 57 da Constituição), além de afetar negativamente a confiança dos profissionais e a segurança jurídica das medidas de incentivo. De forma ainda mais silenciosa, observa-se a ausência de valorização específica para guardas penitenciários com formação técnica em saúde, cujas atividades – apesar de essenciais – nunca foram acompanhadas de reconhecimento funcional ou compensações específicas, revelando um tratamento desigual em relação aos que se beneficiaram do subsídio de docência.

A Resolução n.º 65/2002, que estabelece a Política Prisional, já reconhecia a importância da articulação entre os Ministérios da Justiça, Saúde, Educação e Trabalho. No entanto, mais de duas décadas depois, essa diretriz ainda não se materializou em ações concretas. Guardas com formação técnica continuam em uma posição ambígua: não são formalmente integrados como técnicos, nem plenamente reconhecidos como guardas pelos colegas operacionais.

Em 2017, Cremilde Anli, à época já como diretora em exercício do Serviço de Cuidados Sanitários do SERNAP, apontou a escassez de recursos, de políticas públicas específicas e de estrutura funcional para a saúde penitenciária. Como alternativas, sugeriu a criação de um sistema próprio de saúde prisional, formação técnica especializada e reestruturação organizacional – propostas que até o momento não encontraram acolhimento efetivo. Como salienta Boaventura de Sousa Santos (2002), a negação do reconhecimento institucional implica a exclusão simbólica de quem exerce tais funções.

Por contraste, modelos internacionais demonstram que é possível – e necessário – construir políticas de valorização técnica por meio de articulação interministerial. No Brasil, a experiência do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), instituído pela Portaria Interministerial n.º 1.777/2003, de 9 de setembro de 2003, articula Justiça e Saúde. A iniciativa “Educando para a Liberdade”, lançada pela UNESCO (2006), conecta os setores da Justiça e da Educação em programas de reinserção. Em Portugal, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) coordena equipes multidisciplinares, com profissionais oriundos de diferentes ministérios, assegurando continuidade assistencial e reconhecimento funcional nas unidades prisionais.

Essas experiências sustentam uma proposição clara: a valorização das competências técnicas no sistema penitenciário moçambicano requer uma reconfiguração institucional alicerçada em três eixos fundamentais: carreiras híbridas, credenciação interministerial e estruturas permanentes de cooperação funcional. Sem essa convergência, o SERNAP permanecerá num espaço de ambivalência entre a expectativa e a precariedade, reiterando o paradoxo de exigir qualificação sem garantir reconhecimento correspondente.

4.3 Caminhos para o reconhecimento institucional: uma abordagem de desenvolvimento organizacional

Superar a distância entre qualificação profissional e reconhecimento funcional no SERNAP requer mais do que reformas pontuais ou decretos de boa intenção. Implica um deslocamento paradigmático – uma transformação crítica e consciente da cultura institucional, sustentada por uma abordagem de Desenvolvimento Organizacional (DO). Este conceito, conforme delineado por Stoner, Freeman e Gilbert Jr. (1996, p. 461), corresponde a um processo contínuo, estruturado e orientado pela liderança estratégica institucional, com o objetivo de aperfeiçoar práticas, ajustar estruturas e fortalecer o compromisso com a missão do serviço público.

No contexto do SERNAP, onde o silêncio administrativo frequentemente prevalece sobre a valorização do saber técnico, a ausência de reconhecimento funcional não resulta apenas de lacunas normativas, mas evidencia um bloqueio simbólico persistente. O Diploma Ministerial n.º 69/2023, que aprova o Código de Ética e Conduta da corporação, consagra, no artigo 14.º, o princípio da competência e do profissionalismo, recomendando uma atuação pautada no rigor e na melhoria contínua. Contudo, tal diretriz permanece, em grande parte, abstrata, à medida que carece de mecanismos efetivos de avaliação, progressão e valorização das competências especializadas.

Nesse cenário, não surpreende que o legislador recorra ao termo “contratação” ao se referir à atuação de técnicos externos no sistema prisional. A escolha lexical sugere o reconhecimento de que determinadas funções requerem não apenas qualificação específica, mas também compensação proporcional. Tal como previsto no artigo 11 do Decreto n.º 7/2006, a contratação de profissionais de saúde, assim como a de docentes pelo Ministério da Educação (art. 46.º do CEP, 2019), reforça que a docência e a assistência sanitária no contexto penitenciário devem ser reconhecidas como funções técnicas legítimas, dignas de valorização formal e retribuição adequada.

Essa ausência de reconhecimento não é neutra em seus efeitos. Como apontam Stoner, Freeman e Gilbert Jr. (1996), a falta de valorização funcional pode comprometer a motivação e o aproveitamento do capital humano disponível. Dolfior *et al.* (2016, p. 134) observam que o reconhecimento institucional vai além do simbolismo: contribui diretamente para o fortalecimento do compromisso coletivo. Profissionais tendem a se engajar com maior consistência quando suas competências são reconhecidas e percebidas como relevantes para os objetivos da instituição.

À luz dessas considerações, torna-se pertinente considerar a construção de uma estratégia de valorização técnica fundamentada em quatro pilares estruturantes:

a) Dispositivos normativos internos – A regulamentação das funções técnicas já exercidas, como docência e assistência sanitária, pode favorecer maior clareza funcional e promover justiça organizacional. A experiência do subsídio de docência, previsto no artigo 76.º, n.º 4, do Decreto n.º 64/2013, constitui um precedente relevante, passível de reinterpretação à luz das atuais políticas e diretrizes salariais no âmbito da TSU. Adicionalmente, o artigo 4.º do Diploma Ministerial n.º 130/2002 e o artigo 474.º do Diploma Ministerial n.º 159/2014 oferecem respaldo normativo para uma estrutura funcional mais integrada na educação prisional, ao estabelecerem que esses estabelecimentos devem ser regulados por normativos próprios – uma realidade igualmente aplicável ao setor da saúde.

b) Critérios técnicos na progressão funcional – Incorporar o mérito técnico aos modelos de ascensão não significa anular a antiguidade, mas promover um equilíbrio que valorize igualmente a competência especializada, fortalecendo o senso de justiça e a motivação institucional.

c) Cooperação interministerial – O fortalecimento de protocolos de colaboração entre os Ministérios da Justiça, da Saúde e da Educação pode ampliar a eficácia e a legitimidade das funções técnicas por meio de comissões conjuntas, intercâmbios técnicos e processos de credenciação recíproca.

d) Transformação da cultura organizacional – Para além das reformas legais, é necessário fomentar uma cultura institucional que valorize a pluralidade de saberes, estimule a inovação e reconheça o mérito como elemento estruturante do cotidiano organizacional. Como destaca Chiavenato (2009), a motivação e o desempenho estão diretamente ligados à percepção de valorização e ao pertencimento institucional.

Dentro dessa perspectiva, Moçambique tem a oportunidade de reconfigurar sua administração penitenciária a partir de bases mais inclusivas, técnicas e humanas. As funções de saúde e educação no contexto prisional não devem ser compreendidas como complementares ou acessórias, mas como componentes centrais da missão de reintegração social. Valorizar tecnicamente os profissionais que atuam nessas áreas não constitui um privilégio, mas uma escolha estratégica, capaz de tornar o sistema prisional mais justo, eficiente e coerente com sua função social.

Considerações Finais

A valorização das competências técnicas no SERNAP não constitui apenas um gesto de justiça organizacional: configura-se como condição estruturante para a eficácia institucional e para a humanização progressiva do sistema prisional moçambicano. A dissociação persistente entre a qualificação adquirida e o reconhecimento funcional não resulta apenas de normativos desatualizados, mas também é expressão de uma cultura institucional que ainda resiste a integrar, de modo articulado e sistêmico, os saberes da saúde, da educação e da justiça como pilares indissociáveis da política penitenciária.

A análise empreendida neste estudo evidencia que o reconhecimento funcional das competências técnicas requer mais do que dispositivos normativos bem-intencionados: exige uma arquitetura institucional coerente, baseada em critérios justos, processos claros e sinergias interministeriais consistentes. O mérito técnico,

nesse contexto, não pode mais figurar como exceção episódica, mas como princípio transversal da progressão funcional e do reconhecimento profissional no setor público.

Mesmo que pontualmente, alguns marcos legais apontam para essa possibilidade de reconstrução institucional. O Decreto n.º 7/2006 – ainda que posteriormente revogado – atribuía ao Departamento de Assistência Sanitária a prerrogativa de propor a contratação de profissionais de saúde. De forma análoga, o artigo 46.º do Código de Execução das Penas (2019) legitima a atuação docente no espaço prisional, seja por professores do Ministério da Educação, seja – subsidiariamente – por guardas penitenciários devidamente habilitados. Tais normativos, embora limitados em sua eficácia, revelam o potencial de consolidação de um estatuto técnico para os profissionais do sistema penitenciário.

Contudo, a Lei n.º 5/2022, ao instituir a Tabela Salarial Única (TSU), revogou o subsídio de docência previsto no Decreto n.º 64/2013 sem oferecer qualquer compensação funcional. Essa ruptura normativa escancara as fragilidades de um modelo que ainda falha em reconhecer a singularidade das funções técnicas em contexto prisional, submetendo o saber especializado a um enquadramento genérico que não reflete sua complexidade e seu impacto social.

Soma-se a isso a assimetria nos critérios de ingresso. Ao exigir a 12.ª classe para a entrada na escala básica, o SERNAP impõe um requisito mais elevado do que outros setores, como a Saúde e a Educação. A correção dessa distorção não é apenas desejável – é coerente com os princípios de isonomia e de justiça administrativa consagrados no Decreto n.º 64/98.

Neste horizonte, propõe-se um conjunto integrado de políticas públicas que se sustentem sobre quatro pilares fundamentais:

- Abonos motivacionais diferenciados, definidos segundo os riscos e responsabilidades funcionais, à luz dos suplementos da TSU;

- Planos de carreira híbridos, que combinem senioridade com mérito técnico, oferecendo percursos de progressão funcional baseados na especialização;
- Credenciação interministerial, assegurando que os guardas com formação técnica sejam reconhecidos como agentes plenos nas redes de saúde, educação e justiça;
- Revisão dos mecanismos de ingresso e ascensão funcional, garantindo proporcionalidade entre a exigência formativa e a retribuição institucional.

Reconhecer que a saúde e a educação no contexto prisional não são meros serviços de apoio, mas expressões de direitos fundamentais, é reconhecer, igualmente, que as funções técnicas não podem ser tratadas como exceções improvisadas. Elas constituem o coração pulsante de qualquer projeto de reintegração social digno desse nome.

Por fim, impõe-se uma advertência de ordem epistemológica: a reflexão teórico-normativa aqui conduzida precisa ser complementada por investigações empíricas sistemáticas, que incluam a escuta dos profissionais atuantes, a análise de dados funcionais e a avaliação dos impactos organizacionais das políticas (ou da ausência delas). Estudos de caso, pesquisas etnográficas e comparações internacionais são caminhos possíveis para aprofundar o diagnóstico e afinar a intervenção.

A administração penitenciária, se verdadeiramente comprometida com a justiça e com a reconstrução social, deve tornar-se capaz de reconhecer, valorizar e proteger aqueles que, com saber e dedicação, fazem da prisão um lugar onde a dignidade, mesmo em condições adversas, ainda pode ser preservada. A valorização das competências técnicas no SERNAP, nesse sentido, transcende o plano corporativo: afirma-se como compromisso ético com o futuro institucional do Estado moçambicano.

Referências Bibliográficas

ANLI, Cremilde M. **Tuberculose nos estabelecimentos penitenciários em Moçambique**. Maputo: Serviço Nacional Penitenciário, 2017. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/494324818/1-AnliCremilde-TuberculosenosEstabelecimentosPenitenciariosemMocambique-Plenaria6>. Acesso em: 14 maio 2025.

ANLI, Cremilde; DA CRUZ, Marly Marques; DE OLIVEIRA, Luisa Gonçalves Dutra. **A atenção à saúde dos reclusos em Maputo: é viável avaliar?** Rio de Janeiro, v. 44, n. 127, out.-dez. 2020, p. 1079-1092.

ARAÚJO, Iara Soares de. **A “invisibilidade social” dos trabalhadores terceirizados no serviço público: um estudo com foco nos serventes de limpeza**. 2021. 112 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Montes Claros, 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2016.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público: uma perspectiva da vivência docente no contexto curso**. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010. p. 29-48.

BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Justiça. Portaria Interministerial nº 1.777, de 9 de setembro de 2003. **Aprova o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 set. 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Ação de Cidadania**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/presos-e-egressos/saude/acao-de-cidadania>. Acesso em: 20 maio 2025.

CABEI. BCIE y **Argentina formalizan programa para mejorar la atención a la salud en centros penitenciarios y unidades de frontera**. 2023. Disponível em: <https://www.bcie.org/en/news-and-media/news/article/bcie-y-argentina-formalizan-programa-para-mejorar-la-atencion-a-la-salud-en-centros-penitenciarios-y-unidades-de-frontera>. Acesso em: 14 maio 2025.

CANADA. Correctional Service Canada. **Health Services Careers**. Ottawa: Government of Canada, 2023. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/correctional-service/services/you-csc/working-csc/health-services-recruitment.html>. Acesso em: 14 maio 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

DALFIOR, Eduardo Tonole; LIMA, Rita de Cássia Duarte; CONTARATO, Priscilla Caran; ANDRADE, Maria Angélica Carvalho. **Análise do processo de implementação de políticas de saúde: um estudo de caso baseado no enfoque da política institucional**. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 40, n. 111, p. 128-139, out./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201611110>. Acesso em: 20 maio 2025.

GATTI, Bernadete A. **Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 42, n. 145, p. 88-111, jan./abr. 2012.

HATHAZY, Paul. **Remaking the prisons of the market democracies: new experts, old guards and politics in the carceral fields of Argentina and Chile**. Crime, Law and Social Change, v. 65, n. 1, p. 3-31, 2016.

HUMAN RIGHTS IN CHILEAN PRISONS. Advances and Pending Challenges. Springer, 2023. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s41134-023-00276-x>. Acesso em: 20 maio 2025.

LIMA, Maria Lúcia Alves. **O serviço de enfermagem na estrutura orgânica do hospital**. Revista Gaúcha de Enfermagem, Porto Alegre, v. 5, n. 2, jul. 1984.

LUHMANN, Niklas. **A nova teoria dos sistemas**. Clarissa Eckert Baeta Neves e Eva Machado Barbosa Samios (org.); tradução de Eva Machado Barbosa Samios. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Goethe-Institut/ICBA, 1997.

MARTÍN-SOLBES, Víctor Manuel; AÑAÑOS, Fanny T.; MOLINA-FERNÁNDEZ, Elvira; BURGOS-JIMÉNEZ, Rubén J. **The professional dimension in Spanish prison socio-educational action**. Education Sciences, Basel, v. 11, n. 10, art. 585, p. 1-13, 27 set. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Valorização profissional sob a perspectiva dos policiais do Estado do Rio de Janeiro**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 611-620, mar. 2013.

MINTZBERG, Henry. **Estrutura e dinâmica das organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Decreto n.º 32/2023, de 8 de junho. **Atualiza o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, alterando diversos artigos**. *Boletim da República: publicação oficial da República de Moçambique*, I Série, n. 110, suplemento, 8 jun. 2023.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos. Diploma Ministerial n.º 69/2023, de 1 de junho.

Aprova o Código de Ética e Conduta do Serviço Nacional Penitenciário. *Boletim da República: publicação oficial da República de Moçambique*, I Série, n. 105, 1 jun. 2023.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República. Lei n.º 5/2022, de 14 de fevereiro. **Define as regras e os critérios para a fixação da remuneração dos servidores públicos e aprova a Tabela Salarial Única (TSU).** *Boletim da República*, I Série, n. 30, 14 fev. 2022.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República. Lei n.º 4/2022, de 11 de fevereiro. **Aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) e revoga a Lei n.º 10/2017, de 1 de agosto.** *Boletim da República: publicação oficial da República de Moçambique*, I Série, n. 29, p. 216–228, 11 fev. 2022.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República. Lei n.º 26/2019, de 27 de dezembro. **Aprova o Código de Execução das Penas.** *Boletim da República*, I Série, n. 250, 27 dez. 2019.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique, de 12 de junho de 2018.** *Boletim da República*, Maputo, I Série, n. 115.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Justiça. Diploma Ministerial n.º 159/2014, de 29 de setembro. **Aprova o Regulamento Interno do Serviço Nacional Penitenciário.** *Boletim da República*, I Série, n.º 78 (2.º Suplemento), 29 set. 2014.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Justiça; Ministério das Finanças. **Despacho conjunto, de 14 de julho de 2014.** Fixa o abono de 25% sobre o vencimento base correspondente à patente ou posto do Guarda Penitenciário.

MOÇAMBIQUE. Direção Nacional da Contabilidade Pública. **Circular n.º 02/GAB-DNCP/2014, de 15 de agosto.** Estabelece os critérios, procedimentos e parâmetros para o pagamento do abono previsto no despacho conjunto de 14 de julho de 2014.

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Decreto n.º 64/2013, de 6 de dezembro. **Aprova o Estatuto do Pessoal do Serviço Nacional Penitenciário com funções de Guarda Penitenciária.** *Boletim da República*, I Série, n.º 98, p. 987–1001, 6 dez. 2013.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República. **Lei n.º 3/2013, de 21 de fevereiro. Cria o Serviço Nacional Penitenciário (SERNAP).** *Boletim da República*, I Série, 21 fev. 2013.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 7/2006, de 17 de maio. **Cria o Serviço Nacional das Prisões.** *Boletim da República*, I Série, n. 20, 17 maio 2006.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República.** República de Moçambique: *Boletim da República*, I Série, n. 98, 22 dez. [2004]. Disponível em: <https://www.pgr.gov.mz/por/Documentacao/Legislacao/Constituicao-da-Republica>. Acesso em: 20 maio 2025.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Regras de Nelson Mandela:** Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros. Resolução n.º 70/175, adotada pela Assembleia Geral em 17 de dezembro de 2015.

PORTUGAL. DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO E SERVIÇOS PRISIONAIS. **Formação profissional.** 2024c. Disponível em: <https://dgrsp.justica.gov.pt/Justi%C3%A7a-de-adultos/Penas-e-medidas-privativas-de-liberdade/Atividades-desenvolvidas-em-contexto-prisional/Forma%C3%A7%C3%A3o-profissional>. Acesso em: 20 maio 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pelo direito à interpretação.** Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SCHIKMANN, Rosane. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (org.). **Gestão de pessoas:** bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010. p. 9-28.

SILVA, Anielson Barbosa da; BISPO, Ana Carolina Kruta de Araújo; AYRES, Simone Maia Pimenta Martins. **Desenvolvimento de carreiras por competências**. Brasília: ENAP, 2019. 105 p. (Coleção Gestão Pública). ISBN 978-85-256-0119-3.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward; GILBERT Jr., Daniel R. **Administración**. 6. ed. Trad. Pilar Mascaró Sacristán. Naucalpan de Juárez, México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1996. ISBN 968-880-685-4.

UNESCO. **Educando para a liberdade**: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149515_por. Acesso em: 20 maio 2025.

UNODC. Final UNODC Report – **Argentina Health SPF Assessment**, July 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Prision_Settings/UNODC_report_Argentina_Health_SPF_assessment_July_2011.pdf. Acesso em: 14 maio 2025.

WELKOMEK, D.; MANCINI, S. **Prisons in Argentina and Challenges of Human Rights**. Springer, 2023. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-41253-0_8. Acesso em: 14 maio 2025.