

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

GUILHERME RODRIGUES DA SILVA

**A participação social na execução penal e nas políticas públicas penais:
desafios, resistências e superações dos Conselhos da Comunidade**

FRANCA

2025

GUILHERME RODRIGUES DA SILVA

**A participação social na execução penal e nas políticas públicas penais:
desafios, resistências e superações dos Conselhos da Comunidade**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges

FRANCA

2025

Ficha catalográfica

S586p

Silva, Guilherme Rodrigues da

A participação social na execução penal e nas políticas públicas penais : desafios, resistências e superações dos Conselhos da Comunidade / Guilherme Rodrigues da Silva. -- Franca, 2025
188 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Paulo César Corrêa Borges

1. Direitos Humanos. 2. Hiperencarceramento. 3. Execução penal.
4. Políticas públicas penais. 5. Conselho da Comunidade. I. Título.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Produção de conhecimento crítico sobre a execução penal, fortalecendo a participação social e os Direitos Humanos, com valorização dos Conselhos da Comunidade e promoção de políticas públicas democráticas e humanizadas voltadas à redução da violência institucional.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

Production of critical knowledge on penal execution, strengthening social participation and Human Rights, valuing Community Councils, and promoting democratic and humanized public policies aimed at reducing institutional violence.

**A participação social na execução penal e nas políticas públicas penais:
desafios, resistências e superações dos Conselhos da Comunidade**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito
para a obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração:
Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.**

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges

1ª Examinador: _____
Prof. Dr. David Sánchez Rubio

2ª Examinador: _____
Prof. Dr. Hederme Marques Coelho

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CADH - Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CCA - Corrections Corporation of America
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPP - Conselho Nacional de Política Penitenciária
CONSEG - Conferência Nacional de Segurança Pública
CortelDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPI – Comissão parlamentar de Inquérito
DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional
DMF - Departamento de Monitoramento e Fiscalização
DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Homem
ESPEN - Escola Nacional de Serviços Penais
FECCAPEN/RS - Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul
FECCOMP – Federação Estadual dos Conselhos da Comunidade do Paraná
FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional
GMF - Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistema Carcerário e Socioeducativo
ICPR - Institute for Crime & Justice Policy Research
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LabGEPEN - Laboratório de Gestão de Políticas Penais
LEP – Lei de Execução penal
MJ – Ministério da Justiça
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONU - Organização das Nações Unidas
PNPS - Política Nacional de Participação Social
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRWORA - Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
SAP – Secretária de Administração Penitenciária
SENAPPEN - Secretaria Nacional de Políticas Penais
STF – Supremo Tribunal Federal
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
WPPL - World Prison Population List

AGRADECIMENTOS

O exercício da advocacia, especialmente na área penal – na qual me especializei – sempre se apresentou com certo esvaziamento diante do descompasso entre o discurso jurídico e a realidade cotidiana do sistema de justiça criminal. As paixões da profissão, entretanto, continuam intensas, e os vazios que me inquietavam criticamente imploravam pela busca de explicações.

Foi na Ordem dos Advogados do Brasil que encontrei não apenas instrumentos para crescer a minha trajetória profissional, mas também o espaço para atuar de forma altruísta às causas de impacto e relevância social, sobretudo nas comissões temáticas de Direitos Humanos, Penal e Execução Penal, nas quais dividi trabalhos e projetos com colegas engajados socialmente, despidos de preconceitos e destemidos. A este tempo, tive os primeiros contatos com a realidade do sistema prisional e suas injustiças manifestas, experiência que aguçou sobremaneira a vontade de refinamento crítico, mas já me conscientizava que o problema prisional não se restringia aos muros da prisão, um salto significativo de compreensão.

Ao longo dessa experiência prática – anterior ao ingresso no universo acadêmico – pude amadurecer percepções que mais tarde se entrelaçariam com a teoria. Agradeço, com especial apreço, aos meus pares de comissão e aos diretores da entidade de classe que contribuíram enormemente para os desenvolvimentos dos trabalhos em prol da cidadania. Igualmente, o meu reconhecimento à inúmeros representantes do poder público que, com seriedade e inclinação, comprometeram-se com as pautas, algo raro na burocracia.

O convívio diário e o apoio de colegas de escritório, muitos deles ativos na academia, foi fundamental nesse percurso. As reflexões e debates críticos instigantes, além da excelência dos trabalhos, animaram as minhas intenções de retornar aos bancos da universidade. Em nome do Professor incentivador, parceiro e amigo Alamiro Velludo Salvador Netto, agradeço a todos (as) os (as) brilhantes colegas que compartilharam e compartilham comigo esse rico ambiente.

Ingresso no curso de especialização em Ciências Criminais da USP, tive o privilégio de conectar os meus pensamentos com os aportes teóricos aprendidos e preencher parte significativa das lacunas existentes. Agradeço todos(as) os (as) professores (as) que dividiram os seus conhecimentos, em especial o Professor Eduardo Saad-Diniz, grande incentivador da pesquisa acadêmica de excelência e responsável por me abrir as portas à criminologia crítica, ampliando meus horizontes intelectuais e consolidando o meu interesse pela pesquisa.

Neste íterim, ocupei a cadeira da OAB no Conselho da Comunidade da comarca de Ribeirão Preto, com a missão de reativar e fortalecer o órgão da execução penal - inclusive a fiscalização prisional -, função exercida ao lado de pessoas muito especiais. Em que pese não ser membro efetivo do Conselho, mas uma grande incentivadora, entusiasta e parceira, faço os agradecimentos ao grupo em nome da servidora da Secretaria de Administração Penitenciária, Aparecida de Fátima, assistente social e protagonista cativante da defesa social comunitária.

O conhecimento prático aliava-se ao teórico, e o aumento das respostas levavam à mais perguntas. A aprovação no programa de mestrado da UNESP representou um marco em minha trajetória, coroando anos de dedicação e estudo. A conciliação de uma multiplicidade de tarefas na advocacia, na docência, no Conselho e na pesquisa revelou-se um desafio de grande monta, ao tempo de uma experiência

profundamente transformadora. A sensação de superação e amadurecimento intelectual é, sem dúvida, motivo de grande satisfação.

No íterim deste processo tive a honra de realizar um estágio acadêmico na Universidade de Sevilha, na Espanha, sob orientação do Professor David Sánchez Rubio, a quem agradeço a calorosa acolhida sevilhana, somada à sua excelência acadêmica e sensibilidade no trato humano. O contato com outras experiências culturais e institucionais foi deveras enriquecedor, e muito contribuiu para o meu amadurecimento pessoal e acadêmico. Agradeço, também, aos amigos que revi e fiz nessa caminhada, em especial Ricardo e Luiza.

Todo este processo, todavia, foi marcado pelo exercício de alta introspecção, mas equivoca-se quem pensa que o faz sozinho. Essa travessia não seria possível sem o incondicional apoio de pessoas fundamentais em minha vida. À minha amada esposa, Amanda, agradeço a compreensão das minhas ausências, paciência e incentivo diário.

Aos meus pais, Carlos e Rita, exemplos de superação, agradeço a insistência e esforços para oferecer bases sólidas fundadas em valores como educação e afeto. Às minhas irmãs, Carla e Vanessa, assim como aos meus sobrinhos Arthur, Isabella e Rafaela, minha gratidão e carinho permanentes. Aos amigos(as) que souberam compreender minhas ausências, e aos colegas de pós-graduação com os quais compartilhei as vivências da universidade, deixo um sincero agradecimento e votos de reencontros renovados.

Por fim, registro minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Dr. Paulo César Correa Borges, por sua confiança, apoio e generosidade acadêmica e humana, inclusive na qualidade de mentor de minha experiência internacional.

“Do rio que tudo arrasta se diz que
é violento. Mas ninguém diz violentas as
margens que o comprimem”.

Bertold Brecht

SILVA, Guilherme Rodrigues da. **A participação social na execução penal e nas políticas públicas penais: desafios, resistências e superações dos Conselhos da Comunidade**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2025.

RESUMO

A pesquisa examina um dos principais fenômenos do controle social no capitalismo, a privação de liberdade e o aumento exponencial de novos métodos de vigilância pelo Estado Penal, em especial o hiperencarceramento concebido como projeto político neoliberal associado à gestão racializada da pobreza e cuja realidade periférica ganha contornos ainda mais perversos. O Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo e, neste contexto, o Estado de São Paulo, com o maior parque penitenciário e população privada de liberdade do país, são ambientes marcadamente mimetizados por técnicas estrangeiras inconciliáveis, e pelo aprofundamento das violências estruturais herdadas do escravismo e patrimonialismo secular, resultando na violação sistemática de Direitos Fundamentais e alvos de sistemas protetivos internacionais, a à exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Partindo da premissa que o fenômeno não reflete diretamente a criminalidade, mas o desmonte do Estado do bem-estar e das políticas sociais, assim como da mercantilização da segurança e manutenção de privilégios às elites, o estudo analisa o potencial democratizante da sociedade civil, por meio do Conselho da Comunidade, na execução penal - incluindo a fiscalização das prisões -, e nas políticas públicas penais, aspirando a salvaguarda de Direitos Humanos na perspectiva pré-violatória. Adotou-se uma metodologia mista, baseada na revisão bibliográfica interdisciplinar (caráter crítico), documental e etnográfica mediante a observação do autor na condição de conselheiro. Concluiu-se que os novos métodos de controle social do projeto neoliberal são incompatíveis com a efetividades dos Direitos Humanos, e que os Conselhos da Comunidade se consolidam como espaços potenciais de participação social e de mitigação da violência institucional, desde que superadas as suas resistências pelo poder público, sobretudo visando o trabalho articulado, e as dificuldades normativas e operacionais, com vistas à democratização do controle social penal.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Hiperencarceramento; Execução penal; Políticas públicas penais; Conselho da Comunidade.

SILVA, Guilherme Rodrigues da. **Social participation in criminal enforcement and penal public policies: challenges, resistances and advances of the Community Councils**. 2025. Thesis (Master's in Law) – Faculty of Human and Social Sciences, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Franca, 2025.

ABSTRACT

This research investigates one of the central mechanisms of social control under capitalism: the deprivation of liberty and the exponential growth of new surveillance methods implemented by the penal state. Particular focus is given to hyperincarceration, understood as a neoliberal political project linked to the racialized management of poverty, with especially severe consequences in peripheral contexts. Brazil currently has the third-largest prison population in the world. Within this national scenario, the State of São Paulo—home to the country’s most extensive prison infrastructure and the largest incarcerated population—serves as a case study shaped by the adoption of incongruous foreign techniques and the intensification of structural violence rooted in slavery and enduring patrimonialism. This context has resulted in systematic violations of fundamental rights and drawn the attention of international human rights protection systems, such as the Inter-American Court of Human Rights. The study is grounded in the premise that hyperincarceration is not a direct consequence of rising criminality, but rather a result of the dismantling of the welfare state, the erosion of social policies, the commodification of security, and the protection of elite privileges. In response, the research explores the democratizing potential of civil society through the role of the *Conselho da Comunidade* (Community Council) in penal execution—including prison monitoring—and in shaping penal public policy, with a focus on the pre-violative protection of human rights. A mixed-methods approach was employed, combining critical interdisciplinary literature review, documentary analysis, and ethnographic observation conducted by the author in the capacity of council member. The findings indicate that the new neoliberal mechanisms of social control are fundamentally incompatible with the realization of human rights. However, Community Councils represent promising spaces for social participation and the mitigation of institutional violence, provided that public resistance is addressed, inter-institutional coordination is strengthened, and normative and operational barriers are overcome in the pursuit of democratizing penal social control.

Keywords: Human Rights; Hyperincarceration; Penal Execution; Penal Public Policies; Community Council.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A GENESE E O DESENVOLVIMENTO DO ENCARCERAMENTO MODERNO	18
1.1 Perspectivas dos países centrais	19
1.1.1 Europa continental	19
1.1.2 Estados Unidos da América	26
1.1.2.1 A invenção carcerária estadunidense: o sistema penitenciário	29
1.1.3 Similaridades entre o velho e do novo continente	36
1.2 Perspectiva periférica	38
1.2.1 Hipótese penitenciária nacional	39
1.2.3 A locomotiva penitenciária nacional: o sistema prisional paulista	48
2 HIPERINFLAÇÃO PENAL EM TEMPOS DE RACIONALIDADE NEOLIBERAL	56
2.1 Racionalidade neoliberal	56
2.2 O declínio do Estado Caritativo: Workfare	61
2.3 Estado penal	66
2.4 Giro punitivo	70
2.5 Engrenagens do Estado penal	74
2.5.1 Instrumentalidade racial e confinamento forçado	74
2.5.2 O controle empreendedor do crime	77
2.6 Política da punição “Made in USA”	81
2.7 A perspectiva brasileira do Estado penal: perpetuação da exclusão e neutralização	86
3 HIPERENCARCERAMENTO E DIREITOS HUMANOS	90

3.1 Conceito de Hiperencarceramento	90
3.2 Mapa-múndi do encarceramento em 2024	93
3.3 O paradoxo estadunidense: a liberdade que mais prende no mundo	95
3.4 Resistência e naturalização ao hiperencarceramento	97
3.5 Implicações do fenômeno	100
3.5.1 Altos custos financeiros	100
3.5.2 Complexo Industrial - Prisional	102
3.5.3 Imposto carcerário	104
3.5.4 Superlotação carcerária	105
3.5.5 Indiretas	109
3.6 O sistema penitenciário brasileiro na mira do Sistema Interamericano de Direitos Humanos	109
3.6.1 A proteção internacional de Direitos Humanos às pessoas privadas de liberdade	109
3.6.2 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as medidas de urgência	111
3.6.3 O paradigmático “supercaso” brasileiro	113
3.6.4 Estado de Coisas Inconstitucional: ADPF 347	115
3.6.5 Plano “Pena Justa”	120
4 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA EXECUÇÃO CRIMINAL	121
4.1 A comunidade como mecanismo pré-violatório de Direitos Humanos	121
4.2 Participação social nas políticas públicas	129
4.3 Participação social no campo das políticas penais	133
4.4 Órgãos da sociedade civil previstos na execução penal	139
4.5 O Conselho da Comunidade	143
4.5.1 Contexto histórico	143

4.5.2 O Conselho da Comunidade segundo a LEP	149
4.5.3 O Conselho da Comunidade com verniz constitucional	151
4.5.4 O A situação dos Conselhos da Comunidade no Brasil	159
4.5.5 Notas de campo de um conselheiro da comunidade	165
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
REFERÊNCIAS	179

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do sistema capitalista consolidou, ao longo da modernidade, uma lógica particular de controle social fundada na punição por meio da privação de liberdade — medida em tempo e orientada aos imperativos da produção de mercadorias. Cerca de seis séculos depois, o encarceramento massivo de indivíduos previamente selecionados e socialmente determinados alcançou proporções inéditas, firmando-se como um dos grandes fenômenos globais na transição do século XX para o XXI. Trata-se de um período de acentuado punitivismo que, sob a racionalidade neoliberal, redefine o papel do Estado e tensiona, de modo sensível, a já fragilizada efetividade dos Direitos Humanos.

Neste contexto, enquanto os países centrais construíram seus modelos prisionais e mecanismos de restrição de liberdade a partir de experiências históricas próprias — muitas vezes por meio de inovações tecnológicas e institucionais voltadas ao disciplinamento de corpos —, nas periferias do capitalismo, marcadas por heranças coloniais e relações intensivas de exploração, como é o caso do Brasil, o sistema de controle penal foi conformado por meio da importação acrítica de políticas penais exógenas. Tais mecanismos, longe de promoverem inclusão ou justiça social, foram incorporados de forma a intensificar a exclusão de populações historicamente marginalizadas, aprofundando as desigualdades socioeconômicas e raciais.

O país atualmente ocupa a terceira posição no ranking das maiores populações carcerárias do mundo e mantém um sistema de justiça criminal marcado pelo elitismo, pela seletividade e pelo racismo. Contudo, pesquisas apontam que o aumento dos índices de aprisionamento não guarda relação direta com o aumento da criminalidade, como defendem os populistas penais e a grande mídia burguesa. Por isso, o trabalho parte de uma premissa crítica aprofundada por Loic Wacquant, um dos principais referenciais teóricos da pesquisa, de que o hiperencarceramento não é mero reflexo da criminalidade, mas projeto político neoliberal articulado ao desmantelamento de políticas sociais, mercantilização da segurança pública e gestão racializada da pobreza, em benefício do capital. Este diagnóstico, entretanto, demanda uma análise multifocal, desenvolvida na presente dissertação.

O capítulo um reconstitui a gênese histórica do cárcere moderno nas sociedades centrais (Europa e EUA) e suas adaptações periféricas. O aprisionamento emerge como uma espécie de redenção espiritual e técnica de disciplinamento pela

imposição da ética laboral. A sua imposição periférica, em estágios distintos do desenvolvimento do capital, aprofundou os vícios (violências, racialização, exclusão etc.), em razão da incompatibilidade socio, econômica e cultural. Foi analisada, portanto, a evolução deste símbolo máximo da modernidade penal, que resultou em dispositivo de gestão da pobreza e neutralização massiva de grupos e pessoas, revelando um processo civilizatório fundado na desigualdade e na necropolítica. O caso brasileiro, especialmente o sistema prisional paulista – detentor de cerca de um terço da população prisional nacional-, ilustra com dramaticidade o modelo periférico falido.

No capítulo dois, será demonstrada a simbiose entre o neoliberalismo e a expansão penal. Analisa-se a forma como a racionalidade mais atualizada do capital, de viés financeiro, passou a moldar todos os aspectos da vida nas sociedades complexas do mundo globalizado, promovendo uma intensa concentração de renda nas mãos de uma minoria e apropriando-se das estruturas estatais para atender a interesses privados e individualizados. Esse projeto, amplamente exitoso, gestado nos Estados Unidos, adaptado na Europa e posteriormente difundido em escala global, exigiu o desmonte progressivo de políticas públicas voltadas ao bem-estar coletivo, produzindo um cenário de desproteção social que afetou especialmente os estratos mais pauperizados da pirâmide social. A pesquisa examina, ainda, a reconfiguração penal do Estado — incluindo o contexto brasileiro — por meio de seus principais instrumentos e dispositivos, os quais operam como mecanismos de contenção das massas desprovidas de reconhecimento e acesso à cidadania plena, mediante a expansão sistemática do sistema de justiça criminal.

O terceiro tópico se detém no impacto do hiperencarceramento e sua relação disfuncional com os Direitos Humanos. Caracterizado pelo crescimento exponencial e desproporcional da população carcerária em todo o mundo, a análise concentrará os países capitalistas ocidentais, os quais, paradoxalmente, ampliam esforços para o aumento de seus parques industriais carcerários simultaneamente à defesa intransigente dos Direitos Humanos e dignidade humana, à exemplo dos EUA, que se destacam pela maior população carcerária do mundo e se autointitulam como guardiões da democracia. Serão apontadas as principais implicações do fenômeno e suas relações diretas e indiretas que reverberam em violações sistemáticas de Direitos Humanos. O Brasil novamente entra em cena como projeto penal e modelo penitenciário inidôneo, assistido e acompanhado internacionalmente por mecanismos

protetivos e pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em razão dos efeitos deletérios da superlotação do sistema e a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional de seu sistema penitenciário, assim como os esforços mais recentes visando a superação dessa situação desumana.

Por fim, no último e quarto capítulo, investiga-se uma resistência propositiva: a participação comunitária na execução e nas políticas públicas penais como instrumento democratizante e mecanismo pré-violatório de Direitos Humanos, capazes de desconstruir estigmas, fiscalizar o poder punitivo estatal e fomentar alternativas à lógica prisional. Previsto na Lei de Execução Penal, como um órgão local com funções executórias e fiscalizatórias, o Conselho da Comunidade sofreu com lacunas legislativas que auxiliaram na resistência de sua existência e manutenção, em especial pelo poder público. Neste sentido, aproximando-os dos demais conselhos representativos previstos na Constituição Federal de 1988, foram emoldurados e ganharam conteúdo normativo, ampliando-se as suas atribuições. De acordo com a mais recente pesquisa e mapeamento dos Conselhos pelo país, sua prática revela desafios que limitam a sua efetividade, contudo, o autor, que é um conselheiro da comunidade, apresenta a sua observação de campo, dividindo as suas experiências e superação de obstáculos.

Assim, a questão que se coloca à presente pesquisa é a seguinte: A participação social (sociedade civil), por meio do Conselho da Comunidade, tem a capacidade de interferir no Estado e auxiliar na modificação dos quadros dos ambientes prisionais e demais políticas públicas penais, com efeitos positivos à salvaguarda dos Direitos Humanos? A hipótese é de que não obstante a hermeticidade do sistema de justiça criminal e, sobretudo das prisões, a incursão da sociedade civil, até pelo seu ineditismo, é de fundamental importância para a quebra do monopólio estatal no controle social, abrindo caminhos minimamente democratizantes à punição e as melhorias das condições carcerárias, refletindo na melhora dos índices de Direitos Humanos em uma perspectiva pré-violatória.

O autor passou por um processo de evolução e maturação da pesquisa inicialmente concebida que é digno de nota. O projeto inicial, intitulado “A observação do cárcere pela sociedade civil organizada: os desafios e resistências aos Conselhos da Comunidade”, foi sensivelmente modificado. É que a perspectiva preambular de análise basicamente se restringiu às funções do Conselho subordinadas à Lei de Execução Penal (1984), com o grande foco no sistema prisional, entretanto, com o

desenvolvimento dos estudos foi possível constatar um abrandamento de suas atribuições, conforme a interpretação constitucional, que lhe projeta novas funções para além do sistema penitenciário, motivo pelo qual se entendeu pertinente a readequação do título para “A participação social na execução penal e nas políticas públicas penais: desafios e resistências aos Conselhos da Comunidade”. Ademais, frente aos novos elementos e cenários, amenizou discursos tidos por imutáveis, à exemplo da afirmação de que o poder público, em especial o judiciário, seria inerte à questão criminal. A pesquisa apontou resistências, é fato, mas também ações de ativistas estatais que se empenham em modificações e melhorias significativas.

A intenção do estudo de uma determinada amostragem de Conselhos da Comunidade no Estado de São Paulo objetivaria concluir pela baixa quantidade e qualidade de órgãos e, em consequência, a desconexão comunitária na execução e políticas públicas penais, assim como a forte resistência do judiciário paulista. Todavia, a falta de dados abertos e dificuldades em seus levantamentos, obrigou o autor a buscar outro caminho metodológico: a análise documental e mapeamento nacional do maior e mais qualificado levantamento já realizado no Brasil, pelo Conselho Nacional de Justiça em 2021, o qual apontou a região sudeste e o Estado de São Paulo com baixos índices de participação social e em condições precárias, em que pese abrigar a terceira maior população prisional do país.

Neste sentido, o percurso metodológico misto baseou-se em análises históricas, comparativas e observação de campo, por meio de revisão bibliográfica e documental de dados obtidos por fontes abertas e fechadas na rede mundial de computadores, bibliotecas virtuais e sítios específicos para pesquisa acadêmica nacional e internacional, assim como observação de campo não estruturada.

A revisão bibliográfica específica sobre a participação social na execução, sobretudo o Conselho da Comunidade, se mostrou restrita aos poucos estudos acadêmicos (teses, dissertações, artigos, Manuais, Cartilhas etc.), desenvolvidos nas mais diversas áreas do campo social por entidades públicas e autores como Fiona Macaulay (2005), Maria Palma Wolff (2010), Jorge Chade Ferreira (2014), Marco Antônio da Rocha (2017), Valdirene Daufemback (2021), Tatiana Whately Moura (2023), Felipe Athayde Lins de Melo e Simone Shuck da Silva (2024), entre outros.

As demais revisões temáticas pautaram-se, majoritariamente, em análises bibliográficas sob a vertente crítica das ciências humanas e sociais (direito, criminologia, sociologia, história, geografia, filosofia etc.), buscando não apenas a

descrição da realidade, mas o questionamento das estruturas do poder, as desigualdades e ideologias dominantes operantes na transformação social, afinal, a metodologia para a captação da realidade dos direitos humanos fundamentais deve superar a simplicidade da lógica formal de interpretação de textos legais, conduzindo o pensamento para além do horizonte das aparências e propiciando o conhecimento inserto na base histórica, onde se encontra o conteúdo em sua materialidade, em suas dimensões concretas e substanciais (Machado, 2017, p. 18-19). Nesse aspecto, destacam-se como referenciais teóricos centrais os trabalhos de Georg Rusche e Otto Kirchheimer (2004), David Sánchez Rubio (2014; 2022), Loïc Wacquant, Alessandro De Giorgi (2006), David Garland, Rodrigo Duque Estrada Roig (2005), Vera Malaguti Batista (2012), Angela Davis (2024), entre outros autores fundamentais para a compreensão crítica da relação entre penalidade, controle social e racionalidade política contemporânea, superando as amarras do “cativeiro do positivismo” (Machado, 2017, p. 21-22).

A verificação documental debruçou-se sobre legislações, relatórios, normativas, revistas, jornais, arquivos públicos e particulares e fontes estatísticas. Por fim, a observação de campo não estruturada, foi desenvolvida por meio das análises e práticas empíricas do autor enquanto conselheiro da comunidade e, portanto, permeada com dados informais e espontâneos, em narrativa livre, instrumentos de suma importância para compreender os discursos e práticas do mundo prisional e do controle penal, apontando racionalidades atualizadas resultantes dos discursos e práticas do sistema de justiça criminal, criticamente em relação às instituições de controle e aos saberes que as sustentam (Braga, 2014, p. 48 e 52).

1 A GENESE E O DESENVOLVIMENTO DO ENCARCERAMENTO MODERNO

A definição das práticas punitivas e de sua intensidade está estreitamente vinculada às dinâmicas das forças sociais, sobretudo às estruturas econômicas e fiscais que conformam o funcionamento do sistema de justiça criminal (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 20). Cada modo de produção engendra formas específicas de punição, segundo as demandas de suas relações econômicas e sociais. Por essa razão, a compreensão de um sistema penal requer a identificação de suas origens, de suas bases materiais e dos processos que levam à adoção ou ao abandono de determinadas penas ao longo do tempo.

Nesse sentido, o estudo da gênese e do desenvolvimento do encarceramento nos países centrais (Wallerstein, 2005, p. 26) ¹, em especial na Europa continental e nos Estados Unidos, oferece subsídios relevantes para uma interpretação mais aprofundada dos mecanismos de controle social exercidos pelos demais Estados capitalistas, uma vez que as formações sociais menos desenvolvidas tendem a reproduzir as práticas punitivas das formações sociais mais desenvolvidas

Como epicentros de difusão mundial do sistema capitalista, os países centrais não apenas criaram e sedimentaram as técnicas e métodos de controle, como os impuseram enquanto constituíam a hierarquia das relações de poder de seu empreendimento globalizante.

“empiricamente, nunca houve uma História Mundial até 1492 (data que marca o início da operação do ‘Sistema-Mundo’). Antes disso, impérios e sistemas culturais distintos coexistiam de forma relativamente autônoma. É somente com a expansão portuguesa, iniciada no século XV e que alcança o extremo Oriente no século XVI, bem como com o chamado descobrimento da América hispânica, que o planeta passa a constituir o ‘lugar’ de uma História Mundial unificada” (Dussel, 2005, p. 28).

O processo de subordinação, por sua vez, fundamentou-se quase exclusivamente na exploração de territórios periféricos, colonizados por meio da violência, marcados por fortes hierarquias raciais. Como legado, essas regiões

¹ A Divisão Internacional do Trabalho (DIT) classifica atualmente grupos de países como centrais, semiperiféricos e periféricos, de acordo com alguns indicadores, tais como nível de industrialização, concentração de renda e relevância política internacional.

herdaram a imposição de soluções jurídicas, políticas e sociais frequentemente incompatíveis e incompreensíveis em relação às suas realidades concretas, perpetuando a dependência em relação aos países centrais. O sistema carcerário insere-se nesse contexto, na medida em que a prisão se consolidou como o principal instrumento de punição social, simbolizando, de forma paradigmática, os modelos de disciplinamento e controle que caracterizam a modernidade. (Foucault *apud* Palazzolo, 2018, p. 64-65).

Daí a necessidade de vinculação às reflexões do contexto material da sociedade brasileira e latino-americana, marcado por profundas desigualdades socioeconômicas e culturais, por exclusão social, injustiças e violência (Machado, 2017, p.22).

1.1 Perspectivas dos países centrais

1.1.1 Europa continental

Na Europa medieval a punição não encontrava na restrição à liberdade um sentido apurado de pena, senão o caráter preventivo para os fins de privação de outros bens socialmente considerados relevantes, tais como a vida, a integridade física, os bens materiais e a perda de status. (Melossi; Pavarini, 2010, p. 21-22).

Remonta ao direito canônico e ao ambiente conventual deste período a ideia punitiva de reclusão celular (*cella, carcer, ergastulum*), em absoluto silêncio, medida pela quantidade de tempo e o cumprimento de uma penitência, digna de atingir correções e arrependimentos espirituais, prática regular do corpo eclesiástico da igreja católica quando do cometimento de infrações religiosas (Melossi; Pavarini, 2010).

Parece-nos, de fato, que a pena do cárcere – da forma como teve lugar na experiência canônica – atribuiu ao tempo de internamento o significado de um quantum de tempo necessário à purificação segundo critérios próprios do sacramento da penitência; portanto, não era tanto a privação de liberdade em si que constituía a pena, mas sim a ocasião, a oportunidade para que, no isolamento social, pudesse ser alcançado aquilo que era objetivo ideal da pena: o arrependimento (Melossi; Pavarini, 2010, p. 24-25).

Na crise do sistema feudal esse tipo de punição se seculariza e se interioriza na sociedade pré-capitalista em ascensão. Foi necessário o desenvolvimento de técnicas de controle social mais apuradas, assim como o desenvolvimento de

instituições formais de controle. A reclusão medida pela quantidade de tempo encontrou eco neste elemento tão caro da lógica produtiva.

A reconfiguração das estruturas socioeconômicas era efeito direto de uma sociedade em ebulição. Sob a perspectiva marxista da acumulação primitiva, compreendida como o processo histórico de separação do produtor em relação aos meios de produção, consolidou-se um intenso êxodo rural, impulsionado pela superpopulação relativa e pelas condições de vida degradantes no campo. Esse deslocamento, sobretudo em direção aos centros urbanos em formação, foi agravado pelas pressões do comércio e da nascente manufatura, que, sob a lógica da acumulação, impunham restrições ao uso agrícola da terra. Na Inglaterra, por exemplo, os cercamentos de grandes extensões rurais voltadas à criação de ovelhas para a produção de lã ilustram esse processo de expropriação violenta e reconfiguração produtiva. (Melosi; Pavarini, 2010, p. 33-34).

Simultaneamente ao aumento da produção e acumulação de riquezas, se ampliavam as disparidades socioeconômicas, com a expansão de uma horda de miseráveis expropriados que não foram absorvidos nas atividades econômicas, passando a ser classificados como desocupados, vagabundos e criminosos. A propriedade privada se consolida como bem jurídico penal detentor de proteção especial, e nessa condição demandou severas respostas mediante espetáculos públicos de crueldade humana, consistentes em suplícios, penas capitais e decapitações (Melosi; Pavarini, 2010, p. 34-36).

Diante da expressiva quantidade de sujeitos considerados socialmente indesejáveis ² — insensíveis aos efeitos dissuasórios das penalidades tradicionais — , a resposta articulada pelo poder dominante, representado por um Estado absolutista já moldado por interesses burgueses emergentes, foi o confinamento massivo em instituições públicas. Tal medida visava não apenas a retirada desses indivíduos do espaço social, mas também sua sujeição a regimes de assistencialismo disciplinar, trabalho forçado e internalização de normas de conduta, em consonância com os imperativos de ordem, produtividade e controle social característicos da transição para o capitalismo.

² Em Paris, no século XVI, chegavam a um terço do total da população. (Melosi; Pavarini, 2010, p. 34-36)

A primitiva prisão inglesa do castelo de Bridewell (*houses of correction*), a Rasp-huis³ holandesa (*house of work*) e *Hôpital général*⁴ em Paris, cumpriram essa função, e seus modelos laicos foram multiplicados por todos os territórios, agregando outros perfis, a exemplo de menores de idade e desempregados (Melosi; Pavarini, 2010, p. 36-37).

Esses espaços de segregação institucional operavam como instrumentos de introjeção ideológica das concepções burguesas de vida e de organização social, conformando os indivíduos à lógica da docilidade e da exploração. Tratava-se de um processo de disciplinamento que visava não apenas a adaptação à condição de subalternidade, mas também a qualificação mínima para a inserção funcional no mercado de trabalho, reforçando, assim, os mecanismos de controle e reprodução das relações capitalistas (Melosi; Pavarini, 2010, p. 55). Paralelamente, intensificava-se o processo de higienização dos centros urbanos, vinculado à racionalização dos espaços e à exclusão dos indesejáveis. Nesse contexto de reconfiguração social e econômica, dispositivos legais como a fixação de tetos salariais reduzidos, a imposição de jornadas de trabalho extensas e extenuantes, e a proibição de associações operárias funcionavam como mecanismos fundamentais de regulação da força de trabalho. Tais medidas não apenas asseguravam a manutenção de salários em níveis mínimos, mas também fomentavam a disciplina e a obediência à autoridade externa das instituições, moldando subjetividades conformadas à lógica do capital (Melosi; Pavarini, 2010, p. 40-46).

A recusa ao trabalho era juridicamente tratada como indício suficiente de intenção criminosa, independentemente da natureza ou das condições da ocupação ofertada. A mera existência do binômio oferta e recusa legitimava a intervenção punitiva do Estado, que atuava para subjugar o indivíduo e enfraquecer sua capacidade de resistência. Tal mecanismo operava, de forma inequívoca, em favor da consolidação do capital em formação, ao naturalizar a coerção ao trabalho e institucionalizar a submissão da força de trabalho à lógica da acumulação (Melosi;

³ Correspondia a esse nome devido a atividade de trabalho consistente em raspar uma determinada madeira (oriunda da América do Sul), com uma serra, de modo a transformá-la em pó, utilizado comumente por tintureiros para tingimento de fios. O trabalho era considerado muito cansativo e perigoso, podendo levar à quebra da espinha dorsal do indivíduo devido a força empregada (Melosi; Pavarini, 2010, p. 43).

⁴ Tratava-se da reunião de diversas instituições, com características voltadas muito mais à assistência à pobreza do que a aspectos punitivos e corretivos (Melosi; Pavarini, 2010, p. 59).

Pavarini, 2010, p. 38). Apresentava-se à sociedade a função intimidadora da pena, materializada na doutrina da prevenção geral. A ameaça de punição e de submissão às instituições de trabalho forçado operava como poderoso instrumento de dissuasão, de modo que, diante desse cenário, tornava-se preferível a aceitação das condições precárias impostas pelo trabalho 'livre' à repressão estatal dirigida aos considerados ociosos ou insubmissos. Assim, a pena não apenas sancionava, mas regulava comportamentos em conformidade com os imperativos do capital (Melossi; Pavarini, 2010, p. 46-47).

O advento do mercantilismo e da formação dos Estados nacionais em meados do século XVI se deu em uma Europa arrasada por adversidades como a fome, as guerras e as pestes. Em um contexto de intensa erosão demográfica e consequente escassez de força de trabalho, observava-se, ao menos naquele momento histórico, um certo grau de equilíbrio nas relações entre o proletariado e os proprietários dos meios de produção; o que contribuiu para a elevação das médias salariais e, simultaneamente, intensificou a pressão por mecanismos de coerção ao trabalho forçado, como estratégia para restaurar a subordinação da classe trabalhadora e assegurar a continuidade da acumulação capitalista (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 55).

As técnicas estatais de disciplinamento dos indivíduos foram progressivamente aperfeiçoadas por meio das chamadas instituições de sequestro, como prisões, manicômios, quartéis e fábricas, nas quais o corpo é transformado em objeto de adestramento, docilização e utilidade funcional (Foucault, 2014, p.134-135). Além da disciplina, a normalização emerge como técnica complementar fundamental, voltada à padronização da vida individual e coletiva por meio da imposição de normas que definem o que é considerado aceitável, saudável e produtivo. (Foucault *apud* Palazzolo, 2018, p.10).

a preparação, o adestramento, é garantido por uma estreita rede de instituições subalternas à fábrica, cujas características modernas fundamentais estão sendo construídas exatamente neste momento: a família mononuclear, a escola, o cárcere, o hospital, mais tarde o quartel, o manicômio. Eles garantirão a produção, a educação, e a reprodução da força de trabalho de que o capital necessita (Melossi; Pavarini, 2010, p. 48).

O componente religioso reformador do protestantismo, especialmente na vertente calvinista, desempenhou papel central na consolidação dessa engrenagem de disciplinamento social, ao oferecer uma base ética e normativa particularmente

funcional à racionalidade capitalista emergente, “uma visão abrangente do mundo e da vida baseada na ética do trabalho, a religião do capital, que animará por si mesma as primeiras instituições segregadoras” (Melosi; Pavarini, 2010, p.50).

A repulsa à pobreza e a exclusão social dos pobres encontravam respaldo na concepção reformista protestante, segundo a qual a miséria era compreendida como expressão de castigo divino, sinal de reprovabilidade moral. Essa estigmatização tornava-se ainda mais severa quando associada ao afastamento do indivíduo da vida espiritual, reforçando a responsabilização individual pela condição de marginalidade e legitimando sua sujeição a práticas de controle e disciplinamento. (Melosi; Pavarini, 2010, p. 55). A expansão da experiência religiosa reformada caminhou paralelamente à expansão econômica e à proliferação das casas de correção, articulando normatividade, punição e moralidade (Melosi; Pavarini, 2010, p. 57).

Com o tempo estes ambientes de confinamento de pessoas foram se restringindo à mera privação de liberdade. O advento da Revolução Industrial no século XVIII trouxe novas tecnologias substitutivas à mão de obra, crescimento demográfico e de excedente de desempregados, resultando em níveis de miséria novamente alarmantes (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 217).

A condição de vida do trabalhador livre pertencente aos estratos mais baixos da sociedade deveria, segundo essa lógica, ser inferior àquela conferida ao indivíduo encarcerado, princípio conhecido como *less eligibility*, defendido por Jeremy Bentham. Para o autor, a experiência prisional deveria ser intencionalmente desagradável, a fim de preservar sua função dissuasória. Dessa forma, buscava-se assegurar o controle não apenas dos que estavam privados de liberdade, mas também do proletariado em geral, por meio do medo institucionalizado. Inverter tal lógica, oferecendo melhores condições no cárcere do que fora dele, comprometeria o efeito intimidador da pena e, por conseguinte, a eficácia da disciplina social (Melosi; Pavarini, 2010, p. 66-67).

Com a consolidação das revoluções burguesas e a consequente ascensão definitiva da burguesia ao poder, o capital alcançou um novo estágio de autonomia em relação ao Estado, assumindo sua forma liberal. Nesse momento histórico, apresenta-se como um sistema que já não depende diretamente de privilégios estamentais, proclamando-se autossuficiente e seguro de si. Como apontam Melossi e Pavarini, o capital “capaz de caminhar sobre suas próprias pernas, proclama-se orgulhosamente seguro de si e, autossuficiente, zomba do sistema de privilégios, desigual e autoritário, que nos séculos anteriores o havia alimentado” (2010, p. 64).

Ciente do potencial insurrecional das massas populares, mobilizadas como força belicosa durante os processos revolucionários, mas posteriormente contempladas apenas com reformas pontuais do Estado, tornou-se imperativo para a nova ordem o controle desse contingente ampliado. Nesse contexto, as prisões foram mantidas com traços marcadamente pré-revolucionários, preservando sua função de contenção social e disciplinamento dos setores subalternos, mesmo sob a nova roupagem do liberalismo jurídico-político (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 116).

Nesse contexto, intensificaram-se as políticas estatais de recrudescimento punitivo, instrumentalizadas como parte de um projeto intimidatório de gestão da pobreza. Tal estratégia resultou em um aumento expressivo dos índices de encarceramento, orientado à proteção dos pilares fundamentais da ordem burguesa: o status social e a propriedade privada (Melossi; Pavarini, 2010, p. 83).

Os interesses do capital, em razão da nova distribuição espacial e social das fortunas agrícolas e industriais, pressionaram o controle massivo dos desvios de maneira autoritária e valendo-se indevidamente da força repressiva do Estado. A multiplicação das pequenas propriedades e a expansão dos centros urbanos configuraram variáveis que facilitaram o contato direto entre os detentores do capital e os despossuídos. Esse processo de adensamento social, caracterizado por relações assimétricas e espaços de constante fricção, contribuiu para o aumento das condutas criminalizadas (Foucault *apud* Palazzolo, 2018, p. 53-54).

A reação ao processo de criminalização do proletariado, aliada ao temor de uma resposta política organizada — expressão da luta de classes —, manifestou-se na tentativa de restabelecer formas arcaicas de punição, como o açoite, a força e outras práticas corporais consideradas obsoletas. No entanto, tal retrocesso encontrava resistência nos ideais iluministas e humanistas que haviam inspirado os movimentos revolucionários, pautados na elevação moral e ética do ser humano — ainda que circunscrito ao modelo europeu — e na construção de um novo paradigma penal. Esse ideário sustentava a reforma carcerária emergente e a defesa das garantias individuais, em especial os princípios da legalidade e da taxatividade, fundamentos do direito penal liberal (Melossi; Pavarini, 2010, p. 90). A solução adotada diante desse impasse foi o endurecimento e a intensificação da função punitiva do cárcere, que passou a operar de forma mais rígida e sistemática como instrumento central de controle social e repressão das classes subalternas (Melossi; Pavarini, 2010, p. 69-79).

A este tempo, foram atualizados os métodos de controle social, a fim de contemplarem a nova realidade. O mais destacado modelo, não apenas por seu ineditismo, mas porque difundiu e se estabeleceu como nenhum outro, foi o panóptico de Jeremy Bentham, filósofo utilitarista. Ultrapassando meras finalidades arquiteturais, constituiu-se como princípio geral de uma nova anatomia política, não mais subsidiada nas relações de soberania, mas na disciplina (Foucault, 2014, p. 202).

O princípio é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre: esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um Vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, doente, um condenado, um operário ou escolar. Pelo efeito da contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia. Tantas jaulas, tantos pequenos teatros, em que cada ator está sozinho, perfeitamente individualizado e constantemente visível. O dispositivo panóptico organiza unidades espaciais que permitem ver sem parar e reconhecer imediatamente. Em suma, o princípio da masmorra é invertido (Foucault, 2014, p.194).

Não obstante tenha dado foco a um estabelecimento prisional, a ideia propalada poderia ser subsumida abstratamente a qualquer instituição, polivalente em suas aplicações, a fim de submeter o indivíduo a um estado consciente e permanente de visibilidade, para que possa ser mantido disciplinado pelo poder lhe impingido. Concomitantemente, permite que o dispositivo seja operado facilmente desde o seu centro (Foucault, 2014, p. 199). Para Bentham, trata-se de um mecanismo de obtenção de poder de “uma quantidade até então sem igual, um grande e novo instrumento de governo” (Bentham *apud* Foucault, 2014, p. 200). Na prática, multiplicaram-se as instituições disciplinares.

Nesse período, em que as massas populares começavam a se organizar enquanto classe, a permanência de traços da formação proletária no interior do cárcere passou a ser percebida como uma ameaça concorrencial no mercado de trabalho, contribuindo para a pressão sobre os salários em liberdade. Não por acaso, o movimento operário ergueu-se como um dos principais opositores ao trabalho prisional, identificando-o como instrumento de desvalorização da força de trabalho e obstáculo à consolidação de direitos laborais mínimos (Melosi; Pavarini, 2010, p. 98).

O controle político e burguês sobre as classes subalternas encontrou nas prisões um imprescindível instrumento, impulsionando os governos europeus às

buscas de novos modelos (Melosi; Pavarini, 2010, p. 93). Sob o pretexto da modernização do sistema de justiça criminal, a Europa adotou reformas que, em verdade, dissimulavam estratégias de intensificação do controle punitivo. Inspirou-se, para tanto, na experiência estadunidense, amplamente reconhecida como referência do penitenciarismo moderno. No entanto, a influência deu-se por meio de sua versão mais severa: o sistema de isolamento absoluto da penitenciária de Filadélfia, notoriamente marcado por práticas cruéis e desumanizantes (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 189), como será abordado no próximo tópico.

1.1.2 Estados Unidos da América

Em terras estadunidenses se desenvolveram os modelos carcerários que forneceram os contornos ao atual sistema penitenciário do mundo ocidental. No campo das inovações, desenvolveram-se técnicas de controle ainda mais sofisticadas e perniciosas, elevando o grau de instrumentalização do cárcere a um patamar inédito em favor dos imperativos do capital.

Durante o período colonial a pobreza e o crime não eram preocupações conscientemente políticas nos Estados Unidos da América. De raiz eminentemente protestante, os problemas do pauperismo e da estratificação social eram concebidos como uma ordem divina, uma condição providencial e de oportunidade para que, por meio da caridade, ocorresse a redenção da humanidade (Melosi; Pavarini, 2010, p. 153-154).

A formação social de pequenas comunidades resultou em fortes vínculos e sentimentos comunitários, assim como elementos de estabilidade no que se refere a hierarquização das sociedades colonizadoras. A presença do pobre era concebida como parte indissociável da sociedade, a quem eram destinados processos caritativos e privatistas, como encomendas de trabalhos agrícolas e sazonais (Melosi; Pavarini, 2010, p. 155-156).

No entanto, este mesmo sentimento de pertencimento não era dirigido à população migrante e de indigentes, os quais eram hostilizados, submetidos a legislações penais severas, lastreadas na anglo-saxônica, e até mesmo devolvidos aos seus territórios de origem caso não comprovassem propriedades e trabalho (Melosi; Pavarini, 2010, p. 157).

Prevaleciam as *jails*, ambientes de aprisionamento cautelar, na maioria das vezes improvisados, onde se guardavam aqueles que seriam castigados corporalmente e na ocasião adequada. Mais tarde, nas colônias mais povoadas, surgiram modelos importados da Europa e voltados ao controle e repressão da vagabundagem, as *workhouses* ou *almshouses* (Melosi; Pavarini, 2010, p. 158-159).

Nos Estados Unidos pré-revolucionário, sob a justificativa bíblica, “mais do que assumida como modelo para o controle social das classes mais perigosas ou marginais, a família colonial desempenhava um papel institucional central na educação e repressão dos desvios de comportamentos dos jovens”, estes últimos tidos como principal causa de patologias sociais (Melosi; Pavarini, 2010, p. 164-165).

Após a independência da Inglaterra, os EUA viveram uma profunda transformação socioeconômica, em especial pelo desenvolvimento dos centros urbanos e a revolução industrial, processo acentuado nas primeiras décadas do século XIX, acelerando sobremaneira a acumulação do capital e suas consequências (Melosi; Pavarini, 2010, p. 167).

As bases para este cenário foram forjadas na redistribuição latifundiária, a qual permitiu um processo mais democrático de mobilidade social e expansão da nação, agora com a presença maciça de imigrantes; decorrente da quebra do monopólio da coroa inglesa, a migração do capital rural para o comercial, formatador de grandes fortunas individuais, em especial o tráfico marítimo de escravos e de artigos de luxo com o oriente; o desenvolvimento do mercado interno, sobretudo da indústria têxtil, o protecionismo econômico por meio de taxações de produtos externos e a abundante presença de riquezas naturais à baixos custos (Melosi; Pavarini, 2010, p. 166-171).

As taxas elevadas de imigração e a facilidade de mobilidade social não acompanharam o compasso da industrialização, o que tornou os EUA o segundo país mais industrializado do mundo em 1860, e elevava os custos da mão de obra e da produção. Essa realidade se mostrava mais evidente nos Estados do norte, enquanto os do Sul (baseado em grandes latifúndios de algodão e trabalho escravo) e do Oeste, ainda seguiam uma economia predominantemente agrícola e dependente da pujança econômica das indústrias do norte (Melosi; Pavarini, 2010, p. 172-176). Todos se beneficiavam, não obstante as diferenças entre si (norte-sul) tenham levado a jovem nação à guerra civil, demandando o uso da mão de obra carcerária para fins industriais e fomento de produtos para a guerra (Rushe; Kirchheimer, 2004, p. 184).

A prosperidade econômica estadunidense, sobretudo quando comparada ao do velho continente europeu, promoveu uma euforia generalizada do bem-estar e prosperidade ao alcance de todos. Aqueles que não se adaptassem a essa afirmação, que não fossem absorvidos pelo pleno emprego, não seriam adaptáveis à sociedade e sintomaticamente apresentariam problemas de natureza individual, por meio de comportamentos desviantes. Este foi o argumento que fixou as políticas contra a indigência e a pobreza, em mera reprodução europeia do mesmo problema, o pauperismo culpável, em que pese a negativa de similaridade (Melosi; Pavarini, 2010, p. 177-180).

Investidas de cunho moralistas e viciosas justificavam a pauperização de parcela da classe proletária, como o uso abusivo de álcool e a preguiça. Na crise do sistema caritativo e a visão da sociedade colonial sobre o pobre e a pobreza, uma nova perspectiva foi inaugurada: a de que o altruísmo coletivo apenas estimulava as causas do fenômeno e retirava do indivíduo afetado a força própria para sair daquela condição, evidentemente por ele criada. A solução institucional e inaugural foi a aplicação de assistência pública e as casas de trabalho obrigatórias, novamente à exemplo das instituições europeias, como método de controle social de uma grande massa de desguarnecidos (Melosi; Pavarini, 2010, p. 180-181).

Distintamente de suas características originárias, estes ambientes carcerários não encontraram em solo estadunidense as mesmas peculiaridades para o seu desenvolvimento enquanto produção de trabalhadores minimamente qualificados para o trabalho externo. Os tempos eram outros, não havia como competir uma mão de obra reclusa com máquinas da indústria pujante, no que se refere ao grau de produtividade. Desta forma, “a instituição acabou perdendo qualquer dimensão econômica, tornando-se assim a própria existência um ônus pesado para as administrações.” (Melosi; Pavarini, 2010, p. 185).

As soluções de internamento voltadas prioritariamente aos pobres, com o passar do tempo, foi se constituindo como resolução geral a ser aplicada a todos os tipos de desvios sociais, até se tornar política pública de controle social, com o aumento gradual e substancial de parcela da população encarcerada. O Estado estadunidense se gaba, em um exercício de auto jactância reformador, de ser o inventor do sistema prisional moderno, como uma de suas invenções mais originais no campo político criminal (Melosi; Pavarini, 2010, p. 186).

Um dado até então ocultado, mas não menos importante, diz respeito a situação da comunidade afro-estadunidense da parte sul do país, que viveu sobre a égide de um intenso escravismo e moldou a estrutura moderna daquela sociedade – altamente racista – e encontrou no aparato prisional um mecanismo infalível de neutralização e escravidão moderna, assunto a ser retomado oportunamente.

Beaumont e Tocqueville, observadores do governo francês em solo estadunidense, em busca do conhecimento prático sobre o equipamento público e democrático chamado sistema prisional, dirigiram suas atenções a esta vasta comunidade e sentiram-se horrorizados com o que viram. Constataram que para os negros sequer havia lei, estavam fora de qualquer perspectiva normativa e constitucional: não eram cidadãos merecedores de atenção do poder público. As punições impelidas se davam no âmbito privatístico, fundamentadas na moral religiosa, do proprietário ao escravo, e da forma que entendesse conveniente. Liberais e maravilhados com as façanhas da democracia americana, não conseguiam entender como coexistiam dois sistemas tão antagônicos em uma só nação:

Essa vergonha de um povo livre [...] por toda parte onde uma metade da sociedade é cruelmente oprimida pela outra, deve-se esperar encontrar na lei do opressor uma arma sempre pronta a atacar a natureza que se revolta ou a humanidade que se queixa. A pena de morte e as pancadas (a punição física), eis o código penal dos escravos (Tocqueville; Beaumont, 2010, p.39).

Na realidade, o dispositivo carcerário em ascensão, como equipamento de controle e punição social moderno, não era digno de ser aplicado aos escravos. Restringia-se apenas a quem fazia parte do contrato social. Os observadores, com muita perspicácia, profetizaram um dos maiores problemas da sociedade estadunidense, o racismo estrutural: “por muito tempo mesmo depois da abolição, os americanos continuariam a discriminar o negro, pois pela sua diferença de cor seria sempre visto como ex-escravo.” (Tocqueville; Beaumont, 2010, p.17).

1.1.2.1 A invenção carcerária estadunidense: o sistema penitenciário

Em razão de pressões e forte influência religiosa, ética e moral cristã (protestante) dos Quakers⁵ na política criminal dos EUA, sobretudo pelo fim das penas capitais, foi determinada a construção, em 1790, de um anexo no centro do jardim interno da antiga *jail* de Walnut Street, na cidade da Filadélfia, Estado da Pensilvânia, em um sistema de encarceramento que se convencionou chamar de *solitary confinement*, caracterizado pelo isolamento celular completo dos internos, obrigação ao silêncio, meditação e oração (Melosi; Pavarini, 2010, p. 187).

Cumpriam-se duas finalidades: a primeira de ordem econômica, em razão da diminuição dos custos administrativos; a segunda, de aspecto ideológico, de manter pessoas sob constante vigilância e disciplina, sob o projeto de Bentham, o qual foi amplificado. Ademais, justificava-se outra demanda da época, erguida pelos ideais iluministas e liberais, a humanização e civilidade dos indivíduos (Melosi; Pavarini, 2010, p. 188-189).

A crença de que a conduta criminosa poderia contaminar a sociedade justificava o isolamento absoluto do indivíduo, com todos os seus movimentos controlados pela administração, incluindo deslocamentos fora da cela, vendados ou encapuzados. Nesse sistema, a violência física foi razoavelmente diminuída e, em certos casos, até mesmo substituída por outras formas disciplinares que visavam o constrangimento, como duchas geladas e mordanças de ferro. O trabalho, qualquer que fosse, era concebido como um prêmio, única alternativa ao ócio programado e forçado, cumprindo a nova lógica pedagógica burguesa. (Melosi; Pavarini, 2010, p. 220-224).

Decorre que, no começo do século XIX e do que experimentado, conclusões sobre os efeitos deletérios do isolamento começaram a se apresentar, “essa solidão absoluta, porém quando nada distrai o homem dela ou a interrompe, está além das forças humanas ela consome o criminoso sem descanso e sem piedade; ela não reforma, ela mata” (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 33). Outrossim, diante da escassez de mão de obra, a manutenção sob custódia de indivíduos com força de trabalho e deseducados ao mercado - uma vez que submetidos a funções antieconômicas não fazia qualquer sentido, motivo pelo qual severas críticas foram

⁵ Os Quakers foram pioneiros em reformas humanitárias no sistema prisional e outras ideias de cunho progressista para a época, como a abolição da pena de morte e a substituição de penas corporais por penas em estabelecimentos prisionais por uma determinada quantidade de tempo.

dirigidas ao modelo filadelfiano, o qual logo foi abandonado (Melosi; Pavarini, 2010, p. 188-189).

Observadores internacionais do afamado sistema penitenciário estadunidense, os burocratas e liberais Alexis de Tocqueville e Gustave de Beaumont, designados pelo governo francês a conhecerem a realidade *in situ* e buscar soluções para aplicação na França, como já referido, esclareceram em seus relatórios que Walnut (modelo filadelfiano) fracassou por não produzir os efeitos esperados de um sistema, posto que corrompia os presos em razão do contágio das comunicações entre si e pela absoluta ociosidade que lhes eram impingidas. Sem embargo, atestaram que o seu verdadeiro triunfo residiu na abolição das leis sanguinárias da Pensilvânia e chamado à atenção pública para o debate, o que reverberou por todos os demais Estados do país (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 31).

Fascinados com a organização e a estrutura democrática norte americana em construção, em especial o franqueamento da população ao sistema penitenciário, captaram a força inabalável de uma opinião pública livre e vibrante:

Todo ano, os inspetores prestam contas, seja à legislatura, seja ao governador, da situação financeira e do estado moral da prisão; eles indicam os abusos existentes e as melhorias a fazer. Seus relatórios, impressos por ordem das legislaturas, são imediatamente entregues à publicidade e à controvérsia; os jornais, cujo número é imenso nesse país os reproduzem fielmente. Dessa forma, não há um habitante dos Estados Unidos que não saiba como são governadas as prisões de seu país, e que não possa, seja através de suas opiniões, seja através de sua fortuna, concorrer para melhorá-las. O interesse geral sendo assim excitado, formam-se em cada cidade sociedades particulares para o progresso do regime das prisões: todos os estabelecimentos públicos são examinados com cuidado; todos os abusos são reconhecidos e assinalados. Sé for preciso construir novas prisões, os particulares somam seus fundos aos do Estado para fazer frente às despesas. Essa atenção geral, fonte de uma vigilância perpétua, é considerada pelos empregados da prisão com um zelo extraordinário e uma circunspeção extrema, que eles não teriam caso tivessem sido colocados na obscuridade. Essa vigilância da opinião pública, que lhes causa dificuldades, lhe traz também compensações, pois é ela que torna suas funções elevadas e honoráveis, que antes eram baixas e obscuras (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 51-52).

Pressionado por ferrenhas críticas, o ambiente carcerário com raízes filadélficas foi estendido e copiado por outros Estados da federação (Maryland, Massachusetts, Maine, Nova Jersey, Virgínia etc.), ávidos em apresentar à sociedade e ao mundo o melhoramento de seu equipamento penal. Restringiu-se o isolamento absoluto à certos tipos de criminosos, os mais perigosos, enquanto, para os demais,

permitia-se certo grau de sociabilidade, por meio de trabalhos coletivos durante o dia (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 32-33).

No entanto, os altos índices de reincidência, que justificavam a inoperância da reforma dos detentos⁶, os altos custos de manutenção (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 32), bem como a concorrência desleal da força de trabalho explorada, quando comparado a produção das máquinas industriais (Melosi; Pavarini, 2010, p. 188-190), serviram para enterrar esse modelo.

Em 1816, na penitenciária de Auburn, Estado de Nova Iorque, desenvolveu-se uma “exitosa” experiência carcerária, não apenas porque se tornou o paradigma do sistema penitenciário americano (Barnes *apud* Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 183), como foi produto de sua exportação. Dois critérios regiam o denominado “sistema de Auburn”: trabalho pelo dia e isolamento celular pela noite, em absoluto silêncio⁷, mantidas as características do sistema da Filadélfia neste ponto. Aliado a isso, rigorosos códigos de conduta e punições internas mantinham o mais absoluto controle pela administração prisional, em que pese a ausência de legislação específica e a absoluta discricionariedade do agente institucional (Melosi; Pavarini, 2010, 229).

A marca de um código disciplinar rígido é sintomática de concepções da vida castrense, e isso se deve a necessidade de gerir o convívio coletivo dos indivíduos, demandando a estruturação hierárquica de postos de trabalho da administração, como também o distanciamento do encarcerado, subordinado. Outrossim, os postos de carcereiro foram preenchidos preferencialmente por pessoas oriundas de castas militares (Melosi; Pavarini, 2010, p. 227). A alma do controle burguês, a burocracia, foi inserida no funcionamento desse sistema, sobretudo para a produção do saber clínico do condenado (Foucault, 2014, p. 244).

Foi instituído um sistema de privilégios e recompensas aos presos, a ser aplicado de acordo com a qualificação pessoal e de bom comportamento, aferido pela produtividade dos trabalhos realizados. Esta dinâmica reforçava a disciplina “ao mesmo tempo que servia como um substituto para o pagamento de salários (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 185).

⁶ O governador do Estado de Nova Iorque chegou a agraciar 26 detentos que cumpriam suas penas em isolamento absoluto, permitindo-lhes o trabalho comunitário nos ateliês comuns. Destes, 14 retornaram à prisão devido a novas condenações (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 33).

⁷ Por esta característica, era também conhecido por *silent-system*, que evitava contatos entre os presos e os obrigava a uma meditação forçada (Melosi; Pavarini, 2010, p. 191).

Outro ponto de suma importância para o sucesso do empreendimento penitenciário estadunidense foi que, substituindo chefias administrativas outrora confiadas a obscuros carcereiros, homens de alta relevância social ambicionaram a gestão desses ambientes, afinal, a propaganda e a publicidade em ascensão elevavam socialmente os seus status perante a sociedade (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 34). Uma das histórias mais notabilizadas se passou com o antigo capitão da armada dos EUA, sr. Elam Lynds:

[...] que vinha de ser testado em Auburn, da qual ele era diretor, deixa esse estabelecimento, toma consigo cem detentos acostumados a lhe obedecer, leva-os ao lugar onde a prisão projetada deve ser construída, e lá, acampado nas margens do Hudson, sem um refúgio para recebê-lo, sem muralhas para cercar seus perigosos companheiros, ele os põe para trabalhar, fazendo de cada um deles um pedreiro ou um carpinteiro, não tendo outra força para mantê-los na obediência senão a firmeza de seu caráter e a energia de sua vontade. Durante vários anos, os condenados, cujo número foi sucessivamente aumentado, trabalharam assim para construir sua própria prisão; e hoje a penitenciária de Sing Sing contém mil células, todas construídas pelos criminosos que nela foram presos (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 34).

A explicação para esse engenhoso e exitoso empreendimento, na visão de Beaumont e Tocqueville (2010), residia nas técnicas disciplinares dos corpos, na restrição à sociabilidade, nas consequências do isolamento verbal e moral, como exemplificado no seguinte trecho: “À tarde, quando cai o dia, os trabalhos cessam, e todos os condenados saem dos ateliês para retornar às suas células. O levantar-se, o dormir, o alimentar-se, o sair das células, a entrada nos ateliês, tudo, durante o dia, se passa sob um silêncio profundo, e não se escuta na prisão senão o ruído dos que caminham e o movimento dos operários que trabalham. Mas, quando o dia acaba, e os detentos retornam às suas células solitárias, o silêncio que se faz no interior dessas vastas muralhas, onde tantos criminosos são presos, é um silêncio de morte. Atravessamos várias vezes durante a noite essas galerias sonoras e mudas onde brilha incessantemente a claridade de uma lâmpada: parecia que percorríamos catacumbas; havia ali mil seres vivos e, no entanto, era uma solidão só (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 52-53).

Em outra fundamental passagem de seus relatórios, os observadores destacaram o trabalho de extração de pedras nas minas fora da prisão de *Sing Sing*, denotando a experiência do controle coletivo:

[...] de tal maneira que novecentos criminosos, vigiados por apenas 30 guardas, trabalham em liberdade, no meio de um campo aberto, sem que qualquer corrente prenda seus pés ou as suas mãos. É claro que a vida dos guardas pertenceria aos detentos se a força material bastasse a esses últimos; mas a força moral lhes falta. E por que esses novecentos malfeitores reunidos são menos fortes que os trinta indivíduos que os comandam? Por que os guardas se comunicam livremente entre si, esforçam-se em concerto e têm o poder da associação, enquanto os condenados, separados uns dos outros pelo silêncio, tem apesar de sua força numérica, toda a fraqueza do isolamento” (Tocqueville; Beaumont, 2010, p. 48).

A grande marca estadunidense no quesito inovação, uma vez que arquiteturas parecidas haviam se desenvolvido no velho continente, como a *Maison de force* na Bélgica e o modelo panóptico de Bentham, foi a concessão do poder público ao mercado privado de autorização para atuação *interna corporis* no sistema carcerário, usufruindo de mão de obra barata e abundante para funções industriais, o que resultou na redução drástica de custos produtivos e rebaixamento dos altos salários, diante da concorrência estabelecida. Em alguns modelos, a concessão total, inclusive de administração penal (Melosi; Pavarini, 2010, p. 190-194). Listam-se os principais sistemas de emprego da força carcerária (Melosi; Pavarini, 2010, p. 195-198):

a) *State-use system*: as instituições carcerárias assumem, neste modelo, toda a cadeia da manufatura, e a produção é absorvida pela demanda do sistema carcerário ou por outros órgãos do Estado, que não são constantes. Como não acessam o livre mercado, diretamente, chamam menos atenção aos fatores concorrências, portanto, sofrem menos resistência de sindicatos e moralistas. Derivado desse método, a *public-works system*, focava em trabalhos públicos fora da unidade, em obras para a coletividade;

b) *Public account*: a própria instituição carcerária organiza todo o processo produtivo, inclusive coloca o seu produto perante o livre mercado, motivo pelo qual o Estado é remunerado integralmente e em altos lucros considerando, sobretudo, o ínfimo custo de produção, já que a mão de obra não costumava ser remunerada. Sofria forte resistência do movimento operário, porque realmente competia a preços injustos e chegava a repor até 32% das despesas correntes da unidade, especializando-se em produtos básicos de consumo e na manufatura;

c) *Piece-price system*: a remuneração ocorria por empreitada e toda a gestão da disciplina e do trabalho era responsabilidade exclusiva da gestão prisional. O empresário recebia da administração o produto finalizado, responsabilizando-se por colocá-lo no mercado;

d) *Contract system*: os internos são submetidos a duas forças de disciplina. A primeira, vinculada ao Estado, quando estão laborando, e, a segunda, à supervisão privada durante o trabalho. Ao Estado é pago um valor fixo por unidade de trabalho e jornada, motivo pelo qual não há qualquer risco ao negócio, que chega a repor até 65% das despesas correntes da unidade. A exploração do ser humano como maquinário fabril é demasiada e o indivíduo cumpridor de pena e a dimensão reeducativa é reduzida às exigências puramente produtivas, o que levava à concorrência no mercado e, por conseguinte, críticas do movimento dos trabalhadores livres;

e) *Leasing system*: o Estado abdica de todas as suas responsabilidades e competências, concedendo ao setor privado a direção, o controle e a provisão prisional, por meio de uma contrapartida financeira que sempre resultará em lucro. Sendo o mais difundido e importante modelo, fixou-se majoritariamente nos Estados do sul, e mantinha-se à base de políticas punitivas corporais e brutais contra os trabalhadores braçais das plantações;

Observa-se que a história do uso da força de trabalho carcerária nos EUA, durante a primeira metade do século XIX, reflete a própria evolução do sistema penitenciário. Os processos econômicos do livre mercado capitalista moldaram a própria estruturação penitenciária. Como bem observam Dario Melossi e Massimo Pavarini:

O sistema penitenciário que se inspira no *solitary confinement* adotará o critério do *public account* e o que se organiza em torno do princípio do *Silent system* aderirá ao *contract*. Dois sistemas penitenciários radicalmente distintos; dois modos de exploração da força de trabalho diametralmente opostos (2010, p. 48).

O rápido processo de industrialização e a crescente quantidade e qualidade dos novos produtos eliminavam a concorrência com os manufaturados produzidos pelo *public account system* ou sistema de contas públicas, forçando a administração prisional a abandonar esse modelo e reduzir drasticamente os custos de manutenção das operações carcerárias. Esse cenário criou as condições ideais para a adesão do capital privado por meio do *contract system* ou sistema de contratos, transformando a prisão em fábrica e impondo a disciplina que lhe é peculiar (Melosi; Pavarini, 2010, p. 198 - 201). Estabelecia-se a eficiência industrial com a difusão de maquinaria dentro do sistema prisional, método de grande vantagem quando comparado aos demais (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 183).

Cumprida a sua função ao mercado, no início do século XX, sob forte pressão de ideais humanistas, assim como de movimentos sindicalistas e dificuldades de acompanhamento do sistema produtivo livre, o modelo de trabalho penitenciário deixa de ser produtivo e começa a operar em crise (Melosi; Pavarini, 2010, p. 206 - 207).

1.1.3 Similaridades entre o velho e do novo continente

Embora os estadunidenses, amparados por uma ética protestante preeminente, tenham afirmado ter encontrado em seu território uma espécie de “terra prometida”, onde construíram uma sociedade pretensamente distinta daquela de sua metrópole originária, a Inglaterra, as práticas de controle social adotadas pelas potências centrais — protagonistas do desenvolvimento capitalista e de seus dividendos — revelam mais continuidades do que rupturas. As semelhanças estruturais entre os mecanismos de repressão, disciplinamento e gestão da pobreza superam em muito as aparentes disparidades entre seus respectivos modelos.

A transformação antropológica do criminoso em proletário, ou, em outras palavras, a produção em larga escala de sujeitos para uma sociedade industrial, foi o grande êxito do capital (Melosi; Pavarini, 2010, p. 212). Mais tarde, a especialização em transformar o infrator em delinquente, o que denominado por Foucault como “operação penitenciária”, a qual:

[...] para ser uma verdadeira reeducação, deve totalizar a existência do delinquente, tornar a prisão uma espécie de teatro artificial e coercitivo onde é preciso refazê-la totalmente. O castigo legal se refere a um ato; a técnica punitiva a uma vida; cabe-lhe, por conseguinte, reconstituir o ínfimo e o pior da forma do saber; cabe-lhe modificar seus efeitos ou preencher suas lacunas, através de uma prática coercitiva. Conhecimento da biografia, e técnica da existência retreinada (Foucault, 2014, p. 245).

A execução da pena passou a ser resultado direto de um processo judicial, determinada por um juiz, todavia, sigilosa, importando apenas na relação do apenado com a administração penitenciária, a qual, por sua vez, se especializa em novos julgamentos e penalidades, por meio de castigos e correções nem sempre determinadas em lei. O indivíduo é conhecido, desconstruído e reorientado como sujeito obediente e submisso ao Estado, que lhe mantém o absoluto controle e poder por força de tratamento terapêutico correccional (Foucault, 2014).

Em novo período de prosperidade para os países centrais, inclusive com a queda dos índices de criminalidade na Europa após a segunda metade do século XIX (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 194), em razão do desenvolvimento e aumento da produção do período pós-mercantilista, oportunisticamente, a classe dominante necessitou de mão de obra e, por isto, procurou racionalizar, reformar e humanizar o cárcere, o que representado em diversas legislações nacionais. Trata-se do advento do Estado do bem-estar social (Melossi; Pavarini, 2010):

A Europa ingressava então num período de prosperidade que duraria até 1914, interrompido por crises menores. A participação das massas no consumo de bens que lhes eram inacessíveis foi consequência, em parte, do incremento dos níveis de remuneração e, em parte, da produção em massa (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 193).

A melhoria de vida da população em geral permitiu que as condições do cárcere acompanhassem este influxo, e mudanças significativas foram sinalizadas em variados aspectos como a diminuição das superlotações, abandono de técnicas disciplinares antiquadas, melhores qualidades de alimentação, higiene e saúde, tudo a reverberar na diminuição considerável das taxas de mortalidade (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 205).

Com o avanço das ciências criminais e a consolidação do pensamento criminológico de orientação positivista, o crime passou a ser compreendido como um fenômeno social, multifatorial e determinado. Nesse contexto, a noção de reabilitação do indivíduo adquiriu fundamento teórico mais sólido – embora controverso - sustentando a ideia de que a pena deveria ter, entre seus objetivos centrais, a reintegração social do condenado. A privação de liberdade deveria se restringir apenas àqueles que não se reabilitassem, pois representava um atraso (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 195). Aos demais, a aplicação de inúmeras medidas alternativas como a fiança e a liberdade vigiada, em ampliação do sistema de justiça criminal enquanto método de controle social, ainda que tímido (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 200).

O ambiente carcerário, com ares democratizantes, tornou-se *locus* perfeito para a observação privilegiada da monstruosidade social, um laboratório. O criminoso foi tratado como verdadeiro objeto de pesquisa, esquematizado e diversificado em espécies, na busca incessante de solucionar uma razoável preocupação social, o problema da criminalidade (Melossi; Pavarini, 2010, p. 213-214).

Durante a primeira metade do século XX, razoável parcela da mão de obra carcerária foi utilizada nas guerras, da frente de batalha ao serviço fabril militar (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 221). Os ideais humanistas deram espaço aos fascismos, determinantes de inimigos sociais e espetaculosa política de propaganda e manipulação de massas (Chomsky, 2013).

Indubitável a estreita relação entre o desenvolvimento do capitalismo e do cárcere, enquanto instrumento para o alcance de seus interesses. A influência das transformações no modo de produção capitalista sobre o universo institucional do encarceramento pode ser analisada a partir de dois referenciais principais: de um lado, a prisão enquanto instrumento de terror estatal, voltada à intimidação e à contenção das classes subalternas; de outro, a prisão com funções produtivas, vinculada à lógica da extração de trabalho e à disciplinarização dos corpos, da qual decorrem supostas finalidades educativas e de reabilitação social. Entre esses dois extremos situam-se as distintas experiências penitenciárias (Melosi; Pavarini, 2010, p. 212).

Contudo, ampliou-se consideravelmente o sistema de (in)justiça criminal, que refinou métodos de controle, cujas principais consequências foram o uso de penalidades alternativas à prisão, encarceramento em massa e a violação sistemática dos Direitos Humanos (Chaves Junior, 2018).

A prisão contemporânea, como expressão *lato sensu* da punição moderna, aliada do neoliberalismo, enquanto construção do pós-guerra, como será analisada, perdeu a sua função enquanto pena, ao menos em sua idealização, na perspectiva disciplinar da reabilitação e humanização, e ativou-se, sem pudor, como método de inocuidade de pessoas ou grupos, gerando relevante impacto na estrutura social e econômica dos países centrais e periféricos do mundo globalizado.

1.2 Perspectiva periférica

A análise do desenvolvimento da punição e do encarceramento nos países periféricos e ocidentais do capitalismo, em especial os da América Latina, abará o período compreendido pelo colonialismo europeu, a partir do século XVI, em razão da significativa influência e dependência operadas pelos países centrais em todos os aspectos das realidades coloniais, responsáveis por moldar a estrutura capitalista internacional e sob a qual o sistema carcerário opera como instrumento de controle social.

O mundo apareceu simultaneamente com sua cultura criminosa, porque se apresentou com o colonialismo originário, que massacrou, contaminou, psicotizou, humilhou, reduziu a servidão, violou mulheres, destruiu economias, desintegrou culturas, satanizou e perseguiu religiões, com a qual matou milhões de seres humanos em um empreendimento genocida de altíssima letalidade. A conquista inaugurou o mundo sem privar-se de nenhum crime, não só condenado agora pelo direito internacional, mas também, em sua época, pelas próprias leis dos colonizadores (Zaffaroni, 2023, p. 23).

Notabilizado como área de expressão e expansão do projeto colonizador europeu, o território latino-americano, em especial o brasileiro por suas dimensões continentais, foi cobiçado e submetido, desde o início, à exploração, sob a justificativa da inferioridade biológica da população colonizada e que sustentava a violência punitiva e o terror estatal. Segundo Eugenio Raúl Zaffaroni (Gerbi *apud* Zaffaroni, 2011, p. 46), as colônias se compuseram como grandes “instituições de sequestro” e foram utilizadas como campos de concentração do povo nativo, reflexo de toda a região.

Neste sentido, em que pese as diferenças e riquezas entre os diversos povos e sociedades que compõem as culturas latino-americanas, o processo e controle ao qual foram e são submetidos não divergem entre si, e continuam até os dias atuais absolutamente dependentes das vontades, crueldades e explorações dos interesses do capital.

1.2.1 Hipótese penitenciária nacional

A história do controle social brasileiro foi forjada no trabalho obrigatório, inaugurado no setor extrativista com os povos nativos, assim como pelo castigo corporal, em razão das condicionantes econômicas europeias, que os estabeleceram como formas primitivas de controle sobre os corpos escravizados e colonizados. Desta forma, foram impostas basicamente as normativas da coroa portuguesa, por força das Ordenações Afonsinas (1500-1514), Manuelinas (1514-1603) e Filipinas (até a edição do Código Criminal do Império de 1830), as quais eram influenciadas por demarcadores e forte seletividade racial.

Iniciado em meados de 1550, o período do escravismo pleno perdurou por mais de três séculos, fundando toda a estrutura e dinâmica de seu modelo, especialmente os setores da economia, família, religião, grupos sociais, instituições, autoridades e

até mesmo parcela dos trabalhadores livres, que se ligavam pelos fortes laços de subordinação com os senhores de terras. Deste padrão, duas classes socioeconômicas diametralmente opostas predominaram: os proprietários de terras, exploradores, e os escravos, explorados, naquilo que se conhece como patrimonialismo (Moura, 2014).

A grande concentração de escravos na colônia, tidos como força motriz de trabalho e produção, impactou no pavor dos brancos proprietários de terras de serem alvos de insurgências e represálias, além de necessitarem de instrumentos hábeis ao absoluto controle dessa população. Aumentando a repressão, foram aglutinados nas legislações imperiais antigas e costumeiras práticas punitivas corporais, até então aplicadas no âmbito privado pelos senhores contra as suas coisas – escravos -, tudo apoiado por um tímido Poder Judiciário, braço do poder imperial (Andrade, 2016. p. 159), e utilizando-se de pseudoinstalações carcerárias, precariamente adaptadas, tais como “fortalezas, ilhas, quartéis e até mesmo navios...” (Roig, 2005, p. 29).

Vigorava um sistema no qual o poder público começava a assumir, estrutural e sistematicamente, a função de executor da pena. Contudo, ainda dependia dos interesses privados, os quais basicamente determinavam, em alguns casos mediante pagamento ao erário, as graduações das penas a serem aplicadas, dentre elas as punições públicas sobre os escravos com penas de morte na forca e açoites, assim como as galés⁸, o desterro⁹, o degredo¹⁰ e os trabalhos públicos forçados (Roig, 2005, p. 28 e 32).

Parte da história penal do Império pode ser contada apontando para a pouca aplicação efetiva da pena de prisão com trabalho e ao mesmo tempo para uma intensa utilização da pena de galés, da prisão perpétua, especialmente para os escravos. Um certo afinamento com a política europeia e com as concepções ali presentes impelia as elites imperiais para a assimilação de novas propostas de organização da justiça criminal. Mas, a estrutura social continuava imersa na escravidão, e o poder daquelas elites ainda se assentava em mecanismos de imposição da ordem que requeriam pouca mediação dos instrumentos estatais de justiça (Alvarez; Salla; Souza, 2003, p. 2).

⁸ Art. 44. Código Penal de 1830: A pena de galés sujeitará os réos a andarem com calceta no pé, e corrente de ferro, juntos ou separados, e a empregarem-se nos trabalhos publicos da provincia, onde tiver sido commettido o delicto, á disposição do Governo.

⁹ Art. 52. Código Penal de 1830: A pena de desterro, quando outra declaração não houver, obrigará os réos a sahir dos termos dos lugares do delicto, da sua principal residencia, e da principal residencia do offendido, e a não entrar em algum delles, durante o tempo marcado na sentença.

¹⁰ Art. 51. Código Penal de 1830: A pena de degredo obrigará os réos a residir no lugar destinado pela sentença, sem poderem sahir d'elle, durante o tempo, que a mesma lhes marcar.

Novos regulamentos se seguiram com o passar do tempo, restringindo as punições ao Poder Público e aumentando a sua influência no controle social, a exemplo do escravo criminoso, que era submetido a um processo e julgado por um Juiz de Paz, o qual concentrava as funções de sentenciar, mediante regras preestabelecidas e limitadamente, e acompanhava a execução (Silva Junior *apud* Roig, 2005, p. 32).

Os ambientes prisionais cumpriam finalidades de mera neutralização dos indivíduos e, como serviam especialmente aos negros cativos e outros indivíduos marginalizados, eram despossuídos de condições mínimas de salubridade, “inóspita até mesmo para animais”, conforme assinalou o relatório da comissão inspetora em 1828 (Roig, 2005, p. 33-34), sobre a prisão de Aljube.

Sob os olhos do poder imperial, o modelo representativo do cárcere brasileiro era aquele localizado no centro do Rio de Janeiro, abaixo do palácio episcopal, portanto, um verdadeiro calabouço, e concebido inicialmente como uma prisão clerical em 1732. Era inabitável: úmida, faltava comida, fétida, superlotada, quente, sem ventilação, e que, não raras vezes no verão carioca, levava alguns a morte por asfixia (Motta, 2011, p. 93-94).

Embora o país tenha buscado a modernização de sua estrutura penitenciária, tendo como modelo as realidades dos países centrais, como se verá adiante, manteve quase que incólume o projeto desumanizante e violador sistemático dos Direitos Humanos, estruturado secularmente e definidor, ainda hoje, de uma infausta realidade carcerária.

Inaugurado em 1850, com importações de modelos estrangeiros, a Casa de Correção da Corte, também localizada na capital do império, foi destinada ao aprisionamento para os fins de correção dos vícios dos criminosos e acostumar os vadios ao mundo do trabalho. Em que pese pautado no modelo arquitetônico panóptico, assim como no sistema auburniano (oficinas de trabalho pelo dia e isolamento noturno), a indiferença à figura do preso, um erro construtivo e a incipiente capacidade técnica levaram, segundo Rodrigo Roig (2005, p.39 e 43), a uma autêntica “torre de babel tropical”, considerando a caótica condição de cumprimento das penas e a mistura de distintos regimes prisionais.

Prevalecia, naquele momento, a ideia eloquente de “deixar para trás um tempo em que predominava a barbárie e ingressar no seletto clube das nações civilizadas, como França, Inglaterra e, sobretudo, os Estados Unidos” (Pessoa *apud* Roig, 2005,

p. 38). Todavia, essa operação carcerária não foi em vão, sendo sintomática de um quadro social conflitivo e baseado no incremento produtivo, afinal, avizinhavam-se ameaças sobre eventual quebra da economia escravagista. Modernizou-se o tormento do seletivo público-alvo da punição, agora não mais em sessões públicas - coisa de incivilizados-, mas por trás dos muros das prisões (Roig, 2005, p.40).

O modelo ressocializante já nasceu desnaturado quando de sua implantação em território nacional, uma vez que “o que atraiu as autoridades do Estado para o modelo penitenciário não foi a promessa de recuperar criminosos por meio de mecanismos humanitários, e sim a possibilidade, muito mais tangível e realizável, de reforçar os mecanismos de controle e encarceramento já existentes” (Aguirre *apud* Melo, 2020, p.78)

No entanto, a modernização da hipótese carcerária brasileira indubitavelmente inaugura a matriz normativa penitenciária nacional, por meio do Decreto 678 de 06/07/1850, o qual regulou a Casa de Correção da capital e difundiu-se por todo o território nacional, à exemplo da Casa de Correção de São Paulo em 1852. O modelo totalizante de tratamento, com irrestritos e amplos poderes à direção carcerária foi estabelecido, em que pese a sua subordinação à fiscalização administrativa e financeira pela comissão inspetora, composta por cinco membros indicados pelo governo imperial (Roig, 2005, p. 45-59).

A partir da década de setenta do século XIX, a elite brasileira branca e letrada, embebida nos saberes do cientificismo empírico europeu, por sua vez baseado nos modelos evolucionistas e social-darwinistas justificantes da práticas imperialistas de dominação (Schwarz *apud* Guimarães, 2020, p. 111), encontrou as bases teóricas exculpantes para a exploração interna e controle social. Resumidamente, a solução eugênica tropical foi tratar a mestiçagem do povo brasileiro, a mistura de raças, como a responsável pelos atrasos do país frente as demais potências, e justificar, com isso, a necessidade da punição dos despossuídos – e obviamente mestiços- com o cárcere (Guimarães, 2020, p.110-111).

Com isso, a hipótese carcerária nacional começa a ganhar relevância e novos contornos. As teorias sociais importadas fundamentaram a higienização social dos grandes centros urbanos e encontram terreno fértil para os estudos dos indivíduos dentro dos ambientes prisionais, verdadeiros laboratórios sociais, construção apoiada pelos círculos científicos das Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife, além

de faculdades de Medicina e institutos governamentais (Guimarães, 2020, p. 110-111).

O absoluto controle físico e mental do indivíduo – que passa à condição de objeto de estudo - pelas modernas e fervilhantes ideias, impõe à medicina penitenciária uma função totalitária do ser e disciplinar (Roig, 2005, p. 48). A esse respeito, Sérgio Salomão Shecaira, citando o pensamento criminológico lombrosiano, bem esclarece como foi fundamentada, com ares científicos, a figura do negro delinquente:

Lombroso postulava que indivíduos com traços semelhantes aos do macaco tinham, por atavismo, inclinação à prática de crimes, e para dar coerência a teoria tratou de demonstrar o inato comportamento criminoso dos animais num dos capítulos de *O homem delinquente*. Entre os estigmas ancestrais do homem semelhante ao macaco figuravam a pele escura, o tamanho do crânio, a simplicidade das suturas cranianas, ausência de calvície e outros (Fausto *apud* Shecaira, 2023, p. 100).

Sob forte influência e pressão dos ideais humanistas dos países centrais, sobretudo do capital inglês, o Brasil imperial, com elites brancas já estabelecidas, coloca em prática ideias e políticas de modernização do país, desde a abolição da escravatura em 1888, até a transição para a mão obra branca e europeia, como medida racial de branqueamento da população nacional. Tentava-se, à época, um tímido e tardio desenvolvimento industrial, quando comparado aos estágios dos países centrais.

Este contexto foi crucial para afastar por completo qualquer possibilidade de integração dos afrodescendentes na sociedade brasileira, ao serem isolados das possibilidades de mobilidade e fixados na base miserável da pirâmide social (Moura, 2014, p. 105). Os antigos escravos foram gradativamente convertidos em sujeitos de direitos, ao menos formalmente, em uma falsa isonomia com as demais pessoas livres. Em pleno desenvolvimento do capitalismo nos países centrais, o país continuou nas dependências das forças econômicas modernizadoras, e sua classe dominante passou ilesa pelas transformações do fim do escravismo, mantendo os seus privilégios e interesses oligárquicos e latifundiários, força motriz e símbolos econômicos e sociais do poder local (Moura, 2014, p. 92).

Durante a primeira república (1889) já havia sido cunhadas as bases de um ambiente hostil de divisão social e racial do trabalho, sobretudo porque resultante de um processo de exclusão da participação popular (Alvarez; Salla; Souza, 2003, p. 4). Os processos de criminalização do povo negro ganharam força por meio de políticas

de embelezamento e higienização dos centros urbanos, obrigando-os a se instalarem nas periferias, assim como a criação, no imaginário social, do criminoso como um homem e negro, refletindo o perfil da maioria das pessoas encarceradas.

A suposta isonomia de direitos não cumpria o seu efeito material, mas deve ser reconhecido que “foram lançadas as bases para o exercício, mesmo que limitado, da cidadania. No âmbito da legislação penal, foram suprimidas as penas que atingiam diretamente os escravos e foi instaurada a universalidade da lei penal.” (Alvarez; Salla; Souza, 2003, p. 3). Foram eliminadas as penas de mortes, de galés, de açoite e perpétuas, conservando-se a pena privativa de liberdade em isolamento celular como a “punição por excelência, generalizada” (Pedroso *apud* Roig, 2005, p. 78-79).

Frente a este protótipo de civilidade, não tardou para que as elites brasileiras traduzissem novas técnicas de controle na legislação penal, sob a justificativa de modernização, à exemplo dos países centrais, justificante de mecanismos de controle e repressão baseados na nulificação de determinados indivíduos para a vida cívica (Alvarez; Salla; Souza, 2003, p. 3), processo este de parecidos contornos por toda a América Latina (Zaffaroni, 2011, p.48).

Com a promulgação do Código Penal (1890), houve a nada sutil aproximação da cultura e da vivência negra e das condições de marginalização à construção social do crime, obviamente que com os aportes pseudocientíficos da criminologia lombrosiana. Veja-se, por exemplo, duas tipificações: a vadiagem (art. 399, do CP de 1890) e a capoeira (art. 402, do CP de 1890), a primeira implicitamente criminalizava a condição de pobreza e a segunda expressamente condicionava a expressão da cultura do povo negro à condição jurídica de crime (Borges, 2012, p. 19).

Ao mesmo tempo, ao menos no mundo do dever ser legal, foram operadas mudanças significativas no cumprimento da pena, marcadamente nas suas intenções humanizadoras e de caráter correicional, na sua vertente teórica legitimadora. Os países centrais concluíram que o isolamento celular, *per se*, impactava negativamente o Estado e ao próprio condenado, este último que, não raras vezes, era levado à loucura ou a morte. Na lição de Basileu Garcia (1942), explicando a repetida frase de Enrico Ferri a respeito de "A cela é uma das aberrações do século XIX":

Quando Ferri assim se manifestava, cuidava dos horrores da segregação celular absoluta, tal como a concebia o sistema de Filadélfia ou pensilvanico. Era o preso enclausurado como uma fera, quase sem ar, sem luz, sem poder avistar outras criaturas humanas. Imaginava-se, com isso, subtraí-lo ao contato corruptor de companheiros mais pervertidos do que ele, ou tão

perversos como ele, porque a convivência dos maus é sempre perniciosa. O que se seguia, entretanto, era transformar o sentenciado numa criatura fora da substância humana, diferente dos homens comuns, não regenerado, mas gravemente prejudicado em sua saúde, do corpo e do espírito, pressuposto indispensável do melhoramento moral” (Garcia, 1942, p.101- 102).

Na leva de importações culturais do declarado desenvolvimento científico positivista, instaurou-se o método progressivo irlandês, que permitia ao preso uma fase intermediária de certa e restrita liberdade condicional, fora dos estabelecimentos e mediante o “trabalho “all’aperto”, segundo a expressão tradicional em ciência penitenciária (Garcia, ano 1942 p.105), geralmente em prisões agrícolas e disciplina atenuada. Entendia-se que o contato do indivíduo com a natureza solucionaria uma enormidade de problemas, desde o ponto de vista moral ao fisiológico. (Garcia, 1942 p.105). Embora prescrito, alerta Rodrigo Roig (2005, p. 79) que, face a escassez de estabelecimentos, na prática, as penas de isolamento eram convertidas em prisão com trabalho ou mesmo prisões simples.

De fato, houve uma mudança do eixo repressivo na passagem do século XIX para o XX, consubstanciado nas modificações socioeconômicas da época, que atenuavam o viés eminentemente corporal e neutralizador para o ideal regenerador, sem muita aplicação.

A reordenação do capital e a queda do empreendimento escravista obrigava a oferta de mão de obra no mercado livre de trabalho, e o Estado, em nome da burguesia em ascensão, encontrou no cárcere a possibilidade de cumprir a demanda e moderniza-se, no entanto, essa política foi resumida a intenções, visto que a realidade carcerária representativa da sociedade, denotava um antagonismo invencível entre o liberalismo e o ranço do escravismo. Não havia espaço para desestimular a funcionalidade corporal como estratégia de dominação (Roig, 2005, p. 80-81). Essa ebulição foi muito bem delineada por Nilo Batista e Raúl Zaffaroni:

[...] no campo expressam-se - pela ponta dominante - no “coronelismo” que encadeia a grande propriedade rural ao poder estadual, na base do que se chamou “política dos Governadores”; na ponta dominada, aos escombros sociais da escravaria eventualmente aproveitados, e ao lado dos pobres livres cujas desconfortáveis estratégias de sobrevivência provinham ainda do escravismo (tropeiros, sitiantes, agregados, camaradas), tínhamos os contingentes de imigrantes, nos quais as oligarquias apostavam também para realizar um “embranquecimento” nacional. Nas cidades em que se concentravam em indústrias, o proletariado lutava pelas mais elementares limitações à exploração de seu trabalho, luta que se acirrou especialmente com o movimento anarquista; convém mencionar desde logo os desclassificados urbanos (prostitutas e cafetões, desempregados, capoeiras

e mais tarde malandros etc.), alvos explícitos do sistema penal da primeira República (Batista; Zaffaroni *apud* Roig, 2005, p. 80).

Na constância do século XX, novas unidades e, com elas, sucessivos decretos de regulamentação carcerária ¹¹ surgiram, todos para contemplar um papel fundamental na gerência de conflitos sociais. Se não bastasse a dificuldade de desvinculação uns dos outros, modificações gerais foram feitas no sentido de aumentar, de maneira quase irrestrita, os poderes da direção prisional e do corpo médico penitenciário, em caráter administrativo, e restringir observações e fiscalizações de órgãos externos, como a Comissão Inspetora, a qual chegou a afirmar em 1904 e 1905 que “a Casa de Correção não tem administração, não tem systema, não tem moralidade, ou melhor – não há Casa de Correção” (Moraes *apud* Roig, 2005, p. 89).

Se essa era a realidade do principal - e certamente o mais observado – ambiente carcerário daquela época, por constituir-se como “modelo prisional” emanado do centro do poder republicano, o que se via no restante do Brasil era a extensão ainda maior do antagonismo carcerário, muito bem apresentado por José Gabriel Lemos Britto (*apud* Roig, 2005, p.100), o qual percorreu os cárceres por todo o país no ano de 1923, compilando suas observações na obra “Os sistemas penitenciarios do Brasil”, de fundamental importância para o conhecimento da situação no início do século XX:

No Brasil, nas cidades do interior, ainda se usa o tronco e nas próprias captaes ainda a polícia applica A palmatória e o sabre, ou panno de facão, nos presos [...]. Algumas prisões do Brasil empregam ainda os ferros. Na Bahia, por exemplo, autoriza-se o respectivo emprego em casos extremos. O regulamento de 1913 aboliu os Ferros na prisão do Rio Grande do Sul, onde existiam. Informaram-me do uso de Correntes e argolas na de Maceió e no emprego de cabrote na de Manaós. Nada pude, porém, constatar de certo. Na prisão de Manaós o regulamento admite a reclusão ‘em cellula escura com a porta de madeira toda fechada’. Isto deve constituir um supplicio dantesco, porque a tal solitária é simplesmente horrível, e com a porta fechada o penado só por um milagre escapará da morte por asphyxia.

Absolutamente disfuncionais aos intentos propostos, as casas de correção logo entram em crise:

¹¹ A exemplo dos Decretos de regulamentação da Casa de Correção da capital federal: 3647 de 23/04/1900; 8296 de 13/10/1910; 10873 de 29/04/1914 e 16664 de 05/11/1924.

“na medida em que o que se observava em pesquisas, relatórios e investigações da época era que existia um esforço maior em construir idealmente os modelos, amadurecê-los a partir de pressupostos científicos e desenvolver legislações espelhando países europeus e os Estados Unidos, que propriamente investir no desenvolvimento concreto destas ideias ou mesmo no aprimoramento daquilo que andava a ser pontualmente desenvolvido, tanto do ponto de vista da construção de unidades prisionais quanto no desenvolvimento de tecnologias que permitissem sua subsistência” (Andrade *apud* Guimarães, 2020, p.77).

Na prática, o crescimento do parque penitenciário nacional e a abertura administrativa – leia-se punitiva – dessas administrações, permitiu a cada unidade o desenvolvimento de suas próprias regras, aumentando o espectro da “torre de babel tropical” ou, no limite, legislações estaduais que concentravam competência para a hipótese carcerária de sua respectiva realidade, mas, ainda assim, deixavam um hiato de legalidade para a autonomia disciplinar administrativa (Roig, 2005, p. 138).

Embora discutida a necessidade de uma regulamentação central sobre a matéria penitenciária e de execução, durante todo o século XX, por meio de variados projetos de lei, com distintas orientações e de acordo com o seu respectivo tempo, o fato é que apenas com a promulgação da Lei de Execução Penal de 1984 se consolida um verdadeiro arcabouço jurídico sobre o tema, nacionalmente (Roig, 2005, p.103), aliada à promulgação da Constituição Federal de 1988, um pouco mais tarde. Estes importantes instrumentos legais, no entanto, não surtiram os efeitos desejados perante o obscurantismo carcerário, que mantém inalterada a sua estrutura correicional autoritária e inquisitorial (Roig, 2005, p. 125).

Infere-se, pois, uma intensa importação das normativas legais e sociais que regeram, outrora, as sociedades europeia e estadunidense, e suas peculiaridades nada ajustáveis à realidade brasileira. A execução criminal e a estrutura prisional passaram por sucessivas reformulações legislativas, ao prever, por exemplo, a obrigatoriedade do trabalho prisional; condições mínimas de segurança; higiene; separação de presos por categorias; fiscalizações frequentes; colônias correcionais em fazenda; a aplicação das regras de redução, ressocialização e reintegração, a chamada ilusão “re” etc. O choque com a realidade prática foi demasiado e sua implantação inexequível, contudo, as centenas de modificações não alteraram a capacidade do Estado de controlar, disciplinar e neutralizar corpos.

A disfuncionalidade do Estado brasileiro no enfrentamento da questão criminal pode ser amplamente compreendida a partir da falsa premissa de que o país teria

passado por autênticas revoluções sociais e políticas, estruturando-se, posteriormente, com base nos valores e instituições delas decorrentes. Trata-se, na realidade, de um processo marcado por rupturas apenas aparentes, que ocultam a permanência de estruturas de poder historicamente excludentes. Enquanto a elite branca brasileira exaltava as transformações efetivas ocorridas nos países centrais - marcadas pela ascensão da burguesia ao poder e pela consolidação do capitalismo - permanecia, no contexto nacional, indiferente à adoção de mudanças estruturais. Independentemente das denominações atribuídas a supostos eventos de ruptura, manteve-se intocada a mesma ordem social e econômica de matriz escravocrata, cujos traços se prolongam e atualizam até os dias atuais.

Ao transpor para o contexto latino-americano e, em especial, para o Brasil, modelos oriundos de países que atravessaram todas as etapas do desenvolvimento capitalista, da mercantilização ao neoliberalismo, observa-se um descompasso estrutural. As ex-colônias, que sequer vivenciaram plenamente uma etapa de proteção social nos moldes do Estado de bem-estar, transitaram quase que diretamente de um regime escravocrata secular para a lógica neoliberal, configurando, assim, uma passagem abrupta entre duas expressões particularmente violentas da racionalidade produtiva (Rocha, 2017, p. 66).

Como se observa, a seletividade do sistema penal — historicamente enraizada nas estruturas econômicas e sociais do escravismo e, na contemporaneidade, articulada aos fundamentos históricos e ideológicos do racismo estrutural — constitui uma premissa teórica central desta pesquisa. Traçado esse breve, porém necessário, panorama sobre a conformação da questão penal e penitenciária no Brasil, situada nas intersecções dos conflitos e antagonismos de raça e classe, torna-se imprescindível a análise do sistema prisional paulista. Responsável pelo maior parque carcerário do país, concentrando aproximadamente um terço da população encarcerada nacional, o estado de São Paulo configura-se como modelo das políticas penais e penitenciárias implementadas em âmbito nacional.

1.2.3 A locomotiva penitenciária nacional: o sistema prisional paulista

Embora o principal eixo político do país permanecesse concentrado na capital do Rio de Janeiro, emergia, já no século XIX, um novo e dinâmico polo econômico: a cidade de São Paulo e sua região metropolitana. Impulsionada pela prosperidade do

ciclo do café e por um acelerado processo de urbanização, a região passou a demandar a modernização dos mecanismos de controle social, especialmente diante das transformações nas relações de trabalho. Todavia, esse projeto de modernização esbarrava em críticas recorrentes, tanto nacionais quanto internacionais, que denunciavam aspectos do subdesenvolvimento brasileiro — entre eles, a situação penal e carcerária, frequentemente tomada pelos países centrais como um indicativo do nível de desenvolvimento das sociedades (Rodrigues, 2011, p. 10-11).

Segundo Salla, nos primeiros séculos da colonização, a cidade de São Paulo não dispunha de um espaço institucionalizado que pudesse ser propriamente denominado cadeia pública. Nesse contexto, pode-se falar em prisões de “caráter precário e seminômade” (Salla, 1999, p. 37), instaladas em locais improvisados, como um cômodo, uma residência ou mesmo alguma dependência da Câmara Municipal.

A primeira cadeia pública de alvenaria de São Paulo estava localizada nas redondezas da atual praça João Mendes, no centro da cidade, e junto à Casa de Câmara, edifício que concentrava a administração local nos tempos coloniais e imperiais. Construída por meio de contribuições dos munícipes a partir de 1787, em busca de modernização, priorizava o acautelamento de arruaceiros e escravos fugidos ou à mando de seus senhores (Vieira; Silva *apud* Garcia, 2020, p. 172-173). Com o tempo, foi se tornando obsoleta e superlotada, sobretudo pelas degradantes condições verificadas pela comissão encarregada pela Câmara Municipal de visitá-la:

A Cadeia da Cidade é imunda, pestilente, com ar infectado, estreita, não tem as necessárias divisões, em uma mesma sala estão envolvidos o ladrão, o assassino, os correccionários, e outros de menores crimes. O seu número chegava a 59, sendo 51 homens e 8 mulheres. Na Cadeia de S. Paulo os presos são tratados com a última desumanidade, seu alimento é quase nenhum, e dado no longo espaço de 24 horas; enfim a fome, a nudez, a falta de asseio, o ar empestado pelo carbônico, e fumo, são os contínuos daqueles desgraçados; e o que lucrará a Sociedade com um Cárcere tão horroroso, e tão irregular? (Karepovs, 2006, p. 40).

Acompanhando a onda humanista do cenário internacional, significativos avanços legais ocorreram com a promulgação da Constituição de 1824 e do Código Criminal de 1830, contudo, ainda não alcançavam os escravos (Rodrigues, 2011, p. 6-7).

Frente as severas críticas, inclusive do próprio poder público, deram-se início ao projeto de uma Casa de Correção, também conhecida por “Casa de Detenção” ou “Presídio Tiradentes”, construída pelos próprios detentos condenados à pena de

galés. Inaugurada em 1852 defronte à estação da Luz, o local comportava até 160 detentos e vigorava o sistema auburniano, denotando o alto conhecimento do modernismo penitenciário, com trabalho fora da cela durante o dia, em silêncio, e recolhimento celular noturno. A esta altura, a dinâmica da administração carcerária era objeto de ferrenha disputa entre diferentes posições de poder, por figuras com alto conhecimento no assunto, como professores da Faculdade de Direito de São Paulo e chefes de Polícia (Rodrigues, 2011, pg. 10-11).

A abolição da escravatura (1888), o Código Penal de 1890 e a promulgação da primeira constituição republicana (1891) denotaram, ao menos formalmente, mudanças significativas na sociedade brasileira, com o reconhecimento ampliado da cidadania (Salla *apud* Mello, 2020, p. 88). O conceito de trabalho, malversado no escravismo secular como degradante, mudou de significado, e passou a ser entendido como necessário e propulsor do desenvolvimento capitalista, sobretudo pela recepção de levas de imigrantes. A atualização dos meios de controle estatal se fazia necessária àqueles que não se adequavam à disciplina laboral (Garcia, 2020, p. 175).

Diversas medidas de policiamento, higienismo urbano, eliminação de opositores políticos e encarceramento foram colocadas em prática (Borges, 2012). A ascensão e consolidação de uma pequena burguesia urbana contrastava com o intenso êxodo rural e com a emergência de novas classes trabalhadoras, vinculadas aos movimentos operários e marcadas por fortes reivindicações por direitos civis e trabalhistas. Esse cenário intensificou os conflitos sociais e provocou o recrudescimento das estratégias de repressão estatal (Melo, 2020, p. 97).

Novas instituições totais passaram a operar no estado de São Paulo no final do século XIX e início do século XX, como o Hospício de Juqueri (1895), o Instituto Disciplinar (1902), voltado ao confinamento de menores infratores e em situação de abandono, e a Colônia Correicional. Os indivíduos aprisionados no interior do estado eram, em geral, mantidos em cadeias públicas locais — estruturas provisórias e precárias — ou encaminhados à capital (Garcia, *apud* Salla, 1999, p. 187). A única exceção relevante era a região do Vale do Paraíba, onde o governo estadual concentrou esforços para a construção de um complexo prisional que, até os dias atuais, reúne o maior número de unidades penitenciárias de todo o Estado (Garcia, 2020, p. 176).

Em 1920, foi inaugurada a Casa de Detenção de São Paulo, posteriormente conhecida como “presídio do Carandiru”. A unidade representou uma superestrutura

prisional viabilizada por investimentos públicos de escala inédita até então no Brasil, o que conferiu ao país reconhecimento e elogios em fóruns internacionais especializados. Nas palavras de Lemos Brito (*apud* Guimarães, 2020, p.97), referindo-se ao empreendimento como a “Cidade da Reabilitação”:

Foi no Governo Altino Arantes, sendo secretario da Justiça e da Segurança Publica o Dr. Herculande Freitas e secretario da Agricultura o Dr. Candido Motta, que, a 21 de abril de 1920 se inauguraram alguns Pavilhões, Portaria Principal e Corpo da Guarda, dois grandes armazens, cosinha, padaria, lavanderia, fornalhas, Casa da Administração, galeria superior e inferior, atelier photographico, centro telephonico automatico, cabine de força e luz, os dois grandes pavilhões penaes, seis pavilhões para officinas, com 36 salas, muralhas de ronda, torres de vigilancia, auditorio, e o pequeno pavilhão destinado ao cumprimento de pena de menores delinquentes, provisoriamente occupado pela Secção de Medicina e Criminologia, onde tem o seu Hospital Central, com pharmacia, laboratorio de analyses, gabinete dentaria, salas de cirurgia e serviços de psychiatria, com 56 cellas, distribuídas em dois pavimento. Posto incompleta, a Casa de Correção que se innaugurava importava já numa das mais bellas conquistas da civilização brasileira. Consumindo com ella muitos milhares de contos de réis, o governo paulista dava o testemunho universal da sua cultura e da superioridade de seus intuitos.

A Casa de Detenção de São Paulo representou, à época, um dos mais elevados padrões de excelência prisional no país, e suas experiências — tanto exitosas quanto fracassadas — influenciaram profundamente a conformação do sistema penitenciário, não apenas em âmbito paulista, mas em todo o território nacional. A unidade encarnava o anseio da elite paulistana por modernas tecnologias de punição e simbolizava o ideal de progresso, sustentado pela crença na possibilidade de reeducação daqueles sujeitos cuja integração à ética do trabalho demandava técnicas específicas de intervenção e disciplinamento, conforme destaca Felipe Athayde Lins de Melo (2020, p. 95).

Aberta à visitação pública e cartão postal da capital paulista, era “parada obrigatória” na rota das visitas que passavam pela cidade. Autoridades e personalidades oriundas de outros Estados e países, independentemente de sua área de atuação, visitavam com frequência as dependências da Casa de Detenção, registrando no livro de visitas manifestações de admiração e reconhecimento à sua estrutura e funcionamento (Salla, 1999, p. 193–194). Esta unidade atendia aos critérios de salubridade e segurança, possuía 1200 celas individuais, mantinha majoritariamente detentos pobres e escondia, como soa regular, muitos conflitos, vícios e toda sorte de injustiças (Salla *apud* Garcia, 2020, p. 177). O apoio da imprensa

local e nacional, sob o controle das elites patrocinadoras do ideário progressista, contribuía para a construção de uma imagem positiva da instituição, ao silenciar sistematicamente sobre suas mazelas e contradições. Esse respaldo midiático foi fundamental para a consolidação do mito da penitenciária-modelo (Melo, 2020, p. 96).

O crescimento do número de pessoas encarceradas e a ampliação do aparato estatal voltado à organização das diversas instituições totais existentes no Estado levaram, em 1927, à criação da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, incumbida da administração daquele que, embora modesto em estrutura, era o principal complexo prisional do país à época (Jesus Filho *apud* Garcia, 2020, p. 177). Paralelamente, observa-se um declínio da influência da criminologia positivista de orientação médico-penal, centrada no tratamento do indivíduo. Em seu lugar, consolida-se progressivamente, ao longo do século XX, uma racionalidade ancorada exclusivamente na lógica da segurança, que passou a privilegiar a defesa da sociedade mediante o afastamento do criminoso do convívio social (Melo, 2020, p. 101).

Os avanços até então alcançados foram abruptamente refreados pelo impacto da crise econômica mundial de 1929, que desencadeou uma profunda desordem político-econômica e provocou significativos rearranjos na ordem internacional. O Brasil, e particularmente o Estado de São Paulo, já inseridos nesse cenário global, foram diretamente afetados por tais transformações.

Durante o Estado Novo, entre 1937-1945, na vigência da ditadura de Getúlio Vargas e numa legislação autoritária, na égide da Constituição Polaca de 1937 (Borges, 2012, p. 13), abrandou-se o uso indiscriminado das prisões de opositores com os presídios políticos, designando-se unidades prisionais específicas para este perfil. Mais tarde, a realocação desta comunidade prisional a outros locais, como o Carandiru, Tiradentes e Ilha Anchieta (Jesus Filho *apud* Garcia, 2020, p.178). Calcula-se que durante os quinze anos da Era Vargas (1930-1945), tenha havido pelo menos dez mil presos políticos em todo o território nacional (Melo, 2020, p. 117), o que evidentemente impactou em São Paulo.

Segundo Melo, nas duas décadas seguintes, de reabertura democrática, um conjunto de políticas desenvolvimentistas foram aplicadas (2020, p. 120-121). No âmbito das políticas penais, o paradigma do positivismo criminológico começou a ser gradualmente superado pela criminologia de orientação culturalista. Contudo, a centralidade do controle penal permaneceu voltada às classes populares. Esse

direcionamento foi reforçado pela crescente especialização das forças policiais e pela consolidação de teses que associavam a pobreza, os modos de vida populares e, particularmente, as pessoas negras, a uma suposta dificuldade de integração social, situando-as em contextos considerados propícios à formação de maus hábitos. Embora tenha havido uma mudança na interpretação das causas do crime — com a substituição das explicações de cunho biológico por enfoques comportamentais e socioculturais —, a estigmatização dos grupos subalternizados manteve-se como eixo estruturante da atuação punitiva do Estado.

Em 1943, com o objetivo de centralizar ainda mais a gestão do sistema penitenciário, foi criado o Departamento de Presídios do Estado, vinculado à Secretaria de Segurança e responsável pela administração de todas as unidades prisionais do ente federativo. Entretanto, nas décadas seguintes, o sistema passou a evidenciar sua nocividade à sociedade paulista por meio de episódios de rebeliões, motins e fugas — como os ocorridos na Penitenciária do Estado, em 1951, e na Ilha Anchieta, em 1952 — que romperam com a imagem idealizada e propagada pelo governo estadual. Esses eventos expuseram publicamente as mazelas do sistema prisional, marcadas por corrupção, má gestão, funcionamento precário e condições subumanas de cumprimento da pena (Jesus Filho; Salla *apud* Garcia, 2020, p. 178–179).

A instabilidade social, econômica e política, endêmica do país, resultou na ampliação do sistema paulista, com a criação de novas unidades e vagas à população masculina, visando a separação de perfil de presos e a integração do modelo progressivo com unidades de semiaberto agrícola, como nas cidades de Bauru, Itapetininga, São José do Rio Preto e Taubaté (Rodrigues e Salla *apud* Garcia, 2020, p. 181). Esse processo de interiorização também se fez presente com a criação da Penitenciária Regional de Presidente Venceslau, em 1961, voltada à recepção de presos condenados do oeste do Estado. (Jesus Filho *apud* Garcia, 2020, p. 182)

Instaurado o Golpe Militar de 1964, foram intensificadas as atividades repressivas, com forte ênfase na articulação entre aparelho policial, judiciário e penitenciário, uma verdadeira coexistência entre tribunal e porão (Mattos *apud* Melo, 2020, p. 122), assim como o afastamento de ditames democráticos e humanizadores no cumprimento das penas.

Para suprir a demanda, celas individuais foram transformadas em coletivas, mixagem de presos de todos os perfis e suas alocações em distritos policiais,

ambientes absolutamente disfuncionais (Rodrigues, 2011, p. 14), cuja administração recaia à Polícia Judiciária, servindo de cenário para as piores tragédias e torturas ocorridas durante o regime militar.

O cenário caótico do Estado em meados da década de 1970 era de uma população encarcerada com cerca de 17 mil pessoas, sendo aproximadamente 55% alocados na rede administrada pela Secretaria de Justiça e 45% em cadeias públicas. Apenas o Carandiru, projetado para 2200 vagas, contava com 6553 presos no ano de 1977, quase 300% de superlotação. O processo de interiorização se intensificou, com unidades nas cidades de Araraquara, Avaré, Pirajuí, Itirapina, São Vicente e Sorocaba, assim como uma comissão para avaliar e solucionar os problemas enfrentados (Jesus Filho *apud* Garcia, 2020, p. 183).

Durante a gestão de Manuel Pedro Pimentel à frente da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo, no governo de Paulo Egydio (1976), adotou-se uma agenda voltada ao aprimoramento do sistema penitenciário, com o objetivo de torná-lo mais transparente à sociedade, reduzir os arbítrios das administrações prisionais e melhorar as condições de vida das pessoas privadas de liberdade. Com essa finalidade, foi criada a Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado de São Paulo (COESPE), órgão responsável por implementar tais diretrizes (Jesus Filho *apud* Garcia, 2020, p. 183).

Os governos que assumiram no período imediatamente posterior à reabertura democrática buscaram, ainda que de forma limitada, racionalizar o sistema penitenciário por meio do rompimento com práticas autoritárias e da reorientação das políticas prisionais com base na preservação dos Direitos Humanos, aliadas a medidas voltadas à efetivação de direitos sociais. No entanto, tais iniciativas enfrentaram fortes resistências e pressões provenientes de diversos setores, incluindo a sociedade civil, o corpo de agentes penitenciários, o Poder Judiciário e a imprensa (Jesus Filho; Vieira *apud* Garcia, 2020, p. 184).

Reafirmando o caráter antidemocrático desse relevante aparelho de controle social, o processo de endurecimento penal ganhou fôlego a partir da transformação do perfil da criminalidade urbana e da crescente centralidade dos discursos de segurança pública e da guerra às drogas. Nesse contexto, apenas durante o governo de Orestes Quéricia (1987–1991), foram construídas trinta novas unidades prisionais, promovendo a interiorização do sistema penitenciário em direção à região oeste do Estado de São Paulo (Jesus Filho *apud* Garcia, 2020, p. 184).

Durante a década de noventa, ao tempo da expansão do sistema prisional, também se irradiavam as péssimas e desumanas condições de cumprimento das penas, culminando no maior desastre prisional do país, o massacre do Carandiru, em outubro de 1992, com 111 internos executados violentamente por agentes do Estado em uma ação “rápida, sangrenta e implacável” (Rodrigues, 2011, p. 18-19). Críticas e pressões nacionais e internacionais levaram a propostas de remodelação do sistema, por meio da criação de uma secretaria autônoma para assuntos prisionais, a Secretaria de Administração Prisional – SAP (1993); a desativação do Carandiru, ocorrida apenas em 2002; e a criação de presídios de pequeno porte, separando os presos por origem geográfica e tipos de crimes (Rodrigues, 2011, pg. 20-21).

Com o governador Mário Covas, em 1997, foram construídas, simultaneamente, 27 novas unidades. Buscava-se, com isso, não apenas a ampliação do parque prisional, mas, sobretudo, a aplicação de um plano de interiorização dos investimentos do governo estatal, focando municípios deficitários economicamente, refletindo o projeto californiano de expansão prisional (Gilmore, 2024). Seu mandato reavivou perspectivas e compromissos com os Direitos Humanos na área da segurança, com a redução substancial do número de mortes causadas por policiais, por exemplo (Góes *apud* Garcia, 2020, p. 189).

A este tempo, em que pese a negativa de reconhecimento formal pelo Estado, havia sido formado no interior dos estabelecimentos prisionais o Primeiro Comando da Capital - PCC, organização criminosa cujo objetivo inicial era de reação à omissão e violência institucional, bem como gritar contra às mazelas do já existente macrossistema. Evidenciando seu poder de articulação e elevado grau de organização tanto dentro quanto fora das unidades prisionais, o sistema criminal comandado por facções promoveu episódios de verdadeiro terror e caos urbano por meio das megarrebeliões ocorridas nos anos de 2001 e 2006 (Salla *apud* Garcia, 2020, p. 190).

Novas medidas de endurecimento penal entraram em vigor, como a criação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), voltado às lideranças dos movimentos criminais organizados, como suposta forma de desarticulação. Os governos que seguiram, de José Serra e Geraldo Alckmin, entre 2007 e 2018, conviveram sem grandes rebeliões, todavia, publicamente reconhecido o PCC, com quem, por várias oportunidades, obrigou-se a negociar para a manutenção da ordem carcerária bandeirante.

Atualmente, o Estado de São Paulo concentra, de forma destacada, a maior população carcerária do país, totalizando 215.049 pessoas privadas de liberdade (homens e mulheres) distribuídas em 180 unidades prisionais espalhadas por todas as regiões do território estadual, conforme a data base de 24/07/2025 (São Paulo (Estado). Secretaria de Administração Penitenciária, 2025). Em seguida, figuram os estados de Minas Gerais (66.282), Rio de Janeiro (46.115) e Paraná (40.574), cujos dados referem-se ao segundo semestre de 2024 e constam do Relatório de Informações Penais da Secretaria Nacional de Políticas Penais, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Com cerca de um terço de toda a população carcerária do país, o Estado de São Paulo se consolidou como modelo, caracterizado pela interiorização, descentralização e desterritorialização de suas unidades, não apenas pela existência de uma pasta autônoma como a SAP, mas, sobretudo pelos ordenamentos que mantêm a gestão efetiva do sistema, a burocracia penitenciária, quais sejam: segurança, justiça e consolidação e influência de grupos criminosos (Melo, 2020, p. 19 e 25). Conforme conclui Felipe Athayde Lins de Melo:

a justiça penal e tratamento do crime e do criminoso no Brasil do século XX, portanto, nascerão sob o signo da influência paulista, cuja agenda de debates para as reformas penais [...] exercerá impactos de ordem política, legislativa, institucional e social para todo o cenário nacional (2020, p.88).

Consolidado como estratégia de política de segurança pública e dispositivo de controle populacional, o encarceramento paulista continua ecoando nas demais prisões nacionais, seja por meio da expansão de seu aparato, ou pela tipificação das medidas decisórias que caracterizam a gestão prisional.

2 HIPERINFLAÇÃO PENAL EM TEMPOS DE RACIONALIDADE NEOLIBERAL

2.1 Racionalidade neoliberal

A segunda metade do século XX, mais especificamente a partir da década de 1970, inaugura uma nova fase do capitalismo, o neoliberalismo, promotor de profundas modificações nas sociedades modernas, centrais e periféricas. Sua

racionalidade ultrapassa as questões meramente econômicas, regulando todas as relações humanas, operando o aprofundamento das desigualdades, a acumulação material e o aperfeiçoamento dos métodos de controle social.

O neoliberalismo tem suas raízes históricas nas críticas dirigidas à intervenção estatal na economia durante o período entre guerras (décadas de 1930 e 1940), vista por intelectuais liberais como uma limitação ao livre funcionamento das dinâmicas de mercado associadas ao liberalismo clássico — este, por sua vez, responsabilizado por muitos pela eclosão da Grande Depressão de 1929. Autores como Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e outros, preocupados com o crescimento do autoritarismo estatal e a consequente ameaça às liberdades individuais, buscaram formular uma perspectiva que conciliasse a defesa do livre mercado com a necessidade de uma ordem institucional capaz de conter os excessos do capitalismo desregulado. Nas décadas de 1950 e 1960, entretanto, o neoliberalismo permaneceu como uma corrente teórica marginal, diante da hegemonia do Estado de bem-estar social e de sua atuação proeminente na regulação econômica e na promoção de direitos sociais (Dardot; Laval, 2016).

No entanto, a crise econômica que atravessou os países ocidentais durante a década de 1970, que em sua complexidade envolvia alta inflação, estagnação econômica e a crise do petróleo, permitiu mudanças radicais na economia, que reverberaram na política e no social na década seguinte, com a implementação de práticas dos ideais neoliberais por lideranças políticas conservadoras no poder, especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, ambiente de aclimação para toda a Europa ocidental.

Nesse contexto, teve início um amplo processo de reestruturação capitalista conduzido pelas forças hegemônicas, que se aproveitaram da crescente instabilidade econômica e, sobretudo, da mudança radical no paradigma produtivo. O modelo fordista, baseado na grande fábrica e na produção em massa, começou a entrar em declínio, retirando-se progressivamente do cenário das metrópoles industriais. Suas consequências mais imediatas manifestaram-se em elevadas taxas de desemprego, redução do poder aquisitivo da população, enfraquecimento das organizações sindicais e intensificação do arrocho salarial. Durante as décadas de 1970 e 1980,

todavia, o assalto neoliberal ao estado social¹² não havia se concretizado, convivendo medidas repressivas de contenção ao tempo do bem-estar, em desmantelamento, considerando que significativa parcela da massa de desempregados foi absorvida por algum amparo estatal e ainda não havia se consolidado como alvo de controle e da repressão (Giorgi, 2006, p. 50-51).

A geografia da produção capitalista também passou por profundas transformações, tornando-se progressivamente globalizada e desterritorializada, o que contribuiu para a consolidação do desemprego estrutural em escala internacional (Giorgi, 2006, p. 65). Os países centrais, detentores do capital financeiro e tecnológico, instituíram, por meio do denominado “Consenso de Washington”, uma nova forma de colonialismo, agora articulada por instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Sob o pretexto de concessão de empréstimos, tais organismos impuseram aos países periféricos uma série de medidas de ajuste, entre as quais se destacam a abertura irrestrita dos mercados, a privatização de serviços públicos elementares, a contenção de gastos sociais, a regressividade fiscal, a flexibilização das relações de trabalho e a compressão da remuneração. Os impactos dessas políticas foram severos, resultando no aumento da pobreza e das desigualdades sociais, bem como no aprofundamento da dependência em relação ao capital dos países centrais (Wacquant, 2011, p. 82–83).

Novas tecnologias silenciosas aliadas ao processo produtivo substituíram cada vez mais a necessidade da força de trabalho humano, criando um excedente negativo, uma massa de desempregados disponíveis ao preenchimento de outros nichos do setor terciário, caracterizados pela precariedade de direitos e insegurança de rendimentos (Giorgi, 2006, p. 66-67), desqualificados em cidadania.

Se até a segunda metade do século XX foi possível construir a cidadania como conjunto de direitos do trabalho mediados pelo direito ao trabalho, direitos que o compromisso fordista podia garantir mediante a reprodução do ciclo trabalho-salário-consumo-cidadania, agora esta dinâmica não é mais imaginável (Giorgi, 2006, p. 69).

¹² Wacquant destaca que o estado social norte americano nunca se qualificou como do bem-estar, mas caritativo, pelas severas limitações dos programas que foram desenvolvidos, o que pode ser explicado pela concepção moralista da pobreza como produto das carências individuais dos pobres. Historicamente, o que move a sociedade norte americana não é o princípio da solidariedade, mas da compaixão, de mera mitigação da miséria e manifestação da simpatia, sem qualquer intenção de estreitamento de laços ou redução das desigualdades (Wacquant, 2003, p.87)

Nas décadas de 1980 e 1990, as demissões em massa transformaram-se em uma estratégia comum de gestão financeira das empresas para obter resultados a curto prazo. Esse fenômeno impactou uma parcela significativa da classe média, que enfrentou a dura realidade da instabilidade no emprego, mesmo durante um período de retomada do crescimento econômico (Wacquant, 2007, p.108-109).

O enfraquecimento das fronteiras nacionais, a hipermobilidade do capital, o crescimento das migrações internacionais e a normalização de formas de trabalho precarizado intensificaram sentimentos de ansiedade e incerteza em relação ao futuro, sobretudo em contextos marcados por elevada competitividade por credenciais e posições sociais (Wacquant, 2007, p. 30). Tais dinâmicas foram instrumentalizadas por forças políticas e econômicas para fomentar pânicos morais e redirecionar frustrações coletivas, tanto contra o Estado — apresentado como ineficaz ou desnecessário — quanto às camadas mais vulneráveis da população, frequentemente responsabilizadas por sua própria condição de miséria (Wacquant, 2007, p. 108–109).

O Estado caritativo reduziu enormemente o seu campo de intervenção, especialmente nos EUA, berço dessa nova dinâmica, justamente em um momento de estrita necessidade da grande massa empobrecida, realocando os gastos para outros setores de interesses escusos e redistribuindo as riquezas para o mundo corporativo. Foi determinado um inimigo comum, o pobre, apresentado como um bode expiatório para todos os males e “intimidados a assumir a responsabilidade por si próprios, sob pena de se verem atacados por uma batelada de medidas punitivas e vexatórias...” (Wacquant, 2007, p.96)

Instaurou-se apropriação patrimonialista do Estado, com a utilização de seus espaços e recursos para a realização de negócios que buscavam a geração de empregos, propiciavam dividendos e o aumento da arrecadação, contudo, os lucros eram drenados para a iniciativa privada, que passou a manipular a burocracia estatal e administrar os conflitos de classes sempre a favor do capital (Machado, 2017, p. 153-154).

Neste sentido, o neoliberalismo deve ser interpretado por uma racionalidade que possui normatividade própria, se adapta e insinua em todas as esferas da vida (Wacquant *apud* Dal Santo, 2020). Um modo de compreender e produzir mudanças por cálculos de interesses que visem exclusivamente a obtenção e acumulação de lucro ou vantagens pessoais, em efetiva lógica empresarial do indivíduo e de constante concorrência com o outro, uma espécie de inimigo a ser neutralizado

(Foucault *apud* Dal Santo, 2020, p. 4). A lógica mercantil se estende a todas as esferas da vida social, de modo que tudo passa a ser negociado como mercadoria. Aquilo que não detém valor econômico é desqualificado e tratado como resíduo social, incluindo, tragicamente, determinados segmentos da população, reduzidos à condição de descartáveis.

Enquanto política econômica, trata-se de liberalismo econômico baseado no capitalismo de livre mercado, atualmente no viés rentista, rompido com o Estado do bem-estar social e produtor de desigualdades materiais e de exclusão social. Na condição de projeto político, um Estado intervencionista facilitador das soluções do mercado (Dal Santo, 2020, p. 5).

O acúmulo de indivíduos excluídos das proteções sociais e econômicas constituiu uma nova massa — uma força de trabalho difusa cujas determinações escapam às categorias tradicionais de individualização e pertencimento, como as de "povo" ou "classe operária", anteriormente delimitadas por fronteiras geográficas e submetidas ao regime disciplinar. Diante dessa transformação, os dispositivos clássicos de poder mostram-se incapazes de operar sobre sujeitos singulares. Em resposta, reestruturam-se por meio de aparelhos de captura orientados ao controle de fluxos de produtividade social que atravessam essas multidões — marcadas por multiplicidade, não representação e desterritorialização. Esse novo cenário demanda um regime de controle distinto, pautado na lógica da biopolítica. É nesse ponto que se estabelece a cisão radical entre os regimes do disciplinamento e da biopolítica (Wacquant, 2007, p. 70; 81).

O filósofo francês Michel Foucault analisa de maneira relevante conceitos que representam coordenadas da modernidade e seus aparelhos, uma genealogia das tecnologias a disposição do poder (Giorgi, 2006, p. 84). A ideia da "governamentalidade", na qual, muito além das lógicas econômica e política, há uma racionalidade tecnológica e estratégica elaborada tanto para governar e controlar populações, quanto para moldar indivíduos, utilizando uma razão atuarial, de aferição de resultados, como estatística e contabilidade para os fins da maximização econômica (Giorgi, 2006, p. 85).

As diferentes formas de poder não se limitam ao ambiente público e destinam-se a produção de subjetividades individuais autorreguladas por técnicas de governo e poder direcionadas à intervenção no ambiente (Foucault *apud* Dal Santo, 2020, p. 4). Dessa forma, por meio do biopoder, a sociedade antes governada pela disciplina

passa a ser controlada pelo Estado (Foucault *apud* Dal Santo, 2020, p. 6), em uma verdadeira proposta de gerenciamento da vida, inclusive com poder de determinação da morte (Foucault *apud* Palazzolo, p. 11-12).

Acrescenta Norberto Bobbio (*apud* Chaves Junior, 2018, p. 63), que ao lado do poder econômico e político, se faz extremamente presente o poder ideológico do Estado, o qual age sobre as mentes dos indivíduos integrantes das grandes massas populacionais domesticadas e controladas.

Algumas das principais características do neoliberalismo são a desterritorialização da produção, desregulamentação do trabalho, privatizações, ascensão do modo de produção pós-fordista, desemprego estrutural e concentração de poder econômico e políticos nos mesmos entes (Dal Santo, 2020, p. 6-7). Ainda, um individualismo, um consumismo exacerbado e a erosão da solidariedade social (Chomsky *apud* Dal Santo, 2020, p. 7).

Distintamente da formação do Estado moderno, há uma estreita aproximação entre os poderes políticos e econômicos. Segundo Wendy Brown (2019), a falência do Estado do bem-estar social deixou a grande massa populacional à deriva do auxílio estatal, perante um abismo do trabalho precarizado e do desemprego estruturante, ao tempo do profundo enriquecimento de poucas pessoas, sendo necessário o controle deste excedente indesejável. Complementa, esclarecendo que este cenário de desmantelamento social corrói a própria ideia de democracia e da política, demonizada por ondas conservadoras, nacionalismos, racismos, masculinismo branco e cristandade. O uso indiscriminado dos discursos de liberdade inspira exortações públicas dessas ideias e efetiva oposição às justiça sociais, forte em saudosismos históricos irrealis e com razoável carga moral.

2.2 O declínio do Estado Caritativo: Workfare

O desmantelamento do Estado do bem-estar social, fruto das transformações neoliberais do último quartel do século XX, cede espaço à retração de políticas sociais com a expansão do aparato penal, em mecanismo de gestão das desigualdades. Afinal, era necessário conter e reprimir a multidão de excedentes oriunda das crises econômicas e sociais geradas pela globalização e precarização do trabalho.

Os investimentos sociais e previdenciários deram espaço à indústria do controle, as prisões e atividades repressoras. O Estado outrora do *welfare* cede lugar

à gestão da miséria com a imposição do *workfare* (Wacquant, 2007, p. 89), cujas políticas aos pobres passam a ser coativas e condicionais, assim como o *prisonfare*, por meio da expansão do sistema de justiça criminal e a criminalização da pobreza (Wacquant *apud* Dal Santo, 2020, p. 8).

As origens estruturais da pobreza passaram a ser deslegitimadas pelo discurso estatal, sendo tratadas como meras “desculpas sociológicas”, em um contexto de ascensão da lógica neoliberal marcada pelo neodarwinismo social e pela imposição da responsabilidade individual irrestrita sobre os que vivem em condição de vulnerabilidade (Wacquant, 2007, p. 31). Nesse cenário, instaura-se uma verdadeira guerra contra os pobres, que passam a ser utilizados como álibi para justificar os principais problemas sociais, econômicos e de ordem pública, segundo observa Gans, citado por Wacquant (2007, p. 96).

A dimensão punitiva, no contexto contemporâneo, já não se fundamenta na clássica equação “crime e castigo”, mas na gestão das condutas daqueles envolvidos em distúrbios produzidos no interior do novo regime de insegurança social. Nesse projeto repressivo, o cárcere assume um papel central — embora não exclusivo — como dispositivo de controle (Foucault *apud* Wacquant, 2007, p. 40). Isso porque a penalização da precariedade social passou a mobilizar novos saberes e atores institucionais, ampliando o escopo da intervenção punitiva para além do sistema de justiça criminal tradicional (Wacquant, 2007, p. 66).

O Estado que se autointitulava liberal passa por uma extensa metamorfose, tornando-se híbrido: nem protetor, nem mínimo e não intervencionista, uma vez que os benefícios distribuídos na sua vertente social são cada vez mais apropriados pelos privilegiados, e sua vocação disciplinar direcionada as classes desprivilegiadas, ao que Wacquant (2007) chamou de Estado Centauro:

... guiado por uma cabeça liberal, montada num corpo autoritário, aplica a doutrina do *laissez-faire et laissez-passer*, em relação às desigualdades sociais, aos mecanismos que a geram (o livro de jogo do capital, desrespeito do direito do trabalho e desregulamentação do emprego, retratação ou remoção das proteções coletivas), mas mostra-se brutalmente paternalista e punitivo a jusante, quando se trata de administrar suas consequências no nível cotidiano (Wacquant, 2007, p. 88-89).

Na análise do que denominou como “Estado franquizado”, o cientista político Alan Wolfe apontou como as principais características estadunidenses foram cruciais para o aporte neoliberal: I) um saudosismo religioso como propulsor da sociedade,

portanto, repulsa do Estado; II) fragmentação e disfunções burocráticas graves, permitindo a porosidade das atividades privadas nas ofertas públicas; III) a classificação da sociedade mediante a fruição de ação social (seguro social ao assalariados ou *welfare* aos miseráveis), criando cidadãos de segunda classe; IV) um Estado-providência residual, que atua pontualmente e limita o acesso a benefícios e V) um Estado racial, de forte herança escravagista e de racismo estrutural, segregacionista, que minou a classe operária e explica a quase ausência de oposição sindical e absoluto controle das corporações sobre o sistema eleitoral (Wolfe *apud* Wacquant, 2007, p. 90 e 95).

Os programas destinados aos pobres estadunidenses foram as primeiras vítimas da descontinuação dos aportes públicos, que passaram por substancial queda, aliado às readequações administrativas obstaculizantes do acesso aos parques benéficos, o que denominado de “canseira burocrática”, ao ponto de metade das famílias necessitadas não gozarem de seus direitos no ano 1996 (Wacquant, 2007, p. 97 e 99).

A justificativa baseava-se na criação de dependência da pobreza não laboriosa, o que iria de encontro aos valores da produtividade (Wacquant, 2007, p. 99-100), assim como as más condições econômicas traduzidas como uma espécie de vírus cuja transmissão necessitava ser remediada. A finalidade, por sua vez, resumia-se na imposição e obrigatoriedade do trabalho assalariado, ainda que em péssimas e sob determinadas condições (Wacquant, 2007, p. 151).

Toda uma *doxa* neoliberal foi desenvolvida pelos Estados Unidos para a ampliação de suas ideias. Charles Murray, um politólogo de questionável reputação, foi financiado pelo setor privado, especificamente o *Manhattan Institute*, para escrever a obra pseudoerudita “Losing Ground”, considerada a bíblia para a cruzada contra o Estado caritativo, segundo a qual:

a excessiva generosidade das políticas de ajuda aos mais pobres seria responsável pela escalada da pobreza nos Estados Unidos: ela recompensa a inatividade e induz a degenerescência moral das classes populares, sobretudo essas uniões “ilegítimas” que são a causa última de todos os males das sociedades modernas-entre os quais a violência urbana (Wacquant, 2011, p. 30).

O alarido midiático e publicitário em torno do livro, gentilmente distribuído à formadores de opinião cuidadosamente pinçados, levou Murray, em coautoria, a outra obra, um autêntico tratado de racismo erudito chamado *The Bell Curve*, que sustentou vínculo entre a criminalidade e indivíduos provenientes de bairros marginalizados, sob

o argumento de uma capacidade cognitiva inferiorizada. Assim, as patologias sociais concentravam-se na base da distribuição do coeficiente intelectual, como consequências naturais de supostas diferenças intelectuais inatas. Com isso, defendeu-se a abstenção do Estado na intervenção da vida social com fins de redução das desigualdades, já que seriam fundamentadas em diferenças biológicas imutáveis (Wacquant, 2011, p. 31-32). Outras obras de questionável gosto e de inverdades científicas foram publicizadas.

Durante a presidência de Bill Clinton (1996) foi aprovada uma ampla reforma social, a “Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation” – PRWORA, cujo compromisso declarado nunca foi o de reduzir a pobreza, mas a diminuição da dependências das famílias assistidas em relação aos programas sociais, especificamente aquelas mais necessitadas e que viviam abaixo da linha da pobreza, considerando tratar-se de uma pequena parcela do dispêndio estatal, quando comparado à manutenção dos benefícios dirigidos às classes média e altas (Wacquant, 2007, p. 149-150).

A arquitetura da reforma pode ser resumida em revogações de direitos às assistências sob determinadas condições, desincompatibilização do governo federal com políticas assistências, delimitação orçamentária fixa e exclusão de categorias pré-definidas. Seus efeitos foram sentidos a partir dos anos 2000 (Wacquant, 2007, p. 161 e 167).

A visão perene e incômoda da pobreza e suas dependências perante a sociedade estadunidense não só foi acentuada, como aprofundada a estigmatização dos mais necessitados. O *Welfare* foi diretamente associado aos negros de baixa renda, superexpostos pelos levantes dos direitos civis da década de 1960, retratados no coletivo imaginário como parasitas sociais, irresponsáveis, decadentes e criminosos. (Wacquant, 2007, p. 153-154). Indevida, portanto, a superproteção de uma população de reputação cívica questionável na esfera da ética do trabalho e dos valores familiares (Sanford *et al apud* Wacquant, 2007, p. 152).

Em meados da década de 1990 uma família branca em cada dez, e um lar afro-americano em cada três viviam abaixo da linha da pobreza, dados modestos considerando a defasagem dos cálculos (Wacquant, 2007, p. 103). O número de pessoas e famílias sem teto cresceu significativamente, inflando os grandes centros urbanos de indesejados. Categorias já expostas à pobreza foram deixadas à própria sorte com a negação de direitos sociais, como à certos residentes estrangeiros,

pessoas condenadas por infrações à legislação federal de entorpecentes, crianças pobres, deficientes físicos e mães solteiras que se recusavam a conviver com os pais (Wacquant, 2007, p. 166).

O assalariamento precário, com a degradação das condições de trabalho, diminuição da oferta de emprego, queda real dos salários, terceirização e entre outros, induziu a uma insegurança normalizada, uma nova estratégia patronal do uso e reestruturação da mão-de-obra (Wacquant, 2007, p. 106). O exército de reserva de mão-de-obra recém estabelecido, barato e abundante, permitiu tantas flexibilizações e substituições nas relações de emprego a ponto de funcionar como testagem da margem de estabilidade regular da economia (Wacquant, 2007, p. 160-161).

Quase uma década após a entrada em vigor da reforma, constatou-se o aumento da intensidade de pobreza no país, não obstante a melhoria significativa da economia, cujos excedentes permitiram aos Estados federados subsidiarem as suas próprias políticas sociais (Wacquant, 2007, p. 169-171). As frações mais precarizadas tornaram-se “dependentes do assalariamento no nível da pobreza, da economia social centrada na família e dos circuitos paralelos das iniciativas informais e criminosas” (Wacquant, 2007, p. 176).

A revolução do *workfare* foi um projeto essencialmente político, contextualizado pela substituição do estado caritativo por um sistema imperativo de subordinação do cidadão pauperizado ao acesso a determinados benefícios sociais mediante contrapartidas de atividades laborais ou treinamento para o trabalho precarizado. Muito além das perspectivas econômicas, voltou-se à própria reestruturação estatal e acelerou a mercantilização do auxílio público (Wacquant, 2007, p. 184-185).

O controle da grande multidão demandou enormes condições de gerenciamento populacional, capacidade tecnológica alcançada apenas por grandes corporações, terceirizadas e especializadas na malha assistencial-prisional, as quais participaram de grandes fatias do orçamento público (Wacquant, 2007, p. 190).

A assistência pública social ganhou contornos efetivamente penais, de efetiva nomeação e dominação de populações dependentes e desviantes a um abismo ainda maior dos confins dos setores periféricos do trabalho (Wacquant, 2007, p. 43). A paridade entre ambos os sistemas é chocante: má qualidade do serviço, superlotação, ambiência temerária, sinalizações de comando e submissões, penalidades e supervisão intensivas.

O perfil dos beneficiários não destoa, com quase todos vivendo abaixo da metade da linha da pobreza, de mesmo status periférico no mercado de trabalho e salários, a metade não completou o ensino secundário, intimamente familiarizados com violências, afetados por distúrbios de saúde, dentre outros problemas. A diminuta distinção reside no direcionamento das mulheres ao *workfare*, sendo elas cerca de 90% das beneficiárias da assistência social, e, aos homens, o sistema de justiça criminal, com 93% dos presos (Wacquant, 2007, p. 45 e p. 180 e 183).

Garantiu-se, com a remodelagem do Estado sob os interesses e perspectivas privadas e do capital, a reunião do “*workfare* e *prisonfare* em uma única teia institucional, protegida pela dupla regulação da pobreza nas frentes do trabalho e do crime” (Wacquant, 2007, p. 191).

2.3 Estado penal

O Estado penal emerge como fenômeno central nas sociedades contemporâneas pós-industriais e parte indissociável do projeto neoliberal, e seu desenvolvimento não decorreu de uma resposta meramente repressiva ao aumento da criminalidade, mas à insegurança social oriunda das transformações socioeconômicas.

Loïc Wacquant (2025), principal referencial teórico deste capítulo, em aula ministrada no Instituto de Investigação Social de Frankfurt bem esclarece que nas sociedades contemporâneas a punição é representativa de suas complexidades, por isso versátil e de multicamadas. Atende às lógicas e expectativas racionais e emocionais de diversos setores para os fins de controle de classe e limitações comunitárias em resposta à economia e ansiedade de status, afetando o controle do trabalho e amenizando sentimentos coletivos. De certa forma, isso ajuda a compreender a maneira nada isonômica do funcionamento do sistema de justiça criminal, aplicando distintas filosofias e práticas no exercício punitivo de acordo com as variantes da natureza da ofensa, reforçada pelos status sociais do infrator e da vítima.

O sociólogo Pierre Bourdieu, de quem Wacquant foi discípulo, propôs pensar o Estado de uma maneira mais complexa, ao invés de uma entidade monolítica e coordenada, como um espaço fragmentado de forças que disputam a definição e a distribuição de bens públicos (ordem e segurança públicas, moral e soberania), o que

ele denominou de “campo burocrático”: uma agência legítima e monopolizadora da força física e simbólica, capaz de definir e impor percepções, normas de condutas e padrões de justiça que moldam a realidade social (Batista, 2012, p.15)

As disputas são atravessadas pela metáfora das mãos direita e esquerda do leviatã, respectivamente, em representação do masculino, que tem a missão de reforçar a nova disciplina econômica através de cortes nos orçamentos e desregulamentações econômicas, e do feminino, materializado pelos ministérios dos desperdícios, encarregado das funções sociais e de proteção cidadã (Batista, 2012, p. 16).

Para Wacquant (2007), este importante referencial teórico permite enquadrar os vários setores do Estado que administram as condições de vida das classes desprivilegiadas no contrato social e, com isso, mapear e melhor interpretar a mudança brusca do curso da assistência social para o tratamento penal da marginalidade urbana. Contudo, um novo elemento é adicionado ao modelo de Bourdieu, atualizando-o para a realidade neoliberal, ao inserir o aparato do sistema de justiça criminal, por meio da polícia, os tribunais e a prisão, como elemento central da mão direita, conjugando-o com a economia (Batista, 2012, p.16). Ele apresenta um conceito elaborado de Estado Penal como sendo:

o setor do campo burocrático que monopoliza com sucesso os meios legítimos para interpretar e aplicar estatutos criminais, portanto, curando o crime no sentido de que ele manipula e exhibe para a manutenção da ordem, conveniência burocrática, instrução cívica e luta política. Essa execução implica a entrega de um conjunto de forças de violência material e simbólica, concentradas no estigma aos violadores e aqueles que lhe são vinculados (efeito halo social) e os territórios habitados. É um espaço de lutas sobre a definição e a entrega da justiça e contém dentro de si a polaridade da reforma Benthamiana e retribuição Kantiana. O leviatã penal penetra e torna legível o submundo da cidade e projeta uma oposição simbólica entre o cidadão merecedor e o criminoso indigno (Wacquant, 2025).

O governo da insegurança estadunidense, incubador do neoliberalismo e do Estado penal, modelo aos demais países ocidentais, aumentou significativamente a realocação de orçamentos públicos, pessoal e a prioridade discursiva para a burocracia penal, inclusive, o próprio setor assistencial, movimento da “remasculinização do Estado como reação às profundas mudanças provocadas no campo político pelo movimento das mulheres e pela institucionalização de direitos sociais antinômicos à mercadorização...” (Wacquant *apud* Batista, 2012, p.16-17).

O anterior modelo de expansão e contração cíclica de programas de auxílio do Estado de acordo com as demandas e fatores socioeconômicos vigentes, sobretudo para aliviar desordens civis ameaçadoras de hierarquias tinha a sua razão de existir por ocasião do industrialismo fordista (Piven; Cloward, 1993 *apud* Batista, 2012, p. 17), tornando-se arcaico para responder às novas dinâmicas, cuja característica uniformizadora reduziu-se a contração do bem-estar e pela expansão descontrolada do regime prisional (Batista, 2012, p.17).

O avanço da política estatal de criminalização da pobreza opera sob duas lógicas de controle. A primeira, na reorganização dos serviços assistenciais em instrumentos de vigilância e controle de categorias indóceis à nova ordem moral e econômica estabelecidas, à exemplo da obrigatoriedade do desenvolvimento de qualquer trabalho sob pena de não usufruir de benefícios, manter a assiduidade dos filhos menores nas escolas, inscrições e participações em pseudoprogramas de treinamento etc. A segunda, no desvio maciço e sistemático à prisão e outras medidas restritivas de liberdade. (Wacquant, 2007, p.110 e 113).

As semelhanças institucionais entre a assistência pública e a penalização são espantosas, fundadas em centros de processamentos de pessoas equivalentes, afinal, a clientela prioritariamente vive abaixo da linha da pobreza, são negros ou hispânicos, não concluíram o ensino médio e possuem problemas físicos e mentais. Ademais, se correlacionam por vínculos de parentesco, laços conjugais e sociais, e ocupam os mesmos espaços geográficos, as periferias dos grandes centros urbanos (Batista, 2012, p.19).

Contudo, os traços de distinção também estiveram presentes. Ao tempo em que no setor social foram impostas restrições para fruição daquele sistema, a redução das permanências como beneficiários e aceleração de saída, as tendências da política penal permitiram a admissão facilitada na malha do sistema de justiça criminal, com o aumento exponencial do encarceramento e outras medidas alternativas à prisão, o prolongamento das penas, restrições de liberdades e a destituição de qualquer ideal reabilitatório (Batista, 2012, p.17).

A hipertrofia da punição em oposição a atrofia do trabalho gerou uma ansiedade difusa e representou insegurança à classe média, que a converteu em rancor popular em desfavor dos desvalidos sociais, usuais beneficiários do Estado caritativo e criminosos de rua, necessitados da severa tutela coletiva. Aliado a este fenômeno, o racismo enraizado na sociedade americana e decorrente de séculos de escravidão,

forja de um abismo étnico-racial e estigmatização como periculosa do povo afro-estadunidense (Batista, 2012, p.17), com a difusão de imagens enegrecidas do crime, colocando-o como alvo e inimigo a ser combatido (Wacquant, 2007, p.153).

as correntes de ansiedade social que agitam as sociedades avançadas tem suas raízes na insegurança social objetiva verificada no interior da classe trabalhadora pós industrial, cujas condições materiais se deterioraram com a difusão do trabalho assalariado instável e sub remunerado, despojado dos benefícios sociais costumeiros, e na insegurança subjetiva reinante entre as classes médias, cujas perspectivas de reprodução garantida ou de mobilidade vertical obscureceram-se, ao mesmo tempo em que a competição por posições socialmente valorizadas se intensificou e o estado reduziu sua provisão de bens públicos (Batista, 2012, p.25).

Desde 1970 as taxas de criminalidade nos EUA declinaram e mantiveram-se estáveis por duas décadas, antes de despencarem abruptamente na década de 1990, à exceção das variações de delitos violentos de acordo com a localização (Batista, 2012, p. 25). Em constante queda desde 1960, a população carcerária atingiu o nível mais baixo em 1973, motivo pelo qual o grupo consultivo sobre justiça criminal indicou ao então Presidente Nixon medidas de contenção do sistema de contenção humana, como centros para jovens infratores e construções de prisões pelo período de dez anos. A justificativa centrou-se nas projeções de vagas existentes, como suficientes, e do ambiente criminógeno que o cárcere representava, aliado a necessidade de programas de formação e educação voltados à reinserção social (Wacquant, 2007, p. 205-206).

Contra todas as expectativas, o sistema prisional e de controle estadunidense mudou para um cenário nunca visto na história das sociedades modernas e democráticas, nem mesmo em períodos de crise social aguda e de conflagração militar. A população carcerária dobrou em dez anos e quadruplicou em vinte, chegando a quase dois milhões nos anos 2000. Caso fosse uma cidade, seria a quarta maior metrópole do país, atrás de Chicago (Wacquant, 2007, p. 206-207).

Segundo Wacquant (2007, p.16-17), grosso modo, os meios para a constatação do explosivo crescimento da punição preenchem três funções, cada uma delas correspondente a um nível na estrutura de classes:

No plano mais baixo da escala social, o encarceramento serve para neutralizar e estocar fisicamente frações excedentes da classe operária, notadamente os membros despossuídos dos grupos estigmatizados que insistem em se manter "em rebelião aberta contra seu ambiente social"...

Um degrau acima, a expansão da rede policial, judiciária e penitenciária do Estado desempenha a função, econômica e moralmente inseparável, de impor a disciplinado trabalho assalariado dessocializado entre as frações superiores do proletário e os estratos em declínio e sem segurança da classe média, através particularmente, da elevação dos custos das estratégias de escape ou de resistência, que empurram jovens do sexo masculino da classe baixa para os setores ilegais da economia de rua. Enfim, e sobretudo, para a classe superior e a sociedade em seu conjunto, o ativismo incessante e sem freios da instituição penal cumpre a função simbólica de reafirmar a autoridade do Estado e a vontade reencontrada das elites políticas de enfatizar e impor a fronteira sagrada entre os cidadãos de bem e as categorias desviantes, os pobres “merecedores” e “não merecedores”, aqueles que merecem ser salvos e “inseridos” (mediante um mistura de ações e incentivos) no circuito do trabalho assalariado instável e aqueles que, doravante, devem ser postos no índice e banidos, de forma duradoura.

A alteração da composição do campo burocrático, sob a égide do moralismo, denota que não houve encolhimento estatal, como propalado, apenas sua reorganização e redefinição dos perímetros, missões, prioridades e modalidades das ações das autoridades públicas a respeito da definição dos territórios das categorias desvalidas, em absoluta ausência de isonomia e respeito às liberdades individuais, fragmentando a cidadania e degradando os princípios republicanos, motivo pelo qual o “estabelecimento do novo governo da insegurança social revela, *in fine*, que o neoliberalismo, em essência, corrói a democracia” (Batista, 2012, p. 38), utilizando-se indevidamente do Estado na sua formatação penal, que marca o espaço social e simbólico.

2.4 Giro punitivo

O giro punitivo representou a radicalização do Estado e a utilização do aparato penal por meio de significativas mudanças no sistema de justiça criminal e métodos de controle social, mesmo sem a correlação com a explosão da criminalidade e violência urbana (Wacquant, 2007, p.34)

Em termos quantitativos, observa-se um acentuado crescimento nas taxas de encarceramento e de transencarceramento — este último caracterizado pela aplicação massiva e indiscriminada de penas alternativas à privação de liberdade. Sob a perspectiva qualitativa, identifica-se uma mudança funcional no papel do cárcere, que passou a operar como espaço de depósito de pessoas e de promoção da incapacidade seletiva, marcado por condições de superlotação e por sistemáticas

violações de Direitos Humanos (Giorgi *apud* Dal Santo, 2019, p. 3). Nesse contexto, consolida-se o regime prisional denominado *prisionfare*, definido como:

A orientação política através da qual o estado dá uma resposta penal às doenças urbanas purulentas e às desordens sóciomorais, bem como ao imaginário, discursos e corpos de conhecimento leigo e especializado que floresce em volta dos resultados positivos da polícia, dos tribunais, das cadeias e das prisões, e de suas extensões (liberdade vigiada, liberdade condicional, bases de dados computadorizadas de arquivos de criminosos, e os esquemas de monitoramento e vigilância remotos que eles permitem). A penalização junta-se à socialização e a medicalização como as três estratégias alternativas através das quais o estado pode optar por tratar condições e condutas indesejáveis (Wacquant, 2009, p. 16-17).

A pena, outrora concebida como instrumento de responsabilização do condenado, passa a exercer predominantemente a função de neutralização de ameaças — materiais e simbólicas — à ordem estabelecida. Tal função é operacionalizada por meio dos aparelhos ideológicos de Estado, que atuam na esfera social, exercendo o controle do poder por meio do consenso e, assim, obtendo da sociedade a legitimação — frequentemente acrítica — para práticas estatais marcadas por diferentes formas de violência (Chaves Junior, 2018). A eficácia desse consenso está ancorada na produção e difusão do pânico moral, instaurando o que Wacquant (2007) denomina de “sociedade do medo”, na qual a classe média consumidora, moldada pelos imperativos do mercado de massas, torna-se a principal destinatária e reprodutora da opinião pública e da moral social hegemônica. A “pornografia da lei e da ordem”, termo utilizado por Wacquant, inflou a atividade repressiva a ponto de ser concebida como objeto de excitação pública ao ser exibida ritualisticamente pelas autoridades, e um complexo industrial se consolidou e difundiu comercializando representações de infratores na aplicação da lei, verdadeira teatralização da penalidade por meio da mídia comercial e o campo político. O destaque que antes era dado à cerimônia final de sancionamento, foi estendido a toda a cadeia punitiva, como as operações policiais em áreas pobres das cidades (Batista, 2012, p. 23).

O principal instrumento pós-moderno convidativo ao pânico generalizado foram as mídias de massas, especialmente a televisão, que exagera a realidade e impacta a esfera emocional de um número expressivo de pessoas (Bozzotto *apud* Chaves Junior, 2018, p. 67), aproximando a população da experiência do crime (Paiva, 2014, p. 49), fenômeno amplificado, mais tarde, pelas mídias sociais.

Segundo Giovanni Sartori (*apud* Chaves Junior, 2018, p. 69), o *homo sapiens* transforma-se em *homo videns*, mero espectador de uma comunicação cuja imagem lhe remete a um pensamento concreto, capacitando o cérebro para o pensamento abstrato (Zaffaroni *apud* Chaves Junior, 2018, p. 69). Ademais, a atualização das notícias em curto lapso temporal não permite o processamento da informação, muito menos de seu questionamento (Rocha *apud* Chaves Junior, 2018, p. 68).

Dessa forma, a imagem que se forja sobre a criminalidade é aquela predominantemente apresentada pela mídia, geradora de um sentimento generalizado de mal-estar na vida cotidiana e a necessidade urgente de segurança (Chaves Junior, 2018, p. 78). Vale destacar que não há qualquer pesquisa criminológica que demonstre a efetiva correlação entre o medo da criminalidade e a sua real incidência (Chaves Junior, 2018, p. 80).

Estabelece-se uma espécie de equação operada como método de controle social e produção do medo: uma determinada situação, construída e difundida no imaginário coletivo como expressão generalizada da violência, desencadeia um sentimento social de pavor, insegurança e vulnerabilidade. Esse estado emocional coletivo, por sua vez, exerce pressão sobre as agências estatais de repressão, que passam a ser cobradas por respostas imediatas. Assim, legitima-se a intensificação da atuação repressiva do Estado, sob a chancela de um consenso social afetado (Chaves Junior, 2018, p. 80).

Os atores do sistema de justiça e os políticos são expostos ao escrutínio público pela comunicação de massa de uma maneira muito mais impactante, frente à midiaticização do crime, obrigando-os ao ideário e posição punitivista. A opinião pública sustenta o fracasso da ressocialização, diante das altas taxas de reincidência, seus altos custos, e simplificam o problema da criminalidade como resultado de decisões unipessoais e não como um problema social multicausal (Paiva, 2014, p. 50-51).

Os métodos repressivos, por sua vez, recaem em soluções simplórias de resolução de problemas, como, por exemplo, as denominadas campanhas de Lei e Ordem, que atemorizam e instigam a mais violência (Chaves Junior, 2018, p. 81). Floresce o fenômeno do populismo penal, por meio do qual o governo é realizado e nutrido através do delito, segundo Jonathan Simon (*apud* Chaves Junior, 2018, p. 108), ao retratar o desenvolvimento das leis penais e da sociedade estadunidense a partir da década de 1970. A criminalização torna-se estratégia e sinônimo de boa governança e pauta obrigatória das disputas eleitorais (Chaves Junior, 2018, p. 108),

verdadeiro instrumento político de controle (Garland *apud* Chaves Junior, 2018, p. 100).

O direito penal é desnaturado por completo, indevidamente utilizado como sistema de incriminação ao invés de mantenedor de garantias, uma vez que efetivada a conferência de poderes ao Estado para o uso ostensivo da violência e medidas penais cada vez mais duras e drásticas (Chaves Junior, 2018).

O delinquente ideal, neste prisma, recai àquele que não se identifica com o grupo dominante e seus imediatos interesses, na sua maior parte indivíduos que vivem em contextos urbanos de marginalização e instabilidade socioeconômica. Para tanto, são etiquetados, processo no qual “O Estado, por força do controle social formal e ao determinar a incriminação de comportamentos, move suas políticas públicas e rotula determinados indivíduos, sobre os quais recaem os níveis de rejeição e segregação.” (Becker *apud* Saad-Diniz, 2019, p. 85).

Embora sejam inúmeros os exemplos das políticas e pseudoteorias sobre o tema, na realidade as suas utilizações serviram a propósitos muito bem delineados pelo capital, em especial nos grandes centros urbanos, varrendo para baixo do tapete as suas verdadeiras condicionantes (Chaves Junior, 2018, p.108). A roupagem populista reduz toda a complexidade e multiplicidade dos problemas sociais e incompetência dos governos em apenas um: a criminalidade (Paiva, 2014, p. 48).

Referido modelo de justiça penal é utilitário e de fácil percepção ao eleitorado e ao senso comum, seus resultados são tangíveis e mensuráveis, os custos são pouco conhecidos da grande massa e não contemplam o debate público, havendo forte carga moral positiva (Dal Santo, 2020, p. 9). Serve, ainda, como ocultação das desigualdades sociais, em especial os problemas raciais referentes à população negra que representa a maior parcela da massa carcerária (Wacquant; Giorgi *apud* Dal Santo, 2020, pg. 9-10).

O impulso desenfreado desse “isomorfismo reformista”, termo cunhado por Michel Foucault (*apud* Chaves Junior, p. 119), para designar reformas legais artificiais e simbólicas, apenas sugere um ciclo continuado de violências legitimadas pelo próprio Estado: mais tipos penais, aumento de penas, mecanismos e investimento em controle e repressão, fomentando um fértil terreno para a ideologia da punição (Chaves Junior, 2018).

A normalização cultural, contudo, cerra os olhos ao fato de que essa racionalidade punitivista ultrapassa os limites formais de controle, como as muralhas

do cárcere, e se instala no seio da sociedade transformando-se em “comodities regulares de ações políticas” (Chaves Junior, 2018, p. 157).

Esse é o panorama geral da punição na contemporaneidade, marcada pela racionalidade neoliberal e por formas pós-modernas de controle social. Observa-se um domínio brutal sobre as massas urbanas e etnoracializadas, submetidas aos interesses do capital e das elites que o representam. Trata-se de um processo de instrumentalização do sistema de justiça criminal, progressivamente cooptado e convertido em ferramenta de governança repressiva — tanto em sua dimensão simbólica, pelo efeito intimidatório, quanto em sua materialidade violenta e excludente.

2.5 Engrenagens do Estado penal

2.5.1 Instrumentalidade racial e confinamento forçado

A instrumentalidade racial é fundamental para compreender o fenômeno, e o controle e confinamento dos afro-americanos evidencia uma evolução histórica de quatro etapas principais. A escravidão, base da economia colonial e matriz da divisão racial, que perdurou até a guerra de secessão; o sistema Jim Crow, um regime segregacionista vigente em uma sociedade agrária e sulista, derrubado pelos movimentos de direitos civis no anos 1960; o gueto, marcado pela urbanização e proletarização dos fluxos migratórios para áreas industrializadas do início do século XX; e o complexo institucional resultante da simbiose estrutural entre o remanescente do gueto e o sistema carcerário, pós 1970 (Wacquant, 2007, p.331 e 333).

O grande contingente migratório entre as décadas de 1910 e 1930 para o norte e as terras do oeste, tidas por “eldorados” industriais, embora tenham significado mais liberdades e direitos, resultou em uma nova forma de confinamento, o gueto (Wacquant, 2007, p. 340-341), essencialmente um dispositivo sócio espacial que permite a um grupo dominante ostracizar e explorar outro grupo, subordinado, portador de um capital simbólico negativo, por meios de estigma, coação, confinamento territorial e segregação institucional (Wacquant, 2007, p. 344-345).

Em seu interior, é edificada uma subcultura, um estilo de vida e estratégias sociais específicas em prol de proteção coletiva, autonomia e dignidade, tal qual uma prisão, na qual os detentos desenvolvem sistemas próprios e padrões normativos como respostas adaptativas às agruras do cárcere, contudo, ao custo de encerrar

numa relação de absoluta subordinação e dependência estrutural, motivo pelo qual o gueto opera à maneira de uma prisão étnico-racial (Wacquant, 2007, p. 345-346).

A mão de obra migrante foi absorvida com ocupações mal pagas, subalternas e degradantes. Ademais, empurrada para zonas precarizadas dos grandes centros urbanos industrializados, cinturões superpovoados, subequipados, tomados pela informalidade, criminalidade e doenças (Wacquant, 2007, p. 341).

A era do gueto ruiu com as reivindicações contra o *apartheid* na década de 1960, ampliando ao menos formalmente as condições cidadãs da população afro-estadunidense, por meio do acesso a direitos civis e políticos. Adicionalmente, a obsolescência funcional dos espaços marginalizados, por meio da passagem da economia urbano industrial para a suburbana de serviços, além do expressivo aumento da imigração operária mexicana, caribenha e asiática, colocou amplos segmentos de mão de obra em excesso e até mesmo desnecessários (Wacquant, 2007, p. 342).

Embora, no plano dos princípios, os brancos tenham aceitado reticentemente a “integração”, na prática esforçaram-se por manter um abismo social e simbólico intransponível entre eles e seus compatriotas de origem africana. Eles abandonaram as escolas públicas, afastaram-se dos espaços públicos e fugiram aos milhões para os subúrbios, a fim de evitar a mistura e se proteger do espectro da “igualdade social” na cidade (Edsall, 1991; Quadagno, 1994; Gilens, 1999; Beckett e Sasson, 2000, *apud* Wacquant, 2007, p. 343).

Os avanços democráticos das lutas por direitos, todavia, tiveram contrapartidas. Enquanto os muros dos guetos caíam, erguiam-se os das prisões, relevando formas solidificadas de racismo que operam clandestinamente (Davis, 2024, p. 27), assim como novos métodos de controle socioespaciais das zonas excluídas, criando um fluxo contínuo entre estes dois ambientes (Wacquant, 2007, p. 347). Os brancos estadunidenses:

... se voltaram em seguida contra o Estado-providência e contra aqueles programas sociais dos quais as conquistas coletivas dos negros dependiam mais estreitamente. E, a contrário, deram um apoio entusiástico as políticas de “manutenção da ordem”, destinadas a reprimir com firmeza as desordens urbanas, percebidas como ameaças raciais (Edsall, 1991; Quadagno, 1994; Gilens, 1999; Beckett e Sasson, 2000, *apud* Wacquant, 2007, p. 343).

Ao final da segunda guerra mundial a população carcerária era majoritariamente branca, com 70%, e sua composição étnica praticamente inverteu-

se na segunda metade do século passado, passando para 30% (Wacquant, 2007, p. 333). Durante a década de 1980 cerca de vinte mil afro-estadunidenses foram adicionados anualmente no estoque prisional (Wacquant, 2007, p. 114). A predominância dos negros é um fenômeno recente e seu ponto de inflexão ocorreu em 1988, quando a Casa Branca utilizou figuras ameaçadoras do estuprador negro de uma mulher branca como emblema da criminalidade daquela época. Em apenas um ano, mais da metade dos ingressos nas prisões eram homens negros (Wacquant, 2007, p. 333).

Sua taxa de encarceramento chegou a ser sete vezes mais alta que a dos brancos em 1993. Mesmo com apenas 12% da população nacional, em 1995 eles representaram, pela primeira vez, a maioria do contingente carcerário, representando 53% do sistema. (Wacquant, 2007, p. 114).

Durante a década de 1990, a probabilidade de encarceramento de homens nos Estados Unidos, segundo recortes etnoraciais, era significativamente desigual: 4% para brancos, 16% para latinos e 29% para negros. Tal disparidade indica que uma parcela expressiva do subproletariado urbano afro-estadunidense experimentou, em algum momento da vida adulta, ao menos um ano de privação de liberdade. As consequências desse processo foram profundamente danosas, com a supressão de prerrogativas sociais e direitos civis, além da intensificação de desorganizações de ordem familiar, profissional e jurídica. Em 1997, um em cada seis homens negros estava excluído das listas de eleitores, privado de direitos políticos fundamentais e expurgado da cidadania por meio da engrenagem punitiva do sistema penal (Wacquant, 2007, p. 334–335). A década de 1990 consolidou para além do estereótipo do típico prisioneiro americano, o alvo a ser combatido pelo Estado: homem, afro-americano, com menos de 35 anos, sem diploma de conclusão dos estudos secundários e condenado por um delito ou crime não violento (Wacquant, 2007, p. 230).

A missão material e simbólica do Estado contra a população estigmatizada e marginalizada foi exitosa, por meio do confinamento forçado, do gueto enquanto “prisão social” e da prisão como um “gueto judiciário” (Wacquant, 2007, p. 230). O grande destaque deveu-se não à frequência da atividade criminosa, mas a atitude dos poderes públicos e da classe média branca, o grosso da contingência eleitoral, para com o subproletariado negro, sobre os quais o Estado encarregou-se de reafirmar os

imperativos cívicos do trabalho e da moralidade com muito mais vigor (Wacquant, 2007, p. 225), retirando-lhes a capacidade de cidadãos.

Como sugere Angela Davis (2024, p. 40), “Se homens e mulheres negros que tiveram o direito ao voto negado por causa de um delito comprovado ou presumido tivessem podido comparecer às urnas, Bush não estaria na Casa Branca hoje”.

2.5.2 O controle empreendedor do crime

Com o Estado declarando guerra ao crime e às perturbações da ordem pública, mesmo diante da queda da criminalidade, houve uma proliferação generalizada de discursos alarmistas sobre insegurança, acompanhada pela criação de novas leis, inovações burocráticas e dispositivos tecnológicos. A rede policial foi ampliada e intensificada, os processos judiciais tornaram-se mais rigorosos, e a população carcerária cresceu de forma vertiginosa. Esta foi a receita de um “Eldorado da lei-e-ordem” que permeava o imaginário das grandes metrópoles estadunidenses e prometia o controle do crime (Wacquant, 2007, 2011).

A vulgata sobre segurança e controle do crime forjou-se sob o verniz de um discurso científico, empresarial e desenvolvimentista que pretendia alocar a teoria criminológica mais avançada a serviço de uma polícia racional, ideologicamente neutra e guiada por eficiência (Wacquant, 2007, p. 411). Sob o império da teatralização da segurança, com o auxílio substancial da mídia e o pânico moral na sociedade, o crime foi reduzido à simples delinquência de rua e atos inapropriados contra a ordem pública. A intervenção policial do Estado pelo cooptação política permitia a sua reafirmação à baixíssimos custos (Wacquant, 2007, p. 405).

Um texto curto de apenas nove laudas, publicado em revista não especializada em criminologia, sem revisão de pares e comprovação empírica, resultou numa teoria formulada por um cientista político ultraconservador e um ex-chefe de polícia, denominada de “teoria das janelas quebradas”. Basicamente, ela sugere que pequenos sinais de desordem, descuido ou vandalismo, como janelas quebradas não reparadas, podem levar ao aumento da criminalidade de maior potencial ofensivo e comportamentos antissociais, diante da ausência de controle e vigilância (Wacquant, 2007, p. 435-436).

Essa teoria nunca foi comprovada em sua totalidade e baseou-se em estudos que acabaram sendo invalidados por erros na mensuração dos dados. O que

realmente se comprovou, com base nas análises comparadas de dados sistemáticos dos distritos de Chicago, foi não existir qualquer relação estatística entre os índices visíveis de desordem e a taxa de criminalidade, à exceção possível e parcial para o crime de assalto (Wacquant, 2007, p. 436).

A contribuição dos departamentos de polícia, em especial de Nova Iorque, para baixar os índices de criminalidade resulta, dentre outros fatores, da intensidade da vigilância, e não do reestabelecimento de algum grau de civilidade. Em verdade, a teoria não passa de uma velha receita policial, oportunisticamente atualizada para fins discriminatórios, por meio do assédio e perseguição permanente dos pobres nas ruas e bairros marginalizados, que se cansam e mudam o local de ação, o que melhora, obviamente, os índices de determinada localidade (Wacquant, 2007, p. 437-438).

Independentemente de sua eficácia, a teoria fundamentou a mudança radical das ações políticas sobre segurança pública na cidade de Nova Iorque, sob a denominação de lei e ordem, o que reverberou para outras cidades norte americanas e para o mundo, como verdadeiro produto de exportação. Com características neoliberais, a burocracia da cidade transformou-se em uma grande empresa de segurança, dotada de recursos humanos e materiais nunca visto, com a importação de rotinas empresariais para a administração pública (Wacquant, 2007, p. 432-433).

A partir de 1993 qualquer pessoa perambulando pela cidade, até mesmo moradores de rua, fazendo barulhos, grafitando na via pública, consumindo álcool e drogas e transgredindo a mais mezinha norma municipal era digna de detenção e prisão. Trata-se da política de tolerância zero implementada pelos neoliberais Rudolph Giuliani e William Bratton, respectivamente, prefeito e chefe de polícia de Nova Iorque. Este último tornou-se consultor internacional em polícia urbana, sendo um dos grandes responsáveis pela disseminação das ideias pelo mundo (Wacquant, 2007, p. 405; Wacquant, 2011, p. 37). Em uma de suas falas públicas, Bratton diz que:

“As forças de ordem ... concordam cada vez mais no sentido de que os comportamentos criminosos e protocriminosos, como jogar lixo na rua, insultar, pixar e cometer atos de vandalismo, devem ser reprimidos com firmeza, a fim de impedir que comportamentos criminosos mais graves se desenvolvam” e que se faz urgente “restaurar o moral dos policiais que foram submetidos anos a fio ao trabalho daninho dos sociólogos e criminologistas, que insistem no fato de que o crime é causado por fatores como a pobreza, que não são da alçada da polícia” (Wacquant, 2011, p. 58).

Práticas como toque de recolher, prisão de jovens reincidentes, foco em pequenos traficantes e usuários de entorpecentes, atenuação das fronteiras jurídicas

criminais entre jovens e adultos, privatização dos serviços de justiça, detenções ilegais e não registradas, patrulhas direcionadas a determinadas zonas, abusos de toda ordem, entre outras, foram palavras de ordem que tomaram conta do debate sobre a punição desenfreada (Wacquant, 2011, p. 60).

As mudanças simultaneamente promovidas no departamento de polícia foram o abandono do policiamento comunitário, a ampla reestruturação burocrática, a expansão dos recursos humanos e financeiros, o desenvolvimento de tecnologias de informática que visavam a coleta e compartilhamento de dados e a previsão completa de objetivos e procedimentos dos serviços, com avaliação dos desempenhos (Wacquant, 2007, p. 430; Wacquant, 2011, p. 335-336).

Sob o pretexto da defesa social, e impulsionado pelo organismo federal “Law Enforcement Administration Agency”, cuja missão era lutar contra a criminalidade e subsidiar políticas criminais por todo o território, o Estado desenvolveu uma ampla capacidade de observar populações consideradas desviantes ou perigosas, capturá-las e cadastradas nos registros públicos do sistema de justiça criminal, sem qualquer preocupação com o uso indevido de suas informações. Os bancos de dados existentes foram suplantados por outros muito mais precisos e poderosos, como o genético. Com base nesses referenciais, a polícia passou a orientar suas patrulhas e detenções às populações marginalizadas, com severidade redobrada (Wacquant, 2007, p. 233 e 236).

A difusão de prontuários judiciais e dados sensíveis da população alvo na arena pública virtual permitiu o livre acesso à verificação de antecedentes, provocando consequências graves às vidas das pessoas atingidas, como a redução drástica das oportunidades de reinserção no mercado de trabalho, até mesmo a postos de empregos precarizados, com baixas remunerações e de baixa qualificação (Wacquant, 2007, p. 240).

O mais significativo exemplo de operacionalização do pânico social pelo Estado, amplificado com o apoio irrestrito da mídia, foi o do “predador sexual”, o típico ofensor sexual de ambientes públicos como reflexo da vida social, olvidando que a maioria dos crimes desta natureza ocorrem em ambientes domésticos e núcleos familiares, fato desdenhado enquanto política criminal (Wacquant, 2007, p. 356).

Contraposto a uma cultura puritana e cujo comportamento ligado ao sexo é rigidamente circunscrito pela lei, a opinião pública não tardou às críticas ao sistema de justiça criminal e pedidos de endurecimento das penas, de prisão perpétua à

castração química, rapidamente atendidos com a Lei de Megan em 1996, colocando os ofensores em verdadeiro ostracismo, além da perda de seus anonimatos, passando a constar em uma lista de natureza pública.

No Estado da Louisiana, por exemplo, cabia ao próprio ofensor revelar por correio a sua condição aos seus vizinhos e autoridades, sob pena de retorno à prisão e multa, bem como publicar em jornal local a sua localização (Wacquant, 2007, p. 355 e 364). Vigorava uma espécie confinamento civil pós estabelecimento prisional, como pressuposto de evitação de novos crimes (Wacquant, 2007, p. 356)

Ao final da década de 1990 a caça aos delinquentes sexuais havia se tornado uma lucrativa indústria doméstica, iniciativa simbólica alimentada por experiências, medo e fantasias. As leis de Megan são emblemáticas das medidas legislativas que favoreceram a forte expansão do direito penal, e estimularam a transição para a contenção punitiva da pobreza, tal qual a guerra às drogas. Votadas no afogadilho e em clima passional, contrariando o bom senso penológico, drenou preciosos recursos para o setor penal, em especial a edificação do aparelho carcerário e suas ramificações. Ainda, amputou a influência de especialistas e canalizou a animosidade difusa contra os delinquentes, desviando a atenção pública das causas para os sintomas dos problemas (Wacquant, 2007, p. 371 e 391).

O aumento exponencial do número de pessoas encarceradas reverberou no número de solturas, com cerca de meio milhão de prisioneiros colocados em liberdade por ano. Destes, 85% foram submetidos à vigilância por cerca de 23 meses, e 60% retornam a prisão nos três anos seguintes à sua liberdade, a maior parcela por crimes de menor potencial ofensivo (Wacquant, 2007, p. 246). O número de estadunidenses sob supervisão disparou para 4.5 milhões em vinte anos. O trampolim da liberdade se tornou um abismo, uma vez que as medidas voltadas à ressocialização, como a liberdade condicional, e a intensa vigilância e regramentos, ao invés de auxiliarem permitiram recapturar e devolver às prisões um grande contingente de indivíduos que fizeram deste ciclo a história de suas vidas (Wacquant, 2007, p. 230).

Os abusos cometidos pelo sistema de justiça criminal, de ações policiaiscas à sobrecarga dos tribunais, e denúncias organizadas especialmente por movimentos sociais, acompanhadas por campanhas de desobediência civil, começaram a minar a posição do Estado frente a política de tolerância zero e seus consectários, sobretudo a partir da busca de responsabilidades dos servidores públicos policiais. Dados alarmantes de veículos independentes contradiziam aqueles produzidos e maquiados

pelo poder público, cobrando explicações à sociedade, e o próprio sindicato dos policiais de Nova Iorque, percebendo sua tropa como massa de manobra política, orientou seus membros a se afastarem das medidas opressivas, se mostrando “bem menos entusiastas em relação à “tolerância zero” que seus partidários estrangeiros” (Wacquant, 2007, p. 43-44)

2.6 Política da punição “Made in USA”

A análise comparada das políticas punitivas na virada do século XXI, pensadas sob medida para o apelo público e o atravessamento das fronteiras de classes, denota traços em comum, por meio da ativação do aparelhamento de políticas policiais, judiciárias e penitenciárias focadas em categorias marginalizadas da sociedade, na perspectiva criminológica de responsabilidade individual do criminoso como causa do crime, e a consequente punição implacável das incivildades, independentemente de seu potencial ofensivo (Wacquant, 2007, p. 13). Houve um vasto tráfico internacional de ideias e políticas públicas que se inserem na internacionalização da penalização da miséria (Wacquant, 2011, p. 27).

Essa política foi outra invenção estadunidense e tornou-se produto de exportação para o mundo, tendo sido “motor teórico e prático da elaboração e disseminação planetária de um projeto político que visa submeter o conjunto de atividades humanas à tutela do mercado.”, motivo pelo qual dissecar a sua realidade significa conhecer a sua disseminação na Europa e na América Latina (Wacquant, 2007, p. 49).

A rede difusora do rigor penal estadunidense, que vendia um cenário urbano absolutamente controlado e livre de criminosos, além de crescimento econômico e prosperidade, como resultado da nova engenharia política posta em prática, contava com propagandas enganosas - de efetiva desinformação-, apoiadas pelos interesses do setor privado, representado especialmente pelos institutos de consultoria neoconservadores que ajudaram a prepararam, nos dois lados do Atlântico, o desenvolvimento do neoliberalismo. Ao tempo em que pautavam menos Estado aos privilégios do capital, exigiam, paradoxalmente, sua presença maciça e policial, no intuito de mascarar as consequências sociais deletérias causadas pela deterioração da proteção social (Wacquant, 2011, p. 28-30).

Essa rede “encontra sua origem no complexo formado pelos órgãos do Estado americano oficialmente encarregados de promover o “rigor penal” que grassa nos Estados Unidos há duas décadas...Entre essas instâncias, o Ministério da Justiça Federal (que promove periodicamente verdadeiras campanhas de desinformação sobre a criminalidade e o sistema carcerário) e o Departamento de Estado (encarregado das relações exteriores que, por intermédio de suas embaixadas, milita ativamente, em cada país anfitrião, em prol de políticas penais ultra repressivas, particularmente em matéria de drogas), os organismos para-públicos e profissionais ligados à administração policial e penitenciária (Fraternal Order of Police, American Correctional Association, American Jail Association, sindicatos de agentes penitenciários etc.), assim como associações de defesa das vítimas do crime, as mídias e as empresas privadas participantes do grande *boom* relativo à economia do sistema carcerário (firmas de carceragem, de saúde penitenciária, da construção, de tecnologias de identificação e de vigilância, escritórios de arquitetura, de seguros e de corretagem etc.)” (Wacquant, 2011, p. 28-29).

A cidade de Nova Iorque, transformada na Meca do combate ao crime por forte campanha publicitária (Wacquant, 2011, p. 20), foi local de peregrinação de governos para conhecerem a engenharia do controle e da punição (Wacquant, 2007, p. 411), em repetição histórica do mesmo movimento de outrora para o conhecimento das penitenciárias modernas, muitos financiados por grandes empresas do encarceramento e da indústria do controle.

A apresentação das políticas públicas cirúrgicas, com o mínimo impacto e voltadas à públicos específicos, fruto das tecnologias aplicadas, além de subsídios pseudocientíficos produzidos por encomendas, alimentavam o imaginário exterior e exaltavam a modernização (Wacquant, 2011, p. 38 e 62). A configuração científica de simulacros de ciência política permitiu a sustentação “das delícias dos tecnocratas dos gabinetes ministeriais e as páginas de “debates-opiniões” dos grandes jornais” (Wacquant, 2011, p. 75).

Incoerentemente, ao tempo em que se disseminava o éden do controle social, um dado essencial era escondido: o fato de que a criminalidade havia diminuído três anos antes da aplicação da tolerância zero em Nova Iorque. Essa queda foi medida e acompanhada em outras grandes metrópoles, como Boston, Chicago e San Diego (Wacquant, 2011, p. 37). Ademais, a brutalidade policial e as injustiças corriqueiras dos tribunais desencadearam manifestações e campanhas de desobediência civil

(Wacquant, 2011, p. 42-43), muitas delas obscurecidas pelo monopólio da informação pela grande mídia, obrigando o poder público a questionar os rumos diante das pressões.

A via europeia do Estado Penal se consolidou progressivamente, embora tenha enfrentado resistências devido às suas particularidades. A forte tradição estadista, católica ou social-democrata, permitiu o ajuste, mas não o espelhamento integral das ideias importadas (Wacquant, 2007, p. 54), mesmo diante da tendência de queda dos índices de criminalidade (Wacquant, 2007, p. 416-417).

Além disso, a preponderância de uma forte cultura de proteção legal e fruição de Direitos Humanos, estendidos à estrangeiros e à população marginalizada; o reaparecimento de espaços dignos de trabalho, resultado da prosperidade coletiva; o amortecimento das sanções mercadológicas pelos melhores níveis educacionais e institucionalização dos direitos sociais; a multiplicação de recursos jurídicos e uma forte militância reivindicantes de ações protetoras do Estado de bem-estar; o ineditismo das mobilizações no ambiente laboral e ações de solidariedade (Wacquant, 2007, p. 59-60).

Até meados da década de 1990, mesmo sob a égide do neoliberalismo e em meio a um acelerado processo de globalização — marcado, inclusive, pela consolidação de um bloco político e econômico coeso, a União Europeia — as políticas penais da Europa Ocidental mantinham uma orientação relativamente moderada. A punição mais severa era reservada aos crimes de maior gravidade; as infrações de menor potencial ofensivo, por sua vez, eram tratadas por meio de medidas alternativas à prisão (Wacquant, 2007, p. 228).

A mesma lógica da teatralização da segurança estadunidense refletiu no pânico moral da sociedade do velho continente, por meio da delinquência juvenil e violências urbanas de toda ordem, mero desvio de atenção à precarização dos direitos sociais, sobretudo do trabalho, políticas de desindustrialização e desregulamentação econômica. A mídia cumpriu o seu papel de amplificadora dos problemas e a segurança alçou prioridade no debate político, tanto dos partidos de direita quanto os de esquerda. O principal alvo a ser combatido frente a este cenário eram os imigrantes e periféricos (Wacquant, 2007, p. 405 e 409).

A lógica fundante da indústria do controle penal, a estipulação de um inimigo em comum, ou na expressão cunhada pelo criminólogo norueguês Nils Christie, *suitable enemy* (inimigo cômodo), tem a função de válvula de escape para as

angústias e tensões sociais, canalizando o medo e a insegurança da sociedade oriundos dos problemas estruturais como o desemprego e as demais consequências da crise do estado de bem-estar. A criminalização serve, para além do tratamento do crime, como mecanismo de fabricação de uma subclasse, pessoas desprovidas de cidadania, tidas como de segunda classe (Wacquant, 2011, p. 121).

A figura central das novas políticas securitárias passou a recair sobre a parcela mais precarizada da população europeia, composta majoritariamente por indivíduos oriundos da classe subproletária com marcadores étnico-raciais específicos — especialmente jovens de ascendência africana e demais pessoas de fenótipo não europeu, facilmente identificáveis por suas características físicas. Tal processo aprofundou o enquadramento da imigração sob a lógica da segurança, associando-a, de forma sistemática, a supostas ameaças à ordem pública e à estabilidade social. Esse discurso xenófobo foi amplificado tanto pelo corpo político quanto pelos meios de comunicação, contribuindo para a consolidação de um falso amálgama entre imigração, ilegalidade e criminalidade, com forte impacto no debate eleitoral e na formulação das políticas públicas subsequentes. (Wacquant, 2011, p. 38 e 120-121),

Paralelamente a esse processo de criminalização, os países europeus ocidentais passaram por uma significativa expansão de seus sistemas penitenciários a partir da década de 1980 (Wacquant, 2011, p. 110). A Inglaterra, atuando como “cavalo de Tróia” desse processo, viu sua população carcerária aumentar em 50% em apenas quatro anos (Wacquant, 2007, p. 221). Durante os anos 2000, a França experimentou um expressivo aumento de sua população carcerária, atingindo níveis comparáveis aos observados nos Estados Unidos. Nesse período, o país promoveu uma intensa agenda de reformas penais, tendo modificado seu Código Penal em quinze ocasiões ao longo de uma década. Entre as medidas adotadas, destacam-se o aumento das prerrogativas conferidas às forças policiais, o agravamento das penas para diversos tipos penais, a institucionalização de acordos penais (*plaider-coupable*), a criação de um banco de dados nacional de infratores sexuais e a ampliação dos mecanismos de vigilância eletrônica, entre outros dispositivos de controle penal. (Wacquant, 2007, p. 52-53).

Esse crescimento foi acompanhado por uma banalização do uso de anistias e indultos coletivos, estratégias que mascaram a incapacidade do sistema de lidar com a superpopulação carcerária. Apesar da manipulação de dados estatísticos para ocultar a gravidade da situação, a realidade é que a maioria dos prisioneiros cumpria

suas penas em condições alarmantes, com prisões operando acima de 120% de sua capacidade. Essa superlotação não apenas viola as regras básicas dos Direitos Humanos, mas também expõe a falência de um sistema que prioriza a punição em detrimento da reinserção social e da dignidade humana. As condições desumanas das prisões europeias, marcadas por violência, insalubridade e falta de acesso a serviços básicos, são um reflexo da desumanização dos corpos racializados e marginalizados que as habitam (Wacquant, 2011, p. 123-125).

Contudo, não foi apenas a Europa Ocidental que incorporou os discursos e as políticas penais estadunidenses como uma suposta panaceia para o enfrentamento da criminalidade. A associação entre neoliberalismo e tratamento punitivo das questões relacionadas à insegurança mostra-se ainda mais contundente nas periferias do chamado “Velho Mundo”, como os países oriundos do desmembramento da União Soviética, bem como nas nações latino-americanas em desenvolvimento. Nesses contextos, tais políticas foram frequentemente adotadas de forma impositiva, reproduzindo dinâmicas históricas de colonialismo e autoritarismo, sustentadas por concepções distorcidas e hierarquizadas de cidadania. Soma-se a isso a incidência massiva da pobreza, expressão de desigualdades sociais e raciais estruturais que atravessam a maior parte de suas populações. (Wacquant, 2011, p. 168-169).

Desse ângulo, as sociedades da América Latina, que haviam se envolvido na experimentação precoce de uma desregulamentação econômica radical (isto é, desregulação em favor de empresas multinacionais) e depois caído sob a tutela de organizações financeiras internacionais que impunham dogmas monetaristas, constituíam um terreno mais propício para a adoção de versões severas do populismo penal e a importação de estratégias americanas de combate ao crime. Em síntese, as elites dominantes das nações seduzidas e depois transformadas - pelos “Chicago Boys” de Milton Friedman nos anos 1970 estavam fadadas a se apaixonar pelos “New York Boys” de Rudy Giuliani nos anos 1990, quando chegou a hora de lidar com a proliferação das consequências da reestruturação neoliberal e enfrentar a instabilidade social endêmica e as perigosas desordens urbanas geradas pela reforma do mercado na base da estrutura de classes dualizante (Wacquant, 2011, p. 169).

A política da penalidade é ainda mais sedutora e funesta quando aplicada à países desprovidos de tradição democrática e cujas instituições não são fortes o suficiente para amortecerem os choques causados pela mutação do trabalho (Wacquant, 2011, p. 9). Submetidos à regimes ditatoriais impostos e mantidos pelos interesses americanos no seu quintal continental, em plena guerra fria, os países que primeiro abraçaram as políticas econômicas neoliberais também saíram na frente

carcerária, respectivamente o Chile, Brasil e Uruguai, seguidos pelos demais (Wacquant, 2011, p. 169).

Os estadunidenses empenharam todo o seu repertório de guerra ao crime nos territórios sob sua influência, com as técnicas e políticas de lei e ordem *made in USA* (Wacquant, 2011, p. 12), e auxílio de institutos privados. O Manhattant institute traduziu seus relatórios, artigos e trabalhos e os presenteou aos formadores de opinião, assim como subsidiou viagens à Nova Iorque para visitas de campo e doutrinações intensivas a respeito das virtudes do estado mínimo e imposição da lei (Wacquant, 2011, p. 170 e 173).

O magnetismo da penalidade neoliberal mostrou a que veio, cumprindo o seu papel até mesmo com o reestabelecimento democrático e pós ditatorial dos países latino americanos, com partidos de esquerda no poder, os quais, ávidos por capital político, continuaram a exigir respostas punitivas para as desordens urbanas seculares e, sem pudor, seguiram as cartilhas neoliberais e interesses do capital, em um projeto de reestruturação do Estado e disciplina do proletário pós industrial (Wacquant, 2011, p. 174-175), conferindo ao sistema penal hipertrofiado um lugar central no aparato emergente de gestão da pobreza, com efeitos ainda mais catastróficos (Wacquant, 2011, p. 22).

2.7 A perspectiva brasileira do Estado penal: perpetuação da exclusão e neutralização

A invasão geopolítica e econômica ocasionada pelo neoliberalismo aos países em desenvolvimento do sul global representou o triunfo do capital perante a queda das fronteiras do Estado-nação (Brown, 2019), rumando à diversificação de fontes de rentabilidade, isto é, mão de obra barata e governos permeáveis às flexibilizações legislativas de seus interesses.

O Brasil, destacado representante do sul global e recentemente industrializado, influenciado e vitimado por interesses externos hegemônicos, sinalizou receptividade à nova racionalidade capitalista, a qual tem ditado os rumos de seu (sub) desenvolvimento. Como resultado mais imediato, o país atingiu a expressiva posição de terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Tal dado é confirmado por estimativas do *World Prison Brief*, reconhecido como o mais qualificado banco de dados sobre população prisional

global, vinculado ao prestigiado Institute for Crime & Justice Policy Research (ICPR), da Universidade de Londres (Birkbeck) (Fair; Walmsley, 2024).

Forjado sob a lógica da colonização racializada e alicerçado no dogma da inferioridade biológica dos povos nativos e escravizados, o Brasil teve o mais longo período de escravidão da era moderna, perdurando por aproximadamente quatrocentos anos. A instauração do regime republicano deu-se, assim, sobre um legado profundamente excludente, marcado por uma estrutura social e racialmente hierarquizada, sem qualquer projeto efetivo de desenvolvimento socioeconômico inclusivo. Nesse contexto, o sistema de justiça criminal público foi historicamente moldado pela seletividade punitiva, funcionando como instrumento de controle social das massas pelas elites dominantes, e sustentado pelo racismo estrutural que atravessa as instituições e conforma as dinâmicas sociais (Almeida, 2019).

O Brasil, cuja plataforma de desenvolvimento histórico-econômico assumiu caráter colonial exploratório — com a sistemática transferência de suas riquezas para outras nações — não vivenciou os diversos estágios e transformações do capital observados nas economias centrais. Tampouco experimentou os processos de reorganização produtiva e de redefinição da (des)necessidade de força de trabalho, aspectos fundamentais para a conformação do sistema prisional nos países desenvolvidos. Como observa Rocha (2017, p. 66), a lógica penal brasileira sempre esteve orientada não pelo gerenciamento da força de trabalho excedente, mas pela exclusão e neutralização de determinados grupos sociais, refletindo a presença de uma violência excessiva e difusa, tanto de caráter estatal quanto privado.

Assim, observa-se no Brasil um salto quase que direto dos desdobramentos das relações escravistas para a consolidação de um Estado Penal em sua forma mais severa. Esse processo se intensifica justamente quando, em meados da década de 1980, o país negociava a transição de um regime ditatorial e coercitivo, para um pacto democrático ainda em construção. Tal regime, marcado pelo terrorismo de Estado, deixou marcas profundas nas estruturas institucionais e nos aparatos repressivos, cuja permanência pode ser identificada, por exemplo, na atuação de esquadrões da morte e outros dispositivos extralegais de violência estatal, amplamente difundidos nos grandes centros urbanos. Embora mitigadas sob a nova ordem constitucional, essas práticas não foram completamente superadas, evidenciando a persistência de elementos autoritários na engrenagem punitiva brasileira (Paiva, 2014).

A difusão internacional das características e políticas penais “made in USA” resultou no aumento da criminalização da miséria, e as dinâmicas praticamente inexecutáveis em seu nascedouro encontraram ainda mais dificuldades em terras brasileiras, na medida em que absolutamente dissociáveis das realidades encontradas (Wacquant, 2007).

Durante o processo de redemocratização, marcado pela efervescência dos discursos em defesa de um Estado social voltado à inclusão, à cidadania, à vida coletiva e à efetivação de direitos civis, sociais e políticos — ideais consagrados na Constituição Federal de 1988 —, a persistência da violência estrutural e a natureza historicamente punitiva do Estado brasileiro revelaram-se como forças aglutinadoras entre setores conservadores e progressistas. Como observa Dal Santo (2020, p. 20), mesmo no contexto de um pacto democrático, formou-se um consenso em torno da necessidade de manter um inimigo comum: o criminoso. Diferentemente das experiências europeia e estadunidense, que ao longo do tempo modificaram o perfil social atribuído a essa figura, no Brasil ela permaneceu inalterada: o homem negro, pobre e periférico, historicamente constituído como público cativo do sistema de justiça criminal (Paiva, 2014, p. 105–106).

O surgimento de novos movimentos sociais, cada qual com características e demandas específicas, requerendo reconhecimento público e político, pressionavam as elites que, por conseguinte, obtinham êxitos em suas criminalizações, aumentando o arcabouço da criminalidade e as incisivas críticas contra os Direitos Humanos (Paiva, 2014, p. 104-105).

A partir de 1989, as mortes violentas tornaram-se a principal causa de mortalidade no país. A disseminação de armas de fogo e a consolidação de uma economia do crime baseada no tráfico de drogas ilícitas, aliadas à estreita relação entre organizações criminosas e a polícia, transformaram o medo do crime no desespero público número um, processo este alardeado pela grande mídia. Os jovens das periferias, esmagados pelo desemprego e pelo subemprego crônicos, bem como pela miséria contumaz, tornaram-se as principais vítimas (Wacquant, 2011, p. 10-11)

Ao tempo em que se apossava do jovem Estado democrático, durante a década de 1990, o neoliberalismo produzia severos efeitos socioeconômicos, aumentando ainda mais os abismos existentes, assim como forjava a expansão do sistema de (in)justiça criminal. Quantitativamente, por meio do aumento exponencial do encarceramento e do transencarceramento - uso indiscriminado de penas alternativas

(Dal Santo, 2020, p. 19), bem como, qualitativamente, pela deterioração das condições de cumprimento da pena, em violações sistemáticas de Direitos Humanos.

Instrumentos de micro administração do processo criminal também auxiliaram neste processo: instituição ou aumento de penas mínimas; aumento das hipóteses de revogação da condicional; acordos prévios; aumentos das penas; do tempo médio de encarceramento; aumento da possibilidade de reencarceramento durante os períodos de liberdade vigiada etc. Em comum, nota-se a diminuição da discricionariedade judicial e a maior dificuldade de revisão das sentenças condenatórias (Paiva, 2014, p. 54).

O discurso paternalista – e simbólico - distancia-se da prática punitiva, servindo como distração aos imperativos do Estado. Não é por acaso o perfil socioeconômico da grande maioria dos usuários do sistema (Chaves Junior, 2018). As violações estruturais e sistemáticas de Direitos Humanos no sistema de Justiça Criminal são toleradas pelo Estado, com grande entusiasmo público (Paiva, 2014, p. 152). A insegurança tem uma particularidade que é o fato de ser agravada pela intervenção das forças de ordem constituídas, por meio de violência letal, execuções sumárias e desaparecimentos, banalizando a brutalidade do Estado. A violência policial inscreve-se em uma tradição nacional multissecular de controle dos miseráveis pela força (Wacquant, 2011, p. 11).

O Sistema prisional Brasileiro é mantido pela via de uma proposta bastante paradoxal: primeiro diz ao condenado que a pena lhe está sendo imposta dentro de um projeto para que alcance a sua reabilitação, recuperação e reinserção social (discurso alinhado a paz social, a ordem e a justiça); logo em seguida, lança este apenado num ambiente que possui como característica fundante a naturalização do descumprimento da lei (Chaves Junior, 2018, p. 172).

Há quem sustente que o governo do Partido dos Trabalhadores, após o ano de 2003, mesmo inaugurando mudanças com suas políticas sociais-liberais, por meio da diminuição do desemprego, a redução substancial da pobreza extrema e das taxas de desigualdades de rendas, não conseguiu frear o aumento das taxas de encarceramento, já que privilegiou a formação de consumidores em detrimento da de cidadãos, no estrito cumprimento dos interesses do capital. O perfil do encarcerado parece não ter sido atingido pelas políticas aplicadas, em especial ao trabalho formal (Antunes *apud* Dal Santo, 2015, p. 21).

Apesar disso, diante do caráter seletivo e discriminatório do sistema de justiça criminal brasileiro, a população penal segue composta pelos mesmos “clientes” de sempre, os mais atingidos pelas reformas legislativas elaboradas durante o governo de Lula, principalmente através da nova Lei de Drogas. Ainda que em alguns momentos o governo expressasse a intenção de reduzir a população carcerária, o impacto, em razão das alterações trazidas pela lei, foi o contrário (Cifali, 2016, p. 12).

Como visto, as principais características do recrudescimento dos sistemas de (in)justiça criminal não conciliam, em boa parcela, com a realidade dos países periféricos por uma série de fatores históricos e conjunturais que diferem dos países centrais. Modos de produção distintos ou até mesmo a inexistência de importantes etapas do desenvolvimento do capital, entretanto, não foram capazes de frustrar o ideário punitivo do Estado Penal, internacionalizado graças ao neoliberalismo.

Entretanto, a sua absorção pelo Estado brasileiro não representou inovação, tão somente a intensificação de um processo estigmatizante de exclusão, de violência estrutural e desumano, em que pese o discurso constitucional e meramente formal de um Estado do bem-estar. O Brasil foi terreno fértil ao hiperencarceramento, uma das principais facetas deste fenômeno mundial, e colhe às duras penas as suas consequências.

3 HIPERENCARCERAMENTO E DIREITOS HUMANOS

3.1 Conceito de Hiperencarceramento

Trata-se de um fenômeno de dimensão global, que expressa a face mais explícita da neutralização seletiva de determinados segmentos sociais, previamente marcados por sua classe, raça e território, na era da racionalidade neoliberal. Esse processo resulta em níveis alarmantes de encarceramento e controle, operacionalizados por meio do dispositivo penitenciário, que atua de forma crônica sob superlotação, ineficiência estrutural e em condições marcadas por práticas desumanas e degradantes de cumprimento da pena, cujos efeitos se revelam profundamente deletérios à própria sociedade. Notadamente, esse avanço do encarceramento em massa não se correlaciona com o aumento dos índices de criminalidade, o que evidencia o seu caráter extrapenal, desvinculado de pretensões ressocializadoras, e voltado, antes, à mera contenção e armazenamento de

populações vulnerabilizadas — configurando-se como “um buraco negro no qual são depositados os detritos do capitalismo contemporâneo” (Davis, 2024, p. 17; p. 92).

Concomitantemente à redução, estabilização ou mesmo ao discreto aumento dos índices de criminalidade em determinadas regiões do mundo, impulsionou-se — sob a égide da naturalização do Estado Penal — um fenômeno inédito em escala e intensidade: o crescimento exponencial das taxas de encarceramento, expressas na razão entre o número total de pessoas presas por cem mil habitantes. Esse processo, cuja gênese remonta aos Estados Unidos, rapidamente adquiriu contornos sem precedentes nas sociedades ocidentais contemporâneas, mesmo naquelas orientadas por valores democráticos e liberais, traduzindo-se na expansão acelerada da população prisional e na hipertrofia do aparato penitenciário como eixo central da política criminal (Garland, 2001, p. 1). À exceção das grandes guerras, “o encarceramento em massa foi o programa social governamental implantado de forma mais abrangente em nosso tempo” (Currie *apud* Davis, 2024, p.11-12)

A este tempo, o relatório final da Comissão Consultiva Nacional sobre Padrões de Justiça Criminal e Metas, de 1973, nomeada por Richard Nixon em 1971 para aconselhar o aprimoramento das agências de justiça criminal, recomendou “que nenhuma nova instituição para adultos fosse construída e que as instituições existentes para jovens fossem fechadas”, concluindo que “a prisão, o reformatório e a cadeia alcançaram apenas um registro chocante de fracasso.” (Mauer, 2001, p. 4-5).

O rebaixamento das taxas de criminalidade não guarda relação causal com o aumento das taxas de encarceramento, mas a diversos outros fatores de ordem socioeconômica, em que pese o alarde e manipulação midiática e política de positivos reflexos na vinculação desses eventos (Wacquant).

Na concepção de David Garland (2001, p. 1), duas são as características essenciais deste fenômeno, por ele e diversos outros autores denominado por encarceramento em massa – “*mass incarceration*” ou “*mass imprisonment*” : a primeira, diz respeito ao volume absoluto de indivíduos presos, pelo aumento das taxas de encarceramento quando comparados às médias dos volumes históricos dessas próprias sociedades; a segunda, é sobre os efeitos sociais do aprisionamento, concentrado essencial e sistematicamente em grupos populacionais ao invés do clássico infrator, assim, “a prisão deixa de constituir o destino de uns poucos criminosos para tornar-se instituição modeladora de vastas parcelas da população”

(Garland, 2008, p. 3). A estes alvos, a prisão impacta em suas experiências perante o mundo e forja os seus processos de socialização:

Todas as famílias, todos os domicílios, todos os indivíduos nessas comunidades têm conhecimento direto e pessoal da prisão – por meio de um cônjuge, um filho, um pai, um vizinho, um amigo. O encarceramento deixa de ser o destino de alguns indivíduos criminosos e se torna uma instituição formativa para setores inteiros da população (Garland, 2001, p. 1).

Adicionalmente, sustenta o sociólogo que este movimento não foi intencional, na forma de uma política pública discutida, orçada, debatida e aprovada, tal qual outras instituições como o New Deal entre outras, mas “resultado superdeterminado de uma série convergente de políticas e decisões” (Garland, 2001, p. 2), uma pluralidade de ações que convergiram à punição e cooptaram todas as instituições e a própria sociedade: sentenças determinadas e obrigatórias, a guerra contra as drogas, prisões privadas etc. O reforço mútuo entre esses fatores produziu o grande fluxo de prisioneiros para sistema carcerário e ninguém parou para avaliar os resultados (Garland, 2001, p. 2).

As consequências foram analisadas após décadas, e são preocupantes: redução de orçamentos para outras áreas; alienação de setores inteiros da população; normalização da experiência prisional; transferência da cultura carcerária para a comunidade; repercussões criminogênicas da prisão para os detentos, suas famílias e filhos; a perda de direitos civis para segmentos inteiros da comunidade, entre outros (Garland, 2001, p. 2).

Uma nomenclatura frequentemente utilizada como sinônimo desse fenômeno é a expressão “hiperencarceramento” (*hyperincarceration*), proposta por Loïc Wacquant. Este termo é adotado no presente trabalho por refletir uma abordagem mais atualizada e conceitualmente rigorosa, ao evidenciar a seletividade estrutural que orienta a atuação do sistema de justiça criminal. Nas palavras do autor: “...proponho substituir a noção sedutora, mas enganadora, de “encarceramento de massa”, que atualmente enquadra e reduz os debates cívicos e científicos sobre prisão e sociedade nos Estados Unidos (eu mesmo o empreguei, sem pensar muito, em minhas publicações anteriores a 2006), pelo conceito mais refinado de hiperencarceramento, a fim de salientar a seletividade extrema da penalização, de acordo com a posição de classe, o pertencimento étnico ou status cívico e o local de

residência – uma seletividade que é um aspecto constitutivo (e não um atributo incidental) da política de gestão punitiva da pobreza (Wacquant, 2014, p. 156).

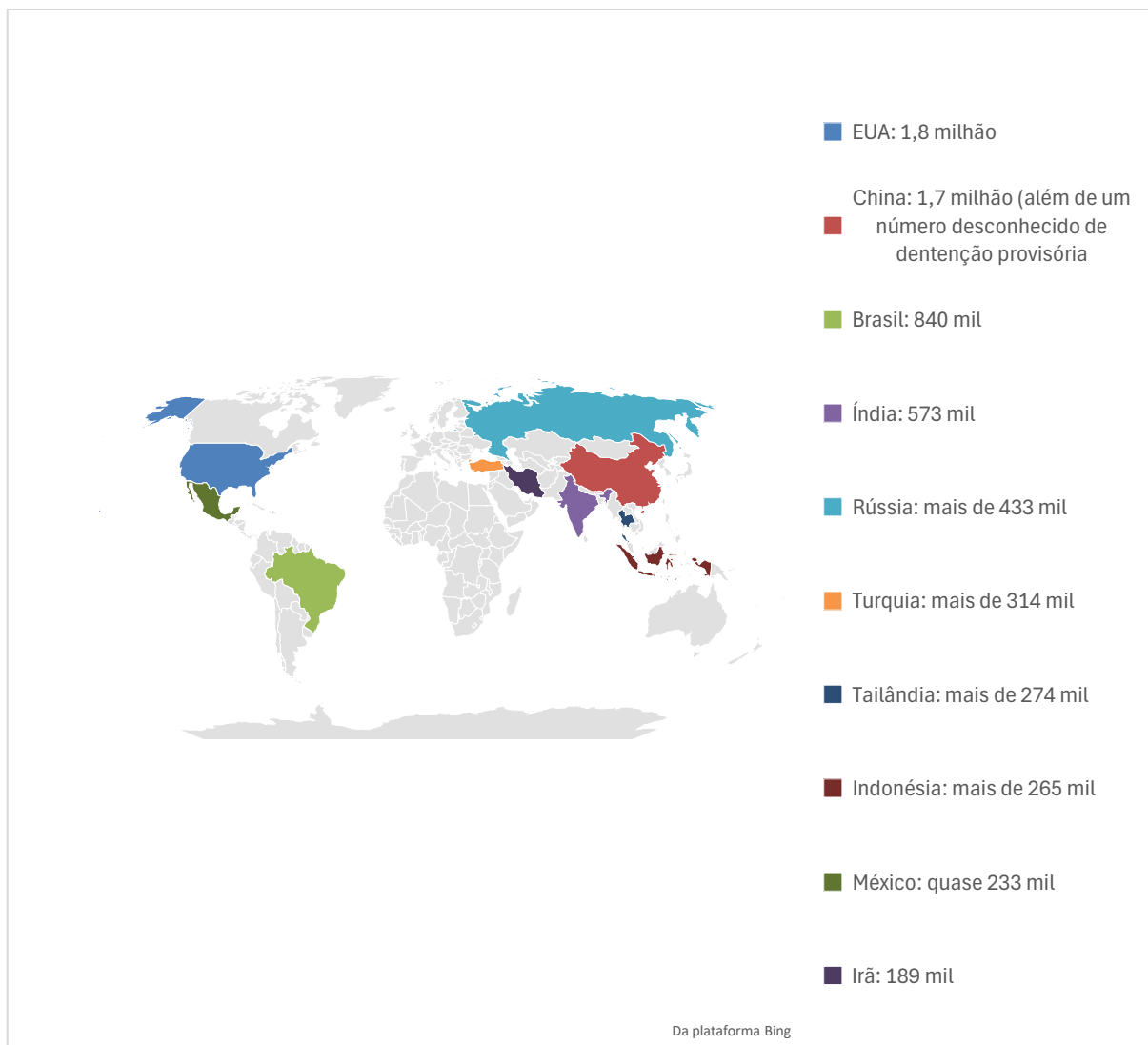
A crítica essencial de Wacquant reside na falsa ideia de movimentos de massas, próprios das sociedades contemporâneas, como a cultura de massa, a mídia e o desemprego em massa, camuflando a hipertrofia seletiva do fenômeno a um grupo social específico. Nos Estados Unidos, a figura central do hiperencarceramento é representada pelo jovem negro, subproletário e oriundo dos guetos urbanos (Wacquant, 2014). Em outras regiões do mundo, embora os perfis específicos variem, observa-se a mesma lógica de criminalização dirigida a sujeitos pauperizados, historicamente marcados por características sociais, raciais ou territoriais que os tornam alvos preferenciais da repressão penal — sempre inseridos no contexto mais amplo da miserabilidade social.

3.2 Mapa-múndi do encarceramento em 2024

De acordo com o *World Prison Population List (WPPL)*, em seu mais recente relatório sobre as prisões no mundo, publicado em maio de 2024 pelo Institute for Crime & Justice Policy Research (ICPR), há cerca de 11.5 milhões de pessoas aprisionadas, considerando dados governamentais oficiais e estimativas relativas à China e a Coreia do Norte, que possuem dados incompletos. Cerca de um terço das prisões são de natureza provisória (Fair; Walmsley, 2024).

Na maior parte a quantidade de presos está aumentando desde o ano 2000, acentuadamente na América do Sul, que evoluiu 224%, triplicando a sua população; na Ásia Ocidental, com 141% de aumento e na Oceania, com 84%, estes últimos praticamente dobraram seus números (Fair; Walmsley, 2024).

Em números absolutos, o *ranking* dos dez países pode ser visualizado em sua distribuição perante o globo da seguinte forma:



Fonte: World Prison Population List (WPPL), 2024.

A taxa média global, calculada pelo número de presos a cada 100 mil habitantes, é de 140 detidos a cada 100 mil habitantes, e quase metade (49%) dos países tem taxas abaixo dos 150/100 mil, com significativas disparidades entre regiões ou dentro do mesmo continente. O ranking dos dez primeiros países prevê: El Salvador (1.086), Cuba (794), Ruanda (637), Turcomenistão (576), Samoa Americana (538), EUA (531), Tonga (516), Panamá (499), Guam (475) e Palau (428). O Brasil encontra-se na 15ª posição, com 390, quase três vezes a média mundial (Fair; Walmsley, 2024).

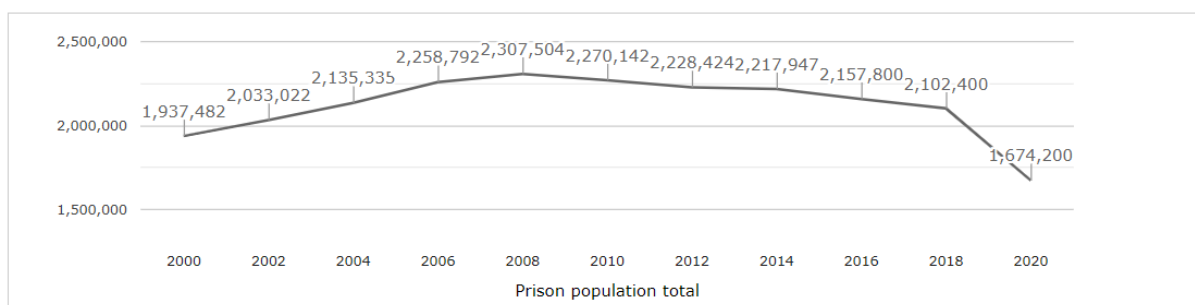
Enquanto no restante das Américas a população carcerária aumentou em uma média de 161%, a taxa atual estadunidense representou significativa queda desde o ano 2000, com quase meio milhão de presos a menos. O único continente com quedas expressivas foi a Europa, cerca de 26% no total desde 2000, em especial pelos

esforços da Rússia (redução de 59%) e Europa Central e Oriental (redução de 48%). Contudo, excetuando-se a Rússia, ainda assim houve um aumento de 12% no continente europeu (Fair; Walmsley, 2024).

3.3 O paradoxo estadunidense: a liberdade que mais prende no mundo

Entre as décadas de 1940 e 1970, a população prisional estadunidense oscilou entre 265 e 328 mil presos. Durante a década de 1980, foram 503 mil, chegando ao seu ápice em 2008 com mais de 2.300.000 (dois milhões e trezentos mil) pessoas privadas de liberdade, atingindo a exorbitante taxa de encarceramento de 755 presos a cada cem mil habitantes. Os números são alarmantes.

Desde então, uma ligeira e constante queda até 2018, seguido de uma abrupta diminuição da população prisional até 2020, quando voltou a crescer ao patamar de mais de 1.8 milhão em 2022 (World Prison Brief, 2025). A contar da década de 1980, houve um aumento de cinco vezes da população carcerária, e a construção de prisões tornou-se o principal programa de habitação social do país (De Giorgi, 2015, p.5; Wacquant, 2007, p. 275).



Fonte: *World Prison Brief*, com base em dados do Institute for Criminal Policy Research (ICPR)

A tutela judiciária penal, em geral, considerando prisioneiros e outras limitações à liberdade, como a condicional, recaiu sobre cerca de sete milhões de pessoas, o equivalente a 3% da população nacional, representativo da segunda maior cidade do país depois de Nova Iorque. Basicamente um a cada vinte homens, taxa reforçada na população negra masculina, de um a cada três. (De Giorgi, 2015, p.5; Wacquant, 2007, p. 14).

O orçamento público voltado à administração penitenciária decuplicou e este órgão se tornou o terceiro maior empregador do país, em números absolutos, “atrás

apenas da Manpower Incorporated e da cadeia nacional de supermercados Wal-Mart, e à frente do gigante do setor automobilístico General Motors, primeira empresa do planeta em volume de negócios em 1998. O sistema carcerário dos Estados Unidos emprega hoje 4 vezes mais assalariados do que o Macdonald's e 7 vezes mais do que a IBM." (Wacquant, 2007, p. 271). Frente à crescente demanda, a reinauguração da indústria privada penitenciária, fomentada por grandes corporações detentoras do capital, operantes na bolsa de valores (De Giorgi, 2015; Wacquant, 2007, p. 14).

O importante motor para o crescimento desmesurado do encarceramento foi a declaração de guerra às drogas pelo Estado, não necessariamente às substâncias ilícitas - as quais declinavam em uso, em especial a maconha e a cocaína -, mas a um alvo muito específico: o jovem negro da periferia decadente, considerado pequeno traficante, para quem o comércio de narcóticos se apresentava como possibilidade de trabalho, lucro e condições mínimas de sobrevivência, assim como consumidores pobres, afetados pelo abandono estatal (Wacquant, 2007, p. 114-116).

Para este recorte de classe e raça representa o sistema carcerário estadunidense um projeto de quatro décadas concebido como estratégia política de reestruturação da dominação após os movimentos radicais dos anos 1960 (Alexander, 2010; Tonry, 2011; Wacquant, 2009 *apud* De Giorgi, 2015, p.5). Em 2014, 59% de todo o sistema penitenciário era concebido por 37% de afro-estadunidenses e 22% de latinos, chegando a uma taxa de encarceramento de 1.072/100.000 para jovens negros de 18 a 19 anos. Neste mesmo ano, 6% dos homens negros entre 30 e 39 anos estavam presos e aqueles que abandonaram o ensino médio, nascidos entre 1975 e 1979, tinham 70% de chance de serem presos antes de completarem 35 anos de idade (Western e Wilderman, 2009, *apud* De Giorgi, 2015, p.5).

Em 1975, a taxa de detentos em prisões federais por violação à legislação sobre drogas era de 25% do contingente, ao passo que, vinte anos mais tarde, atingiu 61%. A população negra foi a principal presa da ânsia estatal por punição e encarceramento em delitos de drogas, cujos indicadores eram desmesurados quando comparados aos brancos. O projeto de "guerras às drogas" foi um fracasso, isso segundo 80% dos chefes de polícia dos Estados Unidos (Wacquant, 2007, p. 116-117).

A administração penitenciária tornou-se, em algumas regiões do país, o único elo entre o Estado e os jovens negros, por meio da política pública da punição. Tendo a Califórnia na ponta do problema, em 1990 cerca de 40% dos afro-estadunidenses

entre 18 e 35 anos estiveram sob algum tipo de tutela penal, taxa aumentada em determinadas cidades, como Baltimore e Washington DC (Miller *apud* Wacquant, 2007, p. 118).

Os EUA, com grandes exércitos implantados no exterior sob a bandeira figurada da “Liberdade”, abrigam a maior infraestrutura de privação em massa do planeta. Os custos financeiros envolvidos são impressionantes, e a extensão do sofrimento humano suportado é de tirar o folego. Nenhuma outra nação avançada se dispôs a tolerar o encarceramento na escala e no caráter que se tornaram comuns e virtualmente incontestados nos EUA (Loury; Western, 2010, p. 6).

Em meados de 2010, com cerca de 5% da população mundial, os Estados Unidos confinaram cerca de 25% dos presos de todo o mundo (Davis, 2024, p. 11), demonstrando a face de um Estado extremamente punitivo e deslocado do discurso liberal e democrático, com vastas consequências ao campo da política social em geral, um “leviatã sem igual na história humana” (Loury; Western, 2010, p. 6)

3.4 Resistência e naturalização ao hiperencarceramento

Essa mesma realidade, tal qual os demais desenhos da expansão do projeto de Estado penal – governo de insegurança social, unificador da mão invisível do mercado de trabalho desregulado e punho de ferro de um aparato punitivo onipresente e intrusivo - também foi importada para a Europa e o restante do mundo, aos países que em geral acoplavam-se ao neoliberalismo ou eram obrigados militarmente ao seu implemento, como os latino-americanos. A transição do Estado Social para o penal conduziu ao hiperencarceramento, com vistas ao efeito meramente neutralizante de corpos específicos e pré-selecionados, de acordo com as especificidades de cada geografia (Wacquant, 2011, p. 19 e 22).

A frenética importação do modelo penal estadunidense fez com que as taxas de encarceramento aumentassem em quase todos os países da União Europeia entre 1985 e 1995: “de 93 para 125 prisioneiros sobre cada 100.000 habitantes em Portugal; de 57 para 102 na Espanha; de 90 para 101 na Inglaterra (incluindo-se o País de Gales); de 76 para 90 na Itália e para 95 da França; de 62 para 76 na Bélgica; de 34 e 49, respectivamente, para 65 na Holanda e Suécia; e de 36 para 56 na Grécia” (Wacquant, 2011, p. 110).

De maneira geral, o continente viu sua população aumentar desde o ano 2000 cerca de 12%, uma vez que a Rússia, atualmente detentora da 5ª maior população carcerária do mundo, promoveu esforços significativos para a redução de sua massa prisional. Acaso considerado este último, a Europa sagrou-se como o único continente com redução substancial (Fair; Walmsley, 2024).

Contudo, os índices transatlânticos são praticamente incomparáveis. O velho continente guardou importantes particularidades, dignas de nota, em especial pela forte resistência ao desentranhamento do consolidado estado providência, motivo pelo qual, concomitantemente à implantação do trabalho assalariado precarizado, operava-se “uma maior cobertura assistencial das populações excluídas...”. (Wacquant, 2011, p. 113). Normativamente, e operado por convenções internacionais de Direitos Humanos, a fruição de direitos sociais foi facilitada, inclusive aos não nacionais, permitindo que a prosperidade socioeconômica fosse mais democratizada, amortecendo os severos efeitos do mercado (Wacquant, 2007, p. 59-60).

Distintamente dos EUA, a criminalidade europeia subia sensivelmente e o aumento do encarceramento se dava pela maior duração das detenções, com uma clientela preferencial: elementos marginalizados do mercado de trabalho, os jovens estrangeiros, de baixa escolaridade e qualificação, em especial aqueles oriundos de famílias de ascendência africana, para quem foram direcionadas a xenofobia e uma falsa relação entre imigração, criminalidade e ilegalidade (Wacquant, 2011, p. 113 e 121).

A realidade latino-americana, por seu turno, em que pese as grandes disparidades e suas especificidades em relação aos países centrais e certo atraso na revelação do fenômeno, por imposição neoliberal continua sendo terreno fértil para o desenvolvimento do hiperencarceramento, com tons ainda mais ameaçadores de violência estatal e aceleração do processo, entre outros contornos que serão oportunamente vislumbrados. Ocorre que a existência de uma pequena elite bem estabelecida, a desilusão democrática e o acirramento dos níveis de desigualdade fomentaram a formação de Estados permeáveis ao populismo penal e, portanto, mais punitivistas (Vilalta, Fondevila, 2019, p. 6 e 8)

A taxa de encarceramento na América Latina mais que dobrou desde o ano 2000, passando de 118,8 para 244 presos a cada 100 mil habitantes em 2014, a partir de quando começou a dar sinais de leve recuo, mantendo-se estabilizada em altos patamares (241/100), com taxa de crescimento considerada a maior do mundo e uma

população prisional estimada em 1.4 milhão. Em comparação, a taxa global em 2016 era de 144/100 mil (Walmsley, 2016 *apud* Vilalta, Fondevila, 2019, p. 3).

Embora os números sejam inquietantes, inclusive com a projeção de aumento contínuo até 2030 da população carcerária, e estabilização da taxa de encarceramento, há uma grande concentração de presos em apenas alguns países, a exemplo do Brasil (terceira maior população do mundo com 607 mil), México (255 mil) e Colômbia (121 mil) os quais contemplavam em conjunto 68,5% do população prisional no ano de 2016, considerando uma grande variação entre os demais países (Walmsley, 2016 *apud* Vilalta, Fondevila, 2019, p. 4).



Fonte: Instituto Igarapé, com base em dados do Institute for Criminal Policy Research (ICPR)

Detentor das maiores taxas de encarceramento do mundo hodiernamente, como visto, além de um dos maiores contingentes prisionais, a América Latina se destaca pelo alto índice de prisões provisórias, em torno de 36% no geral, podendo chegar a 60% em países como o Peru, Paraguai e Guatemala, assim como 80% na Bolívia, conforme dados de 2021 (ICPR, 2021).

Esses números desarrazoados chamam a atenção para o uso indevido dessa espécie de prisão, não como exceção, mas regra, uma vez que significam verdadeiras antecipações de penas, em desrespeito à presunção de inocência e outros reconhecimentos em tratados internacionais de Direitos Humanos, forte nas heranças de territórios coloniais, de exploração e antidemocráticos. Esse importante fator agravante do hiperencarceramento é, em grande medida, responsável pelas superlotações prisionais, gerando efeitos deletérios ao sistema penal, ao indivíduo privado de liberdade e à sociedade como um todo. Tal cenário contribui para a ocorrência de violações sistemáticas de Direitos Humanos (ICPR, 2021).

3.5 Implicações do fenômeno

3.5.1 Altos custos financeiros

Entre as décadas de 1970 e 2000 os fundos federais dos Estados Unidos ao sistema de justiça criminal foram multiplicados em 5.4 vezes, e os recursos penitenciários estaduais em 8.4 vezes, formando o maior parque carcerário do mundo, de proporções industriais. Em geral, os gastos dos entes federados com o encarceramento aumentaram 12 vezes, e os custos de defesa criminal para indigentes por 24 (Wacquant, 2007, p. 118).

Ao tempo da diminuição do Estado social, a maquinaria penal, em especial a penitenciária, se consolidava e crescia a cada ano, sendo o setor de gastos que mais drenou recursos públicos se consideradas as três esferas: municipal, estadual e federal.

Entre 1982 e 1997, os orçamentos das administrações penitenciárias aumentaram em 383%, enquanto somas alocadas às funções de justiça em seu conjunto cresceram 262% e as despesas globais dos estados-membros da união apenas 150%. No final do período, os Estados Unidos despendiam 50% a mais em suas prisões do que em sua administração judiciária (US\$ 42 bilhões contra US\$ 28 bilhões), ao passo que as dotações destas duas administrações eram similares no início (em torno de US\$ 8 bilhões, cada

uma). A função carcerária absorve hoje mais de um terço do orçamento da justiça, contra um quarto na primeira metade da década de 1980. As somas engolidas pelo país apenas na construção de penitenciárias e de cadeias dispararam entre 1979 e 1989: mais 612%, ou seja, três vezes o ritmo de crescimento dos gastos militares (Wacquant, 2007, p. 266).

Em apenas trinta anos o número de prisões triplicou no país, com mais de 4.800 estabelecimentos, multifacetados e voltados à distintos perfis de presos, com condições degradantes de aprisionamento, além de superlotação média acima de 100% das capacidades (De Giorgi, 2015, p. 19).

O departamento carcerário da Califórnia, por exemplo, rivalizava com o agronegócio e a expansão imobiliária como uma das principais forças econômicas e políticas do Estado (Davis, 2024, p. 91), um dos lobbies mais influentes, uma vez que chegou a dispor de mais de 8% dos gastos públicos, 45 mil servidores, 77 unidades de aprisionamento, e atingiu cerca de 160 mil presos em 1998. O sindicato representante dos empregados no setor penitenciário tornou-se o mais poderoso no país, com mais de 24 mil membros, e milhões de dólares em contribuições anuais, alçando o patamar do segundo maior contribuinte de fundos eleitorais (Wacquant, 2007, p. 268-269).

O discurso público neoliberal, paradoxal quanto ao grande governo do Estado Penal, sustentava-se em três grandes mitos inventados e propagandeados por institutos e o próprio Departamento de Justiça de que “a prisão funciona”: a política penal é tolerante; a repressão é uma política bem-sucedida e que o encarceramento, em seu efeito neutralizador, é mais barato que a soma dos crimes evitados. Era necessária uma justificação para os consecutórios do aprisionamento massivo, que não terminavam com a mera construção de unidades e vagas prisionais, e que levaram o país a um abismo financeiro (Wacquant, 2007, p. 283-284).

Os custos para a manutenção do sistema não foram pensados, sobretudo os financiamentos levantados pelos entes públicos para o aumento de seus parques carcerários e os econômicos diretos. O aumento da dívida pública para o projeto expansionista se deu por meio de manobras legais mediante aprovações legislativas, majoritariamente, motivo pelo qual não necessitavam dos eleitores para aprovação, o que facilitava o trâmite (Gilmore, 2024, p. 158)

Relevante relatório publicado em 2012 pelo Vera Institute of Justice, estimou o custo médio de um detento em US\$ 31.200, mais de três vezes a média anual de uma mensalidade em uma universidade pública. O alongamento draconiano das penas

desde a década de 1980 representou uma enxurrada de encarcerados idosos, cujo custo médio anual supera os US\$ 68 mil, mais que o dobro do encarceramento de jovens (De Giorgi, 2015, p. 12-13).

O Estado teve de se reestruturar perante as críticas dos gastos públicos infundáveis, não solução da criminalidade e cumprimento de ordens judiciais que o obrigaram a diminuir o número de superlotações e garantir condições mínimas e dignas de cumprimento das penas (Wacquant, 2007; 2011). Em um ambiente político de fortes antagonismos, o custo da maquinaria carcerária dos Estados Unidos levou ao consenso bipartidário sobre a necessidade de reforma e diminuição dos custos (De Giorgi, 2015, p. 12).

3.5.2 Complexo Industrial - Prisional

Banidas desde 1925, em decorrência de múltiplos escândalos e oposição sindical ferrenha, o espólio da gestão prisional foi entregue à iniciativa privada, na perspectiva de redução dos custos aos contribuintes. Com isso, buscava-se a eficiência, por meio uma nova fronteira econômica e tecnológica, às custas do achatamento salarial de seus empregados, desprovidos de vantagens sociais; introdução de novas tecnologias e técnicas de gestão que resultavam em maior produtividade da dinâmica de vigilância, e diminuição da qualidade do cárcere. Ao final da década de 1990 cerca de um quarto das celas do Estados Unidos estavam sob gestão privada e megaeventos como o “salão da carceragem”, difundiam produtos e serviços penais, com mais de 650 firmas expositoras apenas no ano de 1997 (De Giorgi, 2015, p. 13; Wacquant, 2007, p. 285 e 287; Wacquant, 2011, p. 98-101).

O movimento financeiro estratosférico dos parques carcerários atraiu toda a ordem de atores privados no negócio dos serviços prisionais, ávidos por lucro, a exemplo da *Corrections Corporation of America (CCA)* e a *GEO Group*. O número total de leitos privados disponíveis em território estadunidense chegou a ser maior que as populações carcerárias combinadas da França e Alemanha (Lee, 2012 *apud* De Giorgi, 2015, p. 13).

Alçando o patamar de complexo industrial carcerário, termo em referência ao complexo industrial-militar estadunidense, responsável por unir os mundos militar e corporativo, o novo fenômeno combinou políticas com novas tecnologias. Ocorre que, com a decadência do período pós-guerra fria, a indústria bélica encontrou no parque

carcerário uma nova e pujante fonte de lucros, à custa de corpos humanos (Davis, 2024, p. 94-95).

A administração de unidades prisionais como negócios e com finalidades lucrativas demanda remuneração pelo Estado por cada indivíduo custodiado, “o que significa que essas empresas privadas têm interesse em reter os detentos na prisão pelo maior tempo possível e em manter suas instalações cheias.” (Davis, 2024, p. 103). Originando setores distintos, como alimentação, serviços de limpeza, produtos médicos, transporte etc., o setor privado especializou-se, também, em atender às necessidades e demandas das unidades públicas (Davis, 2024, p. 108; Wacquant, 2007, p. 118-119).

De Giorgi (2015, p. 14), destaca a potencialização do encarceramento em massa decorrente do braço privado para muito além dos conseqüências financeiros, esclarecendo que “As corporações prisionais representam uma ameaça mais sutil: num clima político dominado por preocupações com contenção de custos e responsabilidade fiscal, elas são capazes de elaborar estratégias amigáveis ao mercado que poderiam facilitar reduções limitadas na população carcerária – como serviços de liberdade condicional administrados privadamente, casas de recuperação, monitoramento eletrônico, centros pós-libertação, programas de reabilitação para drogas e similares – enquanto ampliam ainda mais a rede e consolidam o controle do estado carcerário... Em outras palavras, a ideia de reabilitação, tratamento e programas de reintegração entregues pela iniciativa privada pode ser mais facilmente aceita como uma alternativa viável à atual crise prisional precisamente porque essas atividades podem ser enquadradas como “serviços” em vez punições.”

Não bastassem as severas críticas sobre os reais custos das unidades privadas, colocando em xeque a alegação de barateamento, o Departamento de Justiça estadunidense pontuou em 2016 a necessidade de o Estado fiscalizar esses ambientes, pois apresentavam índices piores que as unidades mantidas pelo poder público (Chaves Junior, 2018, p. 156).

Embora tenha ocorrido um aumento exponencial da privatização, de fato a grande parcela da população prisional (cerca de 90% em 2013) encontra-se sob tutela direta do poder público (estadual e federal). Ainda, segundo sugere Wacquant, “se os operadores comerciais desaparecessem da noite para o dia ... a prevalência geral e a fisionomia social do encarceramento permaneceriam inalteradas” (Wacquant *apud* De

Giorgi, 2015, p. 13), demonstrando sua importância e colaboração para o hiperencarceramento, mas não a sua condição essencial (Gilmore, 2024, p. 75).

Contudo, o espaço por excelência de desenvolvimento da privatização prisional se dá no processamento e detenção de imigrantes não regularizados, uma das áreas mais promissoras para a expansão dos negócios. Em 2003, apenas 10% dos leitos disponíveis para imigrantes localizavam-se em ambientes privados. Uma década após, praticamente metade (Gottschalk *apud* De Giorgi, 2015, p. 14), e mais recentemente cerca de 70% (BBC News Brasil, 2024). A facilidade se perfaz no apoio popular e na falsa ideia de uma medida simplista de caráter civil para garantir a deportação, e não punição, aliado às salvaguardas constitucionais menos rigorosas e que permitem ao Estado experimentar o tratamento desumano à estrangeiros não legalizados (De Giorgi, 2015, p. 14).

3.5.3 Imposto carcerário

Paralelamente às privatizações, uma alternativa encontrada pelo Estado para responder às críticas sobre o encarceramento em massa, resumidas à contenção de custos e responsabilidade fiscal, foi a instituição de uma espécie de imposto carcerário, por meio da transferência aos detentos e às suas famílias de parte dos custos de manutenção do encarceramento (De Giorgi, 2015, p. 15). Algumas unidades chegaram a contratar escritórios especializados em cobranças para as faturas deixadas em aberto por egressos do sistema (Wacquant, 2007, p. 294-295).

A consequência mais direta desta assunção obrigada de dívida, considerando o perfil do encarcerado – parcela mais empobrecida da sociedade-, para além do agravamento da sua vulnerabilidade socioeconômica (Evans, 2014 *apud* De Giorgi, 2015, p. 15), é o reencarceramento por dívidas criminais em prisões de devedores, não obstante a flagrante inconstitucionalidade e violação direta de Direitos Humanos, particularmente em cadeias locais (Bannon, Negrescha e Diller, p. 19-24, *apud* De Giorgi, 2015, p. 15).

Estudos conduzidos pelo Brennan Center for justice, revelou o desdém das autoridades judiciárias em avaliar as condições financeiras para a cobrança de dívidas e imposição de sanções, ao menos em grande parcela dos estados federados. Ocorre que a quitação se tornou condição indispensável para a liberdade condicional ou outras formas de supervisão correicional, além de outros fatores, como o

encarceramento como pena pelo não pagamento intencional, sob o pretexto de desobediência civil; programas voluntários de cumprimento de pena como forma alternativa de pagamento ou pelo fato de os egressos não comparecerem a audiência relacionadas as dívidas (Bannon, Negrescha e Diller, p. 26).

Os cortes dos custos levaram, indubitavelmente, ao rebaixamento dos níveis de vida e de serviços nos ambientes carcerários, em condições degradantes e violadoras de Direitos Humanos. A redução substancial de políticas de reinserção social foi a primeira a ser sentida, confirmando a tese da função meramente neutralizadora e em recorte social (Wacquant, 2007, p. 296 e 298).

3.5.4 Superlotação carcerária

Dos efeitos diretos a superlotação é o que mais chama a atenção, em razão de seu alto potencial de reconfigurar todo o sistema prisional e influir em uma série de dinâmicas internas e extramuros. Estendendo-se cada vez por mais países e com o foco em centros de detenção provisória, representa, antes de tudo, uma preocupação de ordem humanitária, por violar frontalmente Direitos Humanos ao acondicionar pessoas em ambientes de tortura e condições degradantes, ferindo gravemente suas dignidades.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em seu manual sobre estratégias para reduzir a superlotação nas prisões, elaborado com o auxílio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, bem resume que “milhares de pessoas são forçadas a viver por longos períodos em alojamentos congestionados, sem espaço suficiente para mover-se, sentar-se ou dormir, comprometendo a capacidade da administração de satisfazer as necessidades básicas dos detidos, em respeito às suas condições de vida, atenção médica, assistência jurídica, visitas, fatores que erodem a dignidade e a saúde física e mental, além das possibilidades de reintegração. Além de exercer uma pressão excessiva sobre a infraestrutura, aumenta a possibilidade de produção de tensões e conflitos entre os detidos e os servidores penitenciários, com dificuldades para manter a ordem, produzindo consequências potencialmente severas” (ONU, 2013, p. 5)

Verifica-se a superlotação quando a taxa de ocupação de determinado ambiente prisional excede a 100% da capacidade oficial. Embora altas taxas de encarceramento não indiquem, automaticamente, superpopulação enclausurada,

pesquisas indicaram forte relação entre esses índices. Da mesma forma a taxa de ocupação, *per se*, não tem o condão de anunciar péssimas e irredutíveis condições prisionais, uma vez que a pressão exercida sobre a infraestrutura pode ser temporariamente aliviada por meio de adaptações das instalações (ONU, 2013, p. 21).

Não obstante a capacidade das prisões seja interpretada e medida distintamente por cada país, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, conhecida como Regras de Mandela, dispõe em seu artigo 13 que “Todos os locais destinados aos reclusos, especialmente os dormitórios, devem satisfazer todas as exigências de higiene e saúde, tomando-se devidamente em consideração as condições climáticas e, especialmente, a cubicagem de ar disponível, o espaço mínimo, a iluminação, o aquecimento e a ventilação.” (ONU, 2015, pg. 6).

Adicionalmente, as regras penitenciárias europeias, em seu artigo 18 prevê quatro metros quadrados por indivíduo em celas compartilhadas e seis metros em celas individuais. A Cruz Vermelha, por sua expertise na observação prisional por todo o mundo, indica 5.4 metros quadrados para celas individuais e 3.4 metros para alojamentos compartilhados, conjugado a outros fatores, como a qualidade da edificação, quantidade de tempo de cumprimento da pena, de pessoas, outras atividades desenvolvidas no local, ventilação e iluminação (ONU, 2013, p. 22-23).

Na prática, a superlotação resulta em condições deploráveis de aprisionamento, com a diminuição substancial do espaço físico e a limitação de serviços basilares para a sobrevivência dos indivíduos, resultando em forte afetação ao bem-estar físico e mental dos reclusos e funcionários do sistema (ONU, 2013, p. 24).

O corpo técnico administrativo geralmente é encontrado em estado de defasagem perante a quantidade crescente de presos, com qualidades e experiências inadequados devido ao recrutamento açodado e com baixo nível de qualificação. Os desafios do ambiente prisional impactam negativamente, levando-os, com frequência, a comportamentos hostis, violentos e autoritários, aumentando a distância de diálogos e convivências estruturantes e construtivas (ONU, 2013, p. 24).

A ausência de separação e classificação dos presos de acordo com suas idades, gêneros e riscos, contrariando normativas internacionais, representa um ambiente de alta permeabilidade e contaminação criminógena, sobretudo aos presos

por crimes de menor potencial ofensivo frente aos delitos com violência ou grave ameaça, de alta gravidade social (ONU, 2013, p. 24).

A falta de espaço adequado nas celas geralmente obriga os detentos ao revezamento de turnos de descansos, ou até mesmo a atarem-se às grades e compartilharem camas, além dos impactos diretos causados pela má qualidade da nutrição; pelo desabastecimento ou racionamento de água; falta de saneamento básico adequado; dificuldades de ventilação, calefação e refrigeração; nas atividades rotineiras dos reclusos, pela precariedade dos serviços de saúde, tanto que os ambientes prisionais são considerados epicentros de doenças infectocontagiosas e mantenedores de muitos doentes mentais (ONU, 2013, p. 24-27).

O contato com o mundo exterior, por meio de salas especializadas de visitas, telefones, computadores e demais tecnologias de comunicação, assim como as atividades reabilitadoras, como educação, trabalhos etc., têm fundamental capacidade de contribuir para a melhoria das condições do cárcere e arrefecimentos dos ânimos internos. Contudo, demandam readequações e consideráveis orçamentos, limitados diante dos custos da equação da superlotação (ONU, 2013, p. 25).

Toda essa dinâmica reverbera no quesito segurança prisional, pois aumenta o grau de vulnerabilidade do sistema, diante da pressão exercida, sobretudo em razão das frustrações acerca das condições impostas, com agudo risco de violência, protestos e distúrbios. O maior prejuízo recai aos grupos vulnerabilizados, expostos cotidianamente à abusos, em especial em locais ausentes de separação e classificação (ONU, 2013, p. 25).

A superlotação carcerária é sintomática em praticamente todos os continentes. Segundo as Estatísticas Penais Anuais sobre Populações Prisionais (SPACE I) do Conselho da Europa para 2023 (2024), trata-se de “um problema agudo e persistente em um número significativo de administrações prisionais”, considerando a existência de 1.036.680 presos nas 48 administrações dos Estados-membros.

No geral, na Europa, o número de prisioneiros por 100 vagas disponíveis aumentou 2% entre 31 de janeiro de 2022 e 31 de janeiro de 2023 (passando de 91,7 para 93,5 detentos). Sete administrações penitenciárias relataram uma densidade prisional superior a 105 detentos por 100 vagas disponíveis, indicando superlotação severa: Chipre (166 detentos por 100 vagas), Romênia (120), França (119), Bélgica (115), Hungria (112), Itália (109) e Eslovênia (107). Cinco administrações penitenciárias relataram densidade prisional muito alta: Grécia (103), Suécia (102), Macedônia do Norte (101),

Croácia (101) e Turquia (100). Outras administrações relataram densidade prisional abaixo de 100, mas estavam no limite da superlotação: Irlanda (99), Portugal (98), Finlândia (97), Dinamarca (97), Inglaterra e País de Gales (Reino Unido) (97) e Azerbaijão (96).

Diversos Estados europeus já foram observados, questionados e até mesmo condenados pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) em razão de suas superlotações: a Itália foi condenada pela superlotação crônica e obrigada à reformas estruturais e redução de sua população prisional (Torreggiani e outros v. Itália, 2013); Hungria pela baixa metragem disponível (Varga e outros v. Hungria, 2015); A Rússia por condições degradantes, falta de ventilação e iluminação adequadas, além de baixa metragem por área disponível (Ananyev e outros v. Rússia, 2012).

Embora preocupante, os dados e índices da realidade europeia destoam significativamente de outras partes do mundo, como nas Américas, onde os índices são mais do que alarmantes. Nos Estados Unidos, à título de exemplo, entre as décadas de 1990 e 2000, a situação chegou a ser tão crítica que 33 estados foram colocados sob tutela dos tribunais, sendo obrigados à liberação de presos, e nove deles foram confirmados como sistemas prisionais destoantes dos efeitos constitucionais, a exemplo da decisão de 2011 em *Brown v. Plata*, na qual a Suprema Corte considerou que as condições de superlotação das prisões estaduais da Califórnia equivaliam a punição cruel e incomum, ordenando ao Estado a sua redução para o patamar de 137,5% da capacidade declarada (De Giorgi, 2015, p. 19).

Soluções de urgência foram apresentadas para o cumprimento das ordens judiciais, as quais pioraram as condições, como a realocação de presos para as cadeias locais; venda de vagas pelos estados menos abastecidos, por meio de transferência de presos; conversão de áreas comuns (ginásios, sanitários etc.) em celas dormitórios; estabelecimentos flutuantes, em barcas sob rios; ônibus dormitórios; ocupação de ambientes desérticos, entre outros (Wacquant, 2007, p. 209 e 218).

Como se percebe, a readequação constitucional, fundada nas diretrizes básicas de Direitos Humanos, até por obrigação legal das convenções, acabou sendo função atribuída quase que exclusivamente ao poder Judiciário dos Estados nações e às cortes internacionais em matéria humanitária. Neste aspecto, oportunamente a situação do Brasil será retratada, uma vez que não se distingue da realidade operada.

3.5.5 Indiretas

Além destes, os custos indiretos, referentes às trajetórias escolares e profissionais interrompidas, desestabilização familiar, relações maritais descontinuadas, rendimentos rescindidos, estigmatização etc. O lançamento de jovens nas prisões fecha duas importantes portas de estabilidade e saída da delinquência: o casamento e o emprego estável, em um ciclo de perpetuação de toda uma vida na criminalidade, com alcance geracional, inclusive (Wacquant, 2007, p. 283-284).

3.6 O sistema penitenciário brasileiro na mira do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

3.6.1 A proteção internacional de Direitos Humanos às pessoas privadas de liberdade

Nascido após a segunda Guerra Mundial, e em razão de suas atrocidades humanitárias, o sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos se qualificou como um importante instrumento de resguardo e promoção da dignidade humana e direitos fundamentais das pessoas por todo o mundo.

A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948, sendo considerado um dos primeiros documentos internacionais humanitários, com grande adesão dos países. Operou-se uma verdadeira estruturação internacional por meio de tratados, convenções, comitês, órgãos de fiscalização etc., que legitimam as suas aplicações principiológicas e normativas perante os países membros e signatários.

A privação de liberdade, método facilitador de toda a sorte de violações por meio de tratamentos degradantes, desumanos e cruéis, foi, desde o início, tema central nos debates internacionais e nacionais, demandando uma série de proteções, como a inaugurada pelo artigo 5º da Declaração Universal –DUDH: “Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.”(ONU, 1948), redação reiterada no artigo 7º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966, p. 03) , de 1966, o qual, em seu artigo 10º, intervêm diretamente na privação de liberdade:

§1. Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana. a) As pessoas processadas deverão ser separadas, salvo em circunstâncias excepcionais, das pessoas condenadas e receber tratamento distinto, condizente com sua condição de pessoas não condenadas. b) As pessoas jovens processadas deverão ser separadas das adultas e julgadas o mais rápido possível. §2. O regime penitenciário consistirá em um tratamento cujo objetivo principal seja a reforma e reabilitação moral dos prisioneiros. Os delinqüentes juvenis deverão ser separados dos adultos e receber tratamento condizente com sua idade e condição jurídica (grifo meu).

Ratificada em 1984 a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (ONU, 1984), confere tratamento especializado à matéria. Em seu desenvolvimento, e visando melhorias das consequências práticas, por ocasião das considerações oriundas da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena (1993), é instituído um protocolo que regulamenta o sistema de visitas regulares a lugares de privação de liberdade, visando um sistema preventivo de abusos, por meio da Resolução A/RES/57/199 (ONU, 2003).

Ainda mais específico para a estruturação do Sistema de Justiça Criminal, sobretudo aos ambientes de confinamento de pessoas e suas drásticas consequências justificadas pelas superlotações, as Nações Unidas oficializaram a inclusão e revisão de sua vasta legislação sobre as Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos, o que se denominou de Regras de Mandela, em 2015, em homenagem ao legado do ex-Presidente da África do Sul, submetido ao cárcere por vinte e sete anos durante a sua constante luta por Direitos Humanos, em especial o regime de *apartheid*, baseado na segregação racial (Azevedo, 2019).

Na apresentação editorial dessas regras pelo então Presidente do Conselho Nacional de Justiça no Brasil em 2016, Ministro Ricardo Lewandowski, esclarecendo a infeliz ausência de sua repercussão no país, destacou:

A atualização das Regras Mínimas fornece-nos orientações atualizadas e muito mais precisas, com instruções exatas para enfrentar a negligência estatal, prestigiando a dignidade daqueles em situação de privação de liberdade para devolver-lhes a essência de seres humanos que são e, bem por isso, obrigam sejam respeitados, proteção contra qualquer espécie de tratamento ou castigo degradante ou desumano, acomodações razoáveis para pessoas com deficiências físicas e mentais, entre outras orientações (CNJ, 2016).

Os princípios dessa normativa humanitária norteiam o respeito à dignidade humana das pessoas reclusas, por meio das proteções à discriminação, à individualidade, ao não agravamento do sofrimento decorrente da pena, assim como mecanismos que garantam a reintegração social e os direitos sociais e fundamentais básicos, entre outros, servindo aos países signatários como protocolo de tratamento e boas maneiras.

A grande adesão dos países a este importante projeto e sistema protetivo, capitaneado pela Organização das Nações Unidas, a ONU, em construção coletiva, impactou na formação de sistemas autônomos e regionais de Direitos Humanos, como o Interamericano.

3.6.2 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as medidas de urgência

Fruto da união regional que originou a Organização dos Estados Americanos - OEA- em 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH (OEA, 1969), de 22/11/1969, denominada como Pacto de São José da Costa Rica, reiterou o compromisso de estabelecer no continente um sistema baseado no respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, na condição de um importante marco político e normativo (Agapito, 2024, p. 1073).

Restou inaugurado o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que atua por meio de dois principais órgãos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CortelDH. Constatadas as violações e diante de urgências e necessidades, estes órgãos atuam, inicialmente, por meio de mecanismos que buscam cessar ou diminuir as consequências, por meio de instrumentos denominados de medidas provisórias (art. 63, item 2 CADH). Estes organismos de monitoramento se constituem como “importante passo no desafio de difundir e assegurar os direitos do homem também no plano internacional” (Machado, 2017, p. 45)

O primeiro dos referidos órgãos, a Comissão - CIDH, tem natureza política e a função de receber, analisar, fiscalizar, investigar e observar denúncias direcionadas ao sistema. Ainda, publicar informes, promover recomendações de adoções de medidas cautelares (63.2 CADH) e, no limite, pode solicitar à Corte medidas provisórias em casos de extrema gravidade para fazer cessar ou diminuir as

consequências das violações constatadas. Neste ponto, comprometem-se os Estados-membros a envidarem esforços para o cumprimento das orientações exaradas, mesmo sem qualquer carga de obrigatoriedade (Pessoa; Santiago, 2021).

A Corte, por sua vez, detém competência jurisdicional, sendo acessada por intermédio da Comissão ou por algum Estado-membro, conforme o artigo 61 do CADH. Em situações de máxima gravidade e em caráter de excepcionalidade, após constatada a ineficácia das recomendações da Comissão, ao ser acionada, pode emitir ordens de caráter vinculativo ao cumprimento, as medidas provisórias (art. 63, item 2 da CADH).

Importantes instrumentos normativos regulamentam as questões sobre tortura e pessoas privadas de liberdade, respectivamente, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (OEA, 1985) e os Princípios e Boas Práticas sobre Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade (OEA, 2018).

Integra a Comissão, desde 2004, uma relatoria própria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade, a qual “elabora recomendações especializadas e dirigidas aos Estados Membros da OEA a fim de avançar no respeito e na garantia dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. No cumprimento de seu mandato, a relatoria realiza visitas aos países, organiza seminários, oficinas e reuniões de consulta com especialistas, além de conduzir atividades de promoção. Além disso, a relatoria assiste a Comissão Interamericana em trâmites de petições e casos individuais, e de medidas cautelares e provisórias, nas que se alegam violações dos Direitos Humanos de pessoas privadas de liberdade (OEA, 2024).”

Inúmeras são as decisões da Corte Interamericana a respeito de violações de Direitos Humanos no sistema prisional de variados Estados membros, contudo, a superlotação prisional foi objeto específico de poucas decisões (Agapito, 2024, p. 1074). Não obstante, a Corte já se manifestou no sentido de que: “a superpopulação constitui em si mesma uma violação da integridade pessoal e obstaculiza o regular desempenho das funções essenciais dos centros penitenciários”¹³.

¹³ Vide, por exemplo, a CorteIDH em 18 de novembro de 2020 (Caso Mota Abarullo e outros vs. Venezuela), § 94, com citação das decisões da CorteIDH de 7 de setembro de 2004 (Caso Tibi vs. Equador).

3.6.3 O paradigmático “supercaso” brasileiro

Em que pese a precursora história política do Brasil pela criação de um sistema integrado entre as nações para concentrar e regular os assuntos relativos à aplicação dos Direitos Humanos, na prática, tamanhos foram e são os desafios e os obstáculos enfrentados, que fizeram o país tornar-se alvo contumaz do Sistema Interamericano por violações sistemáticas à normatização interna e externa dos direitos fundamentais (Centra Ventura, 2012).

O Brasil ratificou a Convenção – CADH – por meio do decreto 678/1992 (Brasil, 1992), aderindo à jurisdição da Corte – CortelDH, apenas em 1998 (Brasil, 2002). Desde então, 12 (doze) foram as condenações impostas ao Estado nacional (CNJ, 2022), por distintos fatos e violações, mas nenhuma relacionada ao sistema prisional e suas mazelas, contudo, centenas de recomendações oriundas da CIDH foram exaradas a partir de 1996, e dezenas delas são específicas à temática da privação de liberdade, por violações decorrentes dos péssimos ambientes de privação aos quais se submetem adultos e o público infantojuvenil.

A falência do sistema prisional nacional foi notada e denunciada, inclusive pela sociedade civil organizada e movimentos sociais, envoltos no processo de formação de redes em torno dos Direitos Humanos (Bernardes, 2011, p. 135-156 *apud* Carvalho; Machado, 2017; Mota, 2023, p. 211).

O Estado Brasileiro, apesar disso, manteve-se quase inerte, com pouca ação estratégica voltada a mudanças e melhoramentos, a não ser investimentos maciços no Estado Penal e na superestrutura carcerária. Ademais, o aumento das denúncias foi acompanhado do aumento da população carcerária, o que é sintomático do hiperencarceramento e, não obstante as ordenações do SIDH, reiteradamente deixou de cumpri-las. Desde sua adesão ao pacto panamericano, ao menos até o ano de 2011 o “Estado brasileiro hesitou entre a indiferença e a tentativa, embora muitas vezes formal ou insatisfatória, de atendimento às recomendações da CIDH e às decisões da CortelDH (Cetra; Ventura, 2012).

O dirigismo das recomendações em desfavor de variados Estados brasileiros, denotou um problema crônico no sistema de privação de liberdade nacional, tanto que foram alvos unidades estabelecidas nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Espírito Santo, Rondônia, Rio Grande do Sul, Maranhão e Pernambuco.

Não por outro motivo, o Brasil foi colocado em posição de ressalto perante a CorteIDH e a comunidade internacional, pois editada a Medida Provisória de 13/02/2017 (CorteIDH, 2017), a qual ordenou, pela primeira vez, a unificação de um conjunto de casos, orientados até então isoladamente, e que guardavam relativa proximidade, o que se denominou por “Supercaso”, ao menos perante a grande mídia (De Araújo; Legale, 2018).

Trata-se dos complexos penitenciários de Pedrinhas, no Maranhão, Curado, no Pernambuco, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro, e a Unidade voltada a menores infratores, de Internação Socioeducativa, no Espírito Santo, os quais comportariam “violência” e “notória superpopulação”, cujas condições conhecidas por meio de fiscalização, confirmaram serem ineficazes aos padrões esperados:

Essas circunstâncias não apenas tornariam impraticáveis os padrões mínimos estabelecidos pela comunidade internacional para o tratamento de pessoas privadas de liberdade, como também configurariam hipóteses de penas cruéis, desumanas e degradantes, em violação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Além disso, estariam ocorrendo numerosas mortes violentas nas prisões, bem como outras mortes não violentas, mas que superam a taxa média de mortalidade da população na faixa etária dos presos. [tradução livre] (CorteIDH, 2017, p. 1).

Em comum, o fenômeno da superlotação e as consequências e precárias condições de encarceramento, como o alto índices de mortes violentas e não violentas, torturas, violência sexual, más condições sanitárias, riscos efetivos à integridade física etc.

Outro ponto de suma importância que justificou o ineditismo da CorteIDH foi a consideração a respeito da distribuição geográfica das unidades prisionais por todas as regiões do país, fator de forte indicação de um problema estrutural generalizado.

Em consequência, foi designada visita in loco pela delegação da corte, audiência pública e solicitado ao Estado brasileiro que respondesse extenso questionário sobre cada uma das unidades e quais medidas concretas haviam sido adotadas para a redução dos danos. As medidas Provisórias atualmente vigentes contra o Estado nacional continuam dizendo respeito a esses quatro casos, conforme informações constantes no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021).

Embora o Estado brasileiro enfrente dificuldades no cumprimento das medidas provisórias atualmente determinadas, é relevante destacar que outras três medidas já

foram anteriormente adotadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Trata-se dos casos da Penitenciária Urso Branco, em Porto Velho/RO; da Fundação CASA (antiga FEBEM), voltada à privação de liberdade de adolescentes, no Complexo do Tatuapé, em São Paulo; e da Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira, em Araraquara/SP (CNJ, 2021). Não menos relevante é o fato de que o Estado brasileiro, apesar das limitações estruturais, buscou demonstrar esforços no cumprimento das determinações da Corte, indicando, ainda que de forma reativa e condicionada, um certo grau de comprometimento com o sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos.

3.6.4 Estado de Coisas Inconstitucional: ADPF 347

A adesão do Brasil aos tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos não apenas impôs à legislação interna a necessidade de conformação normativa aos parâmetros do sistema internacional, mas também impulsionou os órgãos estatais a adotarem medidas com potencial de gerar efeitos concretos no cenário prisional. É nesse contexto que se insere o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), ao reconhecer, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, fundamentado na constatação de violações sistemáticas e persistentes aos Direitos Humanos das pessoas privadas de liberdade.

Por proposição do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, em 2015, o plenário do STF entendeu por “cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil”, a ADPF 347, sob relatoria do ex-Ministro Marco Aurélio Mello, em um extenso e denso acórdão (Brasil, 2023).

A petição inaugural e que deu azo ao controle concentrado de constitucionalidade, cuja finalidade foi a de prevenir e corrigir violações de preceitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade por ações e omissões do Poder Público, muito bem esclareceu tratar-se de único e residual meio eficaz para sanar as lesividades, quais sejam, a superlotações e condições degradantes de cumprimento das penas, que divergem da dignidade da pessoas humana, do tratamento desumano, do acesso aos direitos sociais mezinhos, do acesso à Justiça e de vedação à tortura, destacando:

celas superlotadas, imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, temperaturas extremas, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos, homicídios frequentes, espancamentos, tortura e violência sexual contra os presos, praticadas tanto por outros detentos quanto por agentes do Estado, ausência de assistência judiciária adequada, bem como de acesso à educação, à saúde e ao trabalho. Enfatiza estarem as instituições prisionais dominadas por facções criminosas. Salienta ser comum encontrar, em mutirões carcerários, presos que já cumpriram a pena e poderiam estar soltos há anos.

a “mistura”, ocorrida nos presídios, entre presos com graus diferentes de periculosidade, o que afasta a possibilidade de ressocialização, contribuindo para que as taxas de reincidência cheguem a 70%. Consoante articula, os estabelecimentos prisionais convertem-se em “escolas do crime”.

No curso da ação, o STF confirma e exhibe este estado desumano de cumprimento de pena, esclarecendo as consequências da superlotação e dos maus tratos: “há pessoas que dormem em pé ou com a cabeça no vaso sanitário, a insuficiência de itens de higiene, como papel higiênico e escova de dentes, o racionamento de água, o acondicionamento de pessoas em contêineres com altíssimas temperaturas, partos realizados por mulheres em isolamento, “sobre sacos de lixo colocados no chão ou algemadas a leitos hospitalares” (Brasil, 2023, p. 78), casos de mulheres impedidas de amamentar e conviver com os seus recém-nascidos, situações em que os recém-nascidos desaparecem, “agressões, violações e estupros de mulheres homossexuais e transexuais pelos demais presos e por agentes do próprio Estado” (Brasil, 2023, p. 77), entre outros” (Shuck; Melo, 2024, p. 58).

As irresponsabilidades recairiam a todos os entes, por multiplicidade de atos. Aos órgãos administrativos, a omissão pela falta de compatibilidade de vagas em comparação ao número de presos; à União, pelo contingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN- devidos aos Estados; ao Poder Judiciário, pela ausência de implantação das audiências de custódia, conforme previsões internacionais, assim como certa resistência à aplicação de medidas cautelares e diversas do isolamento; ao Poder Legislativo, sob forte influência midiática e opinião pública, em políticas criminais meramente simbólicas.

No total, 08 (oito) pedidos cautelares contemplaram a petição inicial, sem prejuízo dos pedidos de mérito, quais sejam:

a) aos juízes e tribunais – que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não

- aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no artigo 319 do Código de Processo Penal;
- b) aos juízes e tribunais – que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão;
- c) aos juízes e tribunais – que considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal;
- d) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo;
- e) ao juiz da execução penal – que venha a abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção;
- f) ao juiz da execução penal – que abata, da pena, o tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal;
- g) ao Conselho Nacional de Justiça – que coordene mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal, em curso no país, que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f”;
- h) à União – que libere as verbas do Fundo Penitenciário Nacional, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos (Brasil, 2015, p. 9-10).

Reconhecendo o problema prisional como assunto da “ordem do dia do Tribunal”, relatou alguns e importantes julgamentos em andamento na corte sobre a mesma temática e esclareceu tratar-se de pauta impopular, merecendo da suprema corte maior atenção na apreciação dos pedidos, em especial porque têm como missão a defesa de minorias, “do papel contra majoritário em reconhecer direitos daqueles que a sociedade repudia e os poderes políticos olvidam, ou fazem questão de ignorar” (Brasil, 2023 p. 21).

Fundamentando no direito comparado, em exaltação à Suprema Corte colombiana e de onde adviria a construção teórica do conceito, restou reconhecido o Estado de Coisas Inconstitucional, o qual, segundo Walter de Moura Agra (2018, p. 656-657) “ocorre quando é possível verificar um quadro de constantes violações aos direitos fundamentais, em virtude da inércia estatal ou da paralisia dos setores políticos para modificar a situação, falando-se em falhas estruturais. Ou seja, essa situação não se refere somente ao descumprimento de enunciados constitucionais, mas à própria ausência de políticas públicas que possam efetivar os direitos fundamentais.”

Contudo, foram deferidas pela Corte apenas dois dos oito requerimentos, para o cumprimento no prazo de noventa dias, basicamente o pedido das audiências de custódia, para a evitação de abusos policiais e de prisões desnecessárias, assim como a liberação do FUNPEN. Adicionalmente, em decisão de ofício, ordenou-se que os Estados, especialmente o de São Paulo, detentor da maior quantidade de presos, enviassem dados atualizados sobre a qualidade de seus sistemas penais, tudo com a finalidade de um diagnóstico nacional.

Esse reconhecimento judicial da situação disruptiva do sistema carcerário nacional, e obviamente as pressões dos órgãos internacionais pela melhoria do cenário, não foram em vão. Dados oficiais dos Estados foram levantados e tomou-se ciência formal do estado do sistema, em nível nacional, confirmando a assertiva de que “a pena de prisão no Brasil passa por um período de praticamente vingança pública, em um modelo carcerário medieval e com uma finalidade essencialmente retributiva com um pouco de prevenção especial negativa” (Borges; Guimarães, p. 88).

Representando o Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça encampou uma série de projetos como o desenvolvimento e criação do Banco Nacional de Mandados de Prisão, o levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, fiscalizações às unidades prisionais, mutirões carcerários etc. Os dados coletados permitiram concentrar informações, cruzá-las, produzir estatisticamente, enfim, interpretar o sistema de maneira global, cuja conclusão foi a de funcionamento em sobrecarga sob diversos aspectos: alta concentração de presos provisórios; alto déficit de vagas, o que caracteriza o agravamento da superlotação.

A taxa média de superlotação encontrada foi de 136%, contudo, considerando as proporções continentais do país, essas taxas tinham grande variação a depender do Estado, podendo chegar a 1.300% e até 2.681% (Shuck; Melo, 2024, p. 58). Apenas a audiência de custódia, resistida pelo próprio Poder Judiciário, diminuiu em aproximadamente 40% a quantidade de prisões temporárias, com significativo impacto em todo o sistema.

Em 04/10/2023, o Tribunal Pleno julgou o mérito da ação constitucional, confirmando os pedidos deferidos inicialmente e estendendo alguns outros, para:

- a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro;

- b) realização de audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão, em cumprimento aos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos;
- c) fundamentação sobre a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possíveis, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário;
- d) ordenar a liberação e o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN;
- e) determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação
- f) estabelecer que o prazo para apresentação do plano nacional será de até 6 (seis) meses, a contar da publicação desta decisão, e de até 3 anos, contados da homologação, para a sua implementação, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano;
- g) inúmeros considerações sobre o estabelecimento do plano, de maneira cooperada entre os entes federais, respeitadas as autonomias dos órgãos, com supervisão do CNJ;

A tese do julgamento restou a seguinte:

1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

O corte suprema considerou como violadas as seguintes normas constitucionais fundamentais: a) dignidade humana (art. 1º, inciso III); b) proibição da tortura, tratamento desumano ou degradante (art. 5º, inciso III) e de sanções cruéis (art. 5º, inciso XLVII, alínea “e”); c) cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, a depender da natureza do crime, idade e sexo do condenado (art. 5º, inciso XLVIII); d) da preservação da integridade física e moral (art. 5º, inciso XLIX); v) da não culpabilidade (art. 5, inciso LVII); e) saúde, à educação, à alimentação adequada e de acesso à justiça. Inobservados, também, os seguintes tratados internacionais: artigos 1 e 16 da Convenção contra Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (Decreto nº 40/1991); os artigos 9, 10 e 14 do pacto dos Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/1992) e os artigos 5 a 8, 11 e 25 da

Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992) (Shuck; Melo, 2024, p. 61).

3.6.5 Plano “Pena Justa”

Para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro foi determinada a elaboração de um plano nacional, obrigando esforços coletivos do poder público e todos os seus entes (três poderes), e o reconhecimento da imprescindibilidade da participação social, fortalecendo o papel da sociedade civil na formulação das políticas penais, sobretudo “da participação colaborativa das pessoas afetadas pelas políticas penais em processo de reestruturação.” (Shuck; Melo, 2024, p. 55 e 65).

Estabelecido o prazo de 06 meses para a conclusão da elaboração do plano nacional, a sua execução foi aprazada para 03 anos a partir de sua homologação pelo STF. Para os planos distrital e estaduais, o prazo de 06 meses para elaboração do plano a partir da homologação do paradigma nacional, e sua execução em até 03 anos contados da homologação pela corte suprema. A decisão determinou, ainda, que o plano nacional deverá focar em três eixos temáticos: combate à superlotação e à má qualidade de vagas; sobre o controle racional do ingresso e outro a respeito do controle racional de saída do sistema (Shuck; Melo, 2024, p. 63).

Esforços dos poderes Judiciário e Executivo, respectivamente, por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização - DMF, órgão do Conselho Nacional de Justiça responsável por fiscalizar o sistema prisional e socioeducativo, e o SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, foram encampanados a partir do mês de março de 2024, com alinhamentos estratégicos, agendas técnicas, consultas à dezenas de instituições, culminando com o plano denominado “Pena Justa – Plano Nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras”, homologado em dezembro de 2024, com algumas ressalvas, e lançado oficialmente em fevereiro de 2025 (Shuck; Melo, 2024, p. 65 e 66).

Embora no desenvolvimento do plano tenha ocorrido o levantamento de sugestões por instituições e entidades, por meio de consulta e audiência pública, não houve uma estratégia oficial para a oitiva e recolhimento de dados junto às pessoas alcançadas pelo sistema de justiça criminal, em especial o sistema carcerário.

Contornando este problema, o Laboratório de Gestão de Políticas Penais – LabGEPEN, rede de pesquisadores e profissionais de campo, do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, mobilizou entidades civis, em especial Conselhos da Comunidade e Escritórios Sociais, os quais aplicaram a consulta pública nos estabelecimentos prisionais, com cerca de 500 respostas (Shuck; Melo, 2024, p. 76-77).

Como consequência da participação social junto aos poderes constituídos, houve a redefinição e o aprofundamento do plano original, resultando na criação de um quarto eixo: “políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional”. Tal acréscimo decorre do reconhecimento da centralidade do racismo institucional no processo de responsabilização penal, bem como da necessidade de implementação de ações estruturais e permanentes de enfrentamento às cruéis condições de aprisionamento (Shuck; Melo, 2024, p. 79).

Estruturado em 04 eixos, 14 problemas, 50 ações mitigadoras, 141 medidas, 307 metas e 366 indicadores, em um hercúleo esforço nacional de múltiplos atores e instituições, “O plano Pena Justa propõe um sistema prisional que contribua para a segurança de todas e todos, baseado em responsabilizações justas e eficazes, favorecendo a reinserção social pós-cárcere e o desenvolvimento nacional em um sentido amplo. O racismo institucional é a dimensão estruturante das ações mitigadoras e medidas propostas para todos os eixos do plano” (CNJ, 2025).

4 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA EXECUÇÃO CRIMINAL

4.1 A comunidade como mecanismo pré-violatório de Direitos Humanos

Como se tem demonstrado, a situação dos sistemas carcerários sob a égide do neoliberalismo e do hiperencarceramento caracteriza-se por um ambiente pós-violatório e sistematicamente marcado por violações de Direitos Humanos, frente ao qual as tentativas de resolução têm se mostrado, até o momento, inócuas. Persistem obstáculos significativos à construção de condições minimamente compatíveis com a dignidade da pessoa humana. As perspectivas hegemônicas de Direitos Humanos e democracia — de cunho estatista, normativista e burocrático — tendem a naturalizar esse estado de coisas e a justificar os baixos índices de efetividade. Diante disso, impõe-se a formulação de respostas concretas que priorizem a dimensão pré-

violatória da proteção, orientadas pela prevenção e pela transformação estrutural das causas que perpetuam as violações (Machado, 2017).

David Sánchez Rubio, em sua apurada crítica filosófica entende por Direitos Humanos as instâncias reivindicatórias e as demandas institucionalizadas ou não que surgem dos processos de luta pela dignidade humana, servindo como instrumentos de controle dos excessos de poder que impedem o princípio da agência humana, a capacidade de todo ser humano de crescer em autoestima, autonomia e responsabilidade. Contudo, esclarece acerca da bipolaridade estabelecida entre a teoria e prática dos Direitos Humanos: os efeitos encantadores, meramente simbólicos, legitimadores dos Estados constitucionais e democráticos, e aqueles desencantadores, representativos das exclusões concretas do cotidiano social, de extirpação dos princípios concebidos, marcadas por distinções entre os seres humanos por pertencimento, racismo, nacionalidade, classe, cidadania etc. A depender da conveniência, se tolera a convivência nada harmônica, conflagradora de conflitos, com o sofrimento humano alheio, justificando-se injustiças por meio da legalidade, com verniz supostamente democrático (2014, p. 106-107; 122; 2022, p. 17-19, 71).

A propagação de uma dimensão exclusivamente institucional, de cunho teórico, normativo e burocrático, mimético do desenho estatal, reduz sobremaneira a noção de direitos humanos, e retira a sua dimensão real, individual e coletiva, de significar e ressignificar a realidade. No interstício entre a prática e a teoria, revela-se a armadilha de uma convivência humana anestesiada — desprovida de pretensões emancipatórias, marcada pela apatia e submetida à captura por interesses particularistas — em um mundo cada vez menos colaborativo e solidário. A redução dos Direitos Humanos ao circuito judicial e tecnicista — atuante apenas após a ocorrência das violações — esvazia sua potência transformadora e retira da sociedade a possibilidade de uma concepção mais ampla, relacional, sócio-histórica e integrada à vida coletiva. Essa abordagem restrita privilegia exclusivamente o viés pós-violatório, em detrimento de perspectivas preventivas (Sánchez Rubio, 2014, p. 125; 2022, p. 21–22).

A sua institucionalização, aspecto majoritariamente ensinado e propagado, pelo qual se associa a existência de direitos apenas se forjado em base normativa, ditado e interpretado por instituições de Estado, é apenas uma das abordagens sobre a matéria. Obviamente, como resultado de lutas pretéritas, a positivação tem a sua

relevância, já que representa o reconhecimento por um Estado de direito, contudo, essa ótica delega a uma minoria de “esclarecidos” a capacidade de dizer eventual direito e sua violação, determinando quais dignidades devem ser protegidas (Machado, 2017; Sanchez Rúbio, 2022, p. 24).

Segundo Helio Galhardo (*apud* Sanchez Rúbio, 2014, p. 123; 2022, p. 24), os Direitos Humanos são constituídos por uma complexidade de elementos, quais sejam: luta social, reflexão filosófica ou dimensão teórica e doutrinal, reconhecimento jurídico-positivo e institucional, eficácia e efetividade jurídica e sensibilidade sociocultural e popular. No imaginário mais difundido, todavia, apenas alguns elementos são apreciados, fortalecendo a dimensão conformista e inativa, especificamente a normativa institucional, teórico-filosófico e eficácia estatal, desprivilegiando os demais aspectos agregadores, sensibilizadores, práticos e participativos, como soa comum às lutas e seus movimentos (Sanchez Rúbio, 2022, p. 24-25).

Na concepção de Ignacio Ellacuría (*apud* Sánchez Rubio, 2014, p. 92-93; 2022, p. 89-91), o surgimento dos Direitos Humanos possui variadas etapas:

1ª) Inicialmente, se dá em uma situação real de uma espécie de “queixa comparativa” (em forma de desigualdade, fatos de opressão, formas de exploração) e em um grupo ou coletivo concreto. Este momento inicial guarda relação com a ubiquidade de experiências limites que fala a teoria crítica, por ser insuportável, insustentável e inaceitável para as pessoas que sofrem dor e podem se traduzir, sem que seja perdida sua dimensão socialmente produzida, como dignidade humana como expressão dessas experiências vividas. Também está relacionado com o fato de que a crítica e a denúncia e o grito dos que sofrem podem potencialmente surgir experiências negativas da realidade em que se vive em todos os níveis: econômico, étnico, libidinal ou sexual, cultural, político e social... essa dor poderia gerar o desejo de sua negação;

2ª) em seguida, desenvolve-se uma consciência desta queixa comparativa por um grupo de pessoas que percebem a situação de injustiça não apenas em nível teórico reflexivo, mas também em nível de prática social. Por “injustiça” não se deve compreender algo de caráter idealista, mas experiências produzidas através de relações humanas que discriminam, marginalizam ou estabelecem situações de não reconhecimento da condição de humanidade;

3ª) Esta consciência vai-se objetivando e tornando-se forte entre os membros do grupo social ou classe emergente que sofre as consequências da queixa comparativa. Inicia-se uma resistência frente àquilo que produz a destruição da condição de humanidade e frente àquilo que os priva de algo que consideram seu;

4ª) Há um processo de objetivação mais definido deste protesto, carrega em si uma luta revolucionária que pode terminar triunfando. Suas demandas, fruto de processos de violência, reivindicações e conflitos, se institucionalizam em normas e leis que oferecem, ao menos aparentemente, uma certa orientação de reconhecimento e de inclusão;

5ª) finalmente, uma vez que se luta e se ganha, cria-se uma justificação concomitante em relação aos ideais, conceitos e teoria de todo tipo. Produz-se um respaldo filosófico, ideológico, cultura e doutrinário para legitimar a

matriz e o horizonte de sentido do grupo ou movimento social que lutou frente a uma inicial queixa comparativa.

Esse processo foi, idealmente, aquele conduzido pela burguesia em sua luta contra o sistema absolutista, embora tenha se revelado exitoso apenas para uma reduzida parcela da população — os próprios burgueses —, apesar do discurso de universalidade que mobilizou amplos setores marginalizados como massa de manobra para os atos revolucionários (Sánchez Rubio, 2014, p. 94).

Historicamente, o povo foi representado como desordeiro, perigoso e caótico, e as massas identificadas como ameaça à segurança e à estabilidade da ordem social, o que justificou, por parte das elites oligárquicas, não apenas o desprezo, mas também a necessidade de controle, contenção e até eliminação desses grupos, por meio de dispositivos simbólicos, normativos e institucionais que, embora revestidos de aparente legitimidade democrática, operam com lógicas autoritárias. Com base nesse paradigma, o Ocidente edificou uma sociabilidade profundamente assimétrica, fundada em exclusões materiais e desigualdades estruturais, ocultadas sob o véu de inclusões abstratas e formais (Sánchez Rubio, 2022, p. 67–68).

No campo dos direitos fundamentais, a ordem burguesa denota distribuição hierárquica de direitos, com classes privilegiadas que os usufruem em sua integralidade, e outras apenas parcialmente. Qualquer desequilíbrio nesse arranjo tem o potencial de ameaça à ordem estabelecida, motivo pelo qual é visto com subversivo (Machado, 2017, p. 76).

O sujeito de direitos pensado naquele momento foi o homem, urbanizado e cujas liberdades centralizavam-se no cenário comercial, no liberalismo, na propriedade privada e de suas vidas individuais. O esquema continua a ser considerado válido para as novas lutas, daqueles não integrados no pacto revolucionário de outrora, todavia, não deve ser encarado como a única via estabelecida, considerando que cada coletividade enfrenta problemas em distintos contextos (Sánchez Rubio, 2014, p. 95).

Resultado de uma concepção de mundo moderna, eurocêntrica e forjada por uma cultura amplamente anestesiada, a idealização dos Direitos Humanos assume uma forma simbólica excludente — comparável a um traje formal de paletó e gravata, confeccionado para um corpo específico. Ainda que esse modelo não sirva a todos, é imposto como padrão universal. Aos corpos que não se enquadram nesse figurino, exige-se conformidade, mesmo que isso implique submeter-se a relações de

dominação (Sánchez Rubio, 2014, p. 87; p. 91). Àqueles que destoam das pautas burguesas e mercadológicas — como negros, mulheres, operários, entre outros — recaí historicamente a pecha da indignidade civilizatória: são inferiorizados, ridicularizados e invisibilizados (Sánchez Rubio, 2014, p. 102; p. 199). Sobre esses grupos incidem, de forma sistemática, os mecanismos do sistema de justiça criminal, cuja função central é manter o controle social em favor da ordem de privilégios burguesa e capitalista, a qual monopoliza os sentidos da liberdade, da igualdade e da dignidade.

A democracia, por sua vez, tal como atualmente concebida, além de uma forma de governo, significa “um conjunto de ações, conceitos e mediações que têm como objetivo possibilitar o exercício do poder do povo para o povo (*demos*), através da luta, do protesto e da reivindicação dos membros de uma comunidade ou sociedade”. Contudo, a concepção de correlação de poder do povo é falsa, uma verdadeira ficção jurídica e política, sobre a qual se edificam sistemas constitucionais e democráticos de direitos (Sánchez Rubio, 2022, p. 68-70).

Em contextos democráticos, a cidadania deve assumir a responsabilidade pelo autogoverno, exercido por meio da participação direta nos assuntos que afetam a sua vida no espaço público — ainda que o apoio de mecanismos representativos seja legítimo como instrumento complementar. A democracia, nesse sentido, exige a ampla inclusão de todos os sujeitos implicados nas decisões coletivas, o que se opõe a qualquer forma de delegação passiva que restrinja a soberania popular a especialistas ou a um grupo restrito de cidadãos, sobretudo nos espaços onde as relações humanas se constroem e se corrompem em torno da esfera pública. Trata-se, portanto, de uma concepção de democracia como prática plural de controle do exercício do poder por parte de cidadãs e cidadãos soberanos, compreendida como forma de vida e não apenas como mecanismo de governabilidade (Sánchez Rubio, 2014, p. 106).

A ideia predominante de democracia e seus significantes, difundidos pelos grandes veículos de comunicação e centros especializados, é de uma falsa sensação de integração do corpo social, uma figuração exposta à prateleira tal qual um produto, acessível e de fácil digestão. A festa das eleições representa o grande evento integrativo de empoderamento do povo, todavia, não passa de uma técnica de governo para eleger as elites representantes que irão administrar as leis e a razão do

Estado. O resultado é a despolitização com o afastamento da maioria das pessoas da vida verdadeiramente pública (Sánchez Rubio, 2014, p.109-110; 2022, p. 75).

Os conceitos de Direitos Humanos e democracia compartilham, em suas formulações hegemônicas, um excessivo reducionismo, resultante da lógica eurocêntrica. Trata-se do que Edgar Morin denomina de paradigma da simplicidade, isto é, a construção de um imaginário oficializado que tende a separar, reduzir e abstrair as significações complexas desses conceitos. Esse processo favorece exclusivamente os detentores do poder e sustenta determinadas ordens sociais historicamente forjadas sob os pilares do capitalismo, do patriarcado, do racismo e da dominação de gênero. Essa limitação impacta fortemente a sociedade, por diminuir posturas críticas da realidade e a permeabilidade das mensagens do mercado (poderes econômicos e empresariais), mercantilizando todos os aspectos da vida (Sánchez Rubio 2014, p. 107; 2022, p. 71-72).

Os princípios que operam a simplificação são: I) ruptura ou separação, fragmentador binário da realidade (amigo/inimigo, ciência/não ciência etc.), impondo escolhas entre elementos polarizados e hierarquizados, a exemplo da sobrevalorização da democracia representativa quando comparada à participativa, que reduz a cidadania a um mero simbolismo; II) redução, que isola apenas um elemento e o designa como autossuficiente, como no direito, em que a norma é tratada como independente do contexto sociopolítico e apenas ela importa para o mundo jurídico, ou a redução da democracia apenas ao voto ou suas figuras carismáticas; III) abstração e idealização, responsável por sacrificar a realidade em favor de teoria, omitindo contexto e relações humanas, a exemplo da idealização de agentes políticos racionais e competitivos ou na supervalorização do voto como única expressão democrática, ignorando fatores históricos e sociais. Esses mecanismos simplificadores distorcem a percepção da realidade, privilegiando modelos teóricos em detrimento da complexidade concreta (Sánchez Rubio 2014, p. 110 e 117; 2022, p. 78-80).

Ademais, são as práticas sociais e ações humanas que emancipam as pautas e empoderam os sujeitos (Galhardo *apud* Sánchez Rubio), através das lutas contra excessos de poder, processos estes que consolidam espaços de liberdade e dignidade. Na relação de império ou dominação estabelecida pelo ideário burguês, as lutas silenciadas não deixam de existir, ao contrário, coabitam nas relações sociais e geram ambiência conflituosa. Os Direitos Humanos devem ser concebidos sob bases

políticas, sociais, históricas, processuais, conflitivas, reversíveis e complexas (Sánchez Rubio, 2014, p. 125 e 130; 2022, p. 6).

“Daí que, um voluntarismo constitucional estruturado em torno (e por dentro) do sistema jurídico positivo, conformado com os limites legais estabelecidos para a fruição dos direitos, sem a necessária luta política (práxis) necessária a ampliação desses limites legais e a efetividade geral jurídica dos direitos legalmente já assegurados, sempre correrá o risco de ser um voluntarismo inócuo; bem-intencionado, é verdade, mas inócuo, retórico, vazio. (Machado, 2017, p. 92)

Para além da via única e comercializável da ordem jurídica estatal, é necessário orientar-se por outros horizontes, valorizando expressões jurídicas alternativas, emancipatórias e não estatais, como o pluralismo jurídico. Essa concepção, amplamente mobilizada por coletivos e movimentos sociais, caracteriza-se por sua flexibilidade em relação às formas institucionalizadas de atuação. O pluralismo jurídico pode ser compreendido como a “multiplicidade de práticas jurídicas existentes em um mesmo espaço sociopolítico, interagindo por meio de conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais, e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”. (Wolkmer, 2001, p. 219, *apud* Spinieli, 2020, p. 655).

Dessa forma, omitem-se aqueles outros processos de luta por dignidade que não seguem o formato do reconhecimento formal e normativo, que estão inseridos em outras instâncias não enquadradas no parâmetro ocidental e burguês de Estado-nação. Muitos são os povos que reivindicam seus direitos a partir de marcos e expressões não estatais, que são visualizados mais nitidamente sob um paradigma pluralista de direito, crítico em relação ao monismo jurídico.

O pluralismo jurídico, em sua versão emancipadora que parte de baixo, pode oferecer uma dimensão reguladora e inseparável da convivência social e comunitária, que pode se manifestar de maneira mais aberta e flexível no que tange a ação individual e coletiva dos membros de uma sociedade, sendo menos rígida que a oferecida pelas normas jurídico-estatais (Wolkmer, 2020; Santos, 2009, *apud* Sánchez Rubio, 2022, p. 30).

Segundo Machado (2017, p. 164), é necessário o desacoplamento da hermenêutica jurídica constitucional tradicional, para uma mais progressista, que ultrapasse os paradigmas do positivismo, visando a transcendência do monopólio da

produção e aplicação do direito estatal, com vistas à produção marginal de locais alternativos onde a juridicidade também se manifesta, espontaneamente ou mediante luta, como expressão direta das carências e reivindicações por bem-estar, direitos e democracia.

Neste sentido, as violações sistemáticas de Direitos Humanos no cárcere denotam ser produto de um pacto democrático que não incluiu parcela significativa da sociedade em todos os contornos da cidadania, tendo um aspecto meramente formalista. Essa perda de qualidade cidadã pela redução das garantias ao espaço político-estatal deslegitimou a capacidade da sociedade civil de implementar seus aportes a esse sistema, além de permitir a permeabilidade da criminalização das atividades individuais e coletivas, desprestigiando as lutas constituintes. Não se trata apenas de uma falha, mas o fato de o sistema carcerário ser um dispositivo de manutenção de um estado de exceção permanente a um público-alvo, as populações marginalizadas, com amplo apoio social (Malaguti, 2012; Sanchez Rúbio, 2022, p. 33-34).

Na perspectiva de David Sánchez Rubio, “No espaço onde se produzem relações de domínio ou hierárquica excludentes, há de se visibilizar as estruturas de desigualdade e assimétricas nas que determinados coletivos ficam à mercê de grupos de poder e sistemas que são transformados em ídolos e fetiches endeusados que estão acima da condição humana” (Sánchez Rubio, 2014, p. 36; 2022, p. 6). As violações não iniciam necessariamente no ato concreto, a exemplo de uma tortura, castigos coletivos ou uma cela superlotada, mas nas condições estruturantes de poder e desigualdade que as tornam possíveis, resultante de sistemas de dominação econômica, política e cultural hegemônicas e de desigualdade.

Estas condições incluem, para o problema prisional, a título exemplificativo: I) o monismo jurídico, que interpreta o mundo jurídico como exclusividade do Estado e seus agentes, induzindo a conformidade de uma determinada realidade, a exemplo da obrigatoriedade das normas abstratas, impessoais e gerais, produzidas pela elite e seus especialistas contra a população em geral. No campo do cárcere, a representação da norma por uma multiplicidade de atores estatais desconectados entre si; II) a administração prisional como autoritarismo institucionalizado, ambiente que se destaca dos comandos legais judiciários e organizado sob sistemas fechados, sem transparência e ou mínimo controle social; III) a exclusão de vozes marginalizadas, em razão da ausência de participação de grupos vulneráveis (atores-

chave) nas decisões que lhes afetam direta ou indiretamente pela privação de liberdade; IV) a cultura da impunidade e da violência, com a naturalização de injustiças, como se os abusos fossem parte regular do sistema.

A função pré-violatória, nesta perspectiva, demanda a participação democrática radical, com a inclusão e transferência de poder aos atores tradicionalmente excluídos, responsáveis pela apresentação de novos panoramas e perspectivas ignorados pelo Estado (Gallardo *apud* Sánchez Rubio, 2022, p. 161). “A sociedade civil e o povo tem que recuperar seu protagonismo e sua legitimidade também como atores que constroem garantias sociais, pois, embora a maioria dessas garantias seja respaldada pelos textos constitucionais, é anulada pela inatividade, inamovibilidade e pela não ação das instâncias estatais” (Sánchez Rubio, 2022, p. 56); a transparência com o fim do sigilo institucional encobridor de violações e reformas estruturais que ataquem as causas e não os sintomas da falência do sistema, cuja pressão social constante impeça retrocessos.

A participação social na execução criminal, e sobretudo no cárcere, como parte das estratégias de luta para a mudança do cenário existente, pode auxiliar como condição para a efetividade dos Direitos Humanos, reprimindo as violações cotidianas e estruturais do sistema carcerário. A comunidade, por meio de comportamentos abertos e de proximidade, tem a capacidade de criar relações articuladas e mais horizontalizadas perante o Estado, forjadas na solidariedade, na diversidade do conhecimento e buscar soluções emancipatórias, vencendo as relações prevalentes de dominação, as quais protagonizam a objetificação do outro, a hierarquização, marginalização e exploração (Herrera Flores *apud* Sánchez Rubio, 2014, p. 17-18; 2022, p.58).

4.2 Participação social nas políticas públicas

O processo de redemocratização do Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 contou com significativas participações de diversos atores e movimentos sociais, tendo sido referência em toda a América Latina por institucionalizar a contribuição popular para a governança e elaboração de políticas públicas junto ao Estado. Recém-saído de um governo militar de características totalitárias, a possibilidade de oitiva dos anseios populares em distintas áreas da política social, ao menos no plano normativo

máximo, significou um inicial e inquestionável empenho de associação cívica (Macaulay, 2008, p. 148-149; Moura, 2023, p. 32).

O espelhamento desse novo cenário participativo em solo nacional, o que se convencionou chamar de sociedade civil autônoma e democrática, decorreu das crises de legitimidade política das democracias liberais e da economia mundial dos anos de 1970, assim como da transição do período efervescente oriundo dos novos movimentos sociais (Cortes, 1996, p. 56 *apud* Wolff, 2010, p. 30), com ideais de abrandamento de direitos, autonomia organizacional da comunidade perante o Estado, e o direito de participar de suas decisões (Avritzer, 2007 *apud* Moura, 2023, p. 31 e 36-37). Concomitantemente a este processo, o aprofundamento da desoneração do Estado, via mecanismo neoliberal, por meio da terceirização de suas responsabilidades sociais (Wolff, 2010, p. 30).

Não se ouvida das acertadas críticas sobre as condições da renovação do contrato social brasileiro, e a sua qualidade democrática, justificante do *status quo* de sua aparência constitucional e utilização de uma “nova política” de caráter social como fachada aos anseios dos usuais formuladores de políticas públicas, a elite, sem empecilhos aos seus interesses (Macaulay, 2008, p. 148).

Aniyar de Castro (1999, p. 145 *apud* Wolff, 2010, p. 29-30), sustenta que a participação social nas políticas públicas seria uma continuidade do processo privatizante e de exoneração do Estado, portanto, intimamente ligada ao seu descaso. Há de vigorar uma descrença de que os mecanismos de participação nunca possuirão correlação de forças com os intentos do poder hegemônico, não passando de “uma estratégia manipulativa para legitimar o sistema capitalista sobre a classe trabalhadora” (Cortes, 1996, p. 54 *apud* Wolff, 2010, p. 30).

Contudo, não deve ser desconsiderado que o movimento de participação cidadã nas políticas sociais, o qual reverberou por toda a América Latina, avançou com esforços significativos em suas pautas, denotando possibilidades reais de efetivação em algumas e importantes áreas, a reboque da comunidade dos Direitos Humanos e suas reivindicações centradas na descentralização e atualização das formas de representatividade (Wolff, 2010, p. 24-25).

Outra maneira de compreender a participação é vislumbrar os mecanismos participatórios como espaço importante para a construção de um novo tipo de hegemonia política, porque haveria a possibilidade de ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos e de influenciar no processo de decisão política e de controle da gestão

pública. Assim, desde uma concepção avançada de democracia social – democracia participativa – a participação pode ser vista como processo no “qual os cidadãos têm sua própria voz, e um espaço para atuar diretamente de acordo com sua particular concepção de mundo e seus interesses específicos, que são geralmente locais (...) ela é convocada a se responsabilizar pela tomada de decisões de todas as políticas sociais” (Aniyar de Castro, 1999, p. 145 *apud* Wolff, 2010, p. 30).

Este antagonismo permeia todas as práticas da sociedade, e demonstra o quão complexo é o processo de protagonizar o cidadão, ao tempo das prevalências dos interesses do poder privado frente ao Estado em sua versão minimalista (Wolff, 2010, p. 30).

O processo constituinte forjou-se com a elaboração de emendas populares, responsável por um aprofundamento democrático, e a criação de instâncias participativas em âmbito plural de diversos direitos sociais que afetavam – e continuam afetando- os maiores centros urbanos do Brasil (Avritzer, 2016 *apud* Moura, 2023, p. 32). O resultado desses esforços, suportado também em razão da pressão exercida pelos movimentos sociais, levou a criação de mais de 3 mil conselhos por todo o país, cujas estruturas de participação focalizaram mecanismos institucionais exercidos no município, onde as políticas públicas sociais são majoritariamente usufruídas pela população, portanto, de maneira descentralizada, mas com fortes conexões com mecanismos estaduais e federais (Moura, 2023, p. 31 e 34).

Essa descentralização, representada pelo movimento de municipalização, supera a ideia de prefeiturização, de prática clientelista e pulverizadora de recursos, fixada na figura administrativa do prefeito e seus assessores. Parte da premissa de que os programas básicos de atenção aos cidadãos devem ser geridos pelo governo municipal, da cidade, com a ampla participação dos munícipes, da comunidade. No âmbito local se forjam as maiores possibilidades de controle e transparência das políticas públicas, em contraste à cultura centralizadora e autoritária que fundou a administração pública brasileira (Wolff, 2010, p. 31)

A conferência internacional e histórica sobre a atenção à saúde primária, convocada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, (UNICEF), ocorrida em 1978 na URSS, resultou na Declaração de Alma-Ata, na qual se consignou o compromisso mundial de uma meta social e política de “saúde para todos”, além da imprescindível necessidade de participação social nas

políticas de saúde pública e coletiva, com destaque aos processos de concepção e gestão (Kiernan, 1996). Essas recomendações foram incorporadas ao debate público brasileiro e influenciaram a própria concepção de participação social da nova Constituição da república. Muito além de seu aspecto normativo, representou o eixo norteador das estratégias de mobilização e envolvimento da sociedade civil em todas as demais matérias sociais (moradia, planejamento urbano, meio ambiente, educação, trabalho, lazer, previdência social etc.), incluindo-se a participação dos próprios usuários das políticas, ainda que diante de uma série de desafios (Avritzer, 2016 *apud* Moura, 2023, p. 32; Melo e Shuck da Silva, 2024, p.69-70).

As arenas participativas foram arquitetadas a partir de 1990, com significativas e impactantes mudanças legislativas, assim como na própria perspectivas dos conselhos, que passaram da natureza consultiva para a deliberativa. Foi garantida a paridade de representantes da sociedade e do Estado; eleição dos membros da sociedade civil em fórum próprio de suas representações, diminuindo interferências externas; manutenção de reuniões periódicas etc. A disseminação das experiências participativas, por sua vez, ocorreu até 2002, centralizada nos municípios (Teixeira, 2013, p. 87 *apud* Moura, 2023, p. 34).

Durante o período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) governou o país, a partir de 2003 com primeiro governo Lula, o ideário participacionista foi deslocado para o nível federal e 40% dos cargos em comissão foram ocupados por pessoas com trajetórias prévias em movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais (D'araujo, 2007 *apud* Moura, 2023, p. 37). Deste período à 2010, foram 74 conferências nacionais sobre distintas temáticas, e 70% de seus conteúdos foram tratados pela primeira vez, conforme dados do IPEA (2012), além de contar com a participação de mais de 5 milhões de cidadãos. No período de Dilma Rouseff à frente da presidência da república, em 2014, foi instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social, por meio do Decreto 8.243 de 2014, os quais estabeleceram mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta da esfera federal com a sociedade civil, pautando estratégias fomentadas na solidariedade, cooperação e respeito para a construção da cidadania e inclusão social (Moura, 2023, p. 34-35; Melo; Shuck da Silva, 2024, p. 67-68).

O fato inconteste é que “ao longo do século XX o Brasil passou de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação em um dos países com o maior número de práticas participativas”. (Avritzer, 2008 *apud* Moura, p. 34). A

política de participação, contudo, foi arrefecida durante os governos Temer e Bolsonaro, e voltou a ganhar impulso com o terceiro mandato de Lula, por meio do decreto 11.407/2023, com a criação de uma secretaria especial para a gestão e articulação do sistema nacional de participação social (Melo; Shuck da Silva, 2024, p. 69).

A participação social nas políticas públicas valoriza e fortalece o regime democrático, uma vez que posiciona a sociedade civil nos mecanismos de controle e como contrapeso às ações estatais, permite a reverberação de vozes e anseios de segmentos historicamente subalternizados e fomenta a transparência dos atos públicos no processo de tomada de decisões, efetivando comandos constitucionais fundamentais, em especial a democracia representativa, centrada na livre manifestação da vontade popular (Melo; Shuck da Silva, 2024, p. 67). Muito mais que uma tarefa meramente opinativa, a reivindicação de direitos pressupõe a participação social por meio do diálogo constitucional e a introdução de perspectivas de interesses populares nos debates, fortalecendo uma cultura jurídica mais democrática e cidadã (Machado, 2017, p.168-169).

4.3 Participação social no campo das políticas penais

A implementação das políticas sociais no campo penal no Brasil, especialmente a segurança pública, enfrenta uma série de desafios estruturais profundamente enraizados nas heranças do regime militar (1964-1985), sob a lógica da doutrina da segurança nacional, com amplo apoio popular, em que pese os esforços envidados pelos poderes da república e a sociedade civil para a mudança desse quadro (Macaulay, 2005, p.152).

Essa doutrina, diretamente influenciada pelo contexto da Guerra Fria e a repressão aos inimigos internos e comuns – no caso, o criminoso com características pré-definidas-, militarizou o debate público e moldou fortemente as instituições vinculadas a segurança e a justiça, como as instituições prisionais, as polícias e o aparato do sistema de justiça penal, impedindo que as políticas públicas dessa seara fossem vistas como direitos (Macaulay, 2005, p.152).

O tradicionalismo do sistema jurídico penal, formado por instituições que integram o monopólio estatal do poder coercitivo, além do espírito corporativista de seus profissionais que exercem o controle social, tendem a resistências de

interferências externas ou investigações sobre as suas dinâmicas. Impera um ambiente de desconfiança a qualquer presença que seja estranha, por receios de represálias ao endógeno ambiente hostil e viciado de ilegalidades (Wolff, 2010, p. 65).

Outro fator de suma importância, diz respeito à ambiência de rivalidades e concorrências gerados pela atomização e hiperautonomia entre os diferentes institutos do sistema penal (polícia civil, polícia militar, guardas municipais, Ministério Público, Tribunais, sistema prisional, secretarias de Estado etc.), inocuizando a possibilidade do próprio Estado se articular e formular políticas (Macaulay, 2005, p.150-151; Wolff, 2010, p.64-65). Esses problemas de apropriação institucional e mentalidade corporativa resultam:

... da maneira de o Estado moderno lidar com o conflito social, o crime e a marginalidade. Como vários especialistas em direito penal já apontaram, no modelo retributivo de justiça o crime é percebido como uma violação ao Estado. Assim, o sistema judiciário define a culpa e aplica penas em uma disputa entre o infrator e o Estado, sendo que a vítima, ou a comunidade mais ampla, se mantém ausente ou silenciosa (Zehr, 1990). Os conflitos tornaram-se “propriedade” do Estado (Christie, 1977), uma lógica sobre a qual os agentes estatais erguem seu edifício de competência profissional. Tal competência é empregada tanto contra os colegas do sistema judiciário quanto contra os leigos, como forma de defenderem seu monopólio sobre diferentes aspectos das instituições legais e da ordem pública (Macaulay, 2005, p. 151).

Os significativos avanços do processo participativo comunitário nas políticas públicas sobre os mais diversificados direitos sociais não alcançaram o plano da segurança pública, da política penal e, sobretudo, a execução penal e o sistema prisional, não obstante os comandos normativos nacionais e internacionais anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Wolff, 2010, p. 55-56).

Define-se por políticas penais “as ações do poder público que envolvem a custódia e a estruturação dos serviços penais de atenção à pessoa privada de liberdade, egressa e em cumprimento de alternativas penais e de monitoração eletrônica, as quais necessitam de instrumentos e conhecimentos que transcendem a lógica tradicional da segurança pública” (Melo; Shuck da Silva, 2024, p. 54), por necessitarem de acompanhamento multidisciplinar e articulação com a rede de proteção social (Melo; Daufemback, 2018 *apud* Melo; Shuck da Silva, 2024, p. 54).

As políticas de segurança e prisional foram centralizadas numa perspectiva de estadualização fortemente repressiva, dificultando e isolando a possibilidade de a sociedade participar da resolução de seus próprios problemas e conflitos, inclusive ter

o domínio e autonomia acerca das políticas adotadas. Contudo, é no âmbito do município que se instala o aparato repressivo, a prisão, a polícia, o sistema de justiça, onde se produz o criminoso e vivem os seus familiares, e no qual o egresso retornará para reestabelecer suas relações etc. É neste ambiente real, cotidiano, histórico e vivo que o Estado, enquanto uma instituição intangível, se amalgama com a comunidade e onde as articulações entre os diferentes poderes e forças locais podem prosperar, tornando-se um *locus* de expansão da lógica democrática, do fortalecimento das liberdades e dos direitos políticos (Wolff, 2010, p. 63-64 e 71).

Embora a anterioridade normativa ao participacionismo no campo penal seja distinta dos comandos e contornos constitucionais posteriores, os quais moldaram e consolidaram outros campos de ação social pela sociedade civil, assim como fixaram o critério da municipalização, é inegável que a ideia e a inserção da participação social e do controle na execução se fizeram presentes no íterim do processo de redemocratização, durante a década de 1980, e foram desenvolvidos após 1990 e décadas seguintes, ultrapassando muitos obstáculos (Wolff, 2010, 65).

Segundo Fernando Luís Coelho Antunes (2021, p. 65):

“Estimulada na normativa nacional e Internacional, recomendada em estudos sobre democratização de políticas públicas voltada para a promoção e proteção de direitos fundamentais, a participação da sociedade civil e a previsão de instâncias externas de controle na formulação e na implementação de ações governamentais é uma tendência na gestão do serviço público que também se aplica na execução penal”.

Fiona Macaulay (2005, p. 148) também contribui com a ideia de que os reformadores do direito penal buscaram uma aproximação dos institutos da justiça penal aos princípios participativos da sociedade civil, considerando a evolução da comunidade dos Direitos Humanos, que, a teor da transição dos novos movimentos sociais para a sociedade civil, ultrapassaram os protestos reativos contra a violência institucional para atitudes proativas, analíticas e reestruturantes do sistema.

As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos - Regras de Mandela, dispõe que os objetivos da restrição da liberdade (Regra 4) devem ser o de proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência, os quais só podem ser alcançados mediante práticas sociais e assistências que visem a reintegração à sociedade (Regras 96 e seguintes). A regra 56 rege o direito do recluso de formular pedidos ou reclamações às autoridades e ao agente de inspeção

prisional, de forma livre e confidencial. As inspeções internas (pela própria administração) e externas (órgãos independentes) são reguladas a partir da regra 83, e visam a manutenção de boas práticas, em conformidade com os Direitos Humanos (ONU, 2015).

Rodrigo Roig (2006, p. 138-139), ao discorrer sobre a Lei de Execução Penal (Lei 7210/1984) – LEP, esclarece que, não obstante a boa intenção de criar a primeira legislação nacional sobre a temática da execução, diminuindo os arbítrios de cada unidade da federação ao legislar sobre a matéria, perdeu-se uma grande oportunidade de corrigir os problemas detectados, posto que se legitimou uma série de práticas arcaicas e atentatórias aos Direitos Humanos e a não observação integral da legislação internacional, com destaque à desproporção da relação jurídica estabelecida entre o cidadão e o Estado, exigindo-se uma obediência cega e objetificada, desumana, às determinações oficiais.

Essa deficiência reverberou também na ausência de mecanismos mais sofisticados de participação social na execução, a exemplo daqueles adotados em outras políticas públicas previstas na Constituição Federal de 1988, certamente porque anterior a esta (Daufemback, 2021, p. 59). Os direitos sociais previstos nessa legislação são idealizados, meramente simbólicos e legalmente formalistas, e caso fossem efetivados deveriam significar à pessoa privada de liberdade e egressos do sistema muito mais que apenas o crescimento material fora do mundo criminoso, por meio de renda e trabalho, mas o de ordem pessoal e de gestão de um projeto de vida (Wolff, 2010, p. 60).

Embora a representação política comunitária tenha sido deficitária na LEP, distante da centralidade e clareza de princípios norteadores da consolidação e ampliação dos espaços de participação (Macaulay, 2005, *apud* Wolf, 65-66), a falta de refinamento legislativo não significou a absoluta ausência da sociedade civil. A própria criação da lei foi antecedida de consulta pública sobre o rascunho de seu anteprojeto (1981) e a realização do 1º Congresso Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ambos processos consultivos e participativos no encaminhamento da norma (Moura, 2023, p. 32).

É que as discussões e debates anteriores à promulgação da LEP, os quais já identificavam a falência do sistema prisional brasileiro, em contexto internacional pela reabilitação da sociedade civil na política, avançou nas críticas –infelizmente não integralmente na legislação – significando o rompimento público com pensamentos

simplistas e reducionistas sobre o indivíduo criminoso e a criminalidade, sob uma nova e complexa ótica que “a sociedade faz parte da gênese da criminalidade, modificar o quadro de violência e delinquência presente no século XXI significa, necessariamente, agir sobre o próprio sistema de relações existente no meio social, que é desigual e injusto, que marginaliza e exclui muitos e promove e valoriza poucos” (Daufemback, 2021, p. 57).

Em um período de grande instabilidade social decorrente do estado de exceção militar, com o aumento significativo do número de presos políticos, assim como graves denúncias de violações de Direitos Humanos perpetrados no sistema prisional, em 1976 uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instalada pelo Congresso Nacional para investigar, avaliar as condições estruturais e a gestão do sistema. Embora limitada pelos interesses do governo castrense, a comissão ouviu uma pluralidade de especialistas e agentes da sociedade, e muitos deles consignaram a concepção do crime enquanto um fenômeno social, cabendo à comunidade a responsabilidade de resolução de seus conflitos, em apoio ao Estado (Rudnicki; Souza, 2010, p. 108-109). Nas palavras de João Marcello de Araújo Junior (*apud* Moura, 2023, p. 84), Promotor de Justiça ouvido à época “o melhor tratamento que possa ser ministrado a um preso não servirá de nada se a comunidade não o aceitar, se a comunidade não lhe der aquele apoio necessário àquele momento de reencontro com a vida”.

Por ocasião do congresso de 1981, organizado pelo Conselho Nacional de Política Penitenciária – CNPP, juntamente da Universidade de Brasília e o governo do Distrito Federal, cujo objetivo era discutir o anteprojeto de lei da LEP, Rene Ariel Dotti, ao destacar que o egresso retornará ao convívio social, esclareceu que este cidadão “não pode sofrer um hiato de existência, uma ruptura dilacerante”, motivo pelo qual a sociedade deve ser chamada a colaborar com essa reinserção (Dotti, 1982, p. 601 *apud* Moura, 2023, p. 87-88).

Todos esses movimentos que contaram com relativa participação ativa da sociedade civil resultaram na criação da Lei de Execução Penal, a qual prevê em seu artigo 4º que “O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”. A exposição de motivos nº 213 de 09/05/1983, que institui a LEP, foi mais enfática ao reconhecer a hipertrofia da punição, realçando a importância da comunidade em diversos momentos, a saber:

14. Sem questionar profundamente a grande temática das finalidades da pena, curva-se o Projeto, na esteira das concepções menos sujeitas à polêmica doutrinária, ao princípio de que as penas e medidas de segurança devem realizar a proteção dos bens jurídicos e a reincorporação do autor à comunidade.

24. Nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinqüente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário.

25. Muito além da passividade ou da ausência de reação quanto às vítimas mortas ou traumatizadas, a comunidade participa ativamente do procedimento da execução, quer através de um Conselho, quer através das pessoas jurídicas ou naturais que assistem ou fiscalizam não somente as reações penais em meio fechado (penas privativas da liberdade e medida de segurança detentiva) como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direitos).

38. A assistência aos condenados e aos internados é exigência básica para se conceber a pena e a medida de segurança como processo de diálogo entre os seus destinatários e a comunidade.

86. Hoje não mais se admite que o fenômeno da execução das penas e das medidas de segurança se mantenha neutro em relação aos aspectos variados e dinâmicos da delinqüência e da Justiça Criminal, nos quadros da prevenção e repressão dos ilícitos penais. Nem que persista como processo indiferente ou marginal às preocupações do Estado e da comunidade quanto aos problemas de Política Criminal e Penitenciária, de Estatística, de planificação geral de combate ao delito, de avaliação periódica do sistema criminal para sua adequação às necessidades do País, de estímulo e promoção das investigações criminológicas, de elaboração do programa nacional penitenciário e de formação e aperfeiçoamento do servidor, de estabelecimento de regras sobre arquitetura e construção de estabelecimentos penais, de inspeção e fiscalização dos estabelecimentos penais e dos poderes de representação, sempre que ocorra violação das normas de execução ou quando o estabelecimento estiver funcionando sem as condições adequadas.

87. O Juízo da Execução, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários, o Patronato e o Conselho da Comunidade (artigos 64 e seguintes) são os demais órgãos da execução, segundo a distribuição feita no Projeto.

Foi estabelecida uma divisão de responsabilidades entre o Estado e a sociedade, cujo eixo fundamental vigorou no fortalecimento do controle social pela comunidade, em contrapartida à concentração e não permeabilidade das instâncias estatais de controle que trabalham com mecanismos coercitivos e de maneira hermética. A sociedade civil é plural e complexa, motivo pelo qual não pode ser vista apenas sob o viés de uma suposta virtuosidade, considerando aspectos de interesses. Seus grupos não são inimigos do Estado, podendo até mesmo integrar o seu aparato, à exemplo dos sindicatos dos agentes penitenciários, que lutam por seus interesses e direitos (Antunes, 2021, p. 66 e 68).

Vale lembrar que as condenações e medidas internacionais impostas contra o país pela Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca do sistema penitenciário e socioeducativo são fruto de denúncias organizadas e encaminhadas pela sociedade civil. Diversas são as iniciativas de instituições como a pastoral carcerária, Justiça Global, Fórum Nacional da Juventude Negra, Conectas, Human Rights Watch, entre tantos outros. Para a execução penal, o papel desses grupos é monitorar, fiscalizar, auxiliar implantações, exercer críticas, denunciar e, com isso, contribuir para o desenvolvimento das ações do Estado (Antunes, 2021, p. 67-68).

Com a função de oxigenar e promover um olhar externo sobre as instituições totais e a demais que contemplam o horizonte penal, se favorece a democracia, a transparência e o estímulo ao “*accountability*”, basicamente a “prestação de contas, a possibilidade de responsabilização de servidores públicos, a fiscalização de ações do poder público por múltiplas esferas e órgãos” (Antunes, 2021, p. 66-67). Assim, o grande objetivo do estímulo ao fortalecimento dos canais de participação de controle social da execução penal é democratizar o processo decisório e a fiscalização das políticas penais (Antunes, 2021, p. 71), motivo pelo qual “o papel da sociedade civil na formulação de políticas públicas é fundamental”, justamente porque a aplicação da sanção não cessa a qualidade de uma pessoa ser mais ou menos cidadã (Melo; Shuck da Silva, 2024, p. 54 e 73).

4.4 Órgãos da sociedade civil previstos na execução penal

O artigo 61 da LEP enumera em seus incisos os diversos órgãos que compõem a execução penal, a saber:

- I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- II - o Juízo da Execução;
- III - o Ministério Público;
- IV - o Conselho Penitenciário;
- V - os Departamentos Penitenciários;
- VI - o Patronato;
- VII - o Conselho da Comunidade.
- VIII - a Defensoria Pública. (Incluído pela Lei nº 12.313, de 2010).

Dentre os instrumentos de participação social no âmbito da política criminal e penitenciária, destacam-se o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Penitenciário e o Conselho da Comunidade. Todos possuem caráter

colegiado, são compostos por membros externos ao governo e desempenham funções fiscalizatórias. Suas competências se distribuem pelas esferas federativa, sendo: federal no caso do primeiro, estadual no segundo e municipal ou por comarca no terceiro. Essa configuração revela uma relativa preocupação com a presença da participação social em diferentes níveis de atenção estatal (Daufemback, 2021, p. 59). A vinculação dos órgãos e a nomeação dos Conselheiros a nível federal e estadual, contudo, ficam a cargo do Poder Executivo, por meio do Ministro da Justiça e dos governadores de Estado. O nível local (comarca) se distingue, associando-se ao Poder Judiciário (Vara de execução), o qual pode inibir e controlar as suas atividades, apesar da maior proximidade dos serviços penais. Melo e Schuck da Silva (2024, p. 74), esclarecem as limitações desses órgãos acerca da efetiva participação social:

Considerando estes três órgãos de participação social previstos na LEP, depreende-se que as funções de formulação e controle das políticas penais pela sociedade civil encontra barreiras institucionais bastante significativas, ainda que cada qual, em sua esfera de incidência, possua atuação relevante no plano normativo ou nas ações de fiscalização dos estabelecimentos prisionais.

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária foi criado em 1980 e incorporado à LEP (artigos 62 e 63), tem sede na capital da República, sendo diretamente subordinado ao Ministério da Justiça, portanto, ao Governo Federal. É integrado por 13 membros, além dos suplentes, designados pelo Ministro da Justiça, dentre professores e profissionais na área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, representantes da comunidade e dos ministérios da área social, com mandatos de 2 anos, permitida a recondução. Com competência de atuação federal e estadual, possui inúmeras incumbências, destacando-se o estímulo à pesquisa criminológica, estabelecer critérios para a elaboração de estatística criminal, inspecionar e fiscalizar estabelecimentos penais, podendo propor medidas de aprimoramento; representar às autoridades competentes, propor diretrizes da política criminal etc. (Brasil, 1984).

A interlocução e o desempenho deste órgão, contudo, podem ser facilmente alterados de acordo com a gestão do governo Federal no poder, e conseqüentemente dos perfis dos membros nomeados, conforme o engajamento político da autoridade nomeante (Daufemback, 2021, p. 60), a exemplo da renúncia coletiva de 8 conselheiros, ocorrida 25/01/2017, sob o ministério de Alexandre de Moraes e durante o governo de Michel Temer (Delgado, 2017).

Segundo a entrevista do então Presidente do órgão, o professor de Direito Penal da Universidade de São Paulo e advogado, Alamiro Velludo Salvador Netto, a renúncia da maioria dos membros se deu por duas motivações: a primeira, pela divergência sobre como o Ministério da Justiça respondeu a crise prisional, por meio de soluções punitivistas e inadequadas a realidade do país, de cunho belicista, vinculando um Plano Nacional de Segurança Pública com uso das forças armadas e de guerra às drogas, política fracassada em todo o mundo. A segunda, devido à exclusão do órgão das discussões e debates de forma ativa na formulação dessas políticas.

Neste sentido, o Ministro da Justiça modificou unilateralmente o regimento interno do órgão, à revelia do Presidente e demais conselheiros, elevando o número de cadeiras para 26, desequilibrando a composição. Para os renunciantes, as novas vagas abertas são uma “nítida mensagem de desconfiança” e transformam o órgão em “espaço endossatário das políticas”. Ainda, instituiu um grupo de trabalho no âmbito da Presidência da República para a execução penal, com indicação feita pelo próprio ministro de dois membros do conselho (Chagas, Brito, 2017).

Outro conselheiro que assinou a carta, o advogado criminalista e doutor em ciências penais, Leonardo Isaac Yarochevsky, consignou um ambiente de desrespeito e perda de autonomia, em desprestígio à história de quase quarenta anos do órgão. Diante do escanteamento do conselho, o comunicado cuidou de criticar a nítida confusão entre política penitenciária e segurança pública:

Comete-se o equívoco de confundir, como se tratasse de algo único, política penitenciária e segurança pública. Planeja-se a destinação de recursos e efetivo das Forças Armadas para cuidar de um problema prisional e social que é fruto da incapacidade congênita do País em lidar com suas unidades penitenciárias e com as facções internas que surgem como subproduto do próprio caos penitenciário e que passaram a retroalimentar, sob as barbas do descaso estatal, o ciclo de exclusão, violência e encarceramento. Não se pode tratar jovens pobres e brasileiros como inimigos, por definição, do Estado (Chagas, Brito, 2017).

Sob a Presidência de Jair Messias Bolsonaro, e o ministério de Sérgio Moro, outro desacordo tomou os noticiários nacionais, com a nomeação à composição do conselho da cientista política Ilona Szabó, que foi exonerada logo no dia seguinte por pressões ideológicas de grupos políticos pró governo nas redes sociais. A ideia era renovar o quadro de conselheiros para aqueles alinhados com a pauta governista (Mariz, 2019). Em decorrência deste fato, outras baixas em solidariedade à colega

foram sentidas pelo governo, como a do Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Renato Sérgio de Lima, de cargo ocupado no Conselho Nacional de Segurança Pública, a da Promotora de Justiça na Bahia, Mônica Barroso, do CNPCP (Mariz; Carvalho, 2019).

O Conselho Penitenciário (arts. 69 e 70 da LEP), por sua vez, trata-se um órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena, integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado, com mandato de 04 anos, e que tenham as mesmas qualidades de conhecimentos técnicos que dos conselheiros do CNPCP, assim como representantes da comunidade. Os seus encargos dizem respeito à emissão de pareceres sobre indulto e comutação de pena, inspecionar estabelecimentos e serviços penais, apresentar relatórios anuais ao CNPCP, assim como supervisionar os patronatos e a assistências aos egressos.

A potencialidade de afetação do órgão pelos mesmos problemas do CNPCP, sobretudo de natureza política, é considerável, e muitos encontram-se inativos e são meramente formais, à exemplo das ações civis públicas que obrigaram os Estados do Acre e Rondônia a reativarem os seus conselhos estaduais (G1 AC, 2023; JJ1, 2023). Outro ponto de debate é o questionamento sobre pertinência e efetividade da atuação parecerista acerca dos pedidos de indulto coletivo, em razão do desempenho de um papel formalista de exame de papéis e repetição de atividades exercidas por outras instituições. O conselho deveria focar suas ações no âmbito coletivo, como no exame de propostas orçamentárias, avaliações arquitetônicas das unidades prisionais e proposição de políticas penais intersetoriais (Daufemback, 2021, p. 61). Os mecanismos de fiscalização não são potencializados e os espaços estaduais de discussão da política penitenciária praticamente não existem, tornando-se mais um órgão com finalidades burocráticas (Wolff, 2010, p. 70-71).

Por fim, o Conselho da Comunidade (arts. 80 e 81 da LEP), cuja competência de atuação é na comarca e conta com a possibilidade de maior diversidade de representantes. Suas características e responsabilidades serão tratadas no próximo tópico, em destaque.

Daufemback (2021, p. 63) levanta observações relevantes quanto ao funcionamento dessas instâncias colegiadas, destacando que todas têm como propósito central o controle social das políticas públicas, razão pela qual são compostas por membros externos ao Estado e exercem funções fiscalizatórias, tanto da execução penal quanto das condições carcerárias. No entanto, o autor aponta que

o diálogo entre esses conselhos é bastante fragilizado, carecendo de articulação e coordenação efetiva, o que resulta em assimetrias nas atribuições e no desempenho de suas funções.

4.5 O Conselho da Comunidade

4.5.1 Contexto histórico

O auxílio e direcionamento de trabalhos da sociedade às pessoas privadas de liberdade são muito antigos e remetem às ordens religiosas da igreja católica, que visitavam e assistiam os presos (Ferreira, 2014, p. 62), afinal, vigorava certa neutralidade eclesiástica em matéria criminal, com a ideia de que qualquer alma poderia ser salva, desde que aceitasse a religião em Cristo:

a Igreja se orgulhava de ter no seu seio – e, sem dúvida, servindo ela a uns e outros – pecadores e santos, ofensores e ofendidos. Havia uma chispa de satisfação pelo fato de não fazer discriminação e ser capaz de conviver com qualquer sistema de leis ou de ordem que reconhecesse a Igreja; era o orgulho da universalidade do Catolicismo. Havia asilo para os criminosos que pudessem alcançar a Igreja, fosse o que fosse que tivessem feito. Às vezes, havia, até, uma sutil relação entre os católicos que sentenciavam e aqueles que eram sentenciados. Respeitavam-se reciprocamente, tendo em vista a dignidade de cada um em Cristo. Mesmo que, porém, a politicagem, a discriminação e a injustiça das leis fossem eliminadas, ainda havia fatos que eram crimes não somente por serem ilegais, mas por que eram anti- sociais e francamente e imorais. Se, por com seguinte, a neutralidade da Igreja serviu para uma generosa visão de humanidade, deu a impressão de ser muito tolerante com aquilo que se esperava fosse condenado (Clifford, 1983, p. 372-373).

No Concílio de Nicéia, em 325 da era cristã, restou formalizado o interesse da Igreja em incursões prisionais, por meio dos visitantes de prisões denominados de “*procuratores pauperum*” (Clifford, 1983) que, em tradução livre para o português, significa “agentes dos pobres”, os quais cumpriam assistências materiais (comida e vestimentas) e espirituais aos presos. Movimentos com essa mesma finalidade ocorreram durante os séculos XIII, na Itália, e XVI, na França e Espanha, sucedendo-se nos séculos posteriores na Inglaterra e EUA. Eugenio Cuello Calón (1958, p. 568-569) bem resume este quadro:

A assistência aos presos remonta a tempos muito antigos. Como precedentes históricos, destaca-se que, no Concílio de Niceia (ano 325), foram criados os

procuradores pauperum, sacerdotes e leigos que visitavam os presos e os socorriam tanto espiritualmente quanto com roupas e alimentos. No século XIII, surgem na Itália confrarias religiosas dedicadas ao auxílio material e espiritual dos encarcerados; já no século XVI, são criadas na França instituições similares, como a Confraria da Misericórdia, fundada em Toulouse em 1570, assim como na Espanha, onde existiram nas localidades mais importantes.

Nos Estados Unidos, menciona-se uma associação anterior à independência americana, criada na Filadélfia com o objetivo de distribuir alimentos e roupas nas prisões, tendo sido extinta em 1777. Dez anos depois, surgiu a Pennsylvania Prison Society.

Em 1792, o Parlamento da Inglaterra reconheceu o dever de prestar assistência à pessoa liberada que retornasse à paróquia onde residira anteriormente. O patronato pós-penitenciário constitui a continuação lógica do tratamento carcerário, tendo por finalidade ajudar o egresso a perseverar na reforma iniciada durante sua permanência no estabelecimento penal, justamente no momento crítico de retorno à liberdade. Seu objetivo não é apenas favorecer a reintegração social da pessoa que delinuiu, mas também cumprir uma função coletiva, benéfica e utilitária, ao contribuir para a proteção da comunidade contra os males da reincidência. [tradução livre]

Durante o período de formação dos Estados-nação na Península Ibérica, os reis católicos Isabel de Castilla e Fernando de Aragón fomentaram uma série de reformas administrativas e jurídicas para os fins de centralização do poder e fortalecimento da autoridade real. Por volta de 1480, atribuíram aos juizes a tarefa de assegurar aos acusados todos os meios necessários à suas defesas, e ordenaram que os fundos públicos custeassem defensores daqueles que fossem considerados pobres. Ademais, designaram inspetores responsáveis por visitar e fiscalizar os tribunais e a justiça locais, assim como as prisões, com a finalidade de examinar "sua situação, o número de presos, a natureza de seus delitos e o tratamento que recebiam" [tradução livre], responsabilidade também atribuída aos magistrados uma vez por semana. Assegurava-se, assim, que a justiça fosse aplicada uniformemente e que houvesse maior controle sobre as condições carcerárias, refletindo o processo de laicização do estado e reduzindo a influência de jurisdições feudais ou eclesiásticas (Leal, 2012, p. 277 *apud* Ferreira, 2014, p. 62; Beneyto, 1954, p. 89-104).

Santo Ignácio de Loyola foi preso por duas oportunidades durante o seu ofício sacerdotal por pregar ideias vistas pela Igreja e seus críticos como muito inovadoras à época, e certamente essas experiências exerceram influência em sua postura. Fundador da Companhia de Jesus (1540) – o Jesuítas, ordem religiosa católica de suma importância no processo de contrarreforma da Igreja em resposta à reforma protestante (século XVI), sustentava que o atendimento e visita aos encarcerados e

aos hospitais deveria ser um de seus ministérios e obra de misericórdia, sugerindo o ganho espiritual àqueles que se dedicavam à assistência dos condenados e aos pobres em geral, membros ou não da Igreja (Beristain, 1993, p. 181-187). Com a sua morte, os trabalhos continuaram por meio de associações e congregações que “atendiam espiritual e materialmente os presos, incluso aqui a assistência de advogados, chegando-se até ao pagamento das dívidas dos presos para abreviar-lhes a permanência no cárcere.” (Ferreira, 2014, p. 63).

Diversas congregações se destacaram por toda a Europa, à exemplo da criada pelo Padre Jesuíta Pedro de León, muito detalhada em decorrência de seus escritos em diário pessoal. Durante quase 40 anos dedicou-se ao serviço carcerário assistencial em Sevilha, na Espanha, atendendo as necessidades básicas dos presos, inclusive os acompanhando até o leito de morte, e administrando sobretudo a prisão Real da cidade. Segundo Beristain (1993, p. 188) o “capelão penitenciário” de Sevilha, crítico dos poderosos, chegou a colocar em liberdade mais de 2.000 presos em determinado período com o auxílio de advogados. Friedrich von Spee, na Alemanha, que pregou contra a condenação das mulheres consideradas “bruxas”; Pietro Ferraguto, em Nápoles, que lutou pela separação carcerária entre homens e mulheres, assim como o trabalho ao preso, enterro digno aos condenados à pena de morte, criação de uma congregação de advogados para defender gratuitamente os pobres e contra os maus tratos (Beristain, 1993, p. 189-190; Ferreira, 2014, p. 63-64).

Dentre os capelãos jesuítas de maior destaque no século XX, e referência ao trabalho desenvolvido pela Igreja, encontra-se Pío Buck (1883-1971), segundo Beristain (1993, p. 193), suíço radicado no Brasil, onde viveu por mais de 50 anos. Aos sábados e domingos, dedicava-se às assistências no cárcere, na Casa de Correção e outras unidades, em Porto Alegre/RS. Iniciada na perspectiva cristã assistencialista inserta no binômio caridade-penitência, os trabalhos pastorais no âmbito carcerário se desenvolveram ao longo dos séculos de forma difusa, todavia sem estratégias de ações coletivas (Costa-Chicareli, Silva, 2017, p. 170).

Fundamentada nas ideias da teologia da libertação latino-americana, surgida nos anos de 1970 e forte na defesa de transformações sociopolíticas radicais com ampla participação popular, baseada em seu contexto histórico e cultural, desenvolveu-se a Pastoral Carcerária – criada em 1965 no Concílio Vaticano II -, e suas atividades ganharam contornos estruturais e políticos em benefício da classe trabalhadora, sobretudo na luta conjunta com movimentos de resistência à ditadura

no Brasil (Costa-Chicareli, Silva, 2017, p. 170-171). A declaração de Padre Valdir João Silveira resume este contexto (Costa-Chicareli, Silva, 2017, p. 171-172):

Ela surge (...) mais forte a partir do ano de 65, enquanto temos aqui um conflito como a ditadura militar no Brasil e também nos outros países da América do Sul. (...) Nesse período, temos uma Pastoral ainda um pouco fragilizada (...). Mas temos justamente a Igreja que se posiciona fortemente na defesa dos direitos das pessoas e muitos membros da Igreja foram presos nessa época (...). A Pastoral, como podia entrar, visitar as pessoas da própria Igreja presas, fortificava, e dentro dos presídios faziam um trabalho. Temos até cartas de muitos freis que foram presos, como é que eles orientavam ou faziam um trabalho nesse período. Então, em alguns locais a Pastoral foi proibida de entrar (...). O primeiro documento que vamos encontrar escrito da Pastoral Carcerária é uma cartilha "Como trabalhar com os presos". Foi criada em 68, começada dentro da Casa de Detenção aqui de São Paulo, por um frei jesuíta (...). Pela CNBB (...), fazem um levantamento da realidade carcerária, e é editado esse material no ano de 72, como primeiro documento de estudo e abordagem do sistema prisional da organização. Então, aqui em São Paulo, foi Dom Paulo Evaristo Arns que começou a organizar e estruturar essa Pastoral, e daqui se espalhou para outras regiões do Brasil (...). Mas com maior número de produção de material de registro se deu aqui em São Paulo (...). O grande enfrentador nessa época, quando era proibido a Pastoral entrar, era Dom Paulo Evaristo Arns, que ia lá e exigia que abrissem as portas pra Pastoral entrar (...). Não tinha uma assistência jurídica para cobrar isso, ele ia como autoridade da Igreja e desafiava o Estado (...). A resistência começa a ser maior quando começamos a trabalhar os direitos dos presos (...), a exigir uma postura do Estado. (...) A reação foi grande. Enquanto se fazia somente mais uma assistência à questão da pessoa do evangelho, (...) sem essa postura mais crítica, então a resistência não era tão forte. (Padre Valdir João Silveira, 29/01/2015)

Contudo, apenas no curso do período de redemocratização do país é que a entidade se torna formalmente reconhecida e assume funções enquanto mecanismo de fiscalização e monitoramento das instituições totais (Costa-Chicareli, Silva, 2017, p. 172). Utilizando-se de sua prerrogativa de acesso e conhecimento da realidade carcerária, de maneira ativista, tornou-se porta-voz em toda América Latina, especialmente no Brasil, da defesa da comunidade reclusa por melhores condições do cumprimento da execução, sendo a grande precursora das denúncias sobre violações sistemáticas de Direitos Humanos, servindo de modelo aos Conselhos da Comunidade (Valente, 2018).

O embrião de atividades análogas aos conselhos carcerários no Brasil, de maneira laicizada, data de 1828 e como resposta às péssimas condições, quando a lei de reorganização das Câmaras Municipais, no intuito de modernizar a administração pública e diminuir o poder da Igreja católica durante o primeiro império, por meio de seu artigo 56, previu a criação de uma comissão de membros da sociedade para a fiscalização das instituições totais, prevendo que "Em cada reunião,

nomearão uma comissão [sic] de cidadãos probos, de cinco pelo menos, a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares e ecclesiasticas [sic], dos carceres [sic] dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos públicos de caridade, para informarem do seu estado e dos melhoramentos que precisam (BRASIL, 1828; Moura, 2023, p. 81; Rocha, 2017, p. 80; Valois, 2010 *apud* Ferreira, 2014, 71).

A evolução dessa temática nos debates legislativos posteriores se fez presente em todos os anteprojetos de lei acerca da tentativa de codificação penitenciária nacional durante o século XX, destacando-se (Ferreira, 2014, p. 64-70):

- a) em 1933, de autoria de Cândido Mendes de Almeida, José Gabriel de Lemos Britto e Heitor Pereira Carrilho, com forte influência da antropologia criminal. Previu-se nos artigos 625 a 633 a figura dos “visitadores oficiais”, absolutamente restringidos em suas funções, sem possibilidades de intervenções. No artigo 39, a possibilidade de os magistrados visitarem os estabelecimentos, podendo, no máximo, representarem por ofício ao Conselho Penitenciário, a quem recairia a tomada de providências e detinha a função fiscalizatória da execução;
- b) em 1957, da lavra de Oscar Penteado Stevenson, com uma proposta mais didática e técnica, previu inovações importantes para a representação do preso, a exemplo das cooperativas de detentos, eleição de representante junto à administração, possibilidade de o Juiz poder autorizar reunião entre eles, sob a presidência de uma autoridade pública (artigos 180 a 182). O Patronato ganha importância de vigilância e amparo aos egressos.
- c) em 1963, elaborado por Roberto Lyra, forte na ressocialização, havia a possibilidade de permear o sistema representantes religiosos, membros de assistência social, participação de voluntários e colaboração de instituições particulares. Salientava o Patronato a uma figura primitiva do CC (artigo 212), responsabilizando-o à visita dos recolhidos em ambientes prisionais, colaborando com suas assistências, e contando com a facilitação de seu franqueamento por parte da administração prisional;
- d) em 1970, por Benjamin Moraes Filho, no qual a competência para a visita mensal era do Conselho Penitenciário (artigo 12). Previu muitas das funções do que viria ser o CC de acordo com a LEP de 1984, inclusive a possibilidade de apoio de particulares;
- e) em 1975, elaborado por Cotrim Neto, em que se permitia o exercício de atividades da execução a entidades privadas, leigas ou religiosas, na condição de vinculação jurídica de serviço público com a administração prisional. Houve referência à assistência pós-penitenciária (artigo, 42, VI) do egresso perante comunidade, por meio de instituições, lideranças, órgãos de classe que pudessem lhe prover auxílio. A visita mensal aos ambientes prisionais ficaria ao encargo do Conselho Penitenciário.

Conquanto não tenham se tornado leis, Ferreira (2014, p. 70 e 72) esclarece que “... eles serviram e servem até os dias atuais de fontes de ideias e de *formas prontas* para os novos projetos, aliás, como se pode verificar depois, a Lei de

Execução Penal de 1984 carregou em seu corpo expressões que já constavam desde o primeiro destes anteprojetos ” e que as disposições do Conselho da Comunidade consolidadas não passam de acúmulo de funções atribuídas à outros órgãos (Patronato, Magistrados e Conselhos Penitenciários), com diminutas alterações.

No entanto, ocorreram algumas experiências pontuais de conselhos comunitários na execução, como a retratada no Rio Grande do Sul desde 1953, instituída no âmbito do poder executivo estadual, com funções colaborativas à administração prisional e formada por 5 membros de alto conceito social, dentre eles o administrador da cadeia e os demais indicados por autoridades judiciárias e executivas, sem remuneração (Moura, 2023, p. 81; Rocha, 2017, p.80). Patrício Gomes de Sá consignou a existência dos Conselhos da Comunitários pelo país, “das regiões interioranas do Brasil aos centros urbanos vamos encontrá-los, participando e resolvendo os problemas comuns com a integração de todo o agrupamento societários” (Gomes de Sá, 1982, p. 616 *apud* Moura, 2023, p. 87).

Durante a CPI de 1976, uma das grandes preocupações se deu com a atenção ao egresso, ao retorno da pessoa privada de liberdade à sociedade. A autoridade credenciada pelo evento, o professor titular de Direito Penal René Ariel Dotti, rememorou a implantação de um projeto no Paraná em que pessoas da comunidade, atendendo a situação de cada egresso, o credenciaria para um posto de trabalho fora da unidade prisional, fortalecendo o vínculo deste com a sua comunidade (Moura, 2023, p. 85).

Em 1977, por meio da Lei Federal 6416, que alterou o Código de Processo Penal, foi instituído formalmente um instrumento de exercício comunitário à execução, o Conselho da Comunidade. Com uma definição demasiadamente escassa, porque não havia sido inaugurado por legislação anterior, foi apresentado como entidade fiscalizadora dos cumprimentos das condições de certos benefícios legais, como o *sursis* e o livramento condicional, além de fixá-lo como órgão auxiliar do aparato judicial, ao submetê-lo ao Conselho Penitenciário e ao Ministério Público. Nestas condições, como avalia Marco Antônio da Rocha (2017, p. 87), a concessão do Estado à terceiros para atuar na execução, ainda que distante do ambiente carcerário, significou a utilização como agente avançado do serviço de justiça voltado ao disciplinamento e a garantia do controle social àqueles merecedores da liberdade.

No I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária (1981), no qual se discutiu o anteprojeto da Lei de Execução Penal, novamente René Ariel Dotti, que

participou da elaboração do documento, ao expor os princípios da reforma apresentou o Conselho da Comunidade como uma entidade autônoma, “apesar de vinculada ao Juízo da Execução – capaz de conservar os vínculos entre o condenado e o meio social, reduzindo as distâncias entre a prisão e a liberdade.”, comprometida com o “amparo ao egresso” (Moura, 2023, p. 88).

Miguel Reale Júnior, que também participou deste notável evento, assim como das comissões elaboradora e revisora do anteprojeto da LEP, destacou a importância do Conselho da Comunidade e da assistência ao egresso como nevrálgicos para a execução, uma janela a ventilar o mundo carcerário e abrir oportunidades de emprego e qualificação. Segundo o jurista, se pensava em uma entidade independente, de pessoas não submissas ao poder do estatal, aptas a fiscalizar o sistema de acordo com as leis e controlá-lo, com os métodos do *compliance*. Ele lembrou de uma visita ao sistema prisional estadunidense em 1979, a convite do governo americano, e constatou ações de integração comunitária voltadas à ressocialização (Moura, 2023, p. 89-90).

Prosseguindo no debate, o Conselho da Comunidade reaparece da LEP, com algumas inovações, justificado na necessidade e imprescindibilidade de apoio comunitário na execução, em todos os seus meios, tal qual definido na exposição de motivos da lei.

4.5.2 O Conselho da Comunidade segundo a LEP

Ultrapassado o contexto histórico, germe da idealização de um órgão formalmente denominado como Conselho da Comunidade, passa-se ao seu estudo, na forma consolidada pela Lei de Execução Penal de 1984.

O Conselho da Comunidade foi erigido como um dos órgãos da execução penal, conforme o artigo 61 da LEP, ladeando outras instituições como o CNPCP, o Juízo da execução, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários (Federal e Estadual), o Patronato e a Defensoria Pública, esta última incluída pela Lei nº 12.313/2010. Muitas delas já compunham o aparato estatal da execução.

Segundo o artigo 80 da LEP, em sua redação original, cada comarca deve corresponder a um Conselho da Comunidade, e sua composição plural e mínima deve conter pelo menos um representante das seguintes categorias sociais: associação

comercial ou industrial, advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil e assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. A nova redação, por força Lei nº 12.313/2010, manteve os anteriores e incluiu “Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral. Portanto, são 4 o número mínimo definido em lei de representantes da sociedade civil, e não há limitação do número máximo de representantes.

O parágrafo único deste artigo esclarece que na falta de representação dos órgãos competentes, “ficará a critério do Juiz da execução a escolha dos integrantes do Conselho”. Ainda, o artigo 66, inciso XIX, diz que compete a este mesmo Juiz a instalação do CC.

As incumbências dirigidas ao Conselho da Comunidade dizem respeito a: I) visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca; II) entrevistar presos; III) apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário e IV) diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.

Anterior à Constituição Federal de 1988, e previsto como mecanismo institucional de participação local na execução penal, o Conselho da Comunidade não foi pensado sob a perspectiva da representação política e da participação da sociedade, embora tenha sido reconfigurado por uma série de aportes orientativos e normativos posteriores que aumentaram suas responsabilidades, instrumentalizando-o como importante mecanismo de abertura e transparência do sistema prisional, bem como canais de comunicação com as demais instituições (Wolff, 2010, p.66 e 71).

A visão de comunidade que subsidiou os debates legislativos levados à efeito com a LEP foi cunhada sob o panorama da necessidade de manutenção de vínculos intra e extramuros, de diminuição dos efeitos deletérios do isolamento social (Moura, 2023, p. 91; Wolff, 2010, p.66). Contudo, Cortes (1996, p. 56 *apud* Wolff, 2010, p. 67-68), defende a dificuldade em definir o próprio conceito de comunidade, uma vez que remete a uma abrangência espacial, referindo-se à população em geral, mas desconsidera as incongruências internas e conflitos travados, sendo referenciada com uma visão “idílica”, como se fosse um espaço isento de contradições, de plena segurança, respeito e fraternidade.

Simultaneamente ao status de órgão independente da execução, o conselho foi diretamente associado a um Juiz da Execução, a quem compete instalar o órgão,

receber os relatórios, tomando conhecimento de suas atividades, e eventualmente até nomear os seus membros. Este ponto denota a intenção legislativa de manter o Estado no centro do comando da execução penal e do controle das atribuições da sociedade civil, em seu desprestígio, o que em muito contribuiu para a não afirmação democrática (Wolff, 2010, p.65). Não se pode desconsiderar na realidade latino-americana a figura dos “paternalismos assistencialistas e a constante presença do autoritarismo gerencial do Estado, mesmo que se considere a particularidade da crise ou o reordenamento das suas funções e transformações mais recentes” (Wolff, 2010, p.67).

As tarefas atribuídas ao órgão são imprecisas e não especificam seus propósitos. Essa situação, somada ao dirigismo do Estado e a precariedade das condições prisionais, relegou aos conselhos funções assistenciais próprias do Estado, como o suprimento de necessidades materiais, restringindo as suas capacidades de participar e articularem com outras organizações (Wolff, 2010, p.68-69).

Os avanços da reconfiguração institucional do órgão sob a perspectiva constitucional da participação social foram de suma importância para a superação de obstáculos impostos à existência dos conselhos da comunidade, dando-lhes mais significados.

4.5.3 O Conselho da Comunidade com verniz constitucional

Neste tópico serão analisadas as evidências da evolução dos Conselhos à luz da Constituição Federal de 1988, por meio da reconfiguração institucional na lógica das instituições participativas.

A centralidade da temática da ação comunitária em ambientes prisionais nos estados do sul do país repercutiu no prelúdio da reconfiguração da instituição, quando, em 2001, o Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul se articulou com Conselhos da Comunidade, por meio do “Programa Articulação Comunitária”, resultando na elaboração e publicação em 2004 do Manual do Conselho da Comunidade, o qual contou com o apoio do Tribunal de Justiça. Sob um enfoque crítico, participativo e de autonomia do órgão, o documento contemplou diretrizes legais, procedimentos operacionais, modelos de regimentos e estatutos, roteiros e relatórios para fiscalização etc., enfatizando a necessidade de articulação com atores e forças locais e a busca da reinserção social (Moura, 2023, p. 98-99).

Este manual incorporou a lógica participacionista constitucional ao destacar o controle social na execução de políticas públicas penais e penitenciárias, alinhando-se aos princípios da descentralização e municipalização, além de expandir as atribuições do conselho previstas na LEP, incluindo atividades executivas, em substituição ao papel do Estado. Ademais, recomendou o aumento da representatividade, estendendo-a à participação da pessoa privada de liberdade, egressos do sistema e seus familiares (Moura, 2023, p. 99 e 101):

uma vez que a “participação dos usuários destinatários de sua intervenção pode contribuir tanto para um maior envolvimento dos presos nas atividades desenvolvidas pelos Conselhos da Comunidade, quanto para que estas se desenvolvam a partir de suas reais necessidades” (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 9). Esse movimento para a inclusão dos destinatários da intervenção – seja através de pessoas privadas de liberdade, egressas ou seus familiares – é similar ao ocorrido na assistência social, em relação à participação dos usuários. Na política de assistência social houve uma busca por romper com o legado da filantropia de modo que “a participação passou a ser reivindicada como um direito socioassistencial, que tem o efeito de promover a autonomia e o exercício da cidadania por parte dos usuários” (Santos, 2021, p.127). (Moura, 2023, p. 100-101).

A Resolução nº 10/2004 do CNPCP redefiniu para todo o território nacional a organização dos Conselhos da Comunidade, fulcrada na participação social como elemento de reinserção social e fiscalização da execução penal, ampliando as suas competências para: colaborar na formulação de políticas penitenciárias; realizar audiências técnicas com experts e representantes de entidades públicas e privadas; apoiar a reinserção social do egresso na vida em liberdade; promover a ação comunitária na execução de penas alternativas entre outras (Moura, 2024, p. 101-102).

Neste mesmo ano, o Ministério da Justiça instituiu a Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, por meio da Portaria nº 2.710/2004), imbuído da necessidade de cooperação da comunidade nas atividades da execução, a teor do artigo 4º da LEP, e focando na humanização do sistema prisional por meio da criação de conselhos. A comissão propagandeou o manual gaúcho e incentivou novas publicações, como as ocorridas por outros estados da federação em anos posteriores.

Os trabalhos da comissão foram prorrogados, devido aos resultados satisfatórios, através da Portaria 164/2006. Subsidiados pelo manual do Rio Grande do Sul, criaram a “Cartilha Conselhos da Comunidade” (Brasil, MJ, 2006) detalhando

funções de órgãos ligados a execução, direitos das pessoas privadas de liberdade, procedimentos para instalação e operacionalização dos conselhos, em especial as visitas às prisões, e anexa uma série de documentos, dentre eles as conclusões oriundas do 1º encontro de Conselhos da região Sul (2006). Reeditada em 2008, (Brasil, MJ, 2008) contendo documentos para a facilitação do exercício operacional, inovando com formulário de inspeção em estabelecimento penal feminino e de notícia de crime de tortura, foram adicionados os princípios constitucionais norteadores dos conselhos (Direitos Humanos, Democracia e Participação Social), e a necessidade de análise do delito pela perspectiva histórico-social, pressupondo uma abordagem transdisciplinar e multifatorial no enfrentamento a violência e a criminalidade. Essa cartilha abrandou significativamente as funções dos conselhos em seis eixos, a saber (Moura, 2024, p. 103-104):

- a) Representação e intermediação da comunidade: solicitação de recursos; representação nos fóruns e organizações locais e regionais; e elaboração e/ou proposição de políticas integradas de atendimento aos presos, internos e egressos.
- b) Educativa: participação e divulgação na mídia; participação em fóruns e seminários locais e regionais; e participação na formação de profissionais nas áreas de atuação de interesse do sistema prisional e em atividades junto aos presos.
- c) Consultiva: elaboração de pareceres sobre aplicação de verbas; elaboração de pareceres sobre a situação geral do presídio e dos presos; e proposição de medidas a serem tomadas pelos órgãos públicos.
- d) Assistencial: atendimentos a famílias, presos, internos e egressos em situações emergenciais.
- e) Auxílio material à unidade prisional: aquisição de equipamentos; participação em reformas (Brasil, 2008a, p. 21-22).

Este documento previu a possibilidade do conselho influenciar diretamente na elaboração de políticas prisionais e de substituir funções executivas do Estado, ao atuar nas soluções de problemas relacionados à assistência (situação jurídica e processual, banho de sol, condições gerais da prisão, tratamento de saúde etc.) das pessoas privadas de liberdade, egressas e seus familiares, tão logo identifique demandas, em apoio à gestão prisional, sem prejuízo de representação ao Juiz, ao Ministério Público e Conselho Penitenciário nas questões que não lhe competem. Outro destaque foi a indicação sobre a natureza de constituição dos conselhos pelo país, como pessoa jurídica de direito privado, em associação, facilitando a abertura de conta bancária, estabelecimento de convênios, captação de recursos via verbas pecuniárias, doações etc., além de possibilitar maior autonomia, considerando o

regimento de suas atividades por estatuto social e regimento interno (Moura, 2024, p. 105).

Entre 2007 e 2008, a Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade promoveu encontros regionais em todo o país que resultaram em cartas públicas contendo diretrizes para a criação e o fortalecimento dos conselhos, sobretudo a sua integração no campo das políticas sociais nos moldes constitucionais, assim como reivindicação de melhorias do sistema prisional (Moura, 2024, p. 106). No encontro da região sul (2007), foi criada a Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul – FECCAPEN/RS, órgão representativo responsável pela interlocução com as autoridades (Moura, 2024, p. 107).

A Resolução nº 96/2009 do Conselho Nacional de Justiça, instituiu o “Programa Começar de Novo” no âmbito do Poder Judiciário, voltado à pessoas egressas, e dentre os seus objetivos incorporou-se os Conselhos da Comunidade como agentes fundamentais para a reinserção social. Ademais, ordenou a criação nos Tribunais de Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistema Carcerário e Socioeducativo – GMF, com a finalidade de apoiarem o desenvolvimento do projeto e outras atividades na execução penal, a exemplo do acompanhamento de instalação e funcionamento dos conselhos (Moura, 2024, p. 107-108).

Ocorrida em 2009, a I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) propôs a democratização da discussão sobre política pública na área da segurança pública, na perspectiva de controle e prevenção da violência com a associação de políticas de segurança com ações sociais, de efetivo combate às causas socioeconômicas da criminalidade. A diretriz nº 25 restou aprovada, preconizando a gestão democrática do sistema prisional e o fortalecimento dos conselhos como instâncias deliberativas e fiscalizadoras do sistema. No mesmo ano, essa instrução contribuiu para a elaboração de um anteprojeto de lei propositivo de alteração da LEP – que não foi encaminhado ao Congresso Nacional-, com modificações importantes e que consolidavam os conselhos locais como articuladores de políticas públicas voltadas ao sistema prisional, com o custeio de suas atividades à cargo do município sede da comarca, na forma dos demais conselhos participativos entre outros pontos (Moura, 2024, p. 109-112).

Ações posteriores incluíram: I) Resolução nº 09/2010 do CNPCP, sobre a garantia de acesso irrestrito dos Conselhos em todos os ambientes de privação de

liberdade, inclusive Delegacias de Polícias, assim como responsabilidade das autoridades de prestar informações; II) Iniciativas do Ministério da Justiça com a publicação do livro “Fundamentos e Análises dos Conselhos da Comunidade” (Brasil, 2010), contendo experiências sobre o órgão e a criação de uma matriz curricular para a formação de conselheiros; III) Resolução CNJ nº 154/2012, que definiu a política judiciária de uso dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária para uma série de beneficiários, especialmente o fomento dos conselhos em suas atividades administrativas e desenvolvimento de projetos; IV) I Encontro Nacional dos conselhos, no ano de 2012 em Brasília, organizado pelo Ministério da Justiça em parceria com outras pastas do executivo, judiciário e Pastoral Carcerária, ocasião na qual se levantou o número de 1.046 entidades no território nacional. Dentre as propostas aprovadas no evento, o fortalecimento dos conselhos e necessidade de terem postura ativa na construção de políticas e projetos penitenciários, bem como a instituição de uma nova comissão nacional de fomento à participação e controle social na execução penal; V) I Encontro Estadual dos Conselhos da Comunidade do Paraná, em 2013, mesmo ano em que a Federação dos conselhos, a FECCOMP, foi instituída, nos moldes da entidade no Rio Grande do Sul. Em 2016 essa entidade publicou o seu “Caderno Orientativo para os Conselhos da Comunidade”, destacando o trabalho dos conselhos a partir de redes intersetoriais e na prevenção à violência (Moura, 2024, p. 112-119) .

A partir de 2018, com o fim dos governos federais liderados pelo Partido dos Trabalhadores, políticas públicas voltadas à participação social passaram a enfrentar sérias resistências e foram alvo de iniciativas antidemocráticas por parte das gestões subsequentes. Entre os episódios emblemáticos, destacam-se a renúncia coletiva dos membros do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e a extinção de diversos órgãos colegiados instituídos por decretos presidenciais, a partir do Decreto n. 9.759/2019. Apesar desse cenário adverso, esforços empreendidos por servidores do Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), resultaram na publicação de um Manual de Procedimentos voltado aos conselhos, com o objetivo de ampliar sua atuação no campo da participação social, inclusive com a sugestão de ampliação do rol de representações. Em outra frente, por meio de parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no mesmo contexto de descontinuidade de políticas públicas, foi desenvolvido um curso de

capacitação online em política penal, promovido pela Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN), cuja ementa contempla, entre outros tópicos, conteúdos relacionados aos conselhos comunitários (Escola Nacional de Serviços Penais, 2023; Moura, 2024, p. 121; p. 166).

Ao tempo em que as ações voltadas aos Conselhos da Comunidade pelo Poder Executivo Federal eram enfraquecidas, o Poder Judiciário as fortalecia. O Conselho Nacional de Justiça publicou em 2021 o relatório “Os Conselhos da Comunidade no Brasil” (Brasil, CNJ, 2021), um extenso levantamento com o intuito de compreender o panorama, características, composição, práticas e desafios. Resultou deste estudo a elaboração da Resolução 488/2023 (Brasil, CNJ, 2023) que instituiu a Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos, um marco de suma importância que consolida a mudança institucional, bem como a publicação do “Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade” (Brasil, CNJ, 2023) (Moura, 2024, p. 122). Os objetivos dessa política estão previstos no artigo 2º da normativa:

- I – reforçar o papel do Conselho da Comunidade como agente ativo articulador e mobilizador de direitos no âmbito da execução penal;
- II – assegurar a participação da sociedade na formulação, execução e monitoramento dos serviços penais, com vistas à redução da superlotação e superpopulação prisional, à prevenção e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;
- III – diminuir o distanciamento entre a comunidade e a prisão, promovendo a integração entre os estabelecimentos prisionais e as políticas públicas e sociais, a partir do reconhecimento de que os direitos de cidadania não cessam com a privação de liberdade; e
- IV – promover os direitos fundamentais das pessoas submetidas ao cumprimento de penas e medidas de segurança e reduzir a vulnerabilidade da população carcerária a fim de estimular a integração social das pessoas egressas.

Houve o reforço da autonomia enquanto órgão permanente da execução, o qual deverá exercer suas atribuições livremente e definir como empregar seus recursos, destacando, neste último ponto, a impossibilidade de remunerar seus membros, subsidiar reformas e construções em estabelecimentos penais e investir em equipamentos de segurança, como armamentos. Ainda, a imprescindibilidade da sociedade civil participar da execução penal, de forma articulada e em rede. Sua área de influência foi abrandada para as alternativas penais, audiências de custódia, práticas restaurativas, em todos os regimes previstos, motivando a recomendação de criação de conselhos em comarcas que não tenham unidades prisionais, em benefício da ressocialização (Moura, 2024, p. 123).

Em melhoria à qualidade representativa, sugere uma composição mais plural e diversificada do grupo, integrando movimentos sociais, organizações voltadas à defesa de Direitos Humanos, gênero, saúde, educação etc. Sobre a diretoria, recomenda que não seja composta, preferencialmente, por autoridades e servidores públicos da área criminal e da execução penal, valorizando a autonomia do órgão e seu comprometimento com o desempenho das funções, sobretudo a fiscalizatória (Moura, 2024, p. 123 e 125).

As funções constantes da LEP foram melhor delineadas, e outras foram agregadas, a saber (Moura, 2024, p. 123-124):

- IV – contribuir para articulação de instâncias municipais e estaduais das políticas públicas a fim de garantir a inclusão das pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais como público destinatário, considerando as suas especificidades; [...]
- VII – contribuir, de forma suplementar, para o acesso das pessoas privadas de liberdade à assistência médica, odontológica, religiosa, jurídica, bem como a programas de educação, formação para o trabalho e colocação profissional, respeitando-se os marcadores sociais das diferenças;
- VIII – orientar e apoiar as pessoas em cumprimento de penas e medidas em meio aberto, em livramento condicional, submetidas à transação penal, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da execução da pena;
- IX – promover formação inicial e capacitação continuada de seus membros;
- X – promover processos educativos a respeito das políticas penais, seus fundamentos, dinâmicas, atores e finalidades, na perspectiva da garantia de direitos, voltados para o Poder Público, servidores da execução penal, pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais, além de realizar ações de mobilização comunitária destinadas à promoção dos direitos;
- XI – apoiar, em função consultiva e dentro dos limites de suas atribuições, o Poder Executivo na elaboração de planos de políticas penais, bem como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública na indução, fomento, monitoramento, controle e fiscalização dessas políticas penais;
- XII – representar a comunidade na formulação, execução, monitoramento, controle e fiscalização das políticas penais, em consonância com a legislação vigente e tratados internacionais;
- XIII – acompanhar a gestão orçamentária destinada ao sistema prisional, observados os limites de suas atribuições;
- XIV – mobilizar e compor redes, fóruns, comitês, grupos de trabalho e outros dispositivos que congreguem agentes públicos e de controle social nos temas afetos à atuação dos Conselhos da Comunidade, a fim de dar visibilidade ao tema, combater preconceito e discriminação, articular parcerias e recursos, discutir e encaminhar casos para atendimento nas políticas públicas ou na iniciativa privada e do terceiro setor; e
- XV – comunicar a Defensoria Pública quando constatar que há pessoa privada de liberdade sem assistência jurídica (Brasil, 2023)

Outro importante marco desenvolvido pelo CNJ no ano de 2021 e que reverbera na obtenção de recursos aos conselhos, diz respeito a Lei 13.500/2017, a respeito da

criação do fundo municipal de políticas penais, que permite ao município a recepção de verbas oriundas do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, gerido pelo Depen/MJ, considerando que o repasse era permitido apenas aos Estados. Aproximando-se da temática municipalista, O CNJ e a Confederação Nacional dos Municípios emitiram uma nota técnica orientando a captação desse fundo como subsídio a uma política local voltada às alternativas penais, atenção às pessoas egressas, desinstitucionalização e Conselhos da Comunidade.

Por fim, as ações que se seguiram buscaram fomentar processos formativos de conselheiros e de fortalecimento das inspeções nas unidades prisionais (Moura, 2024, p. 126).

Como se percebe, todos os materiais que constituíram a evolução dos conselhos à luz de princípios constitucionais lhe atribuíram maior sofisticação de funções e o reconheceram como instância de participação social apta a colaborar com a formulação de políticas públicas penais. De maneira geral, suas funções atualizadas podem ser definidas em (Moura, 2024, p. 127-134):

- I.Fiscalizadora: ampliando-se além da LEP, as visitas, tradicionalmente restritas às unidades prisionais, foram abrangidas a todos os equipamentos e serviços de execução penal, além do monitoramento do cumprimento de livramento e suspensão condicional; As entrevistas, direcionadas apenas aos presos, ampliam-se para internados, egressos, familiares e servidores do sistema penal; os relatórios podem ser encaminhados a outros órgãos que não somente ao Juiz, enquanto a identificação de irregularidades pode gerar medidas e representações às autoridades competentes, a exemplo do acionamento da Defensoria Pública na verificação de ausência de apoio jurídico; O acompanhamento da gestão orçamentária também se faz presente, assegurando transparência no uso dos recursos.
- II.Articuladora: como mediador com outros organismos públicos, garantindo a defesa dos interesses das pessoas privadas de liberdade, por meio de serviços de apoio a egressos em conjunto com a municipalidade.
- III.Formuladora: prioriza a participação social no controle e elaboração de políticas penais.
- IV.Executiva: ultrapassando o papel de diligentes de recursos materiais e humanos, deve assumir ações diretas ao público necessitado, desenvolvimento de projetos socioeducativos e prestar apoio logístico a outros órgãos.

Segundo Tatiana Whately Moura (2024, p. 130-136 e 140), as três primeiras funções apresentadas de fato aproximam os conselhos de uma “arquitetura da participação social”, enquanto a quarta função, da figura dos programas associativos, aqueles cujas funções executivas são realizadas por meio de repasses de recursos públicos. Outras características participativas verificadas incluem a ampliação do leque de atores na composição do conselho, inclusive os destinatários da política

penal, podendo ser convocados por edital, cuja função é de interesse público e não remunerada; a eleição da diretoria realizada pelo próprio conselho e não aconselhamento de participação de figuras públicas atuantes na área criminal; uma forte gramática participacionista incorporada nos materiais analisados.

Aliado a isso, a atuação de ativistas institucionais, aqueles que contestam por dentro das instituições e utilizam as suas próprias rotinas, foi fundamental para o ambiente de inversão da lógica punitivista e encarceradora vigente no sistema de justiça criminal como manobra de contenção do encarceramento em massa, fortalecimento da participação social na execução e promoção da cidadania e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade, sobretudo em tempos que demandaram forte resistência (Moura, 2024, p. 143 e 157)

Assim, conclui a pesquisadora em sua tese de doutorado que os Conselhos da Comunidade foram contemplados por mudanças institucionais significativas e evoluíram como instituições participativas, embora tenha ponderado a natureza *sui generis* dos conselhos, uma vez que não se desnaturou a sua função executora, mesclando uma série de atribuições, resquício do projeto pré constitucional de formulação da LEP com o verniz constitucional que forjou o processo de democratização da política e de participação social (Wolff, 2022 *apud* Moura, 2024, p. 143).

4.5.4 O A situação dos Conselhos da Comunidade no Brasil

A pesquisa mais densa já realizada no Brasil sobre o panorama geral e prático dos Conselhos da Comunidade se deu no âmbito do “Programa Fazendo Justiça”, em uma parceria entre o CNJ e o PNUD, com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, através do Depen. Alinhando-se aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, no contexto da cidadania e no eixo sobre temas ligados à privação de liberdade, atenção aos egressos do sistema prisional, qualificação do judiciário na política prisional e o controle e a participação social, potencializa-se o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, por entendê-lo como “importante mecanismo de assistência, comunicação e defesa dos direitos das pessoas privadas de Liberdade” (Brasil, 2021, p. 12).

O relatório contendo os dados sensíveis da pesquisa, intitulado “Os Conselhos da Comunidade no Brasil”, objetivou a publicidade das análises realizadas devido a

amplo monitoramento, oferecendo um panorama a respeito de sua configuração, funcionamento, potencialidades e desafios. Através da coleta de dados por métodos mistos, inicialmente pela aplicação de questionário (*Survey*) visando o levantamento de elementos quantitativos (maior abrangência do espaço amostral), seguiu-se os qualitativos, por meio de grupos multifocais com representantes de cada região, intermediados por um facilitador que disparou a discussão entre os participantes sobre determinada questão e estimulou a interação não dirigida (Brasil, 2021, p. 19-26).

Após o tratamento dos dados, os resultados das análises sinalizaram, dentre as informações gerais acerca da identificação e representação - e que mais interessam à presente pesquisa-, que a maioria dos respondentes foram os(as) presidentes(as) dos conselhos (50.4%), indicando forte concentração de atividades em figuras específicas, o que também relatado nos grupos multifocais, sugerindo a necessidade de maiores engajamentos e pluralidade de membros (Brasil, 2021, p. 28 e 33).

A distribuição de respostas por regiões indicou a predominância de entidades da região Sul (48.7%), seguidos por Centro-Oeste (20%), Sudeste (15,5%), Nordeste (10.3%) e Norte (5.2%). Estes dados denotam importantes diferenças regionais acerca da existência e organização dos conselhos, aumentando as desigualdades quando comparadas as quantidades de entidades respondentes em relação ao número de estabelecimentos penais. A região Sudeste detém baixa proporção de conselhos frente os estabelecimentos prisionais e número de comarcas, conforme abaixo, indicando números muito aquém das médias previstas pela LEP, de um conselho por comarca. A proporção apontada foi de 13 conselhos para cada 100 comarcas (Brasil, 2021, p. 28-29):

Tabela 1: Dados sobre a proporção de Conselhos respondentes pelo número de estabelecimentos penais e pelo número de comarcas por Região

Região	N. de Conselhos	N. de Estabelecimentos Penais	Conselho por Estabelecimento Penal	N. de Comarcas	Conselho por Comarca
Norte	21	344	0,06	289	0,07
Nordeste	42	1041	0,04	1102	0,04
Centro-Oeste	81	334	0,24	285	0,28
Sudeste	63	717	0,08	843	0,07
Sul	197	383	0,51	441	0,44
Total	404	2819	0,14	2960	0,13

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

O Estado de São Paulo se destaca, negativamente, pelos baixos índices de conselhos respondentes (31) diante dos números de estabelecimentos penais (336) e comarcas (382), ao lado dos estados do Pará, Bahia, Rio de Janeiro, Pernambuco e Maranhão. A região Sul e o estado do Paraná apresentaram os melhores índices, elevados pela existência de Confederação de conselhos e os trabalhos desenvolvidos (Brasil, 2021, p. 31-33).

O bloco de questionamentos acerca da constituição e composição dos conselhos apresentou os seguintes dados e discussões (Brasil, 2021, p. 34-49):

I) Período de instalação: majoritariamente após 10 anos da promulgação da LEP (1984), e os motivos desse crescimento não foram identificados, havendo de se considerar que 39% dos respondentes mantiveram inativos desde o início de suas atividades, porque criados apenas formalmente ou contavam com número reduzido de indivíduos. Aponta-se a necessidade de estratégias sustentáveis de funcionamento;

II) Iniciativa para instalação: a maior parte dos conselhos foi instalada por iniciativa do judiciário (83%), seguido da sociedade civil (10%), o Ministério Público (4%) e outros atores (3%);

III) Natureza jurídica: a maioria se consolidou como pessoa jurídica de direito privado (82%), contudo, há fortes disparidades regionais, com a região sudeste num índice aproximado de 50%. Dos conselhos que não detinham pessoa jurídica, a justificativa mais frequente foi o desconhecimento dos tramites burocráticos (35.1%), seguida de cadastro em andamento (12.1%) e desmobilização pelos conselheiros (9,4%). Ademais, a despeito da regulamentação interna, a maior parte (72%) possui normativas (estatuto social, regimento interno etc.). A ausência de capacidade orçamentária e poder postulatório dificultam as atividades do conselho enquanto entidade de direito público, motivo pelo qual se utilizou de outra categoria para a solução dos problemas burocráticos: captação e recebimentos de recursos, movimentações bancárias, convênios etc. Quanto maior o grau de consolidação associativa, maiores os índices de formalização interna; IV) Composição: há maciça participação da advocacia em mais de 90% dos conselhos - com majoritário número de advogados na função de presidentes-, seguido das assistentes sociais (63,8%), representantes e associações comerciais e industriais (54,7%), Juízes (44,8%), Promotores de Justiça (34,6%) e Defensores Públicos (31.6%). A existência de muitos atores do judiciário reclama a reflexão sobre o efetivo papel da sociedade civil, e sua qualidade de autonomia de funcionamento e fiscalização frente a presença de membros de entidades repressivas, considerando diretores de unidades prisionais, agentes penitenciários e de outros órgãos da segurança pública. A baixa margem de participação comunitária denuncia a composição significativa por representantes de órgãos diretamente interessados pela execução penal e diminuta interlocução com as demais agências de políticas sociais, sobretudo os afetados pelas agruras do aprisionamento, considerando que familiares de pessoas privadas de liberdade compõem apenas 5,4% dos conselhos e egressos apenas 2,9%. Em arremate, questionados acerca da periodicidade de reuniões, 42,8% informaram encontros mensais, 33,1% sem definição e 15,8% de acordo com as demandas; V) Processo de escolha dos membros: prevalece o voluntarismo ou autoindicação (42,3%). Depois, a indicação de Juízes da vara de execução (38,3%), chamamento público (31,9%) e indicação por conselheiros (30,6%). Esse cenário reforça o processo de endogenia institucional, cuja ocupação se faz por partícipes especializados e afetados ao tema;

VI) Diretoria e Conselho Fiscal: prepondera uma diretoria constituída em 86% dos conselhos, com a liderança de membros oriundos da advocacia (32,9%), e 88% possuem votação para definição dos cargos, sendo que 6% ocorrem por indicação do magistrado. Quanto ao Conselho Fiscal, existe em 55% das entidades. Os procedimentos de escolha da diretoria apontam para a autonomia dos conselhos, e a falta de controladores de finanças representa um grande desafio para a estruturação e controle financeiro.

As perguntas sobre a estrutura dos conselhos resultaram em um quadro generalizado de precariedade material e operacional que ecoam nas dificuldades de efetivação dos trabalhos. Quanto a estrutura física, pouco mais metade (54%) possuem sede e, destes, 44,7% exercem atividades em locais cedidos pelo judiciário, circunstância que compromete a autonomia, agravando-se pela ausência de equipamentos adequados em 60,6% (móveis, equipamentos eletrônicos e veículos). No aspecto financeiro, embora 80,9% tenham recursos, provenientes em grande medida das penas pecuniárias, esse índice cai consideravelmente para algumas regiões, como o sudeste (50%). Além disso, a maioria (40%) respondeu que essas verbas servem às melhorias da infraestrutura de unidades prisionais e assistencialismos materiais (39,8%), e não ao fortalecimento institucional, revelando distorções nas prioridades dado que função executiva prioritária do Estado (Brasil, 2021, p.48-55).

No âmbito dos recursos humanos, 35% dos conselhos contam com funcionários contratados, sobretudo na categoria de serviços administrativos, prevalecendo o apoio de funcionários voluntariados, como advogados e assistentes sociais), entretanto, sob o manto de ações descontinuadas. Todos esses fatores configuram um cenário de vulnerabilidade institucional (Brasil, 2021, p. 55-57).

Acerca das práticas dos conselhos, as atividades se concentram em inspeções das unidades prisionais (72,7%), investimentos em infraestrutura prisional (55,6%), diligências na obtenção de recursos materiais e humanos (46,7%) entre outros, por meio de ações deliberativas concebidas coletivamente por seus membros (65%), conquanto 20% sejam direcionados exclusivamente pela diretoria e 7% ordem da Vara de Execuções (Brasil, 2021, p. 58-61).

O exercício de inspeção prisional tem periodicidade variada, com visitas mensais em 31,9% dos casos, enquanto 29,4% não possuem uma rotina definida. Quanto à diligência, 39,1% têm por hábito o agendamento prévio com a unidade,

seguidos por não agendamentos (22,7%), e 85% não enfrentam óbices por parte da administração pública. Um grupo diminuto (6%) relatou resistências consistentes em vedação de visitas à unidade prisional e dificuldades de acesso a áreas de convívio. A seguir, os dados sobre as principais atividades dos conselhos durante a fiscalização (Brasil, 2021, p. 61-64):

Tabela 8: Dados gerais sobre as ações dos Conselhos

Ação realizada	N. de Conselhos que executam (% em relação ao total de Conselhos)
Realiza inspeção em unidades prisionais	294 (72,7%)
Investe recursos na infraestrutura de unidades prisionais	225 (55,6%)
Diligencia a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência às pessoas privadas de liberdade e em medida de segurança, em caráter excepcional	189 (46,7%)
Fomenta a criação de Programas, Projetos e Serviços voltados especificamente a pessoas privadas de liberdade, cumpridores de penas e medidas alternativas, pessoas egressas do sistema prisional e familiares	175 (43,3%)
Atende familiares das pessoas privadas de liberdade	167 (41,3%)
Diligencia a prestação de assistência material à pessoa egressa do sistema prisional	158 (39,1%)
Apoia as ações de outros Órgãos da Execução Penal	154 (38,1%)
Orienta e apoia o cumprimento de penas e medidas em meio aberto	152 (37,6%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

A sistematização das inspeções em relatórios é inconsistente, porquanto 32,1% nada produz, 27,2% o fazem após todas as visitas e 23% apenas em diligências específicas. Quanto feitos, destinam-se ao Poder Judiciário (46%), ao Ministério Público (27,7%) e ao Conselho Penitenciário (19,5%) (Brasil, 2021, p. 65).

Da assistência às pessoas privadas de liberdade, na busca de recursos materiais e humanos, vigora a de natureza material, com a prestação de kits básicos de higiene (63,1%), materiais de limpeza (51,9%), colchões (44,5%), cobertores (38,8%), alimentação (26,9%), roupas e calçados (25,7%). Cerca de um quarto dos conselhos inquiridos informaram não prestar qualquer assistência e alguns outros

viabilizam auxílios em outras áreas sociais, como saúde, educação, trabalho, religião etc. O relatório consigna, contudo, a importância da “reflexão acerca do papel dos Conselhos na garantia de direitos, dado que, em princípio, a função dos Conselhos não é prestar assistência em questões cuja responsabilidade é do Estado – “substituindo” eventuais ausência do Estado – mas sim incidir para promover o acesso a políticas destinadas à garantia de direitos” (Brasil, 2021, p. 66-67).

A despeito da importância da articulação interinstitucional, consubstanciada pelas relações entre órgãos e serviços, as entidades respondentes esclareceram que o acionamento de equipamentos de saúde (51,9%), assistência social (48,5%), outros serviços do Poder Judiciário (30,6%) e educação (30,1%), com baixa incidência aos de cultura, lazer, esporte entre outros (Brasil, 2021, p. 70-71).

Ausente qualquer espécie de instrução dos conselheiros em 76% dos casos, é sintomática as suas deficiências formativas sobre noções gerais de execução penal e atribuições devidas, sobretudo pautas específicas como raça, LGBT e prevenção e combate a tortura. Por fim, outro importante desafio é vencer os obstáculos para a comunicação com a sociedade e visando a desestigmatização, incumbência que recai ao Conselhos, porém, 96% das entidades sequer possuem um site aberto na internet, demonstrativo da precariedade estrutural (Brasil, 2021, p. 72-74).

4.5.5 Notas de campo de um conselheiro da comunidade

O autor dessa dissertação é um conselheiro da comunidade da comarca de Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo, o qual participou em 15/06/2020 da consulta realizada pelo CNJ e que fundamentou os dados do tópico anterior. Foi levado a essa função por inquietações cotidianas concernentes o sistema de justiça criminal, em especial as agruras do sistema penitenciário e o seu insulamento perante a sociedade.

Advogado militante na área penal, inclusive na execução, foi alçado Presidente da Comissão de Direito Penal, Política Criminal e Penitenciária da 12ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil no ano de 2019, a qual abrange as comarcas de Ribeirão Preto (sede), Jardinópolis, Cravinhos, Serrana, Santa Rosa de Viterbo e São Simão, com cerca de 9.500 advogados (as) inscritos (as). Essa macrorregião contava no mês de setembro de 2020 com mais de 8500 pessoas privadas de liberdade, distribuídas pelos seguintes centros de confinamento: um Centro de Progressão

Penitenciária em Jardinópolis (semiaberto); 03 unidades de regime fechado em Ribeirão Preto: Centro de Detenção Provisória e Penitenciária para o público masculino e a Penitenciária Feminina; o complexo penitenciário de Serra Azul, com 03 unidades prisionais masculinas e com regime fechado; a cadeia pública masculina de Santa Rosa do Viterbo (Silva, 2021, p. 476) . O quadro atualizado e detalhado (julho de 2025), conforme os dados públicos oferecidos pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado, excetuando a cadeia pública gerida pela Polícia Civil e cujos não são publicizados, é o seguinte:

UNIDADE	CAPACIDADE	POPULAÇÃO	TAXA DE LOTAÇÃO
CPP - Jardinópolis	1080	1415	131%
Penitenciária masculina de Ribeirão Preto	973	1710	175,74%
Penitenciária feminina de Ribeirão Preto	405	481	118,76%
CDP – Ribeirão Preto	586	812	138,56%
Penitenciária I – Serra Azul	1608	853	188,51%
Penitenciária II – Serra Azul	1606	852	188,49%
Penitenciária III – Serra Azul	1597	856	186,56%

Fonte: Elaboração própria.

Todas as unidades prisionais vinculadas à competência de atuação da referida organização de classe encontram-se superlotadas, e esta situação não é recente, com números que representam quase a totalidade de índices graves e de emergência crítica. A taxa de aprisionamento apenas na comarca de Ribeirão Preto é de 429,8 pessoas presas a cada 100 mil habitantes, considerando a totalidade de 3003 pessoas privadas de liberdade e uma população geral de 698.642 (2022), segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Essa taxa é 3 vezes maior que a média global (140/100 mil) e supera até mesmo a média nacional (416/100 mil). Caso fosse um país, a comarca estaria ranqueada entre as 13 maiores taxas do mundo.

Pois bem. No absoluto desconhecimento do universo prático da administração prisional, e na política institucional de criação de pontes, o grupo gestor da comissão

buscou estreitar as relações da OAB com os representantes dos órgãos gestores do sistema de justiça criminal, especificamente Juízes da execução com funções correedoras do sistema prisional, Promotores de Justiça, diretores e agentes administrativos das unidades prisionais e ligados à Secretaria de Administração Penitenciária (Silva, 2021, p. 476).

Malgrado as prósperas recepções, o franqueamento de informações e as visitas de cortesia aos espaços prisionais restringiam-se aos aspectos de nítida funcionalidade no sistema, operantes segundo a lei, à exemplo das demonstrações de trabalhos desenvolvidos em hortas e setores fabris, atividades em biblioteca, artesanato, cozinha, lavanderia, escola etc. (Silva, 2021, p. 476). Prevalencia a sensação de uma “casa arrumada para a visita”, todavia sem o acesso aos moradores, sob o manto de uma suposta manutenção da segurança pessoal dos visitantes.

Todas as visitas eram padronizadas, independentemente do local, sempre acompanhadas de representantes da direção da unidade prisional, geralmente nas figuras do diretor-geral e diretor de disciplina. O contato com a comunidade prisional mantinha-se por largo distanciamento, e eventuais conversas entre presos e os representantes do grupo eram monitoradas e inibidas por algum servidor, na justificativa de não atrapalhar a marcha. O silêncio sepulcral de centenas de presos em um grande barracão, utilizados como mão-de-obra barata e descartável para a indústria do cigarro de palha, sem que lhes fossem oportunizadas quaisquer palavras aos visitantes, foi impactante.

Além da comissão de assuntos penais, a maioria das incursões foi realizada em conjunto com a Comissão de Direitos Humanos da OAB, entidade que concentra a recepção da maior parte das denúncias de violações no sistema prisional. A sua presença era, quando muito, apresentada de maneira muito tímida, na realidade como estratégia para contornar a enorme repulsa de servidores penais e autoridades públicas, que guardam no senso comum “a proteção exclusiva de “bandidos”, lamentável cenário diariamente encenado pela política e mídia populistas das massas” (Silva, 2021, p. 476).

Esse cenário de resistência institucional e baixa permeabilidade é recorrente na literatura especializada e de campo, conforme apresentado por Ana Gabriela Mendes Braga:

A prisão aceita mais facilmente (ou ao menos, recebe com menor resistência) aqueles que colaboram com ela, os que não ouvem e que não falam além do discurso institucional. A papelada segue mais rápido pelos trâmites burocráticos – quando os segue. A atividade pode ser incorporada à rotina da prisão e muitas vezes essas novas ideias são compradas pela Administração Prisional, que passa a lhes dar suporte e a propagar a ação por diversos centros.

Na maioria dos casos, aderir ao objetivo institucional e manter cumplicidade com os mecanismos de poder que ali atuam são condições básicas para a atividade do voluntário em ambiente prisional. Um grupo que se queira manter crítico e que objetive afrontar o dispositivo carcerário enfrentará dificuldades políticas e econômicas para sua manutenção. Sempre se preferirá conceder autorização de entrada e subvenções a ações que assumam a perspectiva institucional e que não perturbem a ordem posta – ou seja, aos “grupos menos críticos” (Valverde Molina, 1997, p. 162).

Quando a intervenção resulta conflitiva e abala a tranquilidade institucional, é muito provável que não durará muito. A direção é quem tem a última palavra em relação a quem entra e a quem não entra no Centro Penitenciário. Por meio desse controle, e de modo camuflado em infinitas escusas burocráticas, a instituição rechaça a permanência de qualquer elemento perturbador. (2014, p. 58-59).

Paralelamente às conexões, as comissões abriram canais de comunicação com a comunidade e à própria advocacia costumeira na execução penal, passando a receber valiosas informações e denúncias que descredibilizavam boa parcela do espaço amostral prisional. Certa feita, em virtude de sérias denúncias de tortura coletiva de presos na Penitenciária Masculina de Ribeirão Preto, com atuação incisiva e ilegal do Grupo de Intervenção Rápida – GIR, uma espécie de braço militarizado do serviço penitenciário paulista, apesar do pedido feito à direção da unidade para intervenção e auxílio na apuração dos fatos, este restou negado ainda no setor administrativo, sob ao pretexto de se tratar de assuntos internos e falta de prerrogativa da OAB sobre a questão penitenciária.

Acionado imediatamente o Ministério Público, pelo seu corregedor prisional e a seu convite, a OAB participou de sua inspeção extraordinária para a apuração dias depois dos fatos. Na oportunidade, conversou privadamente com presos, os quais confirmaram a existência dos maus tratos e a transferência (“bonde”) daqueles fisicamente agredidos à outras unidades prisionais pelo Estado, com o intuito de

dificultarem exames de corpo de delito e criminalização da ação. Ainda, restou apontado que a ação do GIR contou com servidores não identificados e encapuzados, premeditadamente para obstar apurações (Silva, 2021, p. 476-477).

Cabe aqui um parêntese sobre a atuação desse controverso grupo, simultaneamente venerado por muitos servidores e temido pelas pessoas privadas de liberdade e seus familiares. Com a progressiva retirada da Polícia Militar do ambiente prisional — impulsionada pelas duras críticas à brutalidade de suas intervenções, notoriamente simbolizadas pelo Massacre do Carandiru, que resultou na morte de 111 detentos em poucos minutos —, surgiram, no interior das unidades prisionais, grupos de contenção compostos por servidores do próprio sistema penitenciário.

Contudo, esse processo de transição não representou uma ruptura com a lógica repressiva anterior. Pelo contrário, o vazio deixado pela presença ostensiva da Polícia Militar foi ocupado pela transposição de táticas e simbologias militares voltadas ao enfrentamento do "inimigo interno", aqui representado pela pessoa privada de liberdade. Esse organismo de guerra, enraizado nos cotidianos prisionais do Estado de São Paulo, contribuiu significativamente para o processo de militarização de servidores civis, que passaram a ser concebidos — e a se perceber — como “policiais penais”.

Com isso, a criação da Polícia Penal, por meio da Lei Complementar 1416/2024, unificou as carreiras de agente de segurança penitenciária e de escolta e vigilância, equiparando-os às demais polícias do estado e os integrando ao rol das forças de segurança pública, com a oficialização de grupos especializados, dentre eles a Inteligência, Canil e Intervenção Rápida. É digno de nota que toda essa movimentação não se conteve sobre as suas características e finalidades, conforme apresentação feita pela própria Secretaria de Administração Penitenciária:

Sua identidade visual, composta por elementos como brasão, bandeira, viaturas e fardamentos, reflete a missão de assegurar o cumprimento da Lei de Execução Penal (LEP) e combater o crime organizado, garantindo a ordem, a segurança e a soberania do Estado dentro do sistema prisional (SAP, 2025).

Retomando o tema principal, as dificuldades impostas à OAB no desenvolvimento de seu mister em defesa dos Direitos Humanos e participação democrática, impôs aos seus membros romper obstáculos e pensar em novas estratégias e métodos de licenciamento do órgão perante as instituições totais, extra

e intramuros, de modo autônomo e independente, o Conselho da Comunidade, por deter uma cadeira fixa no órgão (Silva, 2021, p. 477).

Confirmada a sua existência formal, por ter sido instituído pela Vara de Execução em 2008, quase nada se sabe sobre as atividades na comarca, sendo certo que se manteve inativo na maior parte do tempo. Os relatos mais recentes à época de alguns conselheiros que chegaram a tomar posse no ano de 2018, como também de observadores, davam conta de membros indicados por seus órgãos e nomeados diretamente pela autoridade judicial sem qualquer diálogo prévio e orientação sobre o funcionamento do conselho, salvo uma ambiência intimidadora e hierárquica que exigia subserviência. Com isso, o ríspido, inicial e único contato obstou o encaminhamento das atividades, principalmente pela qualidade voluntária dos trabalhos e receio de eventuais contrapartidas (Silva, 2021, p. 477).

Em 2019, dois representantes da OAB foram indicados para comporem o Conselho, o autor na qualidade de titular, e outro colega na condição de suplente. Recebido o ofício, a autoridade judicial responsável nomeou a ambos, o primeiro como Presidente, e o segundo, como membro gestor. A metodologia adotada foi a mesma: nunca houve uma conversa entre as partes. Outras cadeiras foram remanejadas, como da Defensoria Pública e da Assistência Social.

O trabalho desenvolvido pela nova composição do Conselho da Comunidade da comarca de Ribeirão Preto, desde meados de 2019, muito se desenvolveu, alcançando ineditismo em suas atividades, em que pese a dificuldade de apoio e interação com outros órgãos públicos, os quais não escondem as suas resistências da participação social na execução penal e nos assuntos da justiça criminal, mergulhados na ultrapassada ideia do monopólio estatal no controle social.

A realidade do Conselho da Comunidade ribeirão-pretano não destoia da maioria dos Conselhos investigados pela pesquisa do CNJ no relatório “Os Conselhos da Comunidade no Brasil”, consistente em precariedade estrutural e logística. Inserido no contexto paulista, detentor de um terço de toda a população carcerária do país, e com uma enorme máquina pública inserida no sistema de justiça criminal, os dados da referida pesquisa demonstram que a região sudeste, majoritariamente representada por São Paulo, possui significativos déficits de conselhos quando comparados ao número de estabelecimentos prisionais e comarcas, demonstrativo de resistência acentuada à democratização da execução penal e incremento de políticas públicas criminais.

Por meio de uma pequena, mas consistente rede de apoio, assim como esforços de seus membros, buscou atualização e estudos sobre a dinâmica de órgãos análogos em outras localidades e regiões do país. Contou com aulas, trocas de experiências e qualificação técnica de especialistas acadêmicos e práticos, alguns que serviram de fundamentação teórica ao desenvolvimento desse trabalho, em especial acerca da temática da inspeção e superação de obstáculos burocráticos.

No início do ano de 2020 desligou-se umbilicalmente da suposta gestão judiciária para se instituir como Associação Civil (personalidade jurídica de direito privado). Reuniu-se em assembleia geral em 13/12/2019, proclamou o seu Estatuto Social (atualizado com as mais recentes normativas técnicas), definiu a sua sede, consolidou uma Diretoria e Conselho Fiscal, e empossou os seus membros: 02 representantes da OAB, 01 da Defensoria Pública, 01 da Associação Comercial e Industrial e 01 da Assistência Social, as mesmas figuras de outrora nomeadas judicialmente, porém, permitiu uma ampla possibilidade de representações: Universidade, entidades de Direitos Humanos, familiares de pessoas privadas de liberdade, egressos etc.

A formalização perante as instâncias públicas de controle das pessoas jurídicas em âmbito federal e municipal só foi possível por doações financeiras de seus membros e terceiros, dado que não conta com isenções. Sem essa legalização, a captação de recursos e estabelecimento de convênios é praticamente impossível (Ferreira, 2014). Esse ponto pode parecer um simples contratempo, mas na verdade representa uma novela kafkiana, já que a inexistência de dotação orçamentária própria inviabiliza a formalização da entidade, que depende das boas intenções da sociedade.

Outro entrave burocrático vital para o seu funcionamento, é o fato de funcionou sem uma conta bancária. Quando se postou a fazê-la, estava com a documentação desatualizada. Ocorre que, novamente, qualquer incremento demanda gastos, e não havia caixa. Demonstrada essa caótica situação, o conselho obteve autorização judicial e recebeu, via apresentação de projeto para sustentação administrativa, verbas oriundas de prestação pecuniária do Juizado Especial Criminal, com a qual se mantém e subsidiou mudanças no Estatuto Social, integração de representante egresso do sistema prisional, novas eleições, atualização da Diretoria e Conselho Fiscal. Finalmente, próximo da entrega deste trabalho, a conta bancária foi aberta, e certamente permitirá o Conselho alçar novos horizontes.

A baixa quantidade de membros, suas condições voluntariadas e qualidade de participativa, dificulta a recorrência mensal de atividades como reuniões, envio de relatórios e fiscalizações às unidades prisionais, que acabam centralizadas em algumas pessoas. Durante a pandemia da Covid, as reuniões ocorreram por videoconferência, método mantido em alguns encontros, sem prejuízo de ocasiões presenciais, geralmente na sede de cada órgão representado no Conselho.

O Conselho tem a sua sede no Fórum estadual, por vincular-se a uma vara da execução penal, contudo, por mais que tenha envidado esforços e pedidos junto às autoridades judiciárias, não foi disponibilizada ao menos uma sala, onde poderia atender a comunidade, realizar reuniões e demais atividades. As respostas são lacônicas, em comprometimento de auxílio, contudo sem avanços. Também não conta com recursos materiais, como computador, telefone, impressora, internet, carro, papelaria, e muito menos recursos humanos, itens básicos de qualquer estrutura administrativa.

Dentre as incumbências do Conselho, a fiscalização carcerária, entrevista de presos, apresentação de relatórios, interlocução com outros órgãos, promoção da política pública penal e diligências de recursos humanos se destacam, uma vez que a obtenção de recursos materiais é interpretada e suprida pelo Estado. Prioriza-se, dentro do possível, a cobrança para o cumprimento de suas responsabilidades essenciais.

As fiscalizações carcerárias sempre foram franqueadas e até então nunca foi preciso acionar autoridades judiciárias para o cumprimento dessa função. O Conselho tem por hábito agendar a visita com a unidade, ouvir a direção prisional e os presos. Neste último ponto, chama a atenção que todos(as) os(as) presos(as) disponibilizados para a conversação são escolhidos pela unidade: possuem maior grau de instrução, boa expressão verbal e comportamental, geralmente são brancos e possuem algum vínculo positivo com o sistema, por exemplo aqueles que prestam serviços no setor administrativo da unidade, onde impera relativo grau de confiança; da mesma forma, reclusos relacionados à habitação de celas ou raios contemplados pela forte influência religiosa, em especial o público evangélico.

A presença dos conselheiros nas áreas de convívio nunca foi permitida, e a justificativa é sempre o perigo e a segurança dos membros. Recentemente, numa mudança de estratégia, aplicou-se a conversação em grupo (um preso de cada raio), sem grades em uma sala, ainda que algemados (mesma motivação acima) e sob

vigilância indireta de um agente de segurança. Os resultados foram positivos, em razão da obtenção de algumas informações relevantes que deram conta da qualidade e quantidade de comida, precariedade dos serviços de saúde (fato generalizado em todo o sistema), ausência e dificuldades de obtenção de itens básicos de higiene e limpeza etc.

Ademais, em toda intervenção os conselheiros fazem questão de explicar quem são e quais as suas finalidades, na tentativa de os presos se inteirarem da importância representativa do órgão perante o poder público, sensibilizando-os para que multipliquem as informações para os seus pares. Apesar disso, impera muita desconfiança, primeiro porque a cena de pessoas externas aos muros é incomum, inclusive de autoridades com obrigações de fiscalização, e qualquer tentativa de buscar informações é vista com receio, seja pelos presos, ou mesmo pelos servidores do sistema. Segundo porque, não obstante as boas intenções, o grau de representação é concentrado em figuras que orbitam com interesse o sistema de justiça criminal, colocando em xeque uma relação de confiança mútua. Daí a importância do aumento do leque de representações, para figuras muito mais próximas da realidade e das agruras prisionais, como forma de diminuir as distâncias, até mesmo socioeconômicas, entre entrevistador e entrevistado.

O município de Ribeirão Preto conta com centrais de penas alternativas e de apoio ao egresso e familiares, as quais desempenham funções essenciais nas políticas não repressivas e de reintegração social, mantidas pela SAP. Absolvem funções das Varas de Execução e do Conselho da Comunidade, e com certa frequência - a depender dos ventos políticos- sofrem abalos de funcionamento e interrupção dos serviços. O Conselho é parceiro institucional dessas centrais, ampliando o seu escopo para o meio aberto de cumprimento de pena, e luta para que sejam mantidas ativas com o apoio de autoridades e órgãos públicos, inclusive trouxe ao debate a responsabilidade da municipalidade por parte do serviço, que se responsabiliza nos últimos anos pela manutenção de suas sedes. Outros trabalhos foram desenvolvidos ao longo dos anos:

- I) junto à Secretaria da Saúde municipal e entidades de ensino superior privadas no intuito de soluções para a falta de equipes mínimas de saúde, talvez o tópico mais resistido pela dificuldade de apoio técnico;
- II) provimento de alimentação aos presos da audiência de custódia no fórum;

- III) elaboração de cartilha de orientação aos familiares de pessoas privadas de liberdade por ocasião da Covid;
- IV) Monitoramento e solicitação de atualizações sobre práticas organizacionais e a saúde das pessoas privadas de liberdade durante a Covid;
- V) Participação em diversos eventos;
- VI) Trabalho relativo ao público LGBTQIAPN+;
- VII) Ações de sensibilização junto ao poder legislativo para a pauta da execução e políticas públicas penais;

O mais recente projeto, em articulação com o Poder Judiciário e a sociedade civil, ainda em curso, refere-se à implementação do Serviço de Atenção à Pessoa Custodiada – APEC-como estratégia de fortalecimento das audiências de custódia e de proteção social aos custodiados, visando o atendimento humanizado aliado a uma postura judiciária cidadã no amparo às pessoas mais vulnerabilizadas e encaminhamento à rede de apoio.

Enfim, as adversidades, por uma multiplicidade de fatores, são marcas do Conselho da Comunidade de Ribeirão Preto, mas também a persistência e constância dos trabalhos mantêm viva a esperança de algum grau de democratização do sistema de justiça criminal, ao menos em âmbito local, de onde se começa a trajetória. A presença ativa da sociedade civil nos debates e ambientes insulares do Estado, mesmo com uma representação deficiente, já rendeu frutos sociais no caso prático apresentado. O potencial a explorar é imenso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O encarceramento moderno é revelado como mecanismo peculiar do projeto capitalista burguês, e sua gênese e evolução estão intrinsecamente associadas à expansão do capital, em seu contexto imperialista, exploratório colonial e ao controle social das classes desprivilegiadas socioeconomicamente. Iniciado nos países centrais, respectivamente na Europa e nos EUA, serviu como medida de disciplinamento à ética do trabalho, readequando corpos aptos à lógica produtiva e controle dos excessos populacionais. Sob a tutela de novas tecnologias do poder e de governos, o sistema prisional se destaca como a operacionalização carcerária em seu mais alto nível, controlando muito mais que indivíduos dentro de suas muralhas.

O capital, em sua fase mais desenvolvida e atual, abriga-se sob o manto da doutrina do neoliberalismo, que o sob o pretexto econômico da maximização dos lucros apossou-se da política e estendeu a sua dominação por um mundo globalizado e sem fronteiras, reverberando suas vontades em todas as esferas da vida das pessoas e em prejuízo ao ideal democrático. O Estado despiu-se de sua roupagem caritativa, forte na ética da proteção social, e assumiu uma versão penal, hiperinflacionando e cooptando o sistema de justiça criminal, com a finalidade de administrar as contradições e a marginalização de massas populacionais pauperizadas. Produto de exportação estadunidense, a política da punição, operada especialmente pela instrumentalidade racial e na lógica do controle empreendedor do crime, consolida-se como modelo globalizado de gestão da pobreza e amplia consideravelmente os métodos – para além da prisão - e a quantidade de pessoas submetidas ao controle social, sob a justificativa da humanização da penalidade.

Foi apontado que o hiperencarceramento neoliberal configura-se como expressão máxima da seletividade penal, orientada por classe, raça e território, e com consequências socioeconômicas deletérias, sinalizando níveis alarmantes de aprisionamento e controle, violações de Direitos Humanos, assim como a assunção de função extrapenológica consistente no abandono do ideal ressocializador e instituição da mera estocagem de seres humanos. O aumento exponencial e desenfreado das taxas de encarceramento, da população prisional em geral (masculina e feminina), e do próprio sistema carcerário, contudo, não foi acompanhado de proporcional incremento da criminalidade, confirmando a assertiva de controle populacional racializado.

As análises dos dados de diversos países apontando para os aumentos de suas taxas de aprisionamento de um público-alvo e de seus parques penitenciários indicam a assertiva da globalização da questão penitenciária. O paradoxo estadunidense da liberdade bem define este cenário: com a maior população prisional do mundo, sua administração prisional chegou a ser a terceira maior empregadora do país, bem como, em muitos casos, o único elo existente entre Estado e o cidadão negro, jovem e periférico. A Europa ocidental, por sua vez, em que pese o aumento de seus índices e a designação de um inimigo comum, o imigrante ilegal, apresenta um ambiente de maior resistência, o que pode ser explicado pela manutenção do Estado do bem-estar social.

Na periferia, notadamente no Brasil, a importação de modelos penitenciários, assim como métodos de controle mais abrandados, sob a justificativa ressocializadora e de modernização do sistema de justiça criminal, serviu para dissimular a estrutura de dominação racial e econômica herdada do escravismo plurissecular, em continuidade da mentalidade colonialista de controle e, sobretudo, neutralização de corpos marginalizados: negros, pobres e periféricos, denotando a persistência de práticas autoritárias, violência estatal, disfuncionalidade do sistema de justiça criminal e seletividade penal. Relegado de experiências de bem-estar social, ao país foi imposta a racionalidade neoliberal, a qual contemplou-se com a experiência histórica permeável aos excessos de brutalidade e fertilizou mecanismos que aprofundaram a expansão punitiva em sua pior e mais trágica versão de hiperencarceramento.

Com taxas de encarceramento três vezes superiores à média mundial e detentor da terceira maior população carcerária do mundo, a superlotação crônica e condições subumanas do sistema penitenciário brasileiro, assim como a qualidade de seu sistema de justiça criminal, levaram ao reconhecimento e declaração do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 347), com a implantação de uma série de ordens para reconfiguração da situação existente, por meio da implantação do plano “Pena Justa”, sinalizando a urgência no desmantelamento das engrenagens do sistema e que são, constantemente, acompanhados e denunciados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Vigorando, portanto, no mundo globalizado, uma geopolítica de exclusão e inocuidade da grande massa despossuída, o fracasso dos sistemas prisional e de justiça criminal não se mostram acidentais, mas parte central do projeto do capital, e superar essa condição demanda, essencialmente, alternativas radicais de emancipação das bases que forjam essa lógica desumana e excludente, tal como a desmercantilização da justiça, desmilitarização da segurança, reconstrução do Estado Social, desencarceramento e medidas de contenção de controle penal, enfrentamento do racismo estrutural, controle democratizante das políticas públicas penais etc. Neste sentido, a pesquisa buscou ferramental que desse apoio a algo das medidas de contrarreforma e que tivessem embasamento crítico, teórico, legal e prático, sob a premissa da participação social e democrática acerca do sistema de justiça criminal e penitenciário como elemento pré-violatório de Direitos Humanos.

Concebido como órgão autônomo da Execução Criminal, segundo a LEP (1984), o Conselho da Comunidade, formado pela sociedade civil, rememorou funções

assistencialistas seculares da Igreja Católica no cárcere, em sua versão laica, sendo-lhe agregadas incumbências fiscalizatórias e executórias a serem implementadas em cada comarca, além de inúmeras outras voltadas ao controle social e democratização das políticas públicas penais, segundo a ótica participacionista prevista pela Constituição Federal de 1988 e normatizações posteriores levadas a efeito pelos poderes executivo e judiciário, em hercúleo esforço de décadas de debates e desenvolvimento da matéria. Ocorre que, distintamente dos demais direitos sociais, o plano da segurança pública foi atomizado pelo Estado, que lhe geriu e gere pelo monopólio da imposição da força e sob a égide do pânico coletivo, parecendo crer tratar-se de um sensível ponto desdenhado no contrato social, motivo maior de resistências do poder público, considerando que conta com o apelo popular.

O estudo analisou o cenário dos Conselhos da Comunidade no Brasil, e evidenciou uma série de problemas que indicam suas operacionalizações majoritariamente resistidas e à margem do sistema, como a baixa quantidade de órgãos instalados; parca quantidade de conselheiros atuantes, assim como limitada representação social; fragilidade operacional (falta de recursos e apoio institucional); a atuação restrita à formalidades, com baixo ou nenhum impacto concreto na garantia de direitos; alto grau de desarticulação entre outros. Em contrapartida, os dados demonstraram um aumento significativo do número de conselhos pelo território nacional, melhoria dos apoios institucionais, alto índice de visitação carcerária etc.

A observação de campo levada à efeito pelo pesquisador, que é um conselheiro da comunidade, apontou as dificuldades apuradas pela pesquisa nacional na sua realidade local e alguns dos trabalhos realizados, dividindo a sua perspectiva prática. Mesmo diante de tantos problemas, consignou resultados positivos da atuação do conselho, com a diversificação de conselheiros e novas percepções, criação de pontes e reflexões em conjunto com autoridades públicas, com os presos e egressos, com as direções das unidades prisionais e instituições vinculadas ao regime aberto e penas alternativas, audiência de custódia e políticas públicas penais, focalizando em dinâmicas municipalizadas. Em adição, esclarece que, dentre os inúmeros obstáculos a serem superados, o principal é o da lógica punitivista, a constatação de que o alvo do sistema de justiça criminal é, antes de tudo, um ser humano pleno e digno de respeito, e que o Estado necessita de controle.

Sendo assim, todo esse contexto sugere a confirmação da hipótese sobre a questão que conduziu a pesquisa: não obstante a hermeticidade do sistema de justiça

criminal e, sobretudo das prisões, a incursão da sociedade civil, até pelo seu ineditismo, é de fundamental importância para a quebra do monopólio estatal no controle social, abrindo caminhos minimamente democratizantes à punição e as melhorias das condições carcerárias, refletindo na melhora dos índices de Direitos Humanos pelo seu aspecto pré-violatório.

Uma última mensagem de um conselheiro da comunidade: todas as experiências superadas e vividas durante o processo de consolidação do órgão foram interpretadas como atos de insistência por direitos, mas permito reinterpretá-los como processos perenes de luta pela cidadania, independentemente das dificuldades enfrentadas, afinal, como bem disse o poeta andaluz, Antônio Machado:

“Caminhante, não há caminho, o caminho se faz ao caminhar.
Golpe a golpe, verso a verso.” [tradução livre]
(Machado, 2018)

REFERÊNCIAS

- AGAPITO, Luis Roca de. Una tarea pendiente para la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la proscripción del hacinamiento carcelario. *Revista Criminalia*, v. 90, n. 1, p. 1073-1104, jan. 2024. Disponível em: <https://criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/292>. Acesso em: 22 jan. 2024.
- AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.
- ALVAREZ, M. C.; SALLA, F. A.; SOUZA, L. A. F. A sociedade e a lei: o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República. *Justiça e História*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, 2003.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de; ALVES, Marcelo Mayora; GARCIA, Mariana Dutra de Oliveira. O controle penal na sociedade escravocrata: contributo da economia política da pena para a compreensão da brasilidade. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, ano 20, n. 23/24, p. 159, 1º e 2º sem. 2016.
- AZEVEDO, Beatriz. Na África do Sul, cultura foi um importante mecanismo de combate ao apartheid. *Jornal da USP*, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/na-africa-do-sul-cultura-foi-um-importante-mecanismo-de-combate-ao-apartheid/>. Acesso em: 25 out. 2023.
- BANNON, Alicia; NAGRECHA, Mitali; DILLER, Rebekah. *Criminal justice debt: a barrier to reentry*. Nova York: Brennan Center for Justice, 2010. Disponível em: https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-08/Report_Criminal-Justice-Debt-%20A-Barrier-Reentry.pdf. Acesso em: 7 mai. 2025.
- BATISTA, Vera Malaguti (org.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- BBC NEWS BRASIL. *As empresas que lucram com deportações nos Estados Unidos*. Publicado em 6 maio 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjdx45xdr2ko>. Acesso em: 22 jul. 2025.
- BERNARDES, Márcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 135-156, dez. 2011. *Apud* CARVALHO; MACHADO; MOTA, 2023.
- BORGES, Paulo César Corrêa; GUIMARÃES, João Vitor M. de Oliveira. O sistema penitenciário brasileiro como índice e medida do grau de civilização nacional. *Direito*

& *Justiça*, v. 39, n. 1, p. 83-93, jan./jun. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/guiro/Downloads/admin,+Dir&Jus+v39n1+-+10+-+final+3.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes. *Criminologia e prisão: caminhos e desafios da pesquisa empírica no campo prisional*. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 1, n. 1, jan. 2014, p. 46-62.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Os Conselhos da Comunidade no Brasil* [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Decreto n. 4.463, de 8 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2002.

BRASIL. *Decreto n. 678, de 6 de julho de 1850*. Dá regulamento para a Casa de Correção do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-678-6-julho-1850-560002-publicacaooriginal-82510-pe.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1992.

BRASIL. *Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890*. Promulga o Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ribeirão Preto [recurso eletrônico]. In: *Cidades e Estados – IBGE*. [S.l.]: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/ribeirao-preto.html>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. *Lei de 16 de dezembro de 1830*. D. Pedro por Graça de Deus, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil: fazemos saber a todos os nossos súditos, que a Assembleia Geral decretou, e nós queremos a lei seguinte... Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de São Paulo. *Sobre OAB-SP*. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/sobre>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Relatório de Informações Penais. 16º ciclo SISDEPEN. 1º semestre de 2024*. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referente-ao-primeiro-semester-de-2024/relipen-1-semester-de-2024.pdf/view>. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347*. Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Procedência parcial dos pedidos. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relator: Ministro Marco Aurélio. 04 out. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

BORGES, Paulo César Corrêa. Direito penal mínimo e contravenção penal de vadiagem. In: BORGES (org.), Paulo César Corrêa. *Leituras de um realismo jurídico-penal marginal: Homenagem a Alessandro Baratta*. São Paulo: NETPDH: Cultura Acadêmica Editora, 2012. Cap. 1. p. 13-33. em: https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/Direito/17397_Unesp_-_Miolo_Livro.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. 1. ed. Santos, SP: Politeia, 2019.

CARVALHO, Grasielle B. V. de; MACHADO, Clara C.; MOTA, João Luciano M. dos Santos. A atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos frente às violações ocorridas nos cárceres privados. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, v. 32, n. 1, p. 209-231, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2040/2210>. Acesso em: 25 out. 2023.

CARVALHO, Salo de. Reincidência e antecedentes criminais: abordagem crítica desde o marco garantista. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, n. 1, 2001.

CETRA, Raísa Ortiz; VENTURA, Deisy. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte. In: *LIMITES E POSSIBILIDADES DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO – Impunidade, direitos e democracia*, 2012, Porto Alegre. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/O%20Brasil%20e%20o%20Sistema%20Interamericano%20de%20DH.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

CHAVES JUNIOR, Airto. *Além das grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras*. Florianópolis, SC: Tirant lo Blanch, 2018.

CHOMSKY, Noam. *Mídia: propaganda política e manipulação*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

COUNCIL OF EUROPE. Annual Penal Statistics on Prison Populations (SPACE I) – Prison overcrowding remains a problem in Europe: *Council of Europe's annual penal statistics for 2023*. Estrasburgo: Council of Europe, 2024. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/tirana/-/prison-overcrowding-remains-a-problem-in-europe-council-of-europe-s-annual-penal-statistics-for-2023>. Acesso em: 22 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Regras de Mandela: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Jurisprudência da CorteIDH: medidas provisórias relacionadas ao Brasil*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/medidas-provisorias/>. Acesso em: 25 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Jurisprudência da CorteIDH: sentenças relacionadas ao Brasil*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/jurisprudencia-corte-idh/sentencas-relacionadas-ao-brasil/>. Acesso em: 25 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Estrutura do Plano Pena Justa: quatro eixos de atuação. In: Plano Pena Justa. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/estrutura-do-plano/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2017. Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú. Supervisión de cumplimiento de sentencia. San José, Costa Rica, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/cruzsanchez_13_02_17.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

DAL SANTO, Luiz Felipe. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa, prisão depósito e os limites das teorias sobre giro punitivo na realidade periférica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 151, n. 27, p. 291-315, 2019a.

DAL SANTO, Luiz Felipe. Reconsiderando a tese da penalidade neoliberal: inclusão social e encarceramento em massa no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 44, n. 1, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Angela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução de Marina Vargas. 10. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2024.

DE ARAÚJO, David Pereira; LEGALE, Siddharta. O estado de coisas inconvençional e o “supercaso” brasileiro em matéria penitenciária. Rio de Janeiro: Núcleo Internacional de Direitos Humanos (NIDH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2018. Disponível em: <https://nidh.com.br/o-estado-de-coisas-inconvençional-e-o-supercaso-brasileiro-em-materia-penitenciaria/>. Acesso em: 25 out. 2023.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso, [s.d.].

FAIR, Helen; WALMSLEY, Roy. *World Prison Population List (fourteenth edition)*. World Prison Brief, 2021. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_14th_edition.pdf. Acesso em: 1 mar. 2025.

FAIR, Helen; WALMSLEY, Roy. *World Prison Population List (thirteenth edition)*. World Prison Brief, 2021. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

FERREIRA, Jorge Chade. *Os Conselhos da Comunidade e a Reintegração Social*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: o nascimento da prisão*. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GARCIA, Basileu. Regimes adequados ao cumprimento das penas de reclusão e detenção – estabelecimentos de prisão provisória. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 37, p. 100-117, jan. 1942. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/65988/68599>. Acesso em: 16 ago. 2024.

GARCIA, Liliane Klein. Notas sobre a história das prisões do Estado de São Paulo. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 2, p. 170-193, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda>. Acesso em: 26 set. 2024.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008. 1ª reimpr. jan. 2014.

GARLAND, David. Introduction: the meaning of mass imprisonment. In: GARLAND, David (org.). *Mass imprisonment: social causes and consequences*. Londres: SAGE, 2001. p. 1-3.

GILMORE, Ruth Wilson. *Califórnia Gulag: prisões, crise do capitalismo e abolicionismo penal*. Tradução de Bruno Xavier. São Paulo: Igra Kniga, 2024.

GIORGI, Alessandro De. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2006.

GUIMARÃES, Thiago Reis Oliveira. *Os sistemas penitenciários do Brasil ou um máo sistema de prisões: análise do relatório em 03 volumes de J. G. de Lemos Britto*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32356>. Acesso em: 2 ago. 2024.

INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES (ICPS). *Prison overcrowding in Latin America – is it caused by over-use of pre-trial detention?* [Short film]. 2014. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/news/prison-overcrowding-latin-america-%E2%80%93-it-caused-over-use-pre-trial-detention-short-film>. Acesso em: 10 maio 2025.

KAREPOVS, Dainis. *São Paulo: a imperial cidade e a Assembleia Legislativa Provincial*. 2. ed. São Paulo: Assembleia Legislativa, Divisão de Acervo Histórico, 2006. Acesso em: 1 nov. 2024.

LOURY, Glenn C.; WESTERN, Bruce. The challenge of mass incarceration in America. *Daedalus*, Cambridge, v. 139, n. 3, p. 5-7, Summer 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20749837>. Acesso em: 11 maio 2025.

MACHADO, Antônio Alberto. *Elementos de teoria dos direitos fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2017.

MACHADO, Antonio. Caminante, no hay camino. In: *Das Culturas*. Caminante, no hay camino | Antonio Machado Ruiz, 18 ago. 2018. Disponível em: <https://dasculturas.com/2018/08/18/caminante-no-hay-camino-antonio-machado-ruiz/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MACAULAY, Fiona. Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 2, p. 146-173, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000100007>. Acesso em: 9 jun. 2025.

MAUER, Marc. The causes and consequences of prison growth in the United States. In: GARLAND, David (org.). *Mass imprisonment: social causes and consequences*. *Punishment & Society*, v. 3, n. 1, p. 9-20. <https://doi.org/10.1177/14624740122228212>. (Original work published 2001).

MELO, Felipe Athayde Lins de. *A burocracia penitenciarista: estudo sobre a configuração da gestão prisional no Brasil*. 1. ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

MURŠIĆ v. CROATIA. Judgment of 20/10/2016, App. no. 11833/10. *European Court of Human Rights*, Grand Chamber. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-10449>. Acesso em: 22 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes*. Assembleia Geral da ONU, 1984. Disponível em: <https://www.acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/CONVEN%C3%87%C3%83O-CONTRA-A-TORTURA-E-OUTRAS-PENAS-OU-TRATAMENTOS.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral da ONU, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Assembleia Geral da ONU, 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos (Regras Nelson Mandela)*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução A/RES/70/175, 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Third Committee (A/57/556/Add.1)*. Assembleia Geral da ONU, 9 jan. 2003. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_57_199-E.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 9 dez. 1985. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/tortura.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Medidas Provisionales Respecto de Brasil: Asuntos de la Unidad de Internación Socioeducativa, del Complejo Penitenciario de Curado, del Complejo Penitenciario de Pedrinhas, y del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 fev. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2008. Disponível em:

<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosPPL.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2024. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/ppl/mandato/funciones.asp>. Acesso em: 25 out. 2023.

PAIVA, Luis Guilherme Mendes de. *Populismo penal no Brasil: do modernismo ao antimodernismo penal, 1984-1990*. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PALAZZOLO, Ândrea Cristina Pimentel. *Instituições de sequestro em Michel Foucault*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PÉREZ BENEYTO, Juan. La política jurisdiccional y de orden público de los Reyes Católicos. *Revista de Estudios Políticos*, n. 77, p. 89–104, 1954. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2128917.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2025.

PESSOA, Manoela Fleck de Paula; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as medidas de urgência no sistema prisional brasileiro: a perspectiva garantista na proteção dos direitos humanos. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 227-244, maio/ago. 2021.

ROCHA, Marco Antonio da. *A atuação dos conselhos da comunidade do Estado do Paraná no processo de execução penal: possibilidades, limites e desafios*. 2017. Dissertação (Doutorado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

RODRIGUES, Nélon. Sistema prisional paulista: transformações e perspectivas. *Revista de Criminologia e Ciências Penitenciárias*, v. 1, n. 1, 2011.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Direito e prática histórica da execução penal no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SAAD-DINIZ, Eduardo. *Vitimologia corporativa*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

SALLA, Fernando. *As prisões de São Paulo: 1822-1940*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 1999.

SÁNCHEZ RUBIO, David. *Direitos humanos instituintes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SÁNCHEZ RUBIO, David. *Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Administração Penitenciária. *Complexos penais*. Disponível em: <https://www1.sap.sp.gov.br/sp/unidades-prisionais/complexos-penais.html>. Acesso em: 26 jul. 2025

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA – SAP-SP. *Polícia Penal*. Disponível em: https://sap.sp.gov.br/sec_adm_penitenciaria/unidades_administrativas_e_fundacoes/policia_penal. Acesso em: 24 jul. 2025.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS (SENAPPEN). *Dados estatísticos do sistema penitenciário*. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 20 out. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SHUCK DA SILVA, Simone; MELO, Felipe Athayde Lins de. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. In: PALMA, Daniela; ANDREATTA, Elaine Pereira; ANICETO, Paulo Damián (orgs.). *Formas de dizer o direito, um diálogo entre Brasil e Argentina: discursos e práticas de nossos mundos normativos*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024. p. 53-85.

SILVA, Guilherme Rodrigues. Monitoramento das Unidades Prisionais. In: Amaral, Claudio do Prado; Saad-Diniz, Eduardo. (Org.). *Estudos sobre ciências criminais: Atas da 1ª edição da especialização em ciências criminais*. São Paulo: LiberArs, 2021. p. 461-479.

SPINIELI, André Luiz Pereira. Pluralismo jurídico como alternativa epistemológica para a cultura de direitos humanos desde o contexto latino-americano. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, 2020. Disponível em: <https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13285/8623>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TOCQUEVILLE, Alexis de; BEAUMONT, Gustave de. *Sobre o sistema penitenciário dos Estados Unidos e sua aplicação na França*. (Série Ciências Sociais na Administração, Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração, FGV-EAESP). São Paulo: FSJ, 2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Handbook on Strategies to Reduce Overcrowding in Prisons*. New York: United Nations, 2013. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.

VILALTA, Carlos; FONDEVILA, Gustavo. *Populismo penal na América Latina*. Instituto Igarapé. Disponível em: <https://igarape.org.br/>. Acesso em: 9 fev. 2025.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução de André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WACQUANT, Loïc. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. Tradução de Sergio Lamarão. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, v. 26, n. 2, p. 139-164, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/97975/96775>. Acesso em: 10 maio 2025.

WACQUANT, Loïc. *Penality as a Core State Capacity and Negative Sociodicy*. Youtube, 17 fev. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JrRb3Q5FPro>. Acesso em: 27 fev. 2025.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. [A onda punitiva]. Tradução de Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Análisis de sistemas-mundo*. México: Siglo XXI, 2005.

WOLFF, Maria Palma. Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável? In: BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Ouvidoria do Sistema Penitenciário. *Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade*. Brasília: MJ, 2010. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025.

WORLD PRISON BRIEF. *United States of America*: prison population total. Institute for Crime & Justice Policy Research, Birkbeck, University of London, 2025. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/country/united-states-america>. Acesso em: 22 jul. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Colonialismo e direitos humanos: apontamentos para uma história criminosa do mundo*. Tradução de Sergio Lamarão. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2023.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.