



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

BRUNO DIXON DE ALMEIDA MACIEL

**EXECUÇÃO DE PENAS EM CONDIÇÕES CRUÉIS, DESUMANAS OU
DEGRADANTES NO ESTADO DO MARANHÃO: O PAPEL DO SISTEMA DE
JUSTIÇA NA PRESERVAÇÃO DA DIGNIDADE DAS PESSOAS PRESAS**

Niterói, RJ

2023

BRUNO DIXON DE ALMEIDA MACIEL

**EXECUÇÃO DE PENAS EM CONDIÇÕES CRUÉIS, DESUMANAS OU
DEGRADANTES NO ESTADO DO MARANHÃO: O PAPEL DO SISTEMA DE
JUSTIÇA NA PRESERVAÇÃO DA DIGNIDADE DAS PESSOAS PRESAS**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense-UFF, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Orientador Taiguara Libano Soares e Souza (PPGDC/UFF).

Niterói, RJ

2023

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

M152e Maciel, Bruno Dixon de Almeida
EXECUÇÃO DE PENAS EM CONDIÇÕES CRUÉIS, DESUMANAS OU
DEGRADANTES NO ESTADO DO MARANHÃO : O PAPEL DO SISTEMA DE
JUSTIÇA NA PRESERVAÇÃO DA DIGNIDADE DAS PESSOAS PRESAS / Bruno
Dixon de Almeida Maciel. - 2023.
178 f.

Orientador: Taiguara Libano Soares e SOUZA.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Faculdade de Direito, Niterói, 2023.

1. Encarceramento em massa. 2. Condições cruéis, desumanas
ou degradantes. 3. Decisões estruturais. 4. Redução de
danos. 5. Produção intelectual. I. SOUZA, Taiguara Libano
Soares e, orientador. II. Universidade Federal Fluminense.
Faculdade de Direito. III. Título.

CDD - XXX

BRUNO DIXON DE ALMEIDA MACIEL

**EXECUÇÃO DE PENAS EM CONDIÇÕES CRUÉIS, DESUMANAS OU
DEGRADANTES NO ESTADO DO MARANHÃO: O PAPEL DO SISTEMA DE
JUSTIÇA NA PRESERVAÇÃO DA DIGNIDADE DAS PESSOAS PRESAS**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense-UFF, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Orientador Taiguara Libano Soares e Souza (PPGDC/UFF).

Aprovada em _____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Taiguara Libano Soares e Souza (PPGDC/UFF)
(Presidente - Orientador)

Prof.^a Dr.^a Roberta Duboc Pedrinha (PPGDC/UFF)
1º examinador/ avaliador

Prof. Dr. Hamilton Gonçalves Ferraz (PPGDC/UFF)
2º examinador/ avaliador

Prof. Dr. Rodrigo Duque Estrada Roig (UERJ)
Examinador/ avaliador externo

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, tenho gratidão a Deus, seu filho Jesus e a Virgem Maria que sempre me dão forças e fé para enfrentar os desafios da vida.

Agradeço também a minha família, por sempre me apoiar nos projetos profissionais e acadêmicos.

Aproveito para reconhecer o auxílio da Defensoria Pública do Estado do Maranhão por intermédio dos Defensores Públicos Gabriel Santana Furtado Soares e Alberto Pessoa Bastos, responsáveis pela gestão da instituição nos últimos anos, tendo como uma de suas iniciativas o apoio à qualificação acadêmica dos membros deste valoroso órgão público. Aproveito para agradecer o Defensor Público Thales Pereira que me ajudou no aperfeiçoamento da minuta do projeto de pesquisa.

Sou grato pelos ensinamentos do professor de cada disciplina do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense, tendo extraído de cada um dos textos, aulas e trabalhos elaborados conhecimentos e ideias que fazem parte desta dissertação.

Agradeço ao professor orientador Dr. Taiguara Libano Soares e Souza pelo acompanhamento e ensinamentos durante essa longa caminhada que resultou na elaboração deste trabalho.

Igualmente, fico feliz em ter encontrado na turma de alunos colegas da Defensoria Pública do Estado do Maranhão e do Rio de Janeiro – maravilhosos e empenhados na defesa dos direitos da população mais vulnerável –, tendo aprendido bastante com suas experiências e reflexões.

Por fim, não posso deixar de agradecer o apoio da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão, na pessoa de Max Weiber, e da Unidade de Monitoramento do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça, na pessoa de Miguel Moyses, na obtenção dos dados indispensáveis para a realização desta pesquisa.

Quando o Filho do Homem vier em sua glória, acompanhado de todos os anjos, então se assentará em seu trono glorioso.

Todos os povos da terra serão reunidos diante dele, e ele separará uns dos outros, assim como o pastor separa as ovelhas dos cabritos.

E colocará as ovelhas à sua direita e os cabritos à sua esquerda.

Então o Rei dirá aos que estiverem à sua direita: 'Vinde benditos de meu Pai! Recebei como herança o Reino que meu Pai vos preparou desde a criação do mundo!

Pois eu estava com fome e me destes de comer; eu estava com sede e me destes de beber; eu era estrangeiro e me recebestes em casa.

Eu estava nu e me vestistes; eu estava doente e cuidastes de mim; eu estava na prisão e fostes me visitar'.

Então os justos lhe perguntarão: 'Senhor, quando foi que te vimos com fome e te demos de comer? Com sede e te demos de beber?

Quando foi que te vimos como estrangeiro e te recebemos em casa, e sem roupa e te vestimos?

Quando foi que te vimos doente ou preso, e fomos te visitar?'
Então o Rei lhes responderá: 'Em verdade eu vos digo, que todas as vezes que fizestes isso a um dos menores de meus irmãos, foi a mim que o fizestes!'

(Mateus 25, 31-40).

RESUMO

O fenômeno do encarceramento em massa surgido em território estadunidense a partir de meados dos anos 1970 difundiu-se na era da globalização para todos os continentes do mundo, provocando o crescimento vultoso da quantidade de pessoas presas e o agravamento das condições carcerárias. Em solo brasileiro, sobretudo após a redemocratização do país, o aprisionamento em massa produziu efeitos mais devastadores sobre cárceres já combalidos há bastante tempo, propiciando a ocorrência nos últimos anos de múltiplas rebeliões com muita letalidade nos estabelecimentos penais de vários estados. Esse cenário de violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, conjugado com a situação de paralisia dos poderes públicos, conduziu ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário pelo Supremo Tribunal Federal em sede da ADPF 347. A execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes ofende o Fundamento Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana e tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo país. É premente a busca de soluções para superar essa realidade inconstitucional, exigindo-se a atuação do sistema de justiça no enfrentamento da questão penitenciária. Nessa conjuntura, ganham relevo as *structural injunctions* ou decisões estruturais, enquanto técnica jurisdicional construída para o equacionamento de problemas complexos, inclusive no sistema penitenciário. Como espécie dessa modalidade de técnica processual, o estado de coisas inconstitucional abre a possibilidade para o STF assumir papel de protagonismo na luta contra as mazelas do cárcere. Entretanto, não se pode prescindir de outras medidas na perspectiva macro e micro que sejam capazes de reduzir os danos no sistema penal, buscando-se principalmente a diminuição da quantidade de pessoas presas, a fim de atacar a superlotação carcerária comumente apontada como a raiz de todos os problemas nas prisões.

Palavras-chave: encarceramento em massa; condições cruéis, desumanas ou degradantes; decisões estruturais; dignidade da pessoa humana; redução de danos.

ABSTRACT

The phenomenon of mass incarceration that emerged in the United States in the mid-1970s spread in the era of globalization to all continents of the world, causing a massive increase in the number of people imprisoned and the worsening of prison conditions. On Brazilian soil, especially after the country's redemocratization, mass imprisonment produced more devastating effects on prisons that had been in decline for a long time, leading to the occurrence in recent years of multiple rebellions with great lethality in penal establishments in several states. This scenario of massive and systematic violations of the human rights of people deprived of liberty, combined with the situation of paralysis of public powers, led to the recognition of the unconstitutional state of affairs of the penitentiary system by the Federal Supreme Court in ADPF 347. The execution of sentences in Cruel, inhuman or degrading conditions offend the Constitutional Foundation of Human Dignity and international human rights treaties ratified by the country. The search for solutions to overcome this unconstitutional reality is urgent, requiring the justice system to act in tackling the penitentiary issue. At this juncture, structural injunctions or structural decisions gain importance, as a jurisdictional technique constructed to solve complex problems, including in the penitentiary system. As a type of this type of procedural technique, the unconstitutional state of affairs opens up the possibility for the STF to assume a leading role in the fight against the ills of prison. However, one cannot do without other measures from a macro and micro perspective that are capable of reducing damage to the penal system, seeking mainly to reduce the number of people imprisoned, in order to attack prison overcrowding commonly identified as the root of all the problems in prisons.

Keywords: mass incarceration; cruel, inhumane or degrading conditions; structural decisions; dignity of human person; harm reduction.

ÍNDICE DE LISTA DE FIGURA, GRÁFICOS E TABELAS

FIGURA

Figura 1	Abrangência do sistema prisional no Estado do Maranhão (2014-2019).....	66
----------	---	----

GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentual de ativos possuídos pelo 1% da população americana mais rica (1925-1995).....	23
Gráfico 2	Relação entre o encarceramento e a taxa de homicídio nos Estados Unidos (1964-2007)	27
Gráfico 3	Relação entre o encarceramento e a taxa de roubos nos Estados Unidos (1964-2006)	27
Gráfico 4	População prisional no Brasil (1990-2014)	50
Gráfico 5	Déficit de vagas no sistema prisional brasileiro (2000-2014).....	51
Gráfico 6	Comparativo do crescimento da população carcerária com a capacidade do sistema prisional no Estado do Maranhão (2003-2021).....	67
Gráfico 7	Taxa de encarceramento no Estado do Maranhão (2014-2021)..	68
Gráfico 8	Investimento em segurança pública no Estado do Maranhão (2010-2021).....	69
Gráfico 9	Orçamento da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (2012-2021).....	70
Gráfico 10	Orçamento destinado à assistência social no Estado do Maranhão (2012-2021).....	72
Gráfico 11	Natureza da custódia das pessoas privadas de liberdade no Estado do Maranhão (2018-2021).....	73
Gráfico 12	Faixa etária da população carcerária no Estado do Maranhão (2018-2021).....	74

Gráfico 13	Cor da pele da população carcerária no Estado do Maranhão (2018-2021).....	75
Gráfico 14	Estado civil da população carcerária no Estado do Maranhão (2020-2021).....	75
Gráfico 15	Mortes violentas no sistema prisional do Estado do Maranhão (2013-2021).....	84
Gráfico 16	Motins no sistema prisional do Estado do Maranhão (2014-2021).....	85
Gráfico 17	Pessoas presas incluídas em atividades laborais no Estado do Maranhão (2014-2022).....	85
Gráfico 18	Percentual de ocupação de vagas no regime fechado.....	129
Gráfico 19	Percentual de ocupação de vagas no regime semiaberto.....	129
Gráfico 20	População carcerária na Região Metropolitana de São Luís/MA (janeiro a julho de 2023).....	130 141
Gráfico 21	Contagem do tipo penal das pessoas presas que deram entrada no COCTS e na UPFEM (2019-2021).....	138
Gráfico 22	Percentual das pessoas que foram presas pela primeira vez que ingressaram no COCTS e UPFEM (2019-2021).....	139
Gráfico 23	População prisional no Brasil (2014-2022).....	148

TABELAS

Tabela 1	Relação entre população carcerária e capacidade no sistema prisional maranhense (2003-2022).....	70
Tabela 2	Escolaridade da população carcerária no Estado do Maranhão (2018-2021).....	75
Tabela 3	Pessoas presas incluídas em atividades educacionais no Estado do Maranhão (2014-2022).....	86
Tabela 4	Relação entre capacidade e ocupação do sistema prisional em São Luís/MA (2013-2022).....	87
Tabela 5	Status das unidades judiciais entre maio e novembro de 2023....	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AFDC	<i>Aid to Families with Dependent Children</i>
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
COCTS	Centro de Observação Criminológica e Triagem
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT	Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamento ou Punição Desumana ou Degradante
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
HC	Habeas Corpus
HCA	<i>Corrections of America</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILANUD	Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a prevenção do delito e tratamento
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEP	Lei de Execução Penal
OAB/MA	Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Maranhão
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PLRA	<i>Prison Litigation Reform Act</i>
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RE	Recurso Extraordinário
SEAP/MA	Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão

SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UPFEM	Unidade Prisional Feminina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O GRANDE ENCARCERAMENTO NO MUNDO	17
1.1 Encarceramento em massa nos Estados Unidos	17
1.2 Nascimento do Estado Penal	23
1.3 Criminologia crítica como chave interpretativa	31
1.4 Hipertrofia punitiva no Brasil	40
2 ENCARCERAMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO	56
2.1 História do cárcere no Maranhão	56
2.2 Aprisionamento em massa e o perfil das pessoas privadas de liberdade no Maranhão	67
2.3 Caso Pedrinhas na Corte Interamericana de Direitos Humanos	76
3 PROCESSO ESTRUTURAL E SISTEMA PRISIONAL	90
3.1 Dos parâmetros mínimos para a qualificação de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes	91
3.2 Decisões estruturais no sistema prisional	101
3.3 Teoria do estado de coisas inconstitucional	109
3.4 ADPF 347	115
4 POR UMA POLÍTICA DE REDUÇÃO DE DANOS NO SISTEMA PENAL	122
4.1 Central de Regulação de Vagas	123
4.2 Da necessidade de ampliação do acesso à justiça no campo penal	131
4.2.1 Projeto Assistência Legal e Visita Virtual	137
4.3 Medidas adotadas pelo sistema de justiça no enfrentamento da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS	158

INTRODUÇÃO

Inicialmente, esclarece-se que esta dissertação é fruto de pesquisa empreendida no Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. A motivação do trabalho guarda correlação com minha atuação como Defensor Público na execução penal desde 2012, convivendo com as agruras do cárcere, o sofrimento e violações de direitos sofridas cotidianamente pelas pessoas presas e seus familiares no Estado do Maranhão, cujo Complexo Penitenciário de Pedrinhas se tornou famoso nacional e internacionalmente por episódios dantescos de barbárie, principalmente entre 2010 e 2014.

A precariedade das prisões brasileiras ceifou a vida de muitas pessoas privadas de liberdade. Entre 2014 e 2022, 1.993 internos e internas foram assassinados nos cárceres, dando uma média anual de 221 óbitos sem falar nas outras 4.058 mortes ocorridas no mesmo período por motivo de saúde, suicídio, acidente ou com causa desconhecida (SISDEPEN, 2022).

Para se ter uma dimensão dessa política de extermínio, em 2022, a taxa de homicídios por 100.000 habitantes foi de 23,3 (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023). No mesmo ano, a taxa de homicídios no cárcere foi de 33,6, superando a maior taxa de homicídio da história apurada em 2017 que atingiu a cifra de 30,8 (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018).

Trata-se de um projeto de genocídio em andamento praticado pelo sistema penal em desfavor dos setores mais vulneráveis da população residentes nas periferias, atingindo de maneira desproporcional jovens negros e pobres (Zaffaroni, 1991).

Nos últimos anos, eclodiram uma série de rebeliões com mortes em unidades prisionais nos Estados do Amazonas, Ceará, Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte e Roraima com repercussão nacional e internacional. No último relatório divulgado de visita realizada ao país em 2015, o Subcomitê de Prevenção à Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes das Nações Unidas constatou superlotação carcerária em quase todos os estabelecimentos penais visitados, sendo que, em alguns, “[...] observó un trato inhumano y degradante en forma de grave hacinamiento combinado con unas condiciones materiales extremadamente deficientes, falta de agua salubre y de ventilación, un ambiente de temor a la violencia y falta de acceso a actividades diarias” (ONU, 2015, p. 1).

Esse cenário de caos e vilipêndio da dignidade da pessoa humana levou ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional (ECI) do sistema penitenciário pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347.

Diante desse problema complexo, torna-se premente se pensar em como o sistema de justiça pode agir para enfrentar a execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes, constituindo o leitmotiv deste trabalho.¹

Entretanto, é fundamental entender como se chegou à situação carcerária atual no Brasil. Nesse sentido, é necessário voltar o olhar para o fenômeno do encarceramento em massa, cujo epicentro nos Estados Unidos, irradiou-se para todos os continentes do planeta nas últimas décadas.

Nesse contexto, como objetivo geral, vai se buscar revelar a existência de uma ligação de funcionalidade entre o neoliberalismo, o racismo estrutural e o grande encarceramento nos Estados Unidos e no Brasil.

De outra parte, vai ser objeto de detida análise o encarceramento no Estado do Maranhão situado na periferia do país em que o processo de aprisionamento em massa ocorreu bem mais tarde, sobretudo a partir de 2014. O cenário de crise em Pedrinhas restou felizmente superado. Em 2021, o Maranhão foi premiado na 10ª edição do Ranking de Competitividade dos Estados promovido pelo Centro de Liderança Pública pela prática do Programa de Gestão Penitenciária, cujo foco é adoção de metas e indicadores para a gestão dos estabelecimentos penais.²

Neste contexto, como hipótese deste trabalho, vai ser averiguado se as transformações positivas ocorridas no Complexo Penitenciário de Pedrinhas nos últimos anos contaram com a atuação decisiva do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e do sistema de justiça.

Prosseguindo, como objetivo geral, vai se investigar se as decisões estruturais, das quais o ECI construído pela Corte Constitucional da Colômbia constitui uma espécie, são aptas a reverter o quadro de graves e sistemáticas violações dos direitos das pessoas presas. Para isso, será feito estudo dos casos *La Plata vs. Brown* julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos e *Torregiani e outros vs. Itália*

¹ Esclarece-se que encarceramentos atravessados por questões de gênero e sexualidade não serão tratados de forma específica nesse trabalho.

² Programa Gespen do sistema penitenciário do MA é premiado em 1º lugar no Ranking de Competitividade. Disponível em: <https://seap.ma.gov.br/noticias/programa-gespen-do-sistema-penitenciario-do-ma-e-premiado-em-1-lugar-no-ranking-de-competitividade>. Acesso em: 10 set. 2023.

decidido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, pois, em ambos os precedentes, a superlotação carcerária foi um dos temas principais.

Ainda na condição de objetivo geral, vai ser feita a análise de providências macro com potencial para reduzir os danos no sistema prisional por meio da diminuição de pessoas presas, revelando-se como instrumentos para o combate à execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes.

Na qualidade de objetivo específico, vai ser buscado o delineamento de parâmetros normativos mínimos nacionais e internacionais para a qualificação de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes. Apenas depois de vencida essa etapa preliminar, poderão ser cobradas a adoção de medidas perante o sistema de justiça para o equacionamento da questão penitenciária.

Também, como objetivo específico, vai se procurar trazer a lume medidas factíveis e concretas com potencial de replicação em todo o país que podem ser usadas pelo sistema de justiça para reduzir os danos no sistema prisional.

Para se avaliar a hipótese de trabalho traçada e atingir os objetivos gerais e específicos propostos, vai se contar com o apoio de robusto referencial teórico de Loïc Wacquant, que analisou o surgimento do Estado Penal nos Estados Unidos, de Jonathan Simon, Malcolm Feely e Maurício Dieter, que tratam da nova penologia ou política criminal atuarial, de Michael Tonry, Michelle Alexander, Ana Luiza Ribeiro Flauzina e Luciano Góes, que examinam a relação entre o encarceramento em massa e o racismo, de Owen Fiss, que foi precursor na abordagem das *structural injunctions* ou decisões estruturais, cuja origem remonta ao caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* de 1954 em que foi declarada a inconstitucionalidade do sistema de segregação racial nas escolas estadunidenses, de Carlos Alexandre Azevedo Campos e Cesar Rodrigues Garavito, que possuem vasto trabalho sobre o instituto do ECI.

Da mesma forma, vai se valer de contribuições da criminologia crítica de autores expoentes, como Alessandro Baratta, Dario Melossi, Eugênio Raul Zaffaroni, Lola Aniyar de Castro, Massimo Pavarini, Nilo Batista, Vera Malaguti Batista, entre outros.

Como pesquisa documental, procedeu-se à consulta de pesquisas e relatórios sobre encarceramento produzidos por Comissões Parlamentares de Inquéritos, Conselho Nacional de Justiça, Defensoria Pública do Estado do Maranhão, Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a prevenção do delito e

tratamento, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Secretaria Nacional de Políticas Penais (antigamente chamado de Departamento Penitenciário Nacional) e Instituto de Pesquisa de Política Criminal vinculado à Universidade de Londres. Foi ainda objeto de manuseio vários dados fornecidos pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão sobre o perfil das pessoas presas, a capacidade e ocupação do sistema prisional.

No campo jurisprudencial, foram analisadas decisões sobre a temática do aprisionamento proferidas pela Corte Constitucional da Colômbia, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Suprema Corte dos Estados Unidos, Tribunal Europeu de Direitos Humanos e Supremo Tribunal Federal.

Na esfera normativa, foi realizado exame de dispositivos de leis internas, como a Lei de Execução Penal e a Constituição Federal de 1988, de resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, de tratados internacionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de resoluções de organismos das Nações Unidas e de orientações do Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamento ou Punição Desumana ou Degradante.

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos.

No capítulo 1, vai ser explanado o grande encarceramento no mundo a começar pelo estudo do contexto social, político e econômico estadunidense onde se originou o fenômeno do encarceramento em massa, partindo-se posteriormente para a abordagem da hipertrofia punitiva ocorrida no Brasil. O foco do capítulo será atingir o primeiro objetivo geral desta pesquisa, consistente em demonstrar a existência de uma ligação de funcionalidade entre o neoliberalismo, o racismo estrutural e o grande encarceramento.

No capítulo 2, será abordado o encarceramento no Estado do Maranhão a começar pela sua história desde a fase colonial até os dias de hoje, trazendo dados sobre o perfil das pessoas presas e uma análise sobre o caso Pedrinhas na Corte

Interamericana de Direitos Humanos. Ter-se-á como meta avaliar a hipótese deste trabalho, consubstanciada em avaliar se a superação do cenário de crise em Pedrinhas contou com a atuação decisiva do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e do sistema de justiça.

No capítulo 3, vai se discorrer sobre o processo estrutural e o sistema prisional, as normativas internacionais e nacionais sobre encarceramento, julgados da Suprema Corte dos Estados Unidos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, a teoria do estado de coisas inconstitucional e a APDF 347. Para tanto, serão envidados esforços para verificar se as decisões estruturais são dotadas de potencialidade para reverter o estado de caos do sistema penitenciário a partir do estudo dos casos *Brown vs. La Plata* e *Torregiani e outros vs. Itália*. Estes precedentes foram selecionados, pois trataram diretamente da aplicação de medidas para reduzir o alto nível de encarceramento que estava afetando negativamente a saúde das pessoas presas. Ainda neste capítulo, vai se procurar delinear parâmetros mínimos para a qualificação da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes, tendo como referência o caso *Muršić vs. Croácia* por se tratar de um *leading case* sobre o assunto no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos detentor de vasta jurisprudência sobre o tema deste trabalho.

No capítulo 4, vai se tratar da necessidade de adoção de uma política de redução de danos no sistema penal em uma visão ampla e estrita. No espectro macro, será feito o exame da iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, Conselho Nacional de Justiça e Poder Executivo Estadual chamada Central de Regulação de Vagas baseada no princípio do *numerus clausus*, bem como da importância de se fortalecer o acesso à justiça no sistema penal, para que as pessoas presas passem a ter voz efetiva para cobrar a efetivação dos seus direitos. Nesse sentido, vai ser feita a exposição do projeto Assistência Legal e Visita Virtual, fruto de convênio firmado entre a Defensoria Pública do Estado do Maranhão e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, que objetiva garantir assistência jurídica e psicossocial às pessoas privadas de liberdade.

Por fim, na perspectiva micro, vão ser trazidas medidas concretas e factíveis já aplicadas ou que podem vir a ser replicadas na execução penal para a redução de danos no sistema penal.

1 O GRANDE ENCARCERAMENTO NO MUNDO

A partir da segunda metade do século XX e início do século XXI, o mundo passou por um crescimento sem precedentes no encarceramento, atingindo a cifra de quase 11 (onze) milhões de pessoas presas em outubro de 2021 (Walmsley; Fair, 2018).

No período do ano 2000 a 2021, a maioria dos continentes apresentou variação positiva no quantitativo de pessoas presas, como África (+32,4%), América (+43,5%), Ásia (+38,4%), Oceania (+82,4%), ressalvada a Europa que teve queda na população prisional na ordem de 27% influenciada pela forte redução ocorrida na Rússia (-56%). As duas regiões que tiveram a maior elevação carcerária no mundo foram a América do Sul (+200%) e o Sudeste Asiático (+116%).³ Percebe-se assim que a elevação do encarceramento não é um episódio isolado, tendo ocorrido em diversas regiões do mundo.

Neste capítulo, almeja-se compreender como se chegou ao encarceramento em massa no Brasil, bem como entender a sua relação de funcionalidade com a estrutura socioeconômica neoliberal e como o racismo estrutural a partir do ângulo de visão da criminologia crítica.

Para isso, como pontapé inicial, é imprescindível voltar-se o olhar para os Estados Unidos, epicentro do aprisionamento no mundo, com a análise do contexto social, político e econômico que propiciou o surgimento do fenômeno do encarceramento em massa.

1.1 O encarceramento em massa nos Estados Unidos

Entre a década de 30 até meados dos anos 70, a taxa de encarceramento se manteve estável nos Estados Unidos, gerando, inclusive, o surgimento da Teoria da Estabilidade da Punição desenvolvida por Alfred Blumstein e Jacqueline Cohen, segundo a qual a punição criminal seria constante ao longo do tempo, tendo em vista o comprovado equilíbrio da taxa de encarceramento (Zimring, 2010).

Neste período, viveu-se a Grande Depressão marcada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, comumente associada ao fracasso do livre

³ Informação contida na 13ª edição da lista mundial da população prisional divulgada pelo Instituto de Pesquisa de Política Criminal vinculado à Universidade de Londres (Walmsley; Fair, 2018, p. 3-17).

mercado irrestrito. Sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, influenciados pelas ideias do economista inglês John Maynard Keynes falecido em 1946, os países ocidentais chegaram a um consenso de que era necessário buscar o pleno emprego, industrialização, modernização por meio do planejamento público em cooperação com o setor privado e o movimento trabalhista organizado. Há a formação do modelo de estado de bem-estar social ou *Welfare State* com o aumento de gastos em educação, saúde e seguridade social. Buscou-se a conciliação do capitalismo com o bem-estar da população em geral em uma nítida preocupação com a justiça social (Silva, 2014).

Esse intervalo temporal que durou até meados da década de 70 foi considerado como Era de Ouro, tendo a reforma do capitalismo sido também impulsionada pela concorrência com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Hobsbawn, 1995).

Na história, nenhuma democracia ocidental passou por uma elevação do encarceramento tão avassaladora como os Estados Unidos. No intervalo temporal de 1972 a 2007, a taxa de encarceramento saltou de 95 presos para cada 100 mil habitantes para 502 presos para cada 100 mil habitantes, ou seja, a população prisional foi multiplicada por cinco (Zimring, 2010).

A observação do forte crescimento do aprisionamento estadunidense a partir de meados da década de 70 e tornado mais visível nos gráficos nos anos 80 passa a ser denominado de encarceramento em massa pelos estudiosos da punição e da sociedade (Simon, 2014).

No contexto ianque, o encarceramento em massa é distinguido por dois elementos essenciais, consistentes na retumbante elevação da taxa de encarceramento e pelo aprisionamento sistemático de grupos inteiros da população. No caso norte-americano, esses agrupamentos eram formados em sua maioria por jovens negros moradores de periferias de centros urbanos (Garland, 2001).

É importante conhecer o contexto político e social dos Estados Unidos, bem como os incidentes que conduziram ao processo de encarceramento em massa.

Nos anos de 1960, os Estados Unidos passaram por um processo de intensa mobilização popular em defesa dos direitos civis da população negra, em especial nos

Estados do Sul onde eram oficialmente adotadas políticas de segregação racial nas escolas⁴, no transporte público, nos restaurantes, bares, entre outros locais.

Essas leis eram conhecidas como Jim Crow⁵, tendo começado a ser adotadas após o fim da Guerra Civil e a promulgação da 13ª emenda à Constituição dos Estados Unidos em 1865, que proibiu a escravidão e servidão involuntária. Tratava-se de um racismo institucionalizado contra a população negra recém-liberta da escravidão, tendo sido um instrumento da concretização da supremacia branca nos antigos estados confederados mesmo naqueles em que os negros constituíam a maioria da população, como Mississippi, Louisiana e Carolina do Sul. Na prática, essas legislações tornavam os afro-americanos cidadãos de segunda classe, impedindo-os de votar, de servir no júri ou no conselho escolar e de concorrer a cargos políticos (Tischauer, 2012).

Na década de 60, passou ser adotada oficialmente a Estratégia do Sul pelo Partido Republicano, cujo arquiteto teórico era Kevin Phillips com a publicação da obra *A maioria republicana emergente* em 1969. Houve enfoque na agenda dos direitos dos Estados, fraudes em programas assistenciais, políticas mais duras de combate ao crime e críticas às políticas públicas das ações afirmativas (Tonry, 2011).

A pauta dos direitos dos Estados era um eufemismo em defesa de políticas segregacionistas da população negra nos Estados do Sul. Havia assim um clima de se contrapor às conquistas obtidas pelos movimentos de luta pelos direitos civis.

A estratégia era apelar aos ressentimentos dos brancos contra a população negra, como ficou clara na seguinte entrevista dada por Kevin Phillips, que tinha sido estrategista da campanha presidencial de Richard Nixon em 1968, ao jornal *The New York Times* em 1970:

De agora em diante, os republicanos nunca obterão mais do que 10 a 20 por cento dos votos dos negros e não precisam de mais do que isso. [...] mas os republicanos seriam míopes se enfraquecessem a aplicação da Lei dos Direitos de Voto. Quanto mais negros se registrarem como democratas no Sul, mais cedo os brancos deixarão os democratas e se tornarão republicanos. É aí que estão os votos. Sem esse estímulo dos negros, os

⁴ No capítulo III, será tratado sobre a atuação do Poder Judiciário norte-americano para superar a segregação racial no sistema de ensino público a partir do exame do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*.

⁵ O termo Jim Crow era usado pelos brancos para se referir aos negros. O vocábulo ficou popular em 1830 com o espetáculo estrelado por Thomas Dartmouth, conhecido como Daddy Rice, que interpretava um idoso negro chamado Jim ao qual foi acrescentado Crow (corvo em inglês) por causa da cor da sua pele.

brancos vão retroceder em seu antigo arranjo confortável com os democratas locais. (Philipps, 1970, p. 1, Tradução nossa).

Para compreender melhor o contexto da entrevista, em 1965, foi aprovada e sancionada a Lei Federal dos Direitos do Voto que suprimia práticas eleitorais discriminatórias em desfavor da população negra, constituindo uma das maiores conquistas do movimento pelos direitos civis.

Nesse cenário, o processo de encarceramento constituiria um instrumento de reação às conquistas obtidas pela população negra através da atuação das organizações de direitos civis (Wacquant, 2003).

Antes de se chegar ao exame das medidas legislativas de recrudescimento penal voltadas ao combate da criminalidade de rua na qual a população negra estava proporcionalmente mais envolvida, é fundamental entender a mudança de percepção da sociedade sobre as pessoas privadas de liberdade na época.

Até o início da década de 70, nos Estados Unidos, havia a implementação de várias políticas públicas voltadas à reabilitação das pessoas presas. Assim, era adotado ao mesmo tempo um viés punitivo e terapêutico na abordagem da pena privativa de liberdade. Contudo, em 1971, ocorreram duas rebeliões impactantes em presídios localizados em San Quentin, na Califórnia, e em Attica, em Nova York.

Em San Quentin, um preso negro chamado George Jackson com uma arma de fogo rendeu um guarda e o fez abrir as celas dos presos que tentaram fugir sem sucesso. Como resultado, houve a morte de três internos, incluindo George Jackson e de três agentes penitenciários.

Em Attica, duas semanas depois do acontecimento em San Quentin, uma rebelião foi promovida pelos internos que fizeram 33 (trinta e três) funcionários reféns e enviaram uma lista de reivindicações, sendo a grande maioria voltada para melhorias na unidade prisional. Contudo, o Governador à época, Nelson Rockefeller, determinou a retomada à força do controle do presídio. O uso da violência pelos agentes do Estado produziu a morte de 29 (vinte e nove) presos e de 11 (onze) reféns.

As rebeliões sangrentas em San Quentin e Attica em dois dos estados americanos mais importantes (Califórnia e Nova York), que praticavam políticas de reabilitação no sistema prisional, tiveram intensa cobertura na mídia, gerando a reprodução da imagem dos presos como pessoas perigosas.

No mesmo período, ocorreram episódios de assassinatos em série nos Estados Unidos com ampla divulgação na mídia e reprodução no cinema, gerando a percepção de que os criminosos em geral seriam monstros irrecuperáveis.

Esses dois fatores, consubstanciados nas rebeliões de San Quentin e Attica, bem como na identificação de serial killers na década de 70 produziram uma reformulação da imagem que a sociedade tinha dos presos. Antes, os internos eram vistos como homens infelizes e azarões. Depois desses acontecimentos, eles passaram a ser considerados perigosos e incorrigíveis (Simon, 2014).

Essa profunda reversão da percepção da sociedade sobre os presos passa a arregimentar pressões oriundas de políticos, sindicatos de agentes penitenciários, policiais e estudiosos para o endurecimento da política criminal.

Com isso, a busca da reabilitação no sistema prisional é abandonada e substituída pela lógica da incapacitação, buscando apenas garantir a custódia dos presos nos estabelecimentos penais. Há a progressiva extinção das políticas reabilitadoras no cárcere. Em resumo, há a mudança do paradigma prisão/tratamento para a prisão/depósito.

Conjugado com o abandono da função terapêutica da pena privativa de liberdade, na década de 80, houve um quadro de defesa enfática do encolhimento do Estado de Bem-Estar Social pela política econômica neoliberal.

O início da adoção do neoliberalismo nos Estados Unidos se deu a partir da vitória do republicano Ronald Reagan na eleição presidencial de 1980 para quem o governo não era a solução, mas o problema (Anitua, 2008).

Na época, Paul Volcker era o Diretor do Banco Central que passou a ter como objetivo principal o combate à inflação em vez da busca do pleno emprego, afastando-se das políticas fiscais e monetárias keynesianas adotadas após o fim da Segunda Guerra Mundial. Na sua gestão, é promovida uma forte elevação na taxa de juros que atingiu o patamar de 20% ao ano em julho de 1981, causando forte recessão econômica com fechamento de fábricas e de sindicatos. A justificativa para essa política de choque era reagir ao cenário de estagflação vivenciado pela economia estadunidense na década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973 (Harvey, 2005).

Antes de prosseguir, não se pode olvidar de mencionar que o Chile foi o primeiro país do mundo a adotar uma agenda econômica neoliberal com ascensão de Pinochet ao poder por meio de golpe de Estado em 11 de setembro de 1973. O

governo chileno foi assessorado por economistas da Escola de Chicago, constituindo um relevante experimento da implementação de medidas de desregulamentação das atividades econômicas (Hobsbawn, 1995).

Voltando à realidade norte-americana, ao mesmo tempo, foram promovidos programas de desregulamentação de setores econômicos e políticas de enfraquecimento de sindicatos de trabalhadores.

Após o fim da Era de Ouro do capitalismo do bem-estar social entre 1973 e 1975, ocorreu o crescimento do desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais nos países desenvolvidos em um cenário de enfraquecimento dos estados nacionais na condução da política econômica. Com isso, ganhou cada vez mais força a agenda neoliberal com o foco no combate à inflação, no corte de despesas do Estado e na defesa do aumento do lucro das empresas privadas.

Outro elemento importante foi a globalização e formação de empresas multinacionais conjugada com a revolução tecnológica com o emprego de máquinas na linha de produção, causando desemprego estrutural em vez de cíclico com o fechamento definitivo de postos de trabalho (Hobsbawn, 1995).

Na pós-modernidade, com o enfraquecimento da soberania dos estados, os governos passam a propor cada vez mais a flexibilização das relações de trabalho e maior liberdade para as forças de mercado, gerando um quadro de ansiedade e medo na população.

A globalização opera tanto em sentido positivo, aumentando a liberdade de circulação do capital e das elites econômicas, como negativo, promovendo a estagnação de grupos sociais pobres que passaram a sofrer sérias dificuldades existenciais em locais segregados, como favelas e guetos.

Para fazer frente a esse cenário de insegurança social, o encarceramento foi implementado como principal política de segurança pública, promovendo a exclusão espacial de grupos sociais indesejados (Bauman, 1998).

Um dado muito importante nesse período diz respeito à concentração da riqueza por parte do 1% dos mais ricos nos Estados Unidos. Durante a maior parte do século XX, essa parcela da população detinha de 40% a 50% das riquezas, tendo ocorrido um forte declínio para cerca de 20% na década de 70, conforme gráfico abaixo (Harvey, 2005).

Gráfico 1 - Percentual de ativos possuídos pelo 1% da população americana mais rica (1925-1995)



Fonte: Harvey (2005, p. 16).

Ficou claro que, na década de 70, os mais ricos tiveram uma queda substancial nos ativos possuídos. Com adoção de políticas econômicas neoliberais a partir dos anos de 1980, ocorreu um novo processo de acumulação de capital por parte das elites econômicas.

Com esse movimento, em 1995, restaurou-se o cenário da década de 60 em que 40% das riquezas estavam nas mãos de 1% dos norte-americanos mais abastados.

A adoção das políticas neoliberais passou então a ser interpretada por alguns autores como uma reação das elites econômicas ao declínio de acumulação de capital na década de 70 por meio da adoção de medidas para a desregulamentação de inúmeros setores da economia, levando a deterioração das condições laborais, de modo a permitir um forte processo de concentração de riquezas (Duménil; Dominique, 2004).

Após essa breve análise sobre o contexto social, político e econômico que possibilitou as condições propícias para a eclosão do encarceramento em massa, cujo epicentro foi os Estados Unidos, em seguida, vai ser tratado sobre o modo de funcionamento do emergente Estado Penal.

1.2 Nascimento do Estado Penal

O abandono das políticas de reabilitação no sistema prisional estadunidense a partir de meados dos anos 70 foi acompanhado por um movimento de forte

recrudescimento penal com o discurso da lei e da ordem, propugnando o aumento das penas dos crimes e a imposição de maior rigor na execução penal.

Como resultado da aplicação de penas mais longas, houve um processo crescente de adoecimento e de envelhecimento da população carcerária estadunidense amplificado pela alta taxa de superlotação carcerária.⁶

Tratando sobre o fenômeno de surgimento do Estado Penal nos Estados Unidos, o sociólogo Loïc Wacquant utilizou o conceito de campo burocrático criado pelo também sociólogo Pierre Bourdieu, segundo o qual haveria um espaço de jogo em que os detentores de diversos tipos de capital lutariam para ter o poder sobre o Estado, incluindo a distribuição dos bens públicos.

Haveria duas disputas principais. A primeira seria entre a grande nobreza composta pelos formuladores de políticas públicas para o mercado, com a demonização do serviço público e a exaltação do setor privado e a pequena nobreza formada pelos funcionários de escalões inferiores atingidos por essa agenda, como professores e assistentes sociais (Bourdieu, 2008).

A segunda seria entre a mão direita e a mão esquerda do Estado. A mão esquerda é representada pelos ministérios responsáveis pelas políticas sociais, como habitação, educação, saúde, bem-estar social e legislação trabalhista. Já, a mão direita tem a missão de promover cortes no orçamento de políticas sociais, incentivos fiscais para o setor privado e a desregulamentação econômica (Wacquant, 2012).

Na sua obra *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*, Loïc Wacquant incluiu na mão direita do Estado a polícia, os tribunais e a prisão juntamente com os ministérios responsáveis pela política econômica e orçamentária (Wacquant, 2003).

Importante pontuar que, na década de 30, de forma pioneira, o jurista Pachukanis já alertava que, no sistema capitalista, a propriedade era vista como direito absoluto, sendo protegida ferozmente pelas leis, polícia e tribunais (Pachukanis, 1988).

No tópico anterior, asseverou-se a substituição da lógica da prisão/tratamento pela prisão/depósito em um contexto de adoção de políticas econômicas neoliberais a partir de meados da década de 70.

⁶ Esse assunto vai ser tratado com maior profundidade no capítulo 3 deste trabalho com a análise dos casos *Coleman v. Brown* e *Plata v. Brown* referentes à superlotação carcerária no Estado da Califórnia.

A mudança de percepção da sociedade para com a população carcerária de homens infelizes e azarões para presos perigosos e incorrigíveis coincidiu com a ascensão da agenda neoliberal com a defesa de menor intervenção do Estado na economia, de cortes orçamentários e concessão de incentivos fiscais para o setor privado.

A partir de meados dos anos 70, houve a progressiva redução dos gastos em saúde, educação e nos dois principais programas de assistência social: *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) destinado a mães solteiras pobres e *Food Stamps*, constituindo cupons de ajuda alimentar para famílias vivendo abaixo da linha da pobreza.

Entre 1976 e 1989, o orçamento da assistência social foi reduzido em 41%, enquanto as despesas dos estados norte-americanos com o sistema prisional cresceram 95%.

Em 1985, os gastos com o sistema prisional superaram pela primeira vez os programas de assistência social AFDC e *Food Stamps*.

Em 1998, o sistema prisional se tornou o terceiro maior empregador do país com mais de 700 mil funcionários, ficando atrás apenas da *Manpower Incorporated* e da rede de supermercados Wal-Mart (Wacquant, 2003).

Sobretudo a partir do governo Ronald Reagan, começou a ser criado um complexo industrial prisional com forte participação de empresas privadas, expressão que remonta ao complexo militar industrial surgido durante a presidência de Dwight Eisenhower na Guerra do Vietnã (Davis, 2018).

Assim, no campo prisional, com os volumes cada vez mais crescentes de gastos governamentais, o setor privado passou a atuar em diversas áreas, como alimentação, assistência médica, construção de presídios, fornecimento de dispositivos eletrônicos. São formadas corporações, como a *Corrections of America* (HCA) e a *Wackenhut* que, nos anos 2000, controlavam mais de 76% das prisões privadas no mundo (Davis, 2018).

Para se ter uma dimensão do crescimento exponencial dos gastos em prisões, é interessante citar o exemplo da Califórnia. Entre 1852 e 1955, o Estado construiu nove presídios. Nas décadas de 60 e de 70, não houve a entrega de prisões. Durante

as décadas de 80 e 90, ocorreu a inauguração de 21 estabelecimentos penais, mais que dobrando o quantitativo de unidades prisionais.⁷

O desmonte da assistência social para as pessoas mais vulneráveis (mulheres, crianças e idosos) atingiu o ponto culminante em 1996 com a aprovação da *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (Lei sobre responsabilidade individual e oportunidade de trabalho) durante o governo do democrata Bill Clinton. O objetivo pretendido da lei era reduzir a dependência das pessoas pobres dos programas sociais. Os números mostravam uma realidade totalmente diferente, pois metade dos beneficiários deixavam os programas no ano seguinte ao da inscrição e 2/3 deles o abandonavam em dois anos. Curiosamente, programas bem mais dispendiosos que beneficiavam a classe média, como *Medicare* e *Social Security*, foram mantidos intocados (Wacquant, 2003).

A lei revogou o direito à assistência desfrutada pelas mães com filhos pequenos com base no *Social Security Act* de 1935 e impôs a obrigação dos beneficiários trabalharem ao final de dois anos e limitou a assistência ao período máximo de cinco anos durante toda a vida. Essa obrigação do trabalho mesmo em condições precárias e mal remunerado representa bem a passagem do welfare para o workfare.⁸

Ocorreu ainda a transferência da responsabilidade dos programas de assistência social aos estados federados que poderiam exigir condições mais restritivas que as previstas na lei federal para a distribuição dos auxílios.

O referido ato normativo não estabeleceu mecanismos para a qualificação profissional ou educacional dos beneficiários nem incentivos para a sua contratação.

Nesse contexto, aponta-se que o nascimento do Estado Penal decorreu da insegurança social gerada pelo desmantelamento das políticas sociais e não do aumento da criminalidade:

Em resumo, a irresistível ascensão do Estado penal nos Estados Unidos durante as três últimas décadas não é uma resposta ao aumento da criminalidade – que permaneceu praticamente constante, em termos globais, antes de cair no final do período -, mas sim aos deslocamentos provocados pela redução de despesas do Estado na área social e urbana e pela imposição do trabalho assalariado precário como nova norma de cidadania

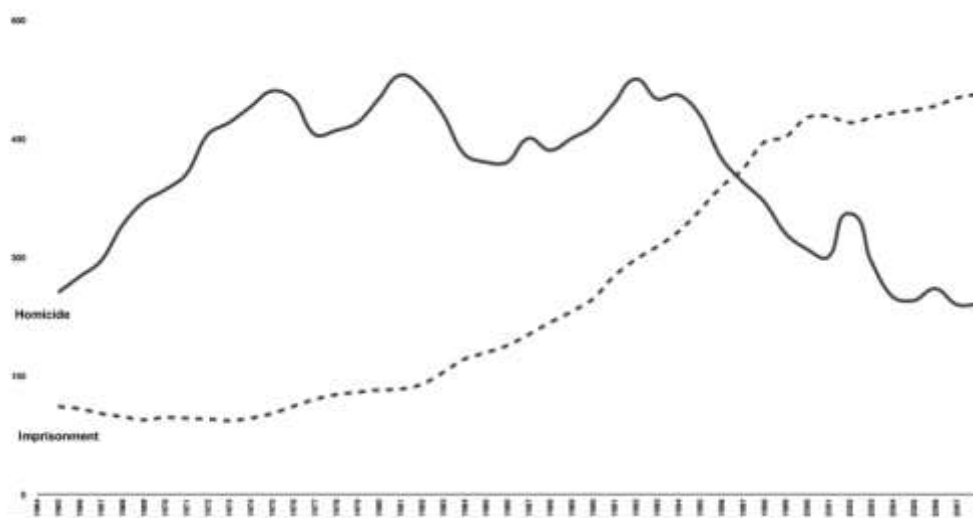
⁷ No capítulo III, vai ser abordada a superlotação no Estado da Califórnia com os exames dos casos *Coleman v. Brown* e *Plata v. Brown*.

⁸ A relação entre o sistema prisional e o modo de produção vai ser tratado com maiores detalhes no tópico I.3 deste capítulo.

para aqueles encerrados na base da polarizada estrutura de classes (Wacquant, 2003, p. 14-15).

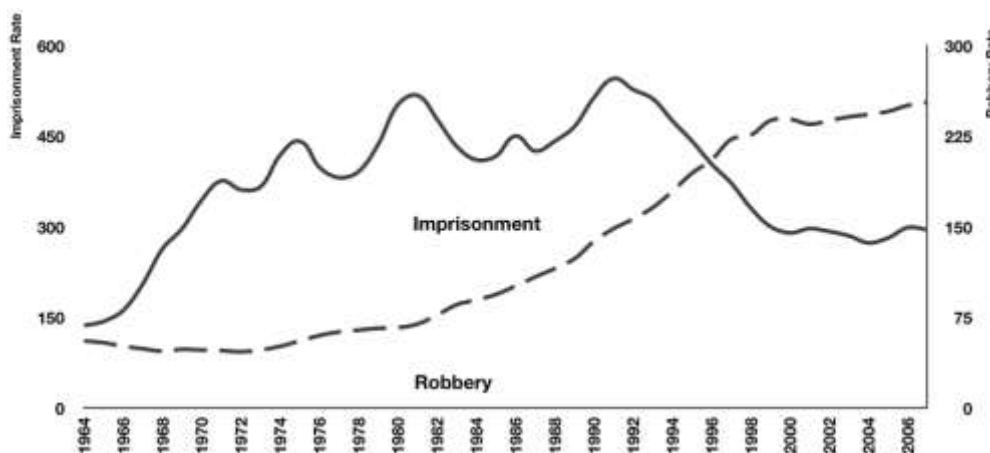
Em verdade, estudos mostram que o aumento do encarceramento dos Estados Unidos não decorreu do crescimento da criminalidade violenta, sendo esclarecedores os seguintes gráficos sobre os delitos de homicídio e de roubo (Zimring, 2010).

Gráfico 2 – Relação entre o encarceramento e a taxa de homicídio nos Estados Unidos (1964-2007)



Fonte: Zimring (2010, p. 1240).

Gráfico 3 – Relação entre o encarceramento e a taxa de roubos nos Estados Unidos (1964-2006)



Fonte: Zimring (2010, p. 1242).

Esses dados mostram que o boom do encarceramento nos Estados Unidos não foi precedido pela elevação da criminalidade violenta. Pelo contrário, vai ser

mostrado a seguir que o encarceramento em massa foi alimentado pela intensificação do combate à criminalidade de rua e ao tráfico de entorpecentes.

Os cortes ocorridos nos programas assistenciais prejudicaram os segmentos mais vulneráveis da população constituídos em sua maioria por pessoas negras.

Como foi visto no tópico anterior deste trabalho, após os avanços obtidos pelos negros com o movimento pelos direitos civis nas décadas de 50 e 60 com a progressiva eliminação de políticas oficiais de segregação racial nas escolas, no transporte público, nos restaurantes, em bares, também conhecidas como leis Jim Crow, criou-se um clima de revanchismo na sociedade bem evidenciada pela Estratégia do Sul construída pelo Partido Republicano.

Assim, a aprovação da lei sobre responsabilidade individual e oportunidade de trabalho em 1996 contou com amplo apoio da classe política, pois atingia uma minoria da população formada por negros pobres.

Como foi mostrado anteriormente, desde sempre os afro-americanos escravizados foram alvos de segregação racial, o que foi mantido mesmo após o fim da Guerra Civil por meio das leis Jim Crow que os impediam de exercer direitos básicos, como votar, participar de um júri, de trabalhar, além de frequentar os mesmos espaços públicos que os brancos.

No século XIX, para escapar dessas leis segregacionistas, milhões de negros fugiram dos estados do Sul para os estados do Norte, alojando-se em guetos dos centros urbanos, continuando a sofrerem discriminação no acesso ao emprego e moradia (Tonry, 2011).

Diferentemente dos imigrantes europeus (homens brancos) que eram rapidamente integrados à sociedade americana, tendo, inclusive, direito ao voto no século XIX em vinte e dois estados (Casamasso, 2019), os negros somente puderam eleger seus representantes após a aprovação da Lei Federal dos Direitos do Voto de 1965 durante o governo Lyndon Johnson.

O movimento da lei e da ordem e a guerra às drogas declarada pelo Presidente Richard Nixon na década de 70 geraram a intensificação do policiamento de rua e o combate ao tráfico e posse de substância entorpecente⁹, atingindo em cheio

⁹ Quando a posse de maconha passou a atingir os brancos, vários estados passaram legalizar o uso dessa droga, o que não ocorreu com o crack mais encontrado com negros por ser uma substância entorpecente mais barata.

a comunidade negra. Os crimes corporativos e de colarinho branco de mais difícil elucidação foram deixados de lado.

A política de controle do crime era vista como jogo de soma zero: ou você era vítima ou criminoso, não havendo meio termo. Criou-se uma atmosfera de paranoia em que os desviantes deviam ser severamente punidos.

Havia ainda o estereótipo bastante difundido de que os criminosos eram associados aos negros, enquanto as vítimas aos brancos.

Em 2005, os negros representavam 12% da população e quase metade dos presos. Outros fatores que contribuíram para essa tragédia foram o forte moralismo religioso no protestantismo que identificava o crime com o pecado e a politização do sistema de justiça criminal com a eleição ou nomeação política de juízes e promotores estaduais (Tonry, 2011).

Sobre a questão das drogas, em 1986, aprovou-se a chamada Lei de 100 para 1 que previa uma pena mínima de 5 anos de prisão para quem estivesse na posse de 5 gramas de crack. Para sofrer essa mesma pena o detentor de cocaína precisaria ter meio quilo da droga. Essa lei focou no combate à posse da substância entorpecente mais barata disponível no mercado, o que acabou por impulsionar a criminalização e encarceramento dos afro-americanos durante longos 24 anos. Somente, em 2010, no governo Obama, houve a alteração da lei para fixar a diferença ainda injusta de 18 para 1 (Tonry, 2011).

Assim, a guerra às drogas serviu como instrumento para o encarceramento em massa. Comunidades pobres negras foram atingidas duramente pelo sistema penal, levando ao aprisionamento intenso de jovens negros. Depois da rotulação como criminoso, velhas formas de discriminação no acesso ao emprego, moradia, voto e benefícios públicos passam a operar, produzindo uma categoria de cidadãos de segunda classe semelhante à existente na época do Jim Crow (Alexander, 2020).

Como consequência, o encarceramento em massa nos Estados Unidos produziu um novo Jim Crow em que, legalmente, milhões de jovens negros sofrem discriminação no acesso a direitos básicos por conta de registro criminal (Alexander, 2020).

Nesse sentido, é apontado que, nos Estados Unidos, o cárcere guardaria uma relação de continuidade com o gueto das grandes cidades dos estados do Norte para onde se refugiaram milhares de negros em fuga das políticas segregacionistas nos

estados do Sul, passando a ter a função de manter o controle e exclusão dos afro-americanos (Wacquant, 2003).

Além disso, várias medidas legislativas contribuíram para o encarceramento em massa nos Estados Unidos com leis aprovadas nos estados, como *three strikes and you are out*, ou seja, uso da pena de prisão perpétua ou uma pena mínima de 25 anos a partir da terceira prisão, a Lei de Megan, que permitia amplo acesso aos cidadãos dos endereços de acusados e investigados por crimes sexuais, a adoção do sistema de sentenças com penas mínimas obrigatórias¹⁰ e as leis chamadas *truth in sentencing* que dificultavam o acesso dos sentenciados à liberdade condicional.

No fundo, esse pacote legislativo refletia uma desconfiança dos políticos para com a polícia (Lei de Megan), os juízes (*three strikes and you are out* e penas mínimas obrigatórias) e com as autoridades da liberdade condicional (*truth in sentencing*) (Zimring, 2001).

Foi promovido assim um processo de desumanização no sistema de justiça criminal e na execução penal com a desconsideração de aspectos individuais e do histórico do infrator na definição da pena a ser aplicada e no seu tempo de cumprimento no cárcere. O poder punitivo ficou mais concentrado nas mãos dos legisladores em vez dos juízes e agentes penitenciários (Mauer, 2001).

Nas últimas décadas, o combate ao crime ocupou posição central na agenda pública estadunidense, levando à criação da expressão *governing through the crime* por Jonathan Simon. Como foi mostrado alhures, o progressivo desmantelamento das políticas do Estado do bem-estar social produziram o cenário propício para o surgimento do Estado Penal. Vários problemas sociais passaram a ser tratados como uma questão criminal.

A cultura do medo e da insegurança se espalhou na sociedade ianque, gerando o dispêndio de mais recursos públicos com o custeio do sistema de justiça criminal e penitenciário. Nesse sentido, o encarceramento em massa constituiu política pública essencial para governar através do crime (Simon, 2018).

Nesse campo, a cobertura exhaustiva de crimes mais graves pela mídia gerou a falsa noção de que o cárcere é povoado apenas por autores de crimes gravíssimos, como homicídios e estupros, quando, na verdade, a grande maioria dos presos

¹⁰ Anteriormente, utilizava-se o sistema de penas indeterminadas, permitindo que o sentenciado obtivesse a liberdade mais cedo em caso de bom comportamento carcerário.

cumprem pena por delitos patrimoniais grosseiros e posse de pequenas quantidades de substância entorpecente.

A mídia de massa acabou gerando um estado de pânico moral, deixando as pessoas em estado de medo constante e fazendo com que a segurança pública se sobressaísse sobre os demais bens da vida, como saúde e educação. A agenda política ficou dominada por pressão da população por leis penais cada vez mais duras, impulsionando o processo de encarceramento e de exclusão social que se retroalimentavam em um círculo vicioso (Zaffaroni, 2012).

Apesar disso, nos últimos anos, a exposição cada vez mais frequente de abusos policiais contra jovens negros, culminando em detenções ilegais e até na morte de suspeitos, tem ocasionado frequentes protestos da população por meio do movimento *Black Lives Matter* contra a brutalidade policial, mostrando que os Estados Unidos ainda não superaram a sua desigualdade racial estrutural (Taylor, 2018).

Após essa breve explanação sobre o nascimento do Estado Penal nos Estados Unidos, vai ser objeto de abordagem a criminologia crítica como chave interpretativa para entender a ligação existente entre o fenômeno do encarceramento em massa e o modelo econômico neoliberal, bem como a seletividade promovida pelo sistema penal sobre determinados grupos sociais.

1.3 Criminologia crítica como chave interpretativa

Como uma resposta à Escola Positivista da criminologia, cujo foco residia no estudo do crime a partir do exame das características físicas e psicológicas do desviante, o que forneceu substrato teórico para o racismo no sistema penal (Batista, 2011), surgiu a teoria do *labeling approach* ou etiquetamento. Isso provocou uma profunda mudança no pensamento criminológico, passando a criminalidade a ser entendida como “[...] realidade social construída pelo sistema de justiça criminal através de definições legais e da reação social: o rótulo de criminoso é um *status* social atribuído a pessoas selecionadas pelo sistema penal.” (Santos, 2021, p. 171).

De acordo com essa teoria, haveria a criminalização primária promovida pelo legislador com a edição da lei penal e a criminalização secundária levada a cabo pela polícia, juízes, promotores e agentes penitenciários com aplicação da lei, culminando com a sentença penal condenatória e sua execução no sistema prisional (Anitua, 2008).

A partir da realização de pesquisas empíricas, o *labeling approach* jogou luz sobre o pernicioso processo de criminalização em que há uma seleção punitiva prioritária dos segmentos sociais mais frágeis da população. O estereótipo de criminoso é comumente associado aos desprivilegiados, enquanto a criminalidade do colarinho praticada por pessoas abastadas não ocasionaria tamanha estigmatização. Assim, a criminalidade perpassa toda a sociedade, porém os comportamentos dos estratos sociais mais baixos são alvo de especial atenção por parte das autoridades encarregadas da criminalização. O crime passou a ser encarado como uma realidade construída e não como algo que precede a reação social, concepção típica da escola positivista (Santos , 2021).

Contudo, o *labelling approach* não abordava a criminalidade no bojo das relações sociais e econômicas, o que somente veio a ser objeto de atenção por parte da criminologia crítica, também chamada de nova criminologia (Santos , 2021).

Entre os anos 60 e 80, emergiu a criminologia crítica na Europa com as obras de Alessandro Baratta, Dario Melossi, Massimo Pavarini, Mathiesen, entre outros. Na América Latina, durante o conturbado período de ditaduras militares, destacaram-se como expoentes dessa nova visão criminológica Zaffaroni, Bergalli, Lola Aniyar de Castro, Rosa del Olmo, Nilo Batista, Juarez Cirino, Roberto Lyra Filho, entre outros.

Não se pode deixar de mencionar a publicação do livro *A Nova Criminologia* de Taylor, Walton e Young, criminólogos ingleses, em 1973, sendo considerada a primeira descrição crítica sistemática das teorias criminológicas, buscando uma nova visão sobre o crime baseada nas desigualdades sociais e políticas intrínsecas ao regime capitalista (Santos , 2021).

Na América Latina, ganhou destaque a teoria do realismo marginal construída a partir da periferia do capitalismo, buscando a formulação de uma dogmática jurídico-penal liberal não distanciada das ciências sociais e não legitimante do sistema penal. Para isso, propõe-se um modelo análogo ao do direito humanitário, objetivando a contenção em vez da legitimação do poder punitivo (Zaffaroni, 2012).

É apontado que a criminologia crítica foi muito influenciada pela obra *Punição e Estrutura Social* de Georg Rusche e Otto Kirchheimer (escrita entre 1938 e 1939, mas somente divulgada nos anos 70) e *Vigiar e Punir* de Michel Foucault de 1975 (Batista, 2011).

Em *Punição e Estrutura Social*, é feita a análise dos sistemas punitivos na Europa, passando pela Alta e Baixa Idade Média, Estado Moderno até o começo do

século XX. Destaca-se a análise das Casas de Correção, cuja primeira foi a Bridewell inaugurada em Londres em 1555. Em meados do século XVI, houve a redução do crescimento demográfico na França e na Inglaterra por conta de guerras religiosas e distúrbios internos. Com a escassez de mão de obra, a força de trabalho tornou-se cada vez mais cara, aumentando os custos dos proprietários dos meios de produção. Os entes estatais chegaram a tabelar os salários para contar a alta gerada pela falta de mão de obra.

Como solução, criaram-se as Casas de Correção com o recolhimento de mendigos, vagabundos, prostitutas e ladrões, sendo obrigados a laborar em extensas jornadas de trabalho. O desenvolvimento das Casas de Correção atingiu o máximo de sua capacidade em Amsterdã onde a escassez de mão de obra era mais severa, tendo esse modelo sido disseminado para outros países europeus. Em resumo, as Casas de Correção eram uma combinação entre as casas de assistência aos pobres (*poorhouse*), oficinas de trabalho (*workhouse*) e instituições penais. Uma vez em liberdade, esperava-se que essas pessoas procurassem o mercado de trabalho voluntariamente.

No século XVII, ocorreu o que Michel Foucault designou de a grande internação com o enclausuramento de pobres e loucos, havendo a inauguração em 1656 do primeiro Hospital Geral para acolher esse público em Paris. Em 1676, édito real prescreveu que cada cidade do reino deveria ter um Hospital Geral (Foucault, 1972).

No século XVIII, ocorreu forte crescimento populacional e o avanço do incipiente processo de industrialização, o que acabou gerando o fechamento das Casas de Correção que não conseguiam competir com os produtos manufaturados. Com a formação de um exército industrial de reserva indispensável para dar conta do crescimento da produção, deixam de ser aplicadas penas corporais e de morte, passando a prisão a ser a principal sanção utilizada, sob a orientação dos reformadores do Iluminismo (Rusche; Kirchheimer, 2004).

De forma inovadora, Rusche e Kirchheimer mostraram que as formas de punição são geradas pelo sistema econômico, de modo que sejam uteis para o desenvolvimento das relações de produção correspondentes.

De outra parte, é digno de nota que os mencionados autores fizeram um notável estudo sobre a política penal, hoje, chamada de política criminal, abordando a relação entre as taxas de criminalidade e o uso de penas mais duras na Inglaterra,

França e Itália. Houve a análise das estatísticas criminais num intervalo temporal de cerca de 30 anos com informações sobre os tipos de crimes mais praticados e as penas impostas. Chegou-se à conclusão de que “[...] uma política penal mais severa não produz nenhum efeito sobre a criminalidade em comparação com uma política mais liberal” (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 275).

Na verdade, a taxa de criminalidade estaria intimamente ligada ao desenvolvimento econômico e aos problemas sociais vividos pelo país. Nesse sentido, o endurecimento penal seria o meio mais fácil para enfrentá-los, sendo importante transcrever essa passagem que, apesar de ter sido escrita nos anos 30, continua muito atual, principalmente para a realidade brasileira:

A futilidade da punição severa e o tratamento cruel podem ser testados mais de mil vezes, mas enquanto a sociedade não estiver apta a resolver seus problemas sociais, a repressão, o caminho aparentemente mais fácil, será sempre bem aceita. Ela possibilita a ilusão de segurança encobrendo os sintomas da doença social com um sistema legal e julgamentos de valor moral. (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 282).

Prosseguindo, é importante fazer alguns comentários sobre o livro *Vigiar e Punir* de Michel Foucault. Nesta primorosa obra, é objeto de análise o nascimento da pena de prisão a partir da segunda metade do século XVIII e início do século XIX. Os suplícios que acompanhavam a execução de penais capitais no Antigo Regime constituíam uma política do terror, uma forma de reafirmar o poder do monarca, visto que a lei era a vontade do soberano (Foucault, 2014).

Com o iluminismo, passou-se a defender a profissionalização da magistratura com o fim da comercialização do título de juiz, a separação dos poderes e o fim dos excessos cometidos pelos magistrados e pelo rei (Foucault, 2014).

O fundamento do direito de punir se deslocou da vingança do soberano para a defesa social, o que permanece até a atualidade.

A partir da industrialização, com a maior circulação de mercadorias e de riquezas, ocorreu o crescimento de delitos contra o patrimônio praticados pelos segmentos sociais desfavorecidos, o que é denominado por Foucault de ilegalidade dos bens. O encarceramento surgiu para construir um sistema punitivo com menos custo econômico, político e que fosse mais eficiente na proteção do direito de propriedade (Foucault, 2014).

Aos indivíduos ricos, segundo Foucault, era reservada a chamada ilegalidade de direitos, consistente em fraudes, operação comerciais irregulares, evasão fiscal, recebendo um tratamento penal mais suave, muitas vezes, com a imposição de multas (Foucault, 2014).

O cárcere veio a exercer a função de disciplinar o delinquente para torná-lo um corpo dócil e submisso, constituindo uma nova microfísica do poder. Assim, fica claro que o uso da privação de liberdade como sanção penal não ocorreu por imperativo de humanidade (Foucault, 2014). Após essa breve digressão, retorna-se ao exame da criminologia crítica.

A criminologia crítica aproveitou as contribuições do *labeling approach*, segundo o qual o status de criminoso é atribuído a determinados indivíduos após uma dupla seleção no plano legislativo com a escolha dos bens jurídicos a serem protegidos e pela descrição dos comportamentos ofensivos à lei penal e, posteriormente, no plano judicial, pelos órgãos de persecução penal com a escolha de apenas uma pequena parcela dos autores de condutas criminosas no meio social.

A criminologia crítica se assenta numa perspectiva materialista, isto é, numa visão econômico-política da criminalidade e dos processos de criminalização (Baratta, 2002).

Essa teoria desmistifica o mito da igualdade no direito penal tanto no que diz respeito à proteção igualitária dos bens jurídicos essenciais de todos os cidadãos como na ideia de que a lei penal seria igual para todos, não importando o tipo de conduta lesiva praticada e a posição social do desviante:

Exatamente opostas são as proposições em que se resumem resultados da crítica:

- a) direito penal não defende todos somente bens quais estão igualmente interessados todos os cidadãos, e quando pune as ofensas aos bens essenciais o faz com intensidade desigual e de modo fragmentário;
- b) a lei penal não é igual para todos, o status de criminoso é distribuído modo desigual entre os indivíduos; grau efetivo de tutela e a distribuição do status [...].
- c) o grau efetivo de tutela e distribuição independente do status de criminoso é independente da danosidade social das ações e da gravidade das infrações à lei, no sentido de que estas não constituem a variável principal da reação criminalizante e da sua intensidade. (Baratta, 2002, p. 162).

À igualdade jurídico-formal em que os indivíduos são vistos como sujeitos de direito em um plano abstrato, é contraposta a desigualdade concreta entre as pessoas nas relações sociais de produção.

Os processos de criminalização primária e secundária são dirigidos para condutas praticadas por segmentos sociais mais baixos, isto é, para comportamentos lesivos das relações de produção no capitalismo.

Muitas vezes, tratam-se de comportamentos grosseiros, de fácil detecção ou condutas criminosas praticadas por pessoas sem peso político ou econômico, gerando o estereótipo de criminoso no imaginário coletivo. Em resumo, as pessoas vulneráveis são mais suscetíveis de serem alcançadas pelo sistema penal (Zaffaroni et al., 2003).

Há uma ênfase na proteção das violações do direito de propriedade, deixando de lado um amplo rol de crimes cometidos pela sociedade como um todo. A seleção penal desse público constitui instrumento de manutenção da escala vertical da sociedade, além de aprofundar a sua estigmatização e marginalização gerada inicialmente por uma socialização deficiente na família ou na escola.

Diversamente, as condutas socialmente mais nocivas empreendidas por segmentos mais abastados, como crime do colarinho branco, crimes econômicos e ambientais, são vistas como processos ilegais de acumulação e de circulação de capitais em correspondência com a esfera política.

Desse modo, a criminologia crítica traz a lume que os processos de criminalização guardam relação com as relações sociais de desigualdade típicas do capitalismo, fazendo com que o sistema penal tenha a função real de manutenção desse *status quo* (Baratta, 2002).

Antes de prosseguir, convém fazer uma resumida digressão histórica sobre a ascensão da pena de prisão. No século XVIII, o cárcere se tornou a principal sanção penal. A expansão do encarceramento foi impulsionada por dois sistemas criados nos Estados Unidos: filadélfico e auburniano.

No modelo filadélfico, era adotado o isolamento celular diurno e noturno, sendo marcado pelo silêncio obrigatório, pela meditação e a oração, havendo nítido influência religiosa e moral dos quakers. O primeiro estabelecimento a adotar esses parâmetros foi Walnut Street após a construção de edifício no jardim interno do presídio para cumprir com essa finalidade (Melossi; Pavarini, 2006).

Nesse regime, era oportunizado aos presos trabalho artesanal ou manual dentro da cela para a produção de itens que exigiam muito tempo, como sapatos e botas. Buscou-se transformar o preso em sujeito subordinado e que se arrependesse do crime praticado. A forma de trabalho prisional mais usada nesse sistema era

designada de *public account*, sendo a administração penitenciária responsável pela supervisão do trabalho dos presos que não recebiam remuneração pelas atividades desenvolvidas (Melossi; Pavarini, 2006).

No começo do século XIX, os Estados Unidos passaram por rápido período de industrialização, pela expansão para novos territórios no Oeste e pela adoção de nova legislação que dificultava a importação de escravizados. Esse quadro gerou forte escassez de mão de obra, elevando os níveis salariais.

Para enfrentar esse cenário adverso, houve a introdução do trabalho produtivo na Penitenciária de Auburn em Nova York. A novidade residia no trabalho coletivo dos presos no turno diurno, havendo o isolamento celular à noite. Passou a haver a colocação de máquinas no cárcere, de modo que os internos produzissem bens que seriam comercializados no mercado. Objetivou-se reduzir os custos de produção de setores industriais e frear o aumento do nível salarial no mercado de trabalho livre (Melossi; Pavarini, 2006).

No modelo auburniano, utilizou-se a gestão do trabalho carcerário chamada de *contract system* em que o empresário com sua equipe supervisionava as atividades dos presos nas oficinas e os remunerava pela jornada de trabalho (Melossi; Pavarini, 2006).

Como o sistema auburniano concorria com os bens produzidos pelas fábricas, isso gerou forte reação dos sindicatos de trabalhadores, o que acabou pondo fim ao trabalho em condições parecidas com fábrica no cárcere nos anos 30 do século XX (Melossi; Pavarini, 2006).

A consolidação do uso da prisão é explicada pelo atendimento dos interesses da ordem social burguesa:

O cárcere - em sua dimensão de instrumento coercitivo - tem um objetivo muito preciso: a reafirmação da ordem social burguesa (a distinção nítida ente o universo dos proprietários e o universo dos não proprietários) deve educar (ou reeducar) o criminoso (não-proprietário) a ser proletário socialmente não perigoso, isto é, ser não-proprietário sem ameaçar a propriedade. (Melossi; Pavarini, 2006, p. 216).

O cárcere surgiu e se consolidou na necessidade de disciplinar os despossuídos que tivessem praticado crimes contra a propriedade privada, tornando-os submissos e os educando a ser proletários a serem absorvidos pelo mercado de trabalho.

Com o desmantelamento do *Welfare State* a partir de meados da década de 70 do século XX, conforme foi visto no tópico I.1 deste trabalho, gerou-se um clima de insegurança social na América e na Europa com aumento do desemprego, cortes em políticas sociais e aumento dos gastos na polícia e em prisões, produzindo combustível para o fenômeno do encarceramento em massa.

Com o processo de globalização impulsionado em 1990 com a revolução tecnológica nos meios de comunicação, emergiram grandes corporações transnacionais, ocasionando a diminuição dos poderes dos estados nacionais. O capital especulativo passou a se locomover rapidamente entre os países, não conhecendo fronteiras (Zaffaroni, 2012).

Na égide do capitalismo financeiro, a relação entre empregador e empregado, típica do modelo fordista adotado no capitalismo industrial, é substituída pela relação entre incluído e excluído.

A novidade é expressa pela desnecessidade do excluído para a existência do incluído, o que é bem exposto pelo jurista Raul Zaffaroni (2021, p. 136):

Ao capitalismo produtivo correspondia a dialética empregador/empregado, patrão/trabalhador ou, se se preferir, explorador/explorado, por que os primeiros não existem sem os segundos, mas no capitalismo financeiro não há dialética: o incluído não precisa do excluído, que se torna um supérfluo descartável; caso incomode muito, deve ser eliminado.

No mesmo sentido, o sociólogo Zygmunt Bauman (1998, p. 119-120) expõe que o encarceramento passa a ser uma alternativa ao emprego:

Nas atuais circunstâncias, o confinamento é antes uma alternativa ao emprego, uma maneira de utilizar ou neutralizar uma parcela considerável da população que não é necessária à produção e para a qual não há trabalho “ao qual se reintegrar”.

Houve o abandono do paradigma do cárcere e fábrica em que prisão tinha o objetivo de disciplinar os presos, produzindo corpos dóceis e uteis, para fins de futura inclusão nas relações de produção no meio livre.

Com a superação do modelo fordista, na seara punitiva, ocorreu a passagem de uma cultura bulímica para anoréxica. Nesse sentido, o cárcere passa a ser instrumento de aprofundamento da exclusão dos socialmente indesejados, sendo desconsiderada qualquer pretensão de ressocialização do preso (Pavarini, 2012).

Há a passagem do *wel-fare* para o *prision-fare*. As políticas sociais de inclusão foram substituídas por uma visão de neutralização seletiva (Pavarini, 2012).

Passou a prevalecer o modelo do cárcere e guerra em que o preso é sempre visto como o outro ou inimigo que precisa ser contido. Os novos criminólogos não o são por graduação acadêmica ou formação profissional, mas por conhecimento em estatística. A criminologia passa a ser vista como meio de gerir a criminalidade com base em avaliações do tipo atuarial (Pavarini, 2012).

Nesse contexto, emerge a nova penologia ou criminologia atuarial que deixa de lado a reabilitação do infrator. Passa-se a focar na identificação, classificação e gerenciamento de segmentos populacionais socialmente desfavorecidos rotulados como *underclass*. Utilizando uma lógica gerencial, defende-se a custódia das pessoas com perfil de maior risco pelo tempo mais longo possível sem qualquer preocupação com a integração social delas (Feely; Simon, 1992).

Essa lógica atuarial foi iniciada a partir de pesquisas sobre delinquência juvenil na década de 70 nos Estados Unidos, chegando ao resultado de que a maior parte dos atos infracionais são praticados por um pequeno grupo de jovens. Nos anos 80, estudos similares foram realizados com adultos, atingindo conclusões semelhantes (Dieter, 2012).

Confeccionaram-se várias tabelas de classificação dos presos com inúmeros critérios de risco para se determinar a propensão de reincidência, o que exigiria encarceramento pelo maior tempo possível. Entretanto, o percentual de desacerto de uma das metodologias mais importantes criada por Peter Greenwood era muito alto, atingindo o patamar de 50% (Dieter, 2012).

Com uma perspectiva gerencial, propunha-se controlar a criminalidade e reduzir a quantidade de pessoas presas através da neutralização de indivíduos de maior risco. Contudo, atingiu-se uma incapacitação coletiva com o aprisionamento em massa de grupos sociais inteiros constituídos por americanos negros e pobres (Anitua, 2008).

A legitimidade da pena passou a ser recair exclusivamente na sua função especial negativa, ou seja, na contenção do indivíduo. Para que a lógica atuarial pudesse ser usada com êxito na justiça criminal, era necessário aprovar medidas legislativas¹¹ para reduzir a discricionariedade dos juízes e das autoridades penitenciárias na fixação e na execução da pena privativa de liberdade, a fim de que esta se estendesse por longos períodos.

¹¹ Essas medidas legislativas, como *three strikes and you are out* e *truth in sentencing*, foram tratadas no tópico II.1.

Conseqüentemente, o sistema de justiça criminal passou a ser pautado não mais pelo exame da culpabilidade pelo ato praticado, mas pela análise atuarial das condições de risco dos indivíduos (Dieter, 2012).

Com isso, o cárcere deixou de ter a função de reabilitação e passou a ter apenas a finalidade de neutralização de grupos sociais indesejados, ou seja, sem aptidão para fazer parte do mercado de consumo.

Nesse meio social excludente produzido pelo neoliberalismo, o sistema punitivo assumiu a função de conservar e reproduzir as relações sociais desiguais da sociedade capitalista (Santos, 2012).

A criminologia crítica constitui assim instrumento fundamental para a compreensão de como se deu o processo de encarceramento em massa, deixando para trás uma linha de pensamento focada durante muitas décadas nas causas biopsicológicas do crime ao expor o liame de funcionalidade entre o sistema punitivo e a estrutura socioeconômica das relações de produção. Feita esse breve e necessária abordagem sobre a construção do pensamento criminológico, passa-se a tratar da hipertrofia punitiva no Brasil.

1.4 Hipertrofia punitiva no Brasil

Em um mundo fortemente globalizado, sobretudo após a derrocada dos regimes socialistas no início da década de 90 do século passado, além da ampla circulação de bens, serviços, pessoas e do capital, ocorreu a ampliação do encarceramento em vários países do mundo, assumindo um caráter suprapartidário e planetário (Bauman, 1998).

No Brasil situado na periferia do capitalismo mundial, o aprisionamento assumiu contornos de maior aviltamento da dignidade das pessoas presas do que foi observado nos países desenvolvidos.

Entretanto, antes de se chegar ao estado atual do funcionamento do sistema prisional brasileiro, é indispensável fazer um conciso giro sobre a construção histórica da punição e da realidade socioeconômica do país.

No período colonial, em tese, o Brasil foi regido pelas ordenações Afonsinas (1447-1521), Manuelinas (1521-1603) e Filipinas (1603-1830). Contudo, em verdade, o país foi regido pelas cartas régias, tendo aplicação prática apenas as Ordenações

Filipinas, sobretudo a partir da instalação do primeiro Tribunal da Relação na Bahia em 1609 (Zaffaroni; Pierangeli, 2009).

A colonização foi iniciada em 1520 sob o regime de capitanias hereditárias com a divisão do território para donatários, constituindo uma organização político-administrativa tipicamente feudal. Os donatários acumulavam as funções de administrador, chefe militar e juiz (Wolkmer, 2002).

Em 1549, com o fracasso da maior parte das capitanias, houve a nomeação de governadores gerais pela metrópole portuguesa para governar as províncias estabelecidas, havendo o estabelecimento de um corpo de funcionários burocratas e da justiça colonial com a criação dos cargos de ouvidores gerais responsáveis pelo julgamento de questões de justiça e de conflitos de interesses (Wolkmer, 2002).

Apesar das Ordenações, a justiça foi gerenciada de maneira privada pelos senhores, havendo a aplicação de castigos corporais aos escravizados, principalmente açoites, além de previsão de pena de morte na forca, galés, desterro, degredo e imposição de trabalhos públicos forçados. As penas eram fixadas, em razão da gravidade do crime e da condição social do réu (Roig, 2005).

Com o crescimento das cidades, promoveu-se o alargamento da justiça colonial, surgindo os cargos de juízes singulares.¹² O primeiro Tribunal da Relação, órgão jurisdicional de segunda instância, foi sediado na Bahia em 1609. Em 1751, foi concebido o Tribunal da Relação no Rio de Janeiro, prosseguindo no Maranhão em 1812 e em Pernambuco em 1821.

Assim, sob a influência do governo imperial, criou-se uma elite de funcionários reais voltados para a defesa dos interesses da coroa portuguesa, consubstanciados na exploração das riquezas naturais do Brasil. Havia a necessidade de preservação do modo de produção mercantilista utilizado para o enriquecimento da metrópole que gozava de exclusividade no comércio com a colônia (Wolkmer, 2002).

Ocorreu a constituição de uma sociedade agrária baseada no latifúndio e no uso intensivo de mão de obra escravizada, visando o atendimento dos interesses da coroa, dos senhores e dos proprietários de terra (Wolkmer, 2002).

Na Europa, no século XVIII, o liberalismo foi usado como arma da ascendente burguesia durante as revoluções americana e francesa contra a nobreza e o

¹² Na época, o acesso ao cargo de juiz dependia de graduação na Universidade de Coimbra, pertencer a classe social distinta e ser selecionado em exame promovido em Lisboa pelo Desembargo do Paço, a mais alta esfera da jurisdição portuguesa.

absolutismo monárquico. No Brasil, o liberalismo foi usado para o processo de independência, porém foram mantidas as relações de dominação pelas elites agrárias, inclusive a escravidão. Instalou-se assim um liberalismo conservador conjugado com o clientelismo e patrimonialismo, deixando a maior parte da população alijada das decisões políticas (Wolkmer, 2002).

Com a Constituição de 1824, foram estabelecidos direitos e garantias individuais, como liberdade de expressão, de crença, de locomoção, inviolabilidade de domicílio, abolição de penas cruéis (açoites, marca de ferro quente e tortura) e a pessoalidade da pena.

O projeto do Código Criminal do Império de 1830 foi elaborado pelo Deputado Bernardo Pereira de Vasconcelos. Durante as discussões no parlamento sobre a pena de morte, é notável perceber que essa penalidade foi aprovada para garantir a permanência da escravidão, conforme discurso proferido pelo Deputado Rego Barros:

E pois para o bem meu paiz quo eu voto à favor da pena de morte em alguns casos ; e eu ousou dizer com todo o orgulho, que não cedo em humanidade a pessoa alguma; ao contrario desejo que se saiba que eu , deputado do Brazil em 1830, votei contra a pena de morte nos casos políticos; e a favor della, quando a severidades das leis deve exigir vingança do sangue derramado ou para segurar nossa existência contra os escravos. (Brasil, 1930, p. 532).

Ficava claro assim que a manutenção da pena de morte tinha como alvo os escravizados, a fim de mantê-los submetidos ao jugo dos senhores, constituindo uma previsão normativa de índole racista.

O Código Criminal do Império de 1830 estipulava crimes e delitos como institutos sinônimos e previa a pena de morte por força, galés, prisão com trabalho, prisão simples, banimento, degredo, desterro, suspensão ou perda do emprego e multa. Não incorrendo em crimes apenados com pena capital ou de galés, havia a previsão de que os escravizados seriam punidos com açoites, havendo a previsão de cinquenta açoites por dia e, a seguir, marcação a ferro pelo senhor. Entretanto, é relevante pontuar que não havia limitação da quantidade de dias em que os açoites eram aplicados (Brasil, 1830).

Mesmo com a independência do Brasil e o advento do Código Criminal do Império, continuava a ser exercido o poder punitivo doméstico pelos senhores sobre os escravizados nos engenhos, minas e fazendas. Havia a possibilidade de aplicação de açoites disciplinares pela autoridade pública a pedido do particular. O mencionado diploma legal previa em seu artigo 60 o açoitamento dos escravizados, em razão da

prática de crime, seguido da imposição de ferros a ser supervisionado pelo senhor, tornando-o um órgão de execução penal. Todo esse cenário apontava para uma coexistência do poder punitivo privado e da pena pública neste período histórico (Batista, 2006, p. 289-297).

À época, havia quem defendesse que os escravizados somente podiam receber as penas de morte, de galés e açoites, não sendo possível a aplicação das demais modalidades de punição. Contudo, havia precedentes de tribunais, admitindo a comutação da pena de galés em prisão com trabalho para escravizados (Tinocô, 2003).

Importante destacar que a pena de açoites somente era aplicada aos escravizados, não incluindo as pessoas livres.¹³ Essa dicotomia era explicada pela natureza híbrida dos escravizados, sendo tratados ao mesmo tempo como coisas na lei civil e sujeitos na lei penal (Wolkmer, 2002).

Consultando uma decisão do Tribunal da Relação de Pernambuco que reformou decisão do juiz de Mamanguape/PB que extinguiu a pena de 300 açoites aplicada ao escravizado Serafim¹⁴, consta o trecho esclarecedor: “que os escravos se acham fora da Constituição do Império” (Tinocô, 2003, p. 98). Assim, fica claro que os escravizados não eram tratados como pessoas, mas sim como propriedade.

Em 1850, ano de aprovação da Lei Eusébio de Queiroz, que proibia o tráfico negreiro, e do Código Comercial, iniciou-se um incipiente processo de industrialização do Brasil, porém a maior parte da população continuava residindo no campo. No final do Império, já estava em discussão projeto de reforma do Código Criminal, tendo o professor João Batista Pereira sido incumbido dessa tarefa.

Com o advento da República em 1889, cujo período inicial é denominado de República Velha, o mencionado professor foi novamente convidado para tratar da reforma do Código Criminal, resultando na sua aprovação no mesmo ano. A nova legislação penal representava de certa forma uma continuidade do Código Criminal do Império de 1830.

¹³ Esta realidade perdurou até a Lei nº 3.310, de 15 de outubro de 1886, que revogou a previsão da pena de açoites do Código Criminal e estabeleceu que os escravizados deveriam receber as mesmas penas previstas para os demais criminosos.

¹⁴ No caso concreto, após terem sido impostos 200 açoites, o senhor solicitou a suspensão da execução da pena em face das condições de saúde do escravizado, o que foi atendido pelo magistrado, inclusive, para determinar a extinção da pena. Para o Tribunal da Relação de Pernambuco, o juiz somente poderia ter decidido pela suspensão temporária e não pela extinção da pena.

O Código Penal de 1890 acabou inovando ao prever a distinção entre crimes e contravenções, a proibição do uso da analogia para qualificar crimes ou aplicar penas e a retroatividade da lei penal mais benéfica.

Houve a previsão das penas de prisão celular, banimento¹⁵, reclusão, prisão com trabalho obrigatório, prisão disciplinar, interdição, suspensão e perda do emprego público, bem como multa. O sistema penal era direcionado para o estrato social mais vulnerável composto por vadios, mendigos, capoeiras e desordeiros, tratando-se dos problemas sociais como caso de polícia, o que não difere muito da realidade hodierna (Zaffaroni et al., 2003).

À época, o pai da criminologia brasileira Nina Rodrigues, maranhense de nascimento, médico e professor na Faculdade de Medicina da Bahia, fortemente influenciado pela Escola Positivista da criminologia, pregava a inferioridade biopsicológica dos negros e mestiços, o que acarretaria sua inimputabilidade penal. Ele pontuava que a criminalidade desses segmentos sociais seria marcada pela brutalidade, em razão da sua periculosidade e primitividade atávica. Além disso, defendia que um Código Penal para todo o país seria um erro, ressaltando a necessidade de legislações penais específicas para cada região do país, considerando as condições climáticas e maior ou menor presença de brancos e negros (Goés, 2016).

No período pós-abolição, Nina Rodrigues defendia o tratamento criminal diferenciado dos negros e mestiços, para que fosse mantido o antigo controle escravagista sobre essas populações dentro de um quadro teórico liberal, mostrando a vigorosa e longa ligação entre sistema penal e racismo no Brasil (Goés, 2016).

Com a abolição da escravidão, foi sonhado aos negros acesso a lotes de terra, à educação e a qualquer forma de assistência, levando-os a migrarem para as cidades e a edificarem povoações precárias conhecidas mais tarde como favelas (Ribeiro, 2006).

A partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, houve a aceleração do processo de industrialização do Brasil com a formação de uma classe trabalhadora nas grandes cidades e a criação da Previdência Social e de farta legislação trabalhista. Nesse período, o presidente da república indultou condenados

¹⁵ A pena de banimento foi proibida pela Constituição de 1891.

pelos crimes de vadiagem, capoeiragem, curandeirismo e feitiçaria que foram os alvos preferenciais do sistema penal durante a República Velha (Zaffaroni et al., 2003).

Um novo Código Penal foi editado em 1940, sob a influência da escola positivista da criminologia e do Código Penal italiano de 1930. O anteprojeto foi elaborado por Alcântara Machado, mas foi profundamente alterado por comissão formada por Nelson Hungria, Roberto Lyra, Vieira Braga e Narcélio de Queiroz. As penas passaram a ser divididas em principais, consistentes em reclusão, detenção e multa, e acessórias, abrangendo a perda de função pública, a interdição de direitos e a publicação. No período, inovou-se com a adoção de legislação penal extravagante, tratando de crimes contra a economia popular e abuso do poder econômico (Zaffaroni et al., 2003).

Durante a ditadura militar instaurada em 1964, houve a edição de um novo Código Penal em 1969 que permaneceu em vigor até sua revogação com a Lei Federal nº 6.578/1978 (Zaffaroni et al., 2003). No final dos anos de chumbo, foi feita a reforma da Parte Geral do Código Penal com a Lei Federal nº 7.209/1984 a partir de um anteprojeto elaborado por uma comissão de juristas.

Uma das principais novidades consistiu na criação de penas restritivas de direitos, como prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos e limitação de final de semana que substituíam a aplicação da pena privativa de liberdade de até 1 ano nos crimes dolosos¹⁶ e qualquer que fosse o *quantum* da pena nos delitos culposos. No mesmo ano, foi publicada a Lei de Execução Penal (Lei Federal nº 7.210/1984) (Zaffaroni et al., 2003).

Importante consignar que a Lei de Execução Penal foi muito influenciada pelo movimento da Nova Defesa Social, segundo o qual o foco da política criminal deveria ser a prevenção da reincidência do delinquente. Para isso, a bandeira da ressocialização deveria ser tratada como prioridade.

Como consequência, houve a previsão de um sistema de sanções e recompensas durante a execução da pena e a avaliação subjetiva do comportamento do preso como um dos critérios principais para o usufruto dos direitos previstos na referida lei (Carvalho, 2008).

¹⁶ Esse patamar foi ampliado para 4 anos com a Lei Federal nº 9.714/1998, tendo sido criada a restrição de que a substituição por penas restritivas de direitos não poderia ser feita em condenações por crime com violência ou grave ameaça.

Como foi falado alhures, a economia brasileira era essencialmente agrária durante o Império e a República Velha. Após a intensificação do processo de industrialização na década de 30, ocorreu um intenso processo de migração da população do campo para as cidades. Em 1980, a maior parte dos brasileiros já moravam nos centros urbanos. Para efeitos de comparação, nos Estados Unidos, esse fenômeno demorou 80 anos para acontecer entre 1870 e 1950 (Fausto, 2006).

Após longo período de 20 anos de ditadura militar, o país retornou ao regime democrático em 1985 por meio de uma eleição indireta do Presidente da República pelo Congresso Nacional. No mesmo ano, houve proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte¹⁷ pelo Chefe do Poder Executivo, cujos trabalhos se estenderam de fevereiro de 1987 até setembro de 1988. Faz-se importante mencionar episódio que definiu a aprovação da nova constituição.

Às vésperas da votação do projeto em segundo turno, em pronunciamento transmitido na cadeia de rádio e televisão, o Presidente da República José Sarney desferiu várias críticas, destacando que a futura Carta traria a ingovernabilidade do país. No dia seguinte, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, fez pronunciamento, afirmando que a Constituição seria guardiã da governabilidade, pois esta residiria no social. Ingovernáveis seriam a fome, a miséria, ignorância e doenças inassistida. Na ocasião, frisou que o projeto a ser aprovado produziria uma Constituição cidadã (Bonavides; Andrade, 1991).

Como resultado, houve a promulgação de Constituição Federal de 1988 que instituiu o Estado Democrático de Direito, seguindo a linha do *Welfare State* na época em decadência nos Estados Unidos e Europa, ao prever um amplo catálogo de direitos fundamentais, inclusive sociais, trazendo como objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem-estar de todos sem distinções de qualquer natureza (Mello, 2015).

Com a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, em nível constitucional, houve a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana e a inclusão do título dos direitos e garantias fundamentais precedendo o título da organização do Estado, sendo considerada uma carta magna cidadã.

¹⁷ Todos os deputados e senadores da Assembleia Nacional Constituinte foram eleitos em pleito específico ocorrido em 15 de novembro de 1986

A dignidade da pessoa humana passou a ser o princípio basilar para a interpretação do texto constitucional, devendo ser o ponto de partida e de chegada da hermenêutica, como nos ensina o saudoso jurista Paulo Bonavides:

Demais disso, nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana. Quando hoje, a par dos progressos hermenêuticos do direito e de sua ciência argumentativa, estamos a falar, em sede de positividade, acerca da unidade da Constituição, o princípio que urge referir na ordem espiritual e material dos valores é o princípio da dignidade da pessoa humana. (Bonavides, 2001, p. 233).

Houve ainda a previsão do respeito à integridade física e moral dos presos, da proibição da pena de morte, salvo guerra declarada, de trabalhos forçados, de banimento e outras penas cruéis (Mendes; Branco, 2015).

Durante o período de redemocratização, sobretudo a partir de 1992, o Brasil ratificou uma série de tratados internacionais de direitos humanos pelo Brasil, destacando-se a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Com isso, os brasileiros passaram a dispor de uma proteção adicional dos direitos humanos em âmbito global na Organização das Nações Unidas e regional perante a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Piovesan, 2009). Contudo, no campo penal, nem tudo foi positivo.

A Constituição de 1988 trouxe dispositivo, considerando inafiançáveis e insuscetíveis de graça e anistia o tráfico de entorpecentes, a tortura, terrorismo e os definidos como crimes hediondos.

Parte da doutrina critica bastante essa previsão geral e abstrata da vedação da liberdade mediante fiança e da proibição da graça e anistia para as pessoas condenadas para os crimes qualificados por hediondos por não se avaliar as circunstâncias do caso concreto (Zaffaroni et al., 2003).

À época, sob a influência da globalização e do neoliberalismo pregado nas economias centrais, assumiu o poder em 1990 o Presidente Collor de Mello, promovendo uma ampla liberalização comercial com a diminuição das barreiras a produtos estrangeiros e um programa de privatização com a edição da Lei nº 8.031/1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização e o Fundo Nacional de Desestatização, resultando na alienação de 33 empresas estatais até 1994 (Bresser Pereira, 1996).

A partir de 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique, foi promovida a Reforma do Estado com a defesa de uma administração pública gerencial, havendo a criação de novos institutos, como contratos de gestão, agências reguladoras, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, parcerias público-privadas (Mello, 2015).

Na esfera legislativa, o Congresso Nacional editou a Lei Federal nº 8.072/1990 que trouxe um rol de 8 condutas como crimes hediondos. A referida lei proibia ainda a concessão de liberdade provisória e de fiança, aumentava as penas dos crimes qualificados de hediondos, estabelecia que a pena deveria ser cumprida integralmente em regime fechado¹⁸ e elevou o requisito temporal¹⁹ para a concessão do livramento condicional.

A lei dos crimes hediondos representou o primeiro giro punitivo nacional após redemocratização, rompendo com o espírito correicional propugnado pela Lei de Execução Penal de 1984. Alguns anos depois, ocorreu a publicação da Lei Federal nº 10.792/2003, que criou o regime disciplinar diferenciado para presos considerados de maior risco com a adoção de um sistema de rígido isolamento, assemelhando-se ao procedimento usado pelas prisões de segurança máxima norte-americanas (Carvalho, 2013).

Importante consignar que a mídia teve papel decisivo na elaboração da lei dos crimes hediondos. Entre 1989 e 1990, ocorreu ampla cobertura dos sequestros dos empresários Abílio Diniz e Roberto Medina com a difusão de um clima de insegurança e pânico, gerando forte pressão sobre os parlamentares que acabaram aprovando a toque de caixa a lei sem definir o que seriam crimes hediondos, mas apenas conferiram esse etiquetamento a crimes já tipificados (Zaffaroni; Pierangeli, 2009).

A grande mídia promoveu a dramatização da violência e sua politização, tendo, geralmente como vítimas pessoas brancas e detentoras de capital, produzindo um populismo criminológico, segundo o qual uma maior repressão tornaria a sociedade menos insegura (Batista, 2011).

¹⁸ O art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 8.072/1990, que previa o cumprimento da pena integralmente em regime fechado, somente foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal dezesseis anos depois no julgamento do HC 82.959-SP, em razão da violação do princípio constitucional da individualização da pena. Posteriormente, o Congresso Nacional editou a Lei Federal nº 11.464/2007, prevendo a fração de 2/5 e de 3/5, respectivamente, para o condenado primário e reincidente pela prática de crime hediondo.

¹⁹ Antigamente, o sentenciado primário e reincidente precisava cumprir, respectivamente 1/3 e 1/2 da pena. Com a lei dos crimes hediondos, o patamar para acesso ao livramento condicional passou a ser de 2/3, sendo vedada a sua concessão para reincidentes específicos.

Esse movimento de difusão do medo e ondas de pânico amplificadas pela mídia continua até hoje, contribuindo para a construção de uma subjetividade punitiva no meio social, levando a população a defender o endurecimento da política criminal e da atuação policial na repressão ao crime (Pedrinha, 2011).

Esse processo acabou se repetindo várias vezes, gerando a adição de mais tipos penais na lei dos crimes hediondos, podendo ser citada a Lei nº 8.930/1994²⁰ e a Lei nº 9.695/1998²¹.

O país aderiu assim aos postulados da criminologia atuarial ou nova criminologia, objeto de comentários no tópico anterior, para quem a redução da criminalidade e do quantitativo de presos seria alcançada pela neutralização dos indivíduos de maior risco.

Pesquisa desenvolvida pelo Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a prevenção do delito e tratamento, ILANUD, tendo como base dados obtidos nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio de Janeiro no período de 1984 a 2003 mostra que a edição da lei dos crimes hediondos não reduziu as estatísticas criminais na maioria dos delitos, tendo ocorrido aumento em relação ao período anterior à vigência da lei. Por outro lado, produziu-se elevação sensível do encarceramento em todo o país (Figueiredo, 2005).

Desse modo, o Brasil, enquanto país em desenvolvimento periférico, acompanhou movimento iniciado na década de 70 nos Estados Unidos com o abandono das ideologias re (ressocialização, reabilitação, reinserção, reeducação), como são chamadas por Zaffaroni, passando a se focar na função da prevenção especial negativa da pena, consistente na neutralização da pessoa presa (Zaffaroni et al., 2003).

Entre 2003 e 2006, dos 646 projetos de lei apresentados por deputados e senadores no Congresso Nacional, apenas 20 buscavam a descriminalização ou redução da pena, mostrando a forte tendência na criação de novos tipos penais, aumentos de pena e inserção de novas condutas na lei dos crimes hediondos.

²⁰ Colocação do homicídio qualificado na lei dos crimes hediondos, em razão do assassinato da atriz Daniela Perez.

²¹ Tornou hediondos os crimes de falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais por conta do escândalo da pílula de farinha que ocasionou casos de gravidez não planejadas.

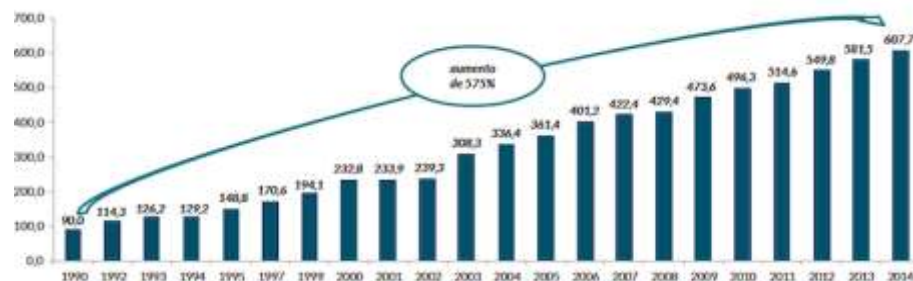
Curiosamente, apenas dois projetos de lei tratavam dos crimes contra o colarinho branco, mostrando a seletividade da criminalização primária contra os grupos sociais desfavorecidos (Frade, 2007).

Produziu-se assim um direito penal simbólico em que os políticos buscavam dar uma satisfação para a população de que estavam fazendo alguma coisa, não sendo adotadas quaisquer políticas públicas com medidas para reduzir a insegurança social gerada por uma desigualdade social cada vez maior (Zaffaroni; Pierangeli, 2009).

Dada a seletividade estrutural do sistema penal, que não consegue exercer o seu poder repressivo sobre todas as condutas ilícitas, o foco das agências oficiais acabou se voltando para os grupos sociais mais vulneráveis a se encaixar no estereótipo de criminoso (Zaffaroni, 1991).

Entre 1990 e 2014, a quantidade de pessoas presas no Brasil saltou de 90 mil para 607 mil, configurando um crescimento de 575%, conforme gráfico abaixo²²:

Gráfico 4 – População prisional no Brasil (1990-2014)

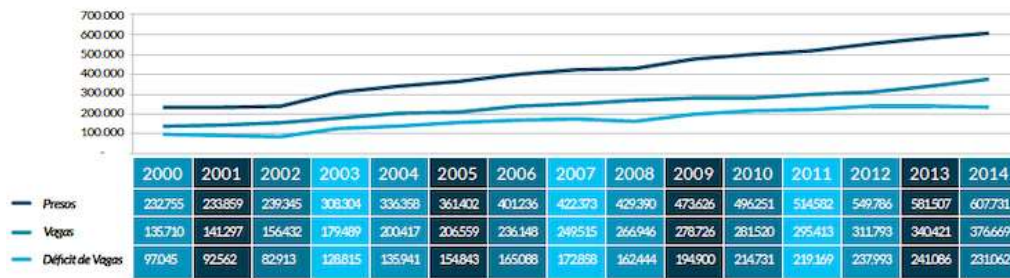


Fonte: Infopen (2014).

Enquanto isso, o déficit de vagas aumentou sensivelmente de 2000 até 2014, pulando de 97.045 para 231.062, agravando o crônico problema da superlotação carcerária.

²² Dados mais atualizados sobre a quantidade de pessoas presas no Brasil podem ser encontrados no Gráfico 21 – População prisional no Brasil (2014-2022).

Gráfico 5 – Déficit de vagas no sistema prisional brasileiro (2000-2014)



Fonte: Infopen (2014).

Entre 1995 e 2010, o Brasil teve uma impressionante elevação da taxa de encarceramento de 136%, sendo superado no mundo apenas pela Indonésia (145%) (Brasil, 2014).

Esses dados mostram que a política pública de governar através do crime²³ se difundiu do epicentro do encarceramento em massa, Estados Unidos, para outros países, como Brasil e África do Sul, Índia e China com a politização da criminalidade e o conseqüente recrudescimento penal (Simon; Giane, 2018).

Antes de prosseguir, é necessário esclarecer que o Brasil não seguiu o modelo de Estado Penal surgido nos Estados Unidos que é marcado pela contração das políticas sociais e expansão do aparato criminal e penitenciário. Entre 2003 e 2016, houve o crescimento de investimento nacional em políticas sociais voltadas aos segmentos socialmente excluídos.

Com o programa bolsa família, conseguiu-se reduzir o nível de pobreza extrema de 7,58% em 2004 para 4,03% da população brasileira em 2013 (IPEA, 2015). Entretanto, com a crise econômica entre 2014 e 2016, mesmo com a manutenção de programas assistenciais, a extrema pobreza voltou a aumentar, atingindo 6,6% em 2019. Com o estabelecimento do auxílio emergencial durante a pandemia causada pela Covid-19, a taxa de pobreza foi reduzida em 2020 para o patamar de 5,5% (IPEA, 2022).

Diferentemente da realidade dos países desenvolvidos, historicamente, os cárceres brasileiros sempre foram marcados pela precariedade estrutural com a execução das penas em condições desumanas ou degradantes e ausência de políticas de reabilitação por meio do trabalho e da educação, configurando o modelo

²³ Expressão cunhada pelo professor Jonathan Simon que foi objeto de explanação no tópico I.1 deste trabalho.

de prisão/depósito. A semelhança do Brasil com os países centrais reside no aspecto quantitativo, qual seja, na ocorrência do fenômeno do encarceramento em massa (Dal Santo, 2019).

Um fator que contribuiu sensivelmente para a elevação do encarceramento no Brasil foi a aprovação da Lei Federal nº 11.343/2006, que inovou ao prever a despenalização da posse de substância entorpecente para o consumo próprio²⁴, porém acabou provocando um aumento avassalador da quantidade de prisões por posse de drogas.

De fato, de 2005 a 2012, o número de pessoas presas pela lei de drogas aumentou de 32.880 para 138.198, representando um crescimento de 320%. No mesmo período, a quantidade de pessoas reclusas em geral foi elevada em 73%. (Rosa; Ribeiro Júnior; Lemos, 2016).

Pesquisa realizada em 730 sentenças penais condenatórias no Rio de Janeiro e Distrito Federal apontou que maioria das pessoas foram detidas sozinhas com pequena quantidade de substância em flagrante, ou seja, sem prévia investigação da polícia judiciária (Boiteaux, 2009).

A nova lei de drogas é bastante criticada por atecnia legislativa, pois o tipo penal principal do tráfico de entorpecentes previsto no art. 33 possui 18 verbos que caracterizam o delito, como as condutas de trazer consigo, guardar e transportar, independentemente da comprovação do dolo de comercializar os itens proibidos (Carvalho, 2016).

É apontado que a nova lei de drogas conferiu ampla discricionariedade ao juiz para a distinção entre usuários e traficantes (Carvalho, 2016), o que acabou gerando o efeito inverso ao pretendido pelo legislador, consistente no aumento do aprisionamento de pessoas com pequenas quantidades de substância entorpecente.

Na quase totalidade dos autos de prisão em flagrante, os policiais são as únicas testemunhas, cujos sucintos relatos costumam ser a única prova no processo penal. A distinção entre usuário e traficante é operada pelos policiais de rua, cuja palavra costuma ser convalidada pela atuação do delegado, promotor de justiça e juiz.

Na prática, os policiais de rua assumem as funções de delegado, promotor e juiz, quando se trata de prisões por posse de substância entorpecente, transformando o Judiciário em uma máquina de condenações (Valois, 2017).

²⁴ Sob a égide da Lei nº 6.368/1976, a posse de substância entorpecente para o consumo era punida com prisão de 6 meses a 2 anos.

Pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo a partir do análise e acompanhamento de 667 autos de prisão em flagrante no período de novembro de 2010 a janeiro de 2011 mostrou que, em 47% das ocorrências, a pessoa não estava portando droga consigo e, em 62% delas, houve a apreensão de no máximo 100 gramas de substância entorpecente. Apesar disso, em 91% dos casos, houve prolação de sentença penal condenatória (Jesus, 2011).

Outro fator que influenciou o encarceramento em massa no Brasil foi o racismo estrutural do sistema penal. Diversamente dos Estados Unidos e África do Sul em que foram praticadas políticas abertamente segregacionistas, aqui, difundiu-se a ideia de democracia racial, deslocando o racismo para o âmbito privado. Aponta-se que a criminalização de práticas discriminatórias constituiu blindagem institucional para manter imaculada essa tese, renovando-se a concepção de que eventual racismo é manifestado por meio de atos isolados no domínio privado. É sintomático que a primeira condenação pelo crime de racismo previsto pela Constituição de 1988 e tipificado pela Lei Federal nº 7.716/1989 somente tenha se consolidado em 2003 após o julgamento do HC 82.424-RS pelo Supremo Tribunal Federal, envolvendo ofensas aos judeus (Flauzina, 2006).

O policiamento mais intenso desenvolvido nas periferias das grandes cidades brasileiras também contribui para um maior aprisionamento dos negros residentes em sua maioria nesses espaços, sendo tal processo chancelado pelas agências judiciais, cujos membros são recrutados geralmente das classes média e alta, não guardando qualquer relação de identificação com os aprisionados. O estereótipo do negro como criminoso é reforçado cotidianamente pela mídia de massa, veiculando-o como autor natural de crimes violentos e cruéis (Flauzina, 2006).

Verifica-se que, de forma semelhante ao sucedido nos Estados Unidos com o gueto e a prisão, que foi objeto de abordagem no item 1.2, no Brasil, ocorreu uma relação de continuidade entre a favela e o cárcere. A este respeito, foi paradigmática o caso de Rafael Braga, catador de latinhas e ex-morador de rua, que, apesar de não ter participado dos protestos de junho de 2013, foi preso e condenado pela posse de duas garrafas de desinfetantes sem potencialidade explosiva atestada por perícia, mas que tinha o estereótipo preferencial do sistema penal por ser negro, jovem e pobre (Tancredo; Pedrinha; Souza, 2008).

O racismo estrutural veiculado pela seletividade do sistema penal brasileiro é indissociável do longo passado escravocrata do último país ocidental a abolir a

escravidão, havendo um encadeamento entre a senzala, a favela e o cárcere, o que reforça a exclusão social da população negra (Yarochevsky; Nascimento, 2008).

Esse endurecimento penal aliado às péssimas condições do sistema prisional brasileiro em que se multiplicam problemas, como superlotação, desassistência médica, material, tortura, abusos sexuais, alimentação deficiente, consumo de drogas, corrupção de agentes penitenciários, torna a prisão criminógena (Bitencourt, 2012).

Consequentemente, a prisão acaba tendo uma eficácia invertida. Ao invés de reduzir a criminalidade, promove a inserção de pessoas presas em carreiras criminosas, organizando a delinquência (Santos, 2006).

Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, não houve a criação no país de um complexo industrial prisional devido à precariedade física e operacional da grande maioria das unidades prisionais brasileiras. Segundo pesquisa sobre os custos do crime da violência patrocinada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre 2010 e 2014, o Brasil gastou em média 0,06% do PIB com a administração de prisões, enquanto, nos Estados Unidos, esse percentual foi de 0,5% do PIB.²⁵

No Brasil, a penalidade neoliberal produziu impactos mais devastadores do que os ocorridos nos países desenvolvidos devido às suas profundas desigualdades sociais, maior prevalência do crime violento e altíssima letalidade policial, sendo indispensável ressaltar que o país sequer chegou a vivenciar as vantagens do Estado do bem-estar social.

O cenário das prisões brasileiras é de muita precariedade estrutural, violação de direitos básicos e de violência, assemelhando-se a verdadeiros campos de concentração em que os presos são tratados como um rejeito social que necessita ser neutralizado pelo maior tempo possível (Wacquant, 2003).

Na realidade cotidiana, muitos presos vêm a óbito, principalmente, em virtude do contágio de doenças infectocontagiosas e da violência intramuros. No ano de 2021²⁶, foram registradas 155 mortes para cada 100.000 presos, superando em sete vezes o índice de homicídios do país que foi de 22 pessoas mortas a cada 100.000 habitantes que é uma das maiores taxas de homicídio no mundo (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022).

²⁵ Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2017, p. 42.

²⁶ Em 2021, 1.276 morreram nas prisões no Brasil.

Nesse cenário de exceção, o preso perde a sua condição humana, passando a ser *homo sacer*, vida matável, sendo aquele que pode ter sua vida ceifada sem que se configure homicídio. Esse conceito é oriundo do Direito Romano, sendo trazido por Agamben para explicar a natureza jurídica dos judeus nos campos de concentração, dos acusados de terrorismo na prisão de Guantánamo, entre outros. As condições carcerárias retiram a cada dia o que resta de dignidade dos presos, transformando-os em *homo sacer* e evoluindo em muitos casos para um grau máximo, consistente na perda da vida (SOUZA, 2018).

As violações massivas e sistemáticas dos direitos fundamentais das pessoas presas levaram o Supremo Tribunal Federal a reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro em sede da ADPF 347, quando do exame de medidas cautelares em 2015.²⁷

Neste capítulo, verificou-se a estreita relação existente entre a ascensão do neoliberalismo no pós-fordismo, o dismantelamento do Estado de bem-estar social e a ascensão do Estado Penal, tendo como resultado o encarceramento em massa.

Utilizando a criminologia crítica como chave interpretativa, ficou clara a passagem do paradigma prisão/tratamento para prisão/depósito com o aprisionamento de grupos sociais inteiros constituídos de jovens e negros das periferias dos centros urbanos. Constatou-se ainda a existência de uma relação de funcionalidade entre o modelo econômico neoliberal, o racismo e o cárcere para onde são enviados em sua grande maioria pessoas negras não assimiladas na sociedade de consumo, para fins de sua neutralização pelo maior tempo possível.

²⁷ Esse assunto vai ser objeto de explanação no capítulo 3.

2 ENCARCERAMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO

Após detida reflexão sobre o processo de encarceramento em massa nos Estados Unidos a partir de meados de 1970 e no Brasil a contar de 1990, passa-se a tratar sobre o encarceramento no Estado do Maranhão, cujo recrudescimento se iniciou bem mais tarde em 2014.

No Departamento Penitenciário Nacional, hoje chamado de Secretaria Nacional de Políticas Penais, dados de janeiro a junho de 2022, mostram que o Maranhão tinha 12.176 pessoas privadas de liberdade, sendo o 15º estado com a maior quantidade de presos no Brasil (Brasil, 2021).

Antes de prosseguir, convém fazer uma breve retrospectiva sobre a história do cárcere no Maranhão para se entender como se chegou ao estado atual do aprisionamento em terras maranhenses.

Vai ser abordado como se deu o fenômeno do aprisionamento no Estado do Maranhão localizado na periferia do país, ou seja, muitas vezes esquecido do debate nacional sobre o cárcere, sendo colocado em um campo de invisibilidade ou além do outro lado da linha para usar uma expressão de Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2009).

2.1 História do cárcere no Maranhão

O processo de colonização no Brasil se inicia em 1530 com o estabelecimento de capitânicas hereditárias mediante a qual os donatários receberam largas extensões de terra na condição de possuidores, exercendo o monopólio da justiça, a atribuição de doar sesmarias, a formação de milícias formadas por colonos, a arrecadação de tributos nas atividades econômicas, em especial na extração do pau-brasil e produção de açúcar, dentre outras funções. As capitânicas mais prósperas foram as de São Vicente e de Pernambuco (Fausto, 2006).

Entre 1530 e os primeiros anos do século XVII, os portugueses empreenderam por meio de donatários e dos jesuítas várias tentativas frustradas de colonizar o Maranhão.

Na época, piratas franceses já frequentavam o litoral maranhense. Em 26 de julho de 1612, após obter autorização da rainha regente da França Maria de Médici,

Daniel de La Touche, Senhor de Laravardière e sua frota chegaram a Upaon-Açu, como era conhecida a Ilha de São Luís pelos indígenas.

No local, os franceses erguem um forte de pau-a-pique que recebe o nome de Forte de Saint Louis em homenagem a Luís XIII, poucas choupanas e um armazém para o depósito das cargas dos navios. A ocupação francesa de terras maranhenses teve uma curta duração, conforme será visto adiante (Lacroix, 2008).

Depois de ter atuado com sucesso em 1597 como capitão-mor na conquista da região hoje conhecida como o Estado do Rio Grande do Norte, Jerônimo de Albuquerque²⁸, português nascido no Brasil, foi indicado em 1614 como capitão comandante da missão para a tomada do Maranhão. Como capitão auxiliar, foi nomeado Diogo de Campos Moreno, um oficial português.

Após a reunião de milícias formadas por colonos e indígenas em Pernambuco, a missão se dirige ao Ceará onde há a arregimentação de mais pessoas e se obtém o apoio de Martim Soares, capitão do Ceará. Uma frota constituída por oito caravelões parte para o litoral do Maranhão, tendo se estabelecido em local conhecido como Guaxenduba onde é estabelecido o Forte de Santa Maria. Lá, em 19 de outubro de 1614, portugueses e indígenas liderados por Jerônimo de Albuquerque vencem batalha contra indígenas e franceses mais equipados e em maior número liderados por Daniel de La Touche, Senhor de Laravardière.

Em 27 de novembro de 1614, ocorreu a assinatura de armistício entre Daniel de La Touche e Jerônimo de Albuquerque que incluiu o sobrenome Maranhão²⁹ no documento. Contudo, esse acordo de paz não foi reconhecido pelo rei Felipe que, na época, governava Portugal e Espanha na conhecida União Ibérica. Em 1615, uma guarnição liderada pelo general de guerra Alexandre de Moura realizou a expulsão definitiva dos franceses e a prisão de Daniel de La Touche que foi transferido para Pernambuco e, depois, para Lisboa onde ficaria preso durante treze anos na Torre de Belém.

²⁸ Jerônimo de Albuquerque nasceu em 1548 em Olinda, sendo filho de Jerônimo de Albuquerque e de princesa Muira Ubi, filha do chefe indígena Arcoverde. Após o casamento, a indígena passou a se chamar Maria do Espírito Santo Arcoverde. Jerônimo aprendeu a língua tupi, os costumes nativos com o avô materno, que, posteriormente, lhe foram muito úteis durante a conquista de terras para os portugueses.

²⁹ Existe muita controvérsia sobre a origem do termo Maranhão. Comumente, atribui-se a expressão à criação dos espanhóis que designavam de Marañon a zona de transição entre as terras de Portugal e da Espanha. Hoje, sabe-se que Marañon é o principal afluente do Rio Amazonas, surgindo nos andes peruanos. A Amazônia peruana é chamada de Marañon. Conferir em: Fernandes, Rosberg. Diogo de Campos Moreno: o conquistador do Maranhão (1603-1615). Lisboa: Lisbon International Press, 2020, p. 11-13.

Jerônimo de Albuquerque Maranhão recebeu o título de capitão-mor da conquista do Maranhão, tendo governado a capitania por dois anos. Como unidade administrativa, a Província do Maranhão somente veio a ser criada em 13 de junho de 1621 (Lacroix, 2006).

Na primeira fase de colonização da Província do Maranhão, a escravidão indígena predominou, para fins de exploração de madeira e de couro. A ocupação do território ocorria lentamente com incipiente atividade de engenho e agropecuária a margens de rios importantes, como Itapecuru, Munim e Mearim. A produção agrícola era voltada apenas para a subsistência dos colonos (Faria, 2001).

Sob o influxo da política econômica de Marquês de Pombal, em 1755, foi criada a Companhia do Comércio Grão Pará e Maranhão, inserindo a região no lucrativo comércio do tráfico negreiro e da exportação de monocultura (algodão, açúcar e arroz), provocando um crescimento econômico mais acelerado da província (Costa, 2018).

No começo do século XIX, especificamente em 1838, houve a realização de um censo demográfico, revelando que 51,6% da população da Província do Maranhão era constituída de escravizados, mostrando a importância da escravidão para a sustentação das atividades econômicas empreendidas (Miranda, 1841).

Tanto em São Luís, como no restante do território maranhense, havia um aparato policial³⁰ destinado a exercer vigilância intensa da população negra. Qualquer escravizado que fosse encontrado a noite pelas forças policiais era conduzido à prisão. Como os escravizados constituíam a maioria das pessoas da província, havia muito receio de motins e revoltas por parte das elites (Santos, 2015).

Neste período, não se pode deixar de assinalar a presença de um pelourinho em São Luís entregue em 1812, por ocasião da instalação do Tribunal da Relação do Maranhão (Marques, 1868). O pelourinho era instalado nas vilas fundadas no período colonial, representando a autoridade da monarquia portuguesa. O local era destinado a aplicação de penas a autores de delitos, tendo se notabilizado pelas punições públicas de escravizados por infrações às Ordenações Filipinas ou aos Códigos de Posturas Municipais (Andrade, 2022).

³⁰ Na capital da província, esse papel era desempenhado pelos Corpos da Guarda Policial Permanente, tendo funcionado de 1832 até 1836, quando foram substituídos pelo Corpo de Polícia da Província do Maranhão. No interior, essa função era exercida pelo Corpo de Polícia do Maranhão.

O pelourinho de São Luís foi destruído em 1889 após a abolição da escravidão. Na cidade de Alcântara, permanece até hoje o pelourinho erguido em 1648 e restaurado em 1948 (Andrade, 2022).

Antes de prosseguir, transcreve-se soneto escrito pelo poeta maranhense Manuel Odorico Mendes ao presenciar açoites desferidos contra um escravizado no pelourinho, quando ele tinha apenas 13 anos de idade:

Despido em praça publica, amarrado,
 Jaz o mísero escravo delinquente-:
 Negro gigante de animo inclemente
 Na mão tem o azorrague levantado.
 A rir em torno, um bando encarniçado
 Ao verdugo promete um bom presente,
 Se com braço mais duro ao padecente
 Rasgando for o corpo ensanguentado.
 Homens, não vos assiste a menor pena
 Dos sentidos sem; ais, d'angustia sua?
 Rides, perversos, d'esta horrivel scena ! ...
 A sua obrigação, oh gente crua,
 Faz o recto juiz quando condemna;
 Tu, deplorando o réu, cumpres a tua.
 (Leal, 1873, p. 9).

Na Província do Maranhão, a primeira cadeia pública foi inaugurada no bairro dos Remédios em São Luís, sendo regulamentada por ato normativo expedido pelo Desembargador Manuel Cerqueira Pinto em 31 de outubro de 1846. Mais tarde, o local passou a ser conhecido como presídio São João (SINDSPEM-MA, 1946).

Consultando edições do jornal O Conciliador do Maranhão³¹, verifica-se que, em 1822, já existia a cadeia pública de São Luís, sendo comum a veiculação de notícia acerca da prisão de escravizados fugitivos.³²

Em outro periódico, encontra-se a publicação de um artigo, criticando o uso da cadeia pública como um depósito de escravizado, sob o fundamento de que a custódia deles de forma amontoadá no local era uma barbaridade por causar prejuízos aos seus donos.³³

³¹ O jornal Conciliador do Maranhão foi fundado em 15 de abril de 1821 pelo Governador à época, Marechal português Bernardo da Silveira Pinto da Fonseca, sendo considerado o jornal mais antigo da Província do Maranhão.

³² Notícias de captura de escravizados fugitivos. O Conciliador do Maranhão, São Luís, edições 112 e 124, 1822.

³³ Artigo sobre crítica ao uso da cadeia como depósito de escravizados. Farol Maranhense, São Luís, edição 289, 1831.

Em uma edição do jornal O Conciliador do Maranhão, encontra-se uma lista nominal de 84 (oitenta e quatro) pessoas sentenciadas pela Ouvidoria Geral do Crime da Relação da Cidade de São Luís no ano de 1822. Da listagem, há menção a três réus absolvidos pelo crime de furto e um pelo delito de rapto. Dos condenados por crimes variados, como homicídio, uso de arma proibida e furto, há aplicação de penas de trabalhos forçados em galés por prazo fixo ou perpétuo, de morte por enforcamento e de degredo para colônia distante, no caso Cabo Verde.

Chama a atenção que apenas os escravizados foram condenados ao enforcamento pelo crime de homicídio. Homens livres considerados culpados pelo mesmo crime foram apenados com trabalho forçado em galés ou com a pena de degredo.³⁴

Durante o Império, prevaleceu essa contradição sobre o status jurídico do escravizado considerado coisa privada de todos os direitos perante a lei civil, mas qualificado como sujeito diante da lei penal. Os escravizados recebiam punições mais severas que os homens livres pela prática dos mesmos crimes. Apesar de a Constituição de 1824 ter banido a pena de açoites e a marca a ferro quente, essas penalidades continuavam a ser aplicadas aos escravizados com base em previsão do artigo 60 do Código Criminal de 1830 (Malheiro, 1866).

O Código de Processo Criminal após a reforma de 1841 no seu artigo 89 proibia a denúncia de senhores pelos escravizados, impedindo-lhes inclusive de servir como testemunhas em processos judiciais ressalvado na condição de informantes.

A severidade da legislação penal da época para com os delitos praticados pelos escravizados, cujos alvos via de regra eram os senhores devido às rotineiras violências e injustiças sofridas tinham o nítido objetivo de preservar o regime escravocrata (Porto, 2000).

Consultando a edição de 7 de maio de 1866 do jornal Publicador Maranhense, encontra-se relatório sobre as condições das cadeias apresentado pelo Presidente da Província do Maranhão³⁵ na abertura dos trabalhos da Assembleia Legislativa Provincial.

Na época, a cadeia pública de São Luís tinha dois raios com capacidade para acomodar 147 presos, mas havia 231 internos. Havia ainda referência à existência de

³⁴ Lista de réus sentenciados em 1822 em São Luís. O Conciliador do Maranhão, São Luís, edição 160, 1823.

³⁵ Na época, os Presidentes das Províncias eram nomeados pelo Imperador do Brasil.

cadeias públicas em Alcântara, Guimarães, Icatu, Itapecuru Mirim, Mearim³⁶, Paço do Lumiar, Rosário, Tutóia e Viana.

Em outras vilas do interior, como Carolina, Coroatá e Barra do Corda, existiam prédios alugados de particulares que eram usados para a custódia dos presos.

Pela importância histórica e atualidade do problema carcerário nos dias de hoje, é relevante transcrever parte do relatório apresentado pelo Presidente da Província do Maranhão na abertura dos trabalhos da Assembleia Legislativa Provincial em 1866:

É deplorável o estado das cadeias. Servem de prisão em algumas localidades prédios pertencentes à província, em outras – casas particulares alugadas para aquelle fim. Nenhuma dellas offerece as precisas condições de segurança e aceio; são, pela maior parte, edifícios acanhadíssimos, inteiramente arruinados e sem as acomodações indispensaveis a segurança e classificação dos presos tão recommendadas pelas leis. (...)

No estado em que achão, são as cadeias da província, antes escolas de vícios e immoralidades do que lugares de expiação de culpa e correição dos delinquentes. (Pereira, 1866, p. 104).

Vê-se assim que não são de hoje as reclamações sobre os problemas estruturais do cárcere que contribuem para a dessocialização em vez da recuperação das pessoas presas.

A partir do início do XX, passou-se a debater sobre a criação de uma penitenciária agrícola no Maranhão. Com efeito, em relatório do governo do Estado sobre o saneamento das cidades, foi mencionada a necessidade de criação de uma penitenciária agrícola destinada a custodiar todos os sentenciados que passariam a trabalhar no campo, o que ajudaria na sua regeneração e lhes daria um ofício após o cumprimento da pena (Brasil, 1902). É citado como exemplo positivo a Casa de Correção de Berlim que empregaria cerca de 1.000 homens na exploração de campos de irrigação.

As obras para a construção da Penitenciária Agrícola em Alcântara contaram a participação dos presos.³⁷ Em 1948, ocorreu a sua inauguração pelo Governador Sebastião Archer da Silva, tendo sido feita a transferência de todos os presos de São Luís (SINDSPEM-MA, 1948).

³⁶ Atualmente, é o Município de Vitória do Mearim.

³⁷ Notícia sobre a construção da Penitenciária Agrícola em Alcântara. Diário de São Luiz, São Luís, edição 863, 1947.

Contudo, entre os anos de 1953 e 1959, pelo menos 17 fugas de presos foram registradas na Penitenciária Agrícola. Com o passar do tempo, a população passou a questionar a presença do presídio que estaria gerando muita insegurança no local com as fugas constantes de internos.³⁸

Em virtude disso, em 12 de dezembro de 1965, o Governador Newton Belo fez a entrega da Penitenciária Agrícola de Pedrinhas³⁹, então com capacidade para custodiar 120 presos.

Entre 1966 e 1970, o Estado do Maranhão foi governado por José Sarney, tendo a Penitenciária de Pedrinhas passado por reformas para a sua modernização, visto que funcionava de forma improvisada.

Na década de 1970, ocorreu a construção da Casa de Detenção nas proximidades da Penitenciária de Pedrinhas. Até 1989, o Estado do Maranhão somente possuía duas unidades prisionais.

Na década de 1990, quando o Estado foi administrado pela Governadora Roseana Sarney de 1994 a 2002, houve a expansão do sistema prisional com a entrega da Central de Custódia de Presos de Justiça de Pedrinhas, do Presídio São Luís I, do Presídio São Luís II, do Centro de Detenção Provisória e do Centro de Observação Criminológica e Triagem, UPR do Anil e UPR do Olho D'água, todos localizados na capital.

Neste período, muitos presos custodiados em Delegacias de polícia em municípios do Interior do Estado foram transferidos para a capital. Assim, na década de 1990, todas as unidades prisionais continuavam concentradas em São Luís apesar da existência de 217 municípios no Estado.

Entre 2000 e 2009, iniciou-se um tímido movimento de interiorização das unidades prisionais com a construção de estabelecimentos penais em Balsas, Imperatriz, Pedreiras e Timon, cidades com maior desenvolvimento socioeconômico (Baima; Nobre, 2021).

Na época, a centralização do sistema prisional em São Luís tornou os presos do interior lá custodiados sem qualquer apoio familiar em alvos de maus tratos pelos internos da capital, gerando um clima de forte rivalidade. Como consequência, os detentos do interior passaram a se organizar para fazer frente aos internos da capital.

³⁸ Notícia sobre fugas de detentos da Penitenciária de Alcântara. Pacotilha, São Luís, edição 68, 1954.

³⁹ A penitenciária de pedrinhas funciona até os dias de hoje, tendo passado por algumas reformas.

Essas hostilidades entre presos da capital e do interior foram crescendo com o passar do tempo, culminando em muitas brigas, tumultos e mortes ocorridas a partir de 2006 nos presídios de São Luís (Mendes, 2017).

Em 2007, ao completar 100 dias de gestão, o governo Jackson Lago⁴⁰ divulgou um plano de metas, prevendo a construção da Penitenciária Feminina em São Luís, de um presídio no Município de Pinheiro, a adaptação da Delegacia de Polícia de Vargem Grande para um Centro de Ressocialização de apenados e a ampliação do Presídio São Luís⁴¹.

Em 29 de fevereiro de 2008, representantes da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados sobre o sistema carcerário visitaram o Complexo Penitenciário de Pedrinhas, tendo sido constatada grave superlotação e violações de direitos básicos dos presos, conforme trechos abaixo do relatório.

Existem no Estado 5.258 presos para apenas 1.716 vagas. Havia um déficit de 3.542 lugares, com uma superlotação de mais de 100%.”

[...]

PENITENCIÁRIA DE PEDRINHAS

Em Pedrinhas os parlamentares foram recebidos pelo Diretor, Dr. HAMILTON LOUZEIRO, e o Juiz da Vara de Execuções Penais, Dr.

JAMIL AGUIAR DA SILVA.

A superlotação é de quase 100%: são 692 presos para apenas 350 vagas. Poucos estudam e apenas 72 trabalham. A arquitetura é antiga e inadequada e o prédio é velho, sem manutenção. As paredes são sujas, os corredores escuros e há lixo em abundância.

Doentes presos com HIV e tuberculose em celas coletivas revelam ausência de assistência médica.

Vários internos apresentaram marcas de espancamentos, denunciando práticas constantes de tortura. Uma reclamação geral foi a de penas cumpridas e excesso de prazo na concessão de benefícios.

Apenas 10 agentes penitenciários no plantão guardam a população carcerária. Cada agente tem sob sua responsabilidade 69 presos.

CASA DE DETENÇÃO MASCULINA (SEJUC)

A CPI foi acompanhada pelo Diretor Carlos James.

Esta unidade prisional tem 890 presos para apenas 340 vagas. A superlotação é de quase 200%. Prédio antigo, falta manutenção, mofo espalhado pelas paredes, sujeira... A falta de água é constante. Nas celas “entupidas” dezenas de presos se amontoam e para dormir fazem “degraus” de redes sujas.

Denunciam maus-tratos, falta de assistência educacional, médica e de trabalho. Falta decência por parte do Estado.

Disseram que a comida é péssima e chega estragada e que Promotores, Defensores e Juízes são “figurinhas carimbadas que a gente nunca

⁴⁰ As metas na seara prisional não foram cumpridas, visto que o Governador Jackson Lago acabou tendo o mandato cassado em 16 de abril de 2009 pelo Tribunal Superior Eleitoral. Por exemplo, a Unidade Prisional Feminina de São Luís somente veio a ser inaugurada no de 2011.

⁴¹ Plano de metas do Governo Jackson Lago. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2007/04/13/governador-do-maranhao-jackson-lago-pdt-lanca-plano-de-metas-do-governo-para-2007/>. Acesso em: 10 fev. 2022;

encontra”.
artesanato e ninguém estuda.
Não há trabalho remunerado. Alguns presos produzem artesanato e ninguém estuda.
Em cada plantão trabalham 04 agentes penitenciários. (BRASIL, 2009, p. 133-135).

Em março de 2009, após decisão do Tribunal Superior Eleitoral, que cassou o mandato do Governador Jackson Lago por abuso do poder político e econômico, Roseana Sarney reassumiu o governo do Maranhão, sendo reeleita em primeiro turno em outubro de 2010.

Em novembro de 2010, aconteceu a primeira grande rebelião no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, resultando na morte de 18 presos, dos quais seis foram decapitados. Em fevereiro de 2011, na Delegacia de Pinheiro, após um motim, 6 presos vieram a óbito, tendo três deles sido decapitados.

Como resposta, houve a criação da Secretaria de Estado da Justiça e da Administração Penitenciária por meio da Lei Estadual nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011. Com isso, após um período de 63 anos desde a inauguração da primeira penitenciária no Estado do Maranhão, as unidades prisionais deixaram de ser geridas pela Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Entre os anos de 2012 e 2014, pelo menos 99 presos⁴² foram mortos em rebeliões ocorridas no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, gerando uma ampla cobertura na mídia nacional e internacional. Essas graves violações de direitos humanos, geraram a atuação do sistema americano de proteção dos direitos humanos, o que será objeto de explanação no item II.3.

A partir de 2010, no governo Roseana Sarney e, em seguida, a contar do ano de 2015 no Governo Flávio Dino, ocorreu um forte movimento de interiorização das unidades prisionais com a entrega de estabelecimentos penais em 28 municípios. Boa parte das unidades prisionais entregues eram antigas Delegacias de Polícia que passaram por reformas para se adequarem ao padrão de um estabelecimento penal. Em 2020, havia 48 unidades prisionais, sendo 34 delas situadas no Interior do Estado (Baima; Nobre, 2021).

Nos dias 22 e 23 de junho de 2015, Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados sobre o sistema carcerário efetuou nova visita ao Complexo

⁴² Dados obtidos junto à Secretaria de Estado da Administração Penitenciária.

Penitenciário de Pedrinhas, tendo sido constatado novamente cenário de grave supressão dos direitos das pessoas presas.

No Complexo Penitenciário de Pedrinhas, observou-se que as condições físicas do estabelecimento são precárias, com celas contendo mais detentos do que suportam. Muitos dos detentos reclamaram que nunca tinham participado de audiência em seu processo criminais, além de não terem acesso aos cuidados médicos adequados.

[...]

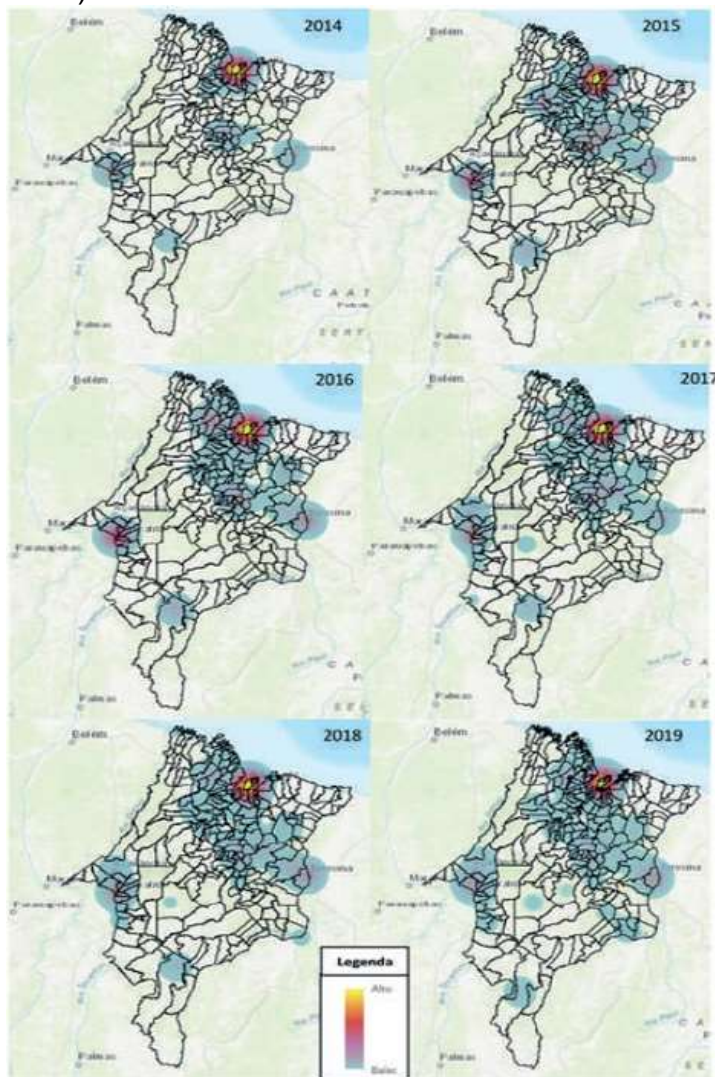
Ressalta-se, ainda, que não foram encontrados locais adequados para a promoção da ressocialização dos presos, contendo apenas local para prática desportiva e banho do sol. Por fim, como ponto positivo, havia internos trabalhando na pintura externa da unidade prisional. Entretanto, a princípio, não havia locais para estudo, nem locais para desenvolvimento laboral e aprendizado profissional.

No Centro de Detenção Provisória, foi constatado que as condições físicas do estabelecimento são deploráveis, os internos foram jogados em uma verdadeira masmorra. O local não apresenta as mínimas condições para a guarda de seres humanos. A umidade do local é alta, assim como a temperatura, não há ventilação adequada. (BRASIL, 2015, p. 115-116).

Relevante pontuar que a concentração de presos na capital não constituiu uma exclusividade do Maranhão, tendo ocorrido em outros estados brasileiros, havendo também a influência mais recente da migração de grupos criminosos do Sudeste para as regiões Norte e Nordeste do país (Masullo; Rocha; Melo, 2020).

A figura abaixo mostra nitidamente o processo de desconcentração da população privada de liberdade no Estado do Maranhão com a ampliação da custódia dos presos nos municípios do interior entre os anos de 2014 e 2019.

Figura 1 – Abrangência do sistema prisional no Estado do Maranhão (2014-2019)



Fonte: IMESC-MA⁴³

Em janeiro de 2019, pela primeira vez, a quantidade de presos custodiados nas cidades do interior (5.815) superou o número de detentos enclausurados na capital (5.326), tendo essa tendência se mantido até a atualidade⁴⁴. Isso mostra a superação da nociva concentração das pessoas presas em São Luís que chegou a centralizar toda a população carcerária do Maranhão até 1999.

Após essa digressão histórica sobre o cárcere no Maranhão, volta-se o olhar para o fenômeno do recrudescimento do encarceramento e sobre o perfil das pessoas privadas de liberdade em terras maranhenses.

⁴³ Ver: BRASIL. Boletim Criminal do Maranhão: sistema penitenciário. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: 2020, p. 2. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/porta/Post/view/boletim-criminal/373>. Acesso em: 27 abr. 2023.

⁴⁴ Dados foram obtidos junto à Secretaria de Administração Penitenciária.

2.2 Aprisionamento em massa e o perfil das pessoas privadas de liberdade no Maranhão

No Estado do Maranhão situado na periferia do Brasil, o encarceramento em massa aconteceu tardiamente. Entre 2003 e 2012, o quantitativo de pessoas presas se manteve estável no Maranhão, tendo, inclusive, ocorrido decréscimo na população carcerária em 2004, 2008, 2011 e 2012, quando feita a comparação com os anos antecedentes.

A contar do ano de 2013, passa a haver um crescimento na quantidade de presos, o que se acentua em 2014, atingindo o seu ápice em 2019, quando se atinge a marca de 12.346 internos, ou seja, a maior quantidade de detentos já registrada na história maranhense, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 6 – Comparativo do crescimento da população carcerária com a capacidade do sistema prisional no Estado do Maranhão (2003-2021)



Fonte: SEAP/MA

Entre 2014 e 2019, ocorreu um boom do encarceramento para usar uma expressão cunhada por Loïc Wacquant (2009), tendo o número de presos saltado de 6.730 para 12.346, representando um expressivo crescimento de 83%, isto é, a população prisional praticamente dobrou no intervalo de 5 anos.

A partir de 2020, durante a pandemia causada pela Covid-19, houve uma pequena queda de 6% na quantidade de pessoas presas, tendo o quantitativo de presos se estabilizado em 2021.

A ampliação da massa carcerária foi acompanhado pela forte elevação da taxa de encarceramento no Maranhão. Em 2014, havia 98,2 presos para cada 100.000 habitantes e, em 2019, atingiu-se o número de 175 presos para cada 100.000 habitantes, de acordo com quadro a seguir.

Gráfico 7 – Taxa de encarceramento no Estado do Maranhão (2014-2021)



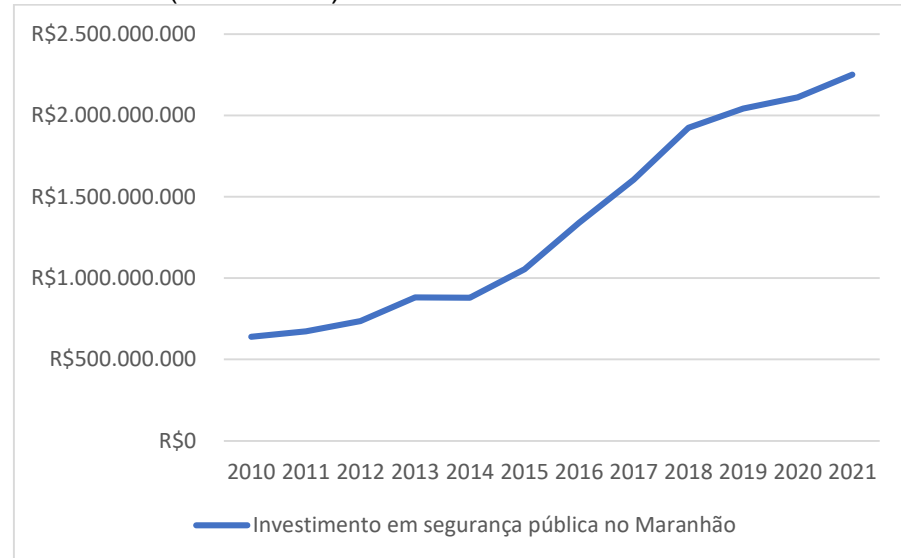
Fonte: SEAP-MA

Apesar da acentuada elevação da taxa de encarceramento maranhense de 2014 (98,2 presos para cada 100.000 habitantes) à 2019 (175 presos para cada 100.000 habitantes), é relevante mencionar que ainda se está abaixo da média de encarceramento nacional que, em 2014, era de 306,22 para cada 100.000 habitantes (Brasil, 2014) e, em 2019, era de 359 presos para cada 100.000 habitantes (Brasil, 2019).

Esse cenário da baixa taxa de encarceramento no Maranhão, principalmente em 2014, quando comparado com média nacional, é explicado em parte pelo baixo efetivo da Polícia Militar. Na pesquisa sobre o perfil dos estados e dos municípios brasileiros divulgado pelo IBGE em 2014 com dados do mês de dezembro de 2013, o Maranhão era o estado com pior efetivo do país, havendo um policial militar para cada 881 habitantes, quando a média brasileira era de um policial militar para cada 473 habitantes (Brasil, 2014).

Consultando as leis orçamentárias anuais do Estado do Maranhão no período de 2010 a 2021, verifica-se um investimento massivo em segurança pública a partir de 2014, pulando de R\$ 880 milhões para R\$ 2 bilhões no ano de 2019, representando um crescimento de mais de 220%, consoante gráfico abaixo.

Gráfico 8 – Investimento em segurança pública no Estado do Maranhão (2010-2021)



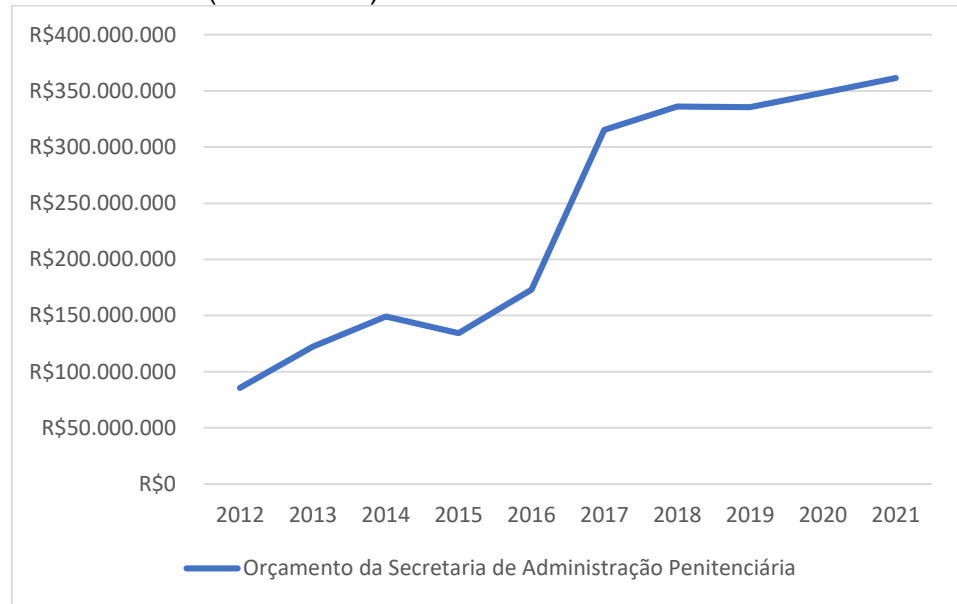
Fonte: Leis orçamentárias anuais (2021).

Esse substancial incremento do investimento na segurança pública culminou na aceleração do processo de aprisionamento.

Conforme foi mencionado no tópico anterior, durante muitos anos, a pasta da segurança pública foi responsável pela gestão do sistema penitenciário. Somente com a edição da Lei Estadual nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, ocorreu a criação de uma pasta autônoma para cuidar do sistema prisional.

Entre 2014 a 2019, o orçamento da Secretaria de Administração Penitenciária subiu de R\$ 149 milhões para R\$ 335,4 milhões, refletindo uma elevação de mais de 220%, consoante figura abaixo.

Gráfico 9 – Orçamento da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (2012-2021)



Fonte: Leis orçamentárias anuais (Brasil, 2021).

No mencionado intervalo temporal, houve uma intensa criação de vagas no sistema prisional, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Relação entre população carcerária e capacidade no sistema prisional maranhense (2003-2022)

ANO	POPULAÇÃO CARCERÁRIA	CAPACIDADE	DÉFICIT	TAXA DE OCUPAÇÃO
2003	4577	1176	3401	389,2%
2004	4155	1788	2367	232,4%
2005	5060	1966	3094	257,4%
2006	5586	2450	3136	228,0%
2007	5300	1716	3584	308,9%
2008	4615	2637	1978	175,0%
2009	5222	2733	2489	191,1%
2010	5517	3124	2393	176,6%
2011	5304	2591	2713	204,7%
2012	5263	2757	2506	190,9%
2013	5965	3995	1970	149,3%
2014	6730	4589	2141	146,7%
2015	8081	4782	3299	169,0%
2016	9242	5540	3702	166,8%
2017	10285	6187	4098	166,2%
2018	11359	8338	3021	136,2%
2019	12346	9288	3058	132,9%
2020	11595	9861	1734	117,6%
2021	11730	11015	715	106,5%
2022	11594	12457	-863	93,1%

Fonte: SEAP-MA⁴⁵

⁴⁵ É importante mencionar que os números não abarcam os presos em regime aberto com prisão domiciliar nem aqueles com monitoração eletrônica. Em 2021, havia 1.337 pessoas com monitoração eletrônica e 2.657 pessoas no regime aberto em prisão domiciliar. Os dados não incluem os presos custodiados em delegacias de polícia, sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública. Somente, a partir do mês de agosto de 2018, todas as pessoas presas passaram a estar custodiadas em unidades prisionais geridas pela Secretaria de Administração Penitenciária.

Verifica-se assim que os investimentos feitos no sistema prisional conseguiram dar conta do rápido crescimento da quantidade de presos, sobretudo a partir de 2014, quando o déficit carcerário foi de 146,7%. Em 2022, havia uma sobra de 863 vagas.

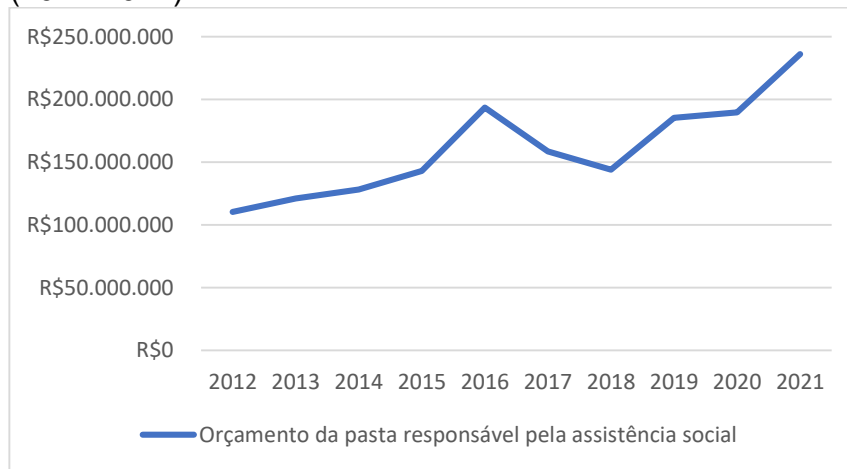
É importante lembrar que o sistema prisional se limitou à capital até o ano de 1999. Somente a partir de 2000, ainda de forma incipiente e, de 2010, com mais força, ocorreu um movimento de interiorização das unidades prisionais no Maranhão que coincidiu com o elevado crescimento do investimento em segurança pública, bem como no sistema prisional.

Contudo, das 6.426 vagas criadas entre 2014 e 2022, 3.262 vagas⁴⁶ decorreram da colocação de treliches em unidades prisionais existentes. Em celas coletivas com capacidade para custodiar até 8 presos, houve a colocação de mais uma cama em cima de cada beliche, ampliando a capacidade para até 12 presos sem aumentar a área original da cela. Essas reformas estão em desacordo com a Resolução nº 9, de 18 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Brasil, 2011), que dispõe sobre diretrizes para a arquitetura penal, onde estão previstas celas coletivas para custodiar no máximo 8 presos com área mínima de 13,85m².

Após trazer dados sobre o crescimento dos gastos em segurança pública e no sistema prisional que fazem parte da mão direita do Estado na linha de pensamento de Loic Wacquant, torna-se de bom alvitre verificar como se comportaram as despesas em políticas sociais manejadas pela mão esquerda do Estado no mesmo intervalo temporal.

⁴⁶ Dados fornecidos pela SEAP-MA.

Gráfico 10 – Orçamento destinado à assistência social no Estado do Maranhão (2012-2021)



Fonte: Leis orçamentárias anuais (2021).

Entre 2014 e 2019, os investimentos em políticas sociais subiram de R\$ 128,2 milhões para R\$ 185,4 milhões, representando um crescimento de 144%. Percebe-se assim que o orçamento destinado à segurança pública e ao sistema prisional teve uma expansão na ordem de 220% em um ritmo consideravelmente superior que o destinado às políticas sociais, o que também contribuiu para ocorrência do fenômeno do encarceramento em massa no Maranhão.

Nos anos de 2020 e 2021, a elevação acentuada dos investimentos em políticas sociais é explicada pela criação do auxílio emergencial por meio da Lei Federal nº 13.982, de 2 de abril de 2020, posteriormente, designado de auxílio Brasil.

Esses dados convergem para um cenário de surgimento de uma onda punitiva no Maranhão, iniciando em 2014, cujo apogeu ocorreu em 2019. Seguiram-se as diretrizes do movimento da lei e da ordem ou eficientismo penal, segundo o qual a crise do sistema penal seria conjuntural, sendo provocada por não combater eficientemente a criminalidade. Para contorná-la, dever-se-ia apostar em mais leis penais, polícia, prisões e juízes, a fim aumentar a repressão punitiva (Andrade, 2012).

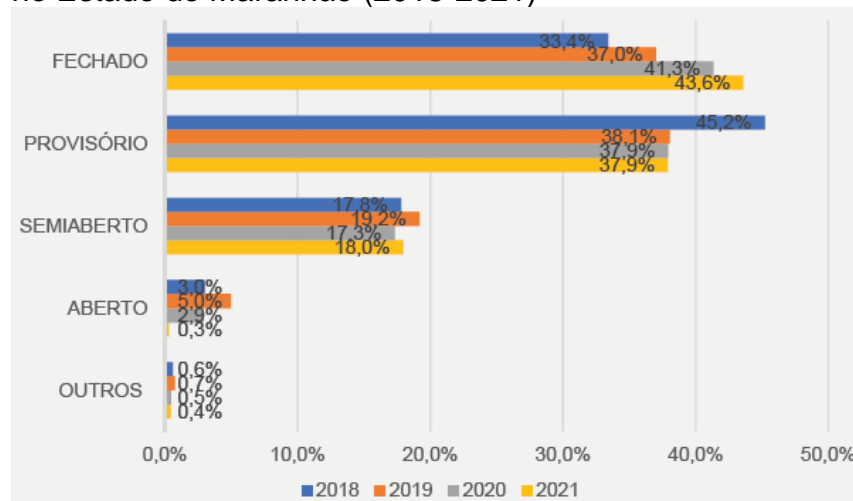
Para fazer frente às graves violações de direitos humanos no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, elegeu-se como resposta a ampliação do encarceramento com a criação de mais presídios em vez de se buscar o desencarceramento (Miranda, 2019).

Em 2020, conforme foi visto alhures, houve uma pequena redução da população carcerária com a sua estabilização nos anos de 2021 e 2022. Ainda é muito

cedo para dizer se esse panorama de equilíbrio vai perdurar ou se vai acontecer o aprofundamento do encarceramento.

Prosseguindo, faz-se imprescindível trazer alguns dados sobre o perfil das pessoas presas no Estado do Maranhão. Quanto à natureza da custódia, em 2021, 43,6% dos presos estavam no regime fechado, 18% no regime semiaberto, 37,9% eram provisórios e os demais estavam no regime aberto.

Gráfico 11 – Natureza da custódia das pessoas privadas de liberdade no Estado do Maranhão (2018-2021)

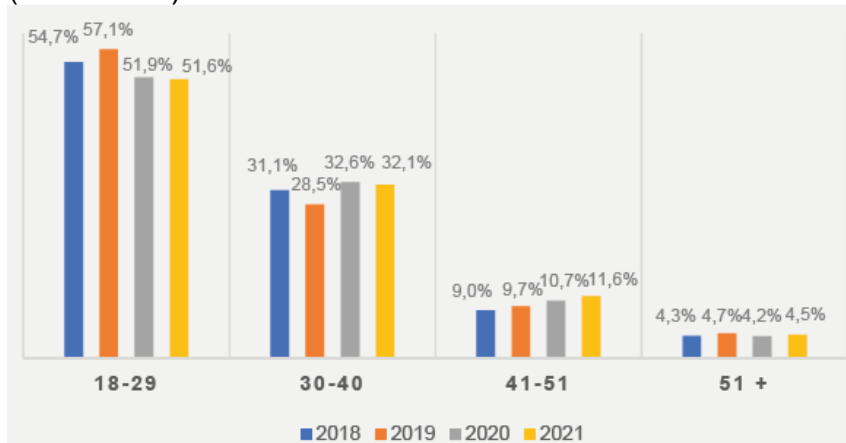


Fonte: IMESC-MA (2023, p. 4).

Na figura acima, verifica-se uma tendência na redução do percentual de presos provisórios e na ampliação da proporção de detentos sentenciados no regime fechado.

No que se refere à faixa etária, no mesmo ano, 51,6% eram jovens e o restante adultos, sendo 32,1% com idade entre 30 e 40 anos, 11,6% com idade entre 41 e 50 anos.

Gráfico 12 - Faixa etária da população carcerária no Estado do Maranhão (2018-2021)

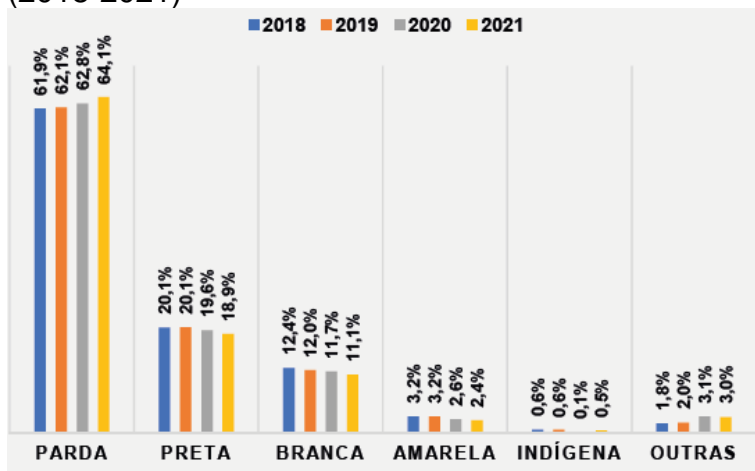


Fonte: IMESC-MA (2023, p. 4).

Interessante observar uma redução de 3% no percentual de presos jovens e a elevação da quantidade de presos nas faixas etárias com mais de 30 anos de idade entre 2018 e 2021. Provavelmente, esse movimento guarda correlação com o aumento das pessoas sentenciadas no regime fechado, o que provoca o encarceramento por mais tempo e, conseqüentemente, o envelhecimento dos detentos.

Em relação a cor das pessoas presas, em 2021, 64,1% delas se autodeclararam pardas, 18,9% negros, 11,1% branca, 2,4% amarela, 0,5% indígena, conforme quadro abaixo.

Gráfico 13 – Cor da pele da população carcerária no Estado do Maranhão (2018-2021)



Fonte: IMESC-MA (2023, p. 5).

Relativamente à escolaridade, em 2021, 61,2% dos presos tinham o ensino fundamental incompleto, 10% o ensino fundamental completo, 14,3% o ensino médio incompleto, 9,6% o ensino médio completo e o restante o ensino superior inconcluso ou finalizado, de acordo com quadro abaixo.

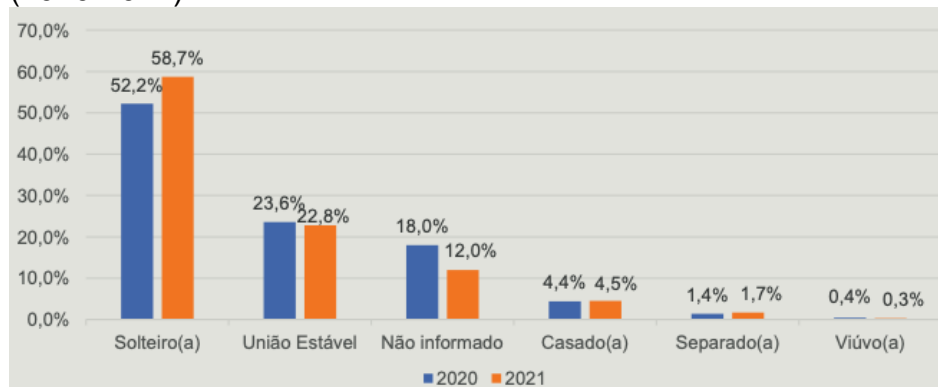
Tabela 2 – Escolaridade da população carcerária no Estado do Maranhão (2018-2021)

Ano		Analfabeto	Fundamental		Médio		Superior		Acima do Superior Completo	Sem informação
			Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo		
2021	Abs	0	7184	1171	1665	1128	78	41	4	459
	%	0,0%	61,2%	10,0%	14,3%	9,6%	0,7%	0,3%	0,03%	3,9%
2020	Abs	857	5958	1285	1584	1190	75	32	1	611
	%	7,4%	51,4%	11,1%	13,7%	10,3%	0,65%	0,28%	0,01%	5,3%
2019	Abs	811	3029	4677	1528	1075	64	46	2	763
	%	6,8%	25,3%	39,0%	12,7%	9,0%	0,53%	0,38%	0,02%	6,4%
2018	Abs	837	805	3981	735	1245	73	38	6	3639
	%	7,4%	7,1%	35,0%	6,5%	11,0%	0,64%	0,33%	0,05%	32,0%

Fonte: SEAP-MA

No que tange ao estado civil, em 2021, 58,7% das pessoas presas eram solteiras, 22,8% estavam em união estável, 4,5% eram casadas, 1,7% separadas, 0,3% viúvas e, em 12%, não havia essa informação.

Gráfico 14 – Estado civil da população carcerária no Estado do Maranhão (2020-2021)



Fonte: IMESC-MA (2023, p. 7).

Verifica-se assim que a população carcerária maranhense não destoa do perfil dos presos brasileiros constituídos em sua maioria por jovens, pardos ou negros e com baixa escolarização.

2.3 Caso Pedrinhas na Corte Interamericana de Direitos Humanos

Após a Segunda Guerra Mundial em que se vivenciou o genocídio de milhões de pessoas pelo regime nazista, ocorreu a criação da Organização das Nações Unidas em 24 de outubro de 1945 em São Francisco, nos Estados Unidos, havendo a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948.

Por muito tempo prevaleceu a doutrina da soberania absoluta dos Estados nacionais desde a paz de westfália firmada com assinatura de tratados de paz em Munster e Onasbruck, cidades localizadas no território da Alemanha, dando fim à guerra dos 30 anos entre várias nações europeias, em razão da intolerância religiosa quanto à reforma protestante. Inclusive, atribui-se a essa construção teórica parcela de contribuição para a ocorrência das duas guerras mundiais (Fachin; Cambi; Porto, 2022).

Após as gravíssimas violações de direitos humanos cometidas por agentes estatais na Segunda Guerra Mundial, a soberania dos estados passou a ser relativizada, passando os direitos humanos a constituírem tema de legítima preocupação internacional, ultrapassando as fronteiras dos países.

Nesse período, consolidou-se a ideia de que a condição de pessoa é o único requisito para ser sujeito de direitos, havendo a internacionalização dos direitos humanos com o surgimento de inúmeras convenções internacionais, como Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos e o Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, ambos de 1966.

Nasceu assim um sistema de proteção internacional dos direitos humanos de caráter complementar, sendo possível a responsabilização do Estado sempre que este se mostre falho ou omissos na proteção dos direitos humanos de seus nacionais (Piovesan, 2009).

Enquanto isso, na América, durante a 9ª Conferência Internacional Americana em 30 de abril de 1948, em Bogotá, na Colômbia, houve a elaboração da Carta da Organização dos Estados Americanos. No mesmo evento, foi aprovada a Resolução XXX, instituindo a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, sendo, portanto, anterior à Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foi criada em 1959 com a edição do seu estatuto no ano seguinte, sendo responsável pela promoção do

respeito aos direitos previstos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Somente com o Protocolo de Buenos Aires de 1967, a CIDH foi inserida formalmente na Carta da OEA. Em 1969, foi aprovada a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) ou Pacto de São José da Costa Rica, tendo entrado em vigor apenas em 1978 (Proner, 2002).

Com a CADH, sucedeu-se uma modificação substancial das atribuições da CIDH, não mais se resumindo a promover os direitos humanos, mas a protegê-los por meio do recebimento e apuração de denúncias de violações dos direitos, inclusive elaborando relatórios sobre a condição de determinado estado no contexto dos direitos humanos (Proner, 2002).

No que diz respeito ao catálogo de direitos, a CADH seguiu o modelo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, destinando os artigos 3º a 25 para tratar dos direitos de primeira dimensão enquanto o artigo 26 tratou de forma genérica dos direitos econômicos, sociais e culturais que deveriam ser cumpridos de forma progressiva pelos estados partes. Somente, em 1988, com o Protocolo de San Salvador de 1988, houve a explicitação do rol dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Quanto aos órgãos instituídos, a CADH se aproximou da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, que estabeleceu a Comissão Europeia de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos ao prever a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (Comparato, 2015).

Importante mencionar que a simetria existente entre os órgãos dos sistemas americano e europeu de proteção dos direitos humanos se encerrou em 1998 com a aprovação do Protocolo 11 à Convenção Europeia de Direitos Humanos que excluiu a Comissão, transferindo as suas funções para a Corte Europeia de Direitos Humanos de Direitos Humanos. Com essa reforma, os indivíduos passaram a ter acesso direto ao tribunal internacional (*jus standi*).

No sistema americano de direitos humanos, as pessoas somente podem apresentar denúncias de violações de direitos à CIDH que faz um filtro antes de remetê-las ou não a Corte IDH. Apenas Estados e a CIDH podem acessar de forma direta a Corte IDH (Trindade, 2011).

Tardiamente, apenas depois da redemocratização, o Brasil passou a ratificar tratados internacionais de direitos humanos, incluindo a Convenção Americana de Direitos Humanos através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

A jurisdição obrigatória da Corte IDH foi reconhecida posteriormente pelo governo brasileiro através do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, abrangendo fatos ocorridos a contar de 10 de dezembro de 1998 (Proner, 2002).

A Corte IDH possui dupla competência. Na função consultiva, o tribunal realiza as interpretações de dispositivos da CADH a pedido de qualquer estado membro da OEA mesmo que não tenha ratificado a mencionada convenção internacional. No múnus jurisdicional, o tribunal julga casos de supostas violações de direitos humanos praticadas por estados que tenham reconhecido a jurisdição contenciosa da corte (Piovesan, 2014).

Inicialmente, é importante destacar que o Brasil se notabiliza por graves violações de direitos humanos no sistema penitenciário que foram objeto de atenção pelo sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Em 2002, foram deferidas as primeiras medidas provisórias pela Corte IDH para a preservação da vida e integridade física dos presos custodiados na Casa de Detenção José Mário Alves ou presídio Urso Branco em Porto Velho/RO, visto que 45 presos foram mortos, em razão da transferência de internos de celas do seguro para celas destinadas ao restante da população carcerária.⁴⁷

Em 2006, houve o deferimento de medidas provisórias, envolvendo o Complexo Penitenciário de Araraquara/SP em que havia grave superlotação que propiciou a ocorrência de rebeliões e motins, ocasionando a destruição da já precária estrutura de um dos estabelecimentos penais, tendo agentes estatais soldado as portas de acesso aos pavilhões, deixando os presos sem roupas, colchões, remédios e assistência médica.⁴⁸

A Corte IDH somente faz uso do expediente das medidas provisórias, quando se está diante de graves violações de direitos humanos com risco de danos irreparáveis, sendo deixado de lado o requisito do prévio esgotamento dos recursos internos para acesso à jurisdição do Tribunal (Ferreira; Araújo, 2016).

⁴⁷ As medidas provisórias deferidas no caso do presídio Urso Branco foram renovadas em 2004, 2005, 2008 e 2009, tendo sido levantadas em 2011.

⁴⁸ As medidas provisórias impostas no caso do Complexo Penitenciário de Araraquara/SP foram levantadas em 2008.

Prosseguindo, como foi apontado no tópico II.1, o sistema prisional convivia com uma rotina de mortes de internos e de violações de direitos básicos desde 2006, o que foi constatado por Comissões Parlamentares de Inquéritos da Câmara dos Deputados em visitas feitas ao Maranhão em 2008 e 2014.

Em 2011, motivado pela eclosão da primeira grande rebelião no Complexo Penitenciário de Pedrinhas com um saldo de 18 presos mortos em 2010, houve a realização de mutirão carcerário pelo Conselho Nacional de Justiça com participação do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, tendo sido constatados gravíssimos problemas resumidos abaixo.

- I – Estrutura precária das celas, ambiente insalubre, impróprio para habitação;
- II – Superlotação;
- III – Várias celas escuras, mal ventiladas e úmidas; algumas com odor fétido, quase que insuportável de excremento humano;
- IV – Reclamações quanto à qualidade da alimentação;
- V – Número insuficiente de agentes penitenciários e terceirização do serviço de custódia de presos, onde monitores exercem funções típicas de agentes penitenciários;
- VI – Falta de colchões para quase metade da população carcerária, que acaba dormindo no chão;
- VII – Atendimento médico, odontológico e medicamentoso deficiente ou inexistente;
- VIII – Ausência de local adequado para internar pacientes psiquiátricos;
- IX – Corrupção no sistema carcerário;
- X – Extrema violência nas unidades prisionais, com excessivo número de mortes;
- XI – Elevado número de rebelião;
- XII – Ausência quase que absoluta de atividades ocupacionais e educacionais. (Brasil, 2011, p. 39-40).

A crise carcerária prosseguiu nos anos seguintes, atingindo sua fase mais aguda em 2013, quando até o mês de outubro, 41 presos tiveram a sua vida ceifada.⁴⁹ Em razão disso, após provocação da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Maranhão (OAB/MA) da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), em 16 de dezembro de 2013, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concedeu medidas cautelares, solicitando que o Estado brasileiro:

- a) adote as medidas necessárias e efetivas para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal de todas as pessoas que se encontram privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas;
- b) reduza de forma imediata os níveis de superlotação;
- c) investigue os fatos que motivam a adoção dessas medidas cautelares, evitando assim sua repetição. (CIDH, 2013, p. 5).

⁴⁹ O ano de 2013 foi o mais sangrento da história no sistema prisional maranhense, tendo havido 61 mortes violentas.

Quando da emissão das medidas cautelares pela CIDH, chama a atenção a ordem para reduzir a superlotação. Tanto a CIDH, como, posteriormente, a Corte IDH vão enfatizar a vinculação entre a superlotação carcerária e as mortes das pessoas presas, apontando que aquela foi o principal fator para o agravamento da disputa entre facções no interior do Complexo Penitenciário de Pedrinhas.

Apesar das medidas cautelares da CIDH, as mortes de presos continuaram, atingindo o número de 19 vítimas entre dezembro de 2013 à agosto de 2014, levando a Corte IDH a proferir as seguintes medidas provisórias em 14 de novembro de 2014:

1. Requerer ao Estado que adote, de forma imediata, todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, assim como de qualquer pessoa que se encontre neste estabelecimento, incluindo os agentes penitenciários, funcionários e visitantes.
2. Requerer ao Estado que, mantenha os representantes dos beneficiários informados sobre as medidas adotadas para implementar a presente medida provisória.
3. Requerer ao Estado que informe à Corte Interamericana de Direitos Humanos a cada três meses, contados a partir da notificação da presente Resolução, sobre as medidas provisórias adotadas em conformidade com esta decisão.
4. Solicitar aos representantes dos beneficiários que apresentem as observações que considerem pertinentes ao relatório requerido no ponto resolutivo anterior dentro de um prazo de quatro semanas, contado a partir do recebimento do referido relatório estatal.
5. Solicitar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que apresente as observações que considere pertinentes ao relatório estatal requerido no ponto resolutivo terceiro e às correspondentes observações dos representantes dos beneficiários dentro de um prazo de duas semanas, contado a partir da transmissão das referidas observações dos representantes. (Corte IDH, 2014, p. 11).

Em sua defesa, o Estado informou ter adotado um Plano de Ação para a Pacificação das Prisões de São Luís, além ter aplicado medidas emergenciais, como a criação de Comitê de Gestão Integrada da Crise, transferência de presos para o sistema penitenciário federal, uso da Força Nacional da Segurança Pública, reforço da atuação da Polícia Rodoviária Federal nos acessos à capital, apoio psicológico aos agentes penitenciários e policiais, realização da Força Nacional da Defensoria Pública, construção e reforma de unidades prisionais, dentre outras.

Além da necessidade de proteger a incolumidade física dos presos, visitantes e servidores penitenciários, a Corte IDH exortou o ente estatal a promover a identificação dos servidores penitenciários, pois alguns estariam utilizando balaclava para praticar maus tratos contra os detentos, bem como a promover a atenção médica

dos presos com doenças contagiosas e envidar esforços para a redução da superlotação.

Antes de prosseguir sobre os detalhes do caso pedrinhas na Corte IDH, é fundamental fazer uma breve divagação sobre medidas adotadas pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão, pela Defensoria Pública da União e pelo Conselho Nacional de Justiça para a reversão do quadro de crise carcerária.

Em 2014, houve a atuação da Força Nacional da Defensoria Pública⁵⁰ no Maranhão, tendo sido promovidos os atendimentos de todas as pessoas custodiadas em unidades prisionais de São Luís, incluindo peticionamentos respectivos, bem como inspeções nos estabelecimentos penais.

Nas inspeções, ficou registrada grave superlotação nos estabelecimentos penais, fornecimento escasso de água aos presos, umidade excessiva nas celas, ausência de esgotamento sanitário, falta de ventilação nas celas, presença de internos dormindo nos corredores, relatos de tortura praticados por policiais militares encapuzados, escassez de medicação básica, dentre outros problemas, sendo importante transcrever trecho do relatório final da Força Nacional da Defensoria Pública.

No decorrer das atividades desenvolvidas pela Força Nacional da Defensoria Pública, seja na forma de inspeção (Anexo 9), seja na forma da presença dentro das unidades prisionais quando do atendimento aos detentos, verificou-se que a imensa maioria dos presos estão expostos a doenças que podem ser ocasionadas por uma ineficiente higienização, em razão do escasso fornecimento de água, ausência de saneamento básico. Vale destacar, que as unidades prisionais nessas condições são ambientes propícios para cólera e outras doenças graves.

[...]

A violência é realidade em todas as Unidades do Complexo de Pedrinhas, evidenciando que as mortes e agressões são corriqueiras, tendo ocorrido, inclusive, no dia da inspeção realizada pela Força Nacional da Defensoria Pública.

Na PP (Semiaberto), devido à superlotação e calor nesta área, os presos necessitam dormir no corredor central, pois não há ventilação mínima no local sendo que é visível não existir o mínimo de salubridade, com esgotos a céu aberto (inclusive escoando para a quadra do pátio do banho de sol) e infestado de ratos e baratas. Outro fato que enseja destaque é o de que nesta penitenciária PP, apesar de ser de regime prisional semiaberto, a qual em tese deveria haver um menor rigor na segurança, é o local o qual havia o maior número de detentos com reclamações de tortura praticada pelos policiais militares que realizam a segurança da penitenciária.

⁵⁰ A iniciativa é fruto de convênio entre as Defensorias Públicas por meio do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais, a Defensoria Pública da União e o Ministério da Justiça, visando à prestação de assistência jurídica em estados com grave superlotação e violações dos direitos dos presos. Depois, o projeto passou a se chamar Defensoria Sem Fronteiras.

Ao final dos trabalhos, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do Estado do Maranhão ajuizaram ação civil pública junto à Justiça Federal, tendo sido celebrado acordo judicial em 14 de outubro de 2014.⁵¹

No bojo do termo de ajustamento de conduta homologado judicialmente, construiu-se de forma dialogada um planejamento com a previsão de várias medidas para a superação das massivas violações de direitos das pessoas presas, constituindo exemplo de processo estrutural para a superação dos complexos problemas encontrados no sistema prisional.⁵²

Como resultado, foram colhidos muitos frutos, como a instalação de pórticos de raio-x e de scanners corporais, pondo fim à revista vexatória dos visitantes, a instituição de serviço de saúde aos presos, o fornecimento ininterrupto de água no cárcere, a oferta de oportunidades de trabalho e de estudo aos presos, a distribuição regular de kits de higiene e colchões aos reclusos, a identificação nos uniformes de todos os agentes penitenciários e policiais lotados no complexo penitenciário de pedrinhas, a reestruturação da rede de esgoto dos estabelecimentos penais, a construção de módulos adequados para a realização das visitas íntimas, bem como um cronograma de construção de novas unidades prisionais em Açailândia, Balsas, Codó, Imperatriz, Pedreiras, Pinheiro, São Luís Gonzaga, Timon e São Luís, além da reforma de outros estabelecimentos penais.

Com a entrega dessas unidades prisionais no interior, conseguiu-se a regionalização da execução penal, evitando a transferência massiva de presos do interior para a capital, o que foi objeto de comentários no tópico II.1.

Indispensável também registrar a participação do Conselho Nacional de Justiça que, em 2014, articulou a assinatura de termo de compromisso com o Estado do Maranhão para a construção de unidades prisionais no interior e a reforma de outros presídios já existentes (Brasil, 2014).

Em 2015, sucedeu-se a renovação do termo de compromisso com a inclusão de outros órgãos, como o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil seccional Maranhão (Brasil, 2015).

Em 14 de março de 2018, a Corte IDH manteve as medidas provisórias destinadas à proteção da vida e da integridade física dos presos e servidores

⁵¹ A causa tramitou no Processo nº 10834-64.2014.4.01.3700 na 3ª Vara da Seção Judiciária do Maranhão.

⁵² O tema do processo estrutural e das medidas estruturais será desenvolvido no capítulo 3.

penitenciários, bem como determinou que fosse enviado “Diagnóstico Técnico e o Plano de Contingência atualizados para a reforma estrutural e de redução da superpopulação e da superlotação do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no prazo de três meses”, como enfatizou a necessidade de apresentação de informações sobre as causas das mortes dos presos ocorridas durante a vigência das medidas de proteção (Corte IDH, 2018).

Na ocasião, a Corte IDH reconheceu os esforços realizados pelo Estado para reduzir a superlotação carcerária por meio da criação da Central de Monitoramento Eletrônico do Preso, construção de novas unidades prisionais, expansão das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados e a implementação das audiências de custódia na região metropolitana de São Luís.

Em 14 de outubro de 2019, a Corte IDH renovou as medidas provisórias anteriormente deferidas e solicitou informações sobre as pessoas presas com transtornos mentais, o uso de armamento letal e não letal nas unidades prisionais e a listagem de todos os processos administrativos e penais instaurados contra servidores penitenciários pela prática de tortura (Corte IDH, 2019).

Na oportunidade, foi destacada a ocorrência de óbitos de 10 internos por motivos de enfermidades entre 2017 e 2018, a existência de 184 processos administrativos para apuração de tortura e maus tratos praticadas por servidores penitenciários, o acesso deficiente dos presos a serviços de saúde, a necessidade de ampliação da quantidade de defensores públicos com atuação no Complexo Penitenciário de Pedrinhas⁵³, bem como a queda vertiginosa no quantitativo de mortes violentas de 67 em 2013 para 2 em 2018.

Entre 5 e 12 de dezembro de 2018, a CIDH fez visita *in loco* ao Brasil. Na ocasião, uma delegação visitou o Complexo Penitenciário de Pedrinhas e se reuniu com representantes do sistema de justiça e do Poder Executivo Estadual.

Em 12 de fevereiro de 2021, foi divulgado relatório pela CIDH sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, tendo a Comissão destacado o recebimento de informações sobre programas de reintegração social adotados no sistema prisional maranhense, envolvendo atividades laborais e educacionais (CIDH, 2021).

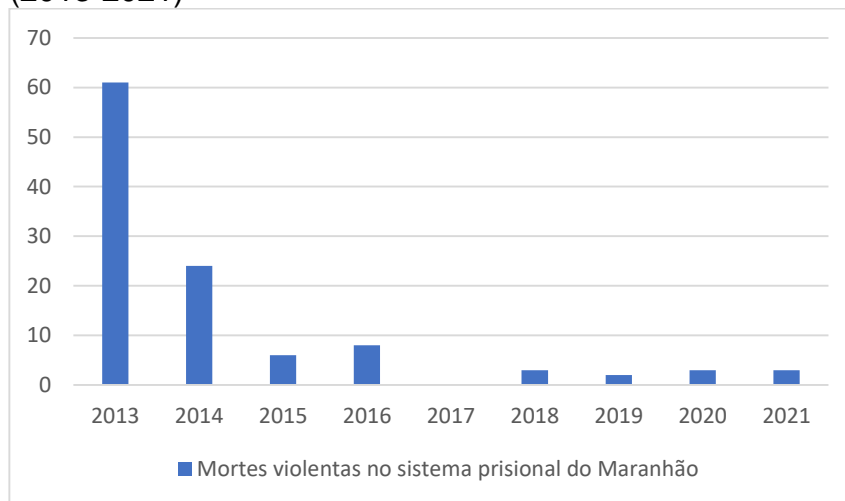
⁵³ Em 2007, houve a criação do Núcleo de Execução Penal da Defensoria Pública do Estado do Maranhão com a lotação de 2 defensores públicos. Em 2012, ocorreu o acréscimo de mais 5 defensores públicos. Em 2014, foram designados mais 5 profissionais, totalizando 12 defensores públicos. Atualmente, o Núcleo de Execução conta com 13 vagas, estando uma pendente de preenchimento.

Em 2 de junho de 2021, a Corte IDH fez uma audiência pública sobre o super caso do Brasil, abrangendo o Complexo Penitenciário de Pedrinhas, o Instituto Plácido de Sá Carvalho no Rio de Janeiro, o Complexo Penitenciário do Curado em Pernambuco e Unidade de Internação Socioeducativa no Espírito Santo.

As medidas provisórias deferidas por três vezes pela Corte IDH exerceram forte pressão sobre a União e o Estado do Maranhão, para que fossem promovidas mudanças para a superação da crise no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, hoje chamado de Complexo Penitenciário São Luís.

Durante a vigência das medidas cautelares, deu-se forte redução no quantitativo de mortes violentas de internos no sistema prisional maranhense, caindo de 61 em 2013 para 3 em 2021, consoante tabela abaixo.

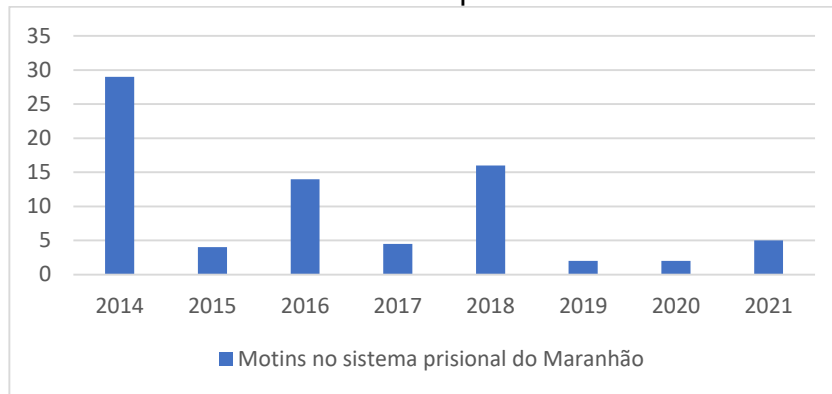
Gráfico 15 – Mortes violentas no sistema prisional do Estado do Maranhão (2013-2021)



Fonte: SEAP-MA (2023).

Da mesma forma, aconteceu intenso decréscimo dos motins no sistema penitenciário, saindo de 29 em 2014 para 5 em 2021, de acordo com o quadro seguinte.

Gráfico 16 – Motins no sistema prisional do Estado do Maranhão (2014-2021)



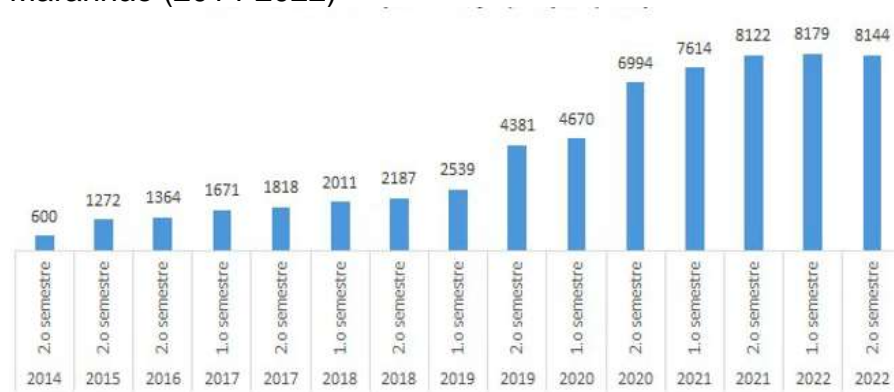
Fonte: SEAP-MA (2023).

Verifica-se assim que a alta incidência de mortes e de motins no sistema prisional maranhense foi exitosamente deixada para trás.

Fundamental realçar que foram muitas as conquistas obtidas no sistema prisional maranhense, como a criação de portarias unificadas para acesso aos presídios da capital com pórticos de raio-x e scanners corporais, pondo fim à revista vexatória, o fornecimento contínuo de água nas celas, a distribuição regular de kits de higiene, a disponibilização de colchões, a contratação de equipes de saúde para atuar nos estabelecimentos penais, a criação de consultórios odontológicos, dentre outras providências.

Outro positivo foi o incremento substancial de presos inseridos em atividades laborativas, saltando de 600 no segundo semestre de 2014 para 8.144 no segundo semestre de 2022.

Gráfico 17 – Pessoas presas incluídas em atividades laborais no Estado do Maranhão (2014-2022)



Fonte: SEAP-MA (2023).

Em junho de 2022, o Maranhão foi o sexto estado do país com maior número de presos trabalhando (8.179), ficando apenas atrás apenas de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Ceará, segundo dados do SISDEPEN (Brasil, 2022).

Quanto à educação, também houve um salto na quantidade de atividades educacionais, saindo de 463 no segundo semestre de 2014 para 100.234 no segundo semestre de 2022.

Tabela 3 – Pessoas presas incluídas em atividades educacionais no Estado do Maranhão (2014-2022)

Período	População em Atividades Educacionais							Total
	Alfabetização	Ens. Fundamental	Ens. Médio	Ens. Superior	Atividades Complementares	Cursos Profissionalizantes	Remição pelo Estudo e Esporte	
2º Semestre 2014	0	463	0	0	0	0	0	463
2º Semestre 2015	413	465	120	2	13	53	5	1071
1º Semestre 2016	411	467	69	1	70	41	25	1084
2º Semestre 2016	445	761	91	1	25	40	115	1478
2º Semestre 2017	132	772	42					946
1º Semestre 2017	156	782	66					1004
1º Semestre 2018	223	803	644				306	1976
2º Semestre 2018	175	907	578				243	1903
1º Semestre 2019	204	1553	137	3			474	2371
2º Semestre 2019	965	2475	178	3	1309	988	977	6895
1º Semestre 2020	176	1704	161	31	209	1330	1821	5432
2º Semestre 2020	486	1938	215	37	2632	610	2805	8723
1º Semestre 2021	1546	2461	170	51	8774	598	4442	18042
2º Semestre 2021	1574	2117	138	61	34561	746	14962	54159
1º Semestre 2022	1153	2788	469	93	35134	616	19435	59688
2º Semestre 2022	1053	2540	606	100	70472	874	24589	100234

Fonte: SEAP-MA (2023).

No primeiro semestre de 2022, o Maranhão foi o segundo estado com maior quantidade de registro de atividades educacionais (59.573)⁵⁴, ficando atrás somente do Ceará.

No tocante à superlotação carcerária, avançou-se de forma substancial com a construção de unidades prisionais no interior, a assunção e reforma de Delegacias de Polícia com sua transformação em estabelecimentos penais, bem como a reestruturação de presídios já existentes.

⁵⁴ Esse número não reflete a quantidade de presos. Um mesmo interno pode ter realizado diversos cursos EAD, o que gera esse número expressivo de atividades educacionais.

Felizmente, ocorreu a reversão do histórico fenômeno da concentração de presos em São Luís, tendo os presos custodiados no interior superado pela primeira vez o quantitativo da capital em 2019, conforme foi mostrado no item II.1.

O quadro abaixo mostra que, de forma geral, a superlotação carcerária foi quase totalmente superada nas unidades prisionais da região metropolitana de São Luís, havendo o registro do déficit de apenas 220 (duzentas e vinte) vagas em dezembro de 2022.

Tabela 4 – Relação entre capacidade e ocupação do sistema prisional em São Luís/MA (2013-2022)



Fonte: SEAP-MA (2023).

Entretanto, não se pode considerar esse tema totalmente sanado, pois há algumas unidades prisionais da capital com acentuada superlotação, podendo ser enumeradas a Unidade Prisional São Luís 3 com 174% de lotação, a Unidade Prisional São Luís 5 com 143% de lotação e a Penitenciária Regional de São Luís com 175% de lotação.⁵⁵

Relevante repisar que boa parte das vagas criadas foi por meio da instalação de camas adicionais nas celas, permitindo a acomodação de 12 em vez de 8 presos sem que houvesse a ampliação da área desses ambientes, o que foi duramente criticado pelos petionários junto à Corte IDH, tendo sido objeto de comentários no item II.2.

⁵⁵ Dados do mês de dezembro de 2022. Fonte: SEAP-MA.

Ainda nesse tema, em 2022, o Estado brasileiro informou à Corte IDH que está em processo de criação a Central de Regulação de Vagas mediante parceria entre o Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Justiça e Secretaria de Administração Penitenciária com a finalidade de solucionar o problema da superlotação.⁵⁶

Outro desafio ainda persistente reside na disponibilização de tratamento de saúde eficaz, incluindo a oferta de medicamentos e o agendamento de cirurgias para os presos enfermos no cárcere⁵⁷, tendo 30 internos evoluído a óbito no sistema penitenciário em 2022.

A atuação do sistema interamericano de direitos humanos colocou a situação gravíssima no Complexo Penitenciário de Pedrinhas em destaque na agenda pública nacional, conferindo ampla visibilidade a partir da repercussão internacional dos direitos humanos das pessoas presas. Isso permitiu o diálogo entre o governo brasileiro e as entidades da sociedade civil denunciante.

Historicamente, muitas organizações sociais têm recorrido de forma estratégica à CIDH e Corte IDH por estas constituírem um espaço privilegiado em que, em certa medida, há a reversão da desigualdade de forças entre os estados e essas entidades no âmbito interno, a fim de compeli-los a adotar políticas públicas para a fazer cessar violações de direitos humanos (Abramovich, 2009).

Além disso, incentivou-se o diálogo entre as instituições do sistema de justiça e o Poder Executivo Estadual, contribuindo para o surgimento de muitas transformações positivas em todo o sistema prisional maranhense.

Neste capítulo, verificou-se que o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos funcionou como relevante instrumento de pressão sobre o estado brasileiro e constituiu privilegiado fórum de debate. Isso favoreceu o contato entre os órgãos públicos envolvidos na questão penitenciária, permitindo a troca de ideias e alinhamento de providências que resultaram na superação de grave crise no Complexo Penitenciário de Pedrinhas.

Assim, tanto o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos como o sistema de justiça local foram decisivos para o poder público sair da postura

⁵⁶ Esse assunto vai ser abordado com mais profundidade no capítulo IV, tópico 3.

⁵⁷ O longo atraso no agendamento de cirurgias de presos enfermos foi judicializado pelo Núcleo de Execução Penal da Defensoria Pública, gerando o Processo nº 0816147-12.2023.8.10.0001 em curso na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca de São Luís. Quanto à oferta de medicamentos aos internos, há procedimento coletivo instaurado pelo mesmo órgão.

de imobilismo e passar a ser proativo na adoção de várias medidas que culminaram em melhorias no padrão de custódia dos reclusos.

3 PROCESSO ESTRUTURAL E SISTEMA PRISIONAL

Depois de examinar a história do cárcere e o fenômeno do encarceramento em massa no Estado do Maranhão, bem como o caso Pedrinhas na Corte IDH, verificou-se que as violações de direitos humanos dos presos guardavam liame estreito com a superlotação carcerária.

Conforme foi visto no capítulo 1, o fenômeno do grande encarceramento ocorreu em todo o mundo, sobretudo após o enfraquecimento das bases do Estado Social por meio da adoção de políticas neoliberais durante o processo de globalização, levando à gestão de segmentos populacionais socialmente excluídos da economia de mercado através do aprisionamento.

O encarceramento em massa no Brasil produziu superlotação carcerária e violação dos direitos das pessoas presas.

De fato, como foi apontado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados sobre o tema em 2009, “[...] a superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana.” (BRASIL, 2009, p. 247).

Neste capítulo, vai ser visto como a Suprema Corte dos Estados, a Corte Constitucional da Colômbia e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos lidaram com esse problema complexo, fazendo uso de sentenças estruturais. Também, vai haver uma explanação sobre a teoria do estado de coisas inconstitucional gestada pela Corte Constitucional da Colômbia, bem como o uso desse instituto pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347.

Antes de se chegar ao estudo das medidas estruturais no sistema prisional, é necessário voltar o olhar para o delineamento de parâmetros mínimos a nível nacional e internacional que apontem para a qualificação de penas privativas de liberdade em condições cruéis, desumanas ou degradantes. Apenas se vencida essa etapa, o judiciário poderá adotar as providências cabíveis para tentar superar as violações de direitos dos encarcerados.

3.1 Dos parâmetros mínimos para a qualificação de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes

Após a Segunda Guerra Mundial marcada pela barbárie do regime nazista no qual a titularidade de direitos dependia do pertencimento à raça pura ariana, sucedeu-se a implementação da concepção contemporânea de direitos humanos com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Os direitos humanos passaram ser marcados pela universalidade, segundo a qual a condição de ser humano é o único requisito para ser titular de direitos, bem como pela indivisibilidade compreendida pela interdependência entre direitos de natureza diversa, como civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Nesse contexto, nas constituições do pós-guerra, restou estabelecido que “[...] os seres humanos têm dignidade que a lei não pode negar” (Torre, 2007, p. 31, tradução nossa). Como resultado, há o surgimento do Direito Constitucional com constituições abertas a princípios, em especial a dignidade da pessoa humana, bem como a eclosão do Direito Internacional dos Direitos Humanos com a edição de inúmeros tratados internacionais e a criação de sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos, a fim de evitar a repetição de episódios lamentáveis de negação da condição humana.

Como influxo desse momento histórico, produzem-se duas consequências importantes, consubstanciadas na relativização da soberania estatal pela consideração de que os direitos humanos constituem tema de legítima preocupação internacional, não mais reservado a esfera doméstica dos estados, bem como na ideia de que o indivíduo passa ser sujeito de direitos na esfera internacional (Piovesan, 2014).

No âmbito interno, a dignidade humana foi elevada a princípio de máxima estatura normativa, sendo invocado na jurisprudência por tribunais de vários países, como Alemanha, África do Sul, Brasil, Canadá, Colômbia, Israel, Hungria. Na prática, a dignidade humana permitiu a entrada da argumentação moral e filosófica na esfera jurídica, representando uma quebra de paradigma do modelo do positivismo jurídico estrito prevalecente até meados do século XX e tornando sem sentido a antiga controvérsia entre positivistas e jusnaturalista (Sarmiento, 2016).

Esse movimento internacional de proteção dos direitos humanos produziu imbricações entre o Direito Constitucional e Direito Internacional, levando a se

considerar a existência do constitucionalismo global marcado pelo destaque da relação entre estado e povo, pela emergência do *jus cogens* informado pela proteção dos direitos à vida, liberdade, segurança e autodeterminação dos povos, e pela elevação da dignidade humana a pressuposto fundamental na ordem jurídica (CANOTILHO, 2003).

Antes de adentrar ao exame de parâmetros mínimos da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes, é necessário fazer uma breve digressão histórica.

Em 1864, houve a edição por potências europeias de convenção internacional considerada o embrião do direito internacional humanitário, tratando da assistência a soldados feridos e à população civil vitimada em um conflito bélico. Posteriormente, sucedeu-se a Convenção de Genebra de 1929, abordando o tratamento dos prisioneiros de guerra. No seu artigo 2º, consta que os prisioneiros devem “[...] ser tratados humanamente e protegidos contra atos de violência, insultos e a curiosidade pública” (Comparato, 2015, p. 222).

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, previu-se no seu artigo 5º que “[...] ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante” (ONU, 1948, p. 1).

Em 1949, houve a atualização da Convenção de Genebra sobre os prisioneiros de guerra, prevendo-se a proibição de tortura, a assistência médica e não submissão a experiências científicas.

Durante o 1º Congresso das Nações Unidas (ONU) sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes realizado em Genebra em 1955, foram elaboradas as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, as quais foram aprovadas pela resolução 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957, e aditadas pela Resolução 2076 (LXXII), de 13 de maio de 1977, ambas do Conselho Econômico e Social da ONU.

Entre as diretrizes gerais mais interessantes para esta pesquisa, destacam-se a previsão de acomodação dos presos em cela individual em que seja garantido espaço mínimo, iluminação, ventilação, bem como instalações sanitárias e para o banho. Restou também estabelecido que os internos devem ter acesso à água, alimentação, banho de sol diário, itens de higiene pessoal, uniforme, roupa de cama, assistência médica, trabalho e estudo (Brasil, 2009). Da mesma forma, no Brasil,

esses parâmetros mínimos da reclusão estão previstos na Lei Federal nº 7.210/1984 conhecida como Lei de Execução Penal (LEP), especialmente no seu artigo 41.

No Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, previu-se no seu artigo 7º que “ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes” (Brasil, 1992). Da mesma forma, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 possui essa cláusula proibitiva no seu artigo 5º, estabelecendo ainda que “Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.” (Brasil, 1992).

Em 25 de maio de 1984, foi aprovada a Resolução 1984/47 pelo Conselho Econômico e Social da ONU, dispondo sobre 13 procedimentos para a implantação efetiva das regras mínimas para o tratamento de prisioneiros pelos países, abrangendo a incorporação das regras nas legislações nacionais, entre outras medidas.

No mesmo ano, foi referendada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção contra Tortura e Outros Tratamento ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, trazendo o conceito de tortura que, sucintamente, é submeter alguém a intenso sofrimento físico ou mental com o objetivo de obter informações, confissões, de intimidá-la ou de castiga-la, sendo o ato praticado por agente público ou pessoa no exercício de função pública. No referido diploma, no seu artigo 16, constou que os estados deveriam envidar esforços para proibir em seus territórios tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes que não constituam tortura.

Importante mencionar a existência da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985 que traz no seu artigo 2º um conceito de tortura semelhante ao previsto na convenção da ONU com a diferença de não exigir que o ato seja praticado por funcionário público ou pessoa no exercício de função pública (Brasil, 1989).

Em 14 de dezembro de 1990, a Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 45/111 estabeleceu os princípios básicos para o tratamento dos reclusos, sendo relevante transcrever os seguintes.

1. Todos os reclusos devem ser tratados com o respeito devido à dignidade e ao valor inerentes ao ser humano.

[...]

5. Exceto no que se refere às limitações evidentemente necessárias pelo fato da sua prisão, todos os reclusos devem continuar a gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e, caso o Estado interessado neles seja parte, no

Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, no Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos 6 e no Protocolo Facultativo que o acompanha, bem como de todos os outros direitos enunciados noutros instrumentos das Nações Unidas.

Fica claro assim que os presos devem ser tratados com dignidade, tendo em vista a sua condição humana e preservam todos os demais direitos com exceção da liberdade.

Em 17 de dezembro de 2015, a Assembleia Geral da ONU através da Resolução 70/175 atualizou as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos, denominando-as de Regras de Mandela em homenagem ao ex-presidente da África do Sul que permaneceu preso durante 27 anos na luta pelos direitos humanos no seu país.

Manteve-se o formato da versão anterior com a previsão de regras gerais e específicas para presos sentenciados, provisórios, com transtornos mentais, civis e detidos sem acusação. Foram conservados os parâmetros básicos de custódia já mencionados anteriormente (Reichel, 2018).

Foi promovida uma atualização das regras, tendo em vista o avanço das tecnologias desde a sua elaboração em 1955, podendo ser destacada uma maior regulamentação da sanção disciplinar no cárcere, a fim de evitar a prática de tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante.⁵⁸

Na esfera internacional, verifica-se assim um consenso no tocante à proibição de tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, sendo necessário se buscar o delineamento de parâmetros mínimos que levem ao enquadramento da execução da pena privativa de liberdade.

Inicialmente, conforme foi mostrado anteriormente com a exposição dos princípios básicos da ONU para o tratamento dos reclusos, os presos devem ter apenas a restrição da liberdade, mantendo os demais direitos. Sobre isso, as Regras de Mandela no seu item 3 recomendam que o sistema prisional não deve agravar o sofrimento insito à privação de liberdade.

⁵⁸ Regra 43

1. Em nenhuma circunstância devem as restrições ou sanções disciplinares implicar tortura, punições ou outra forma de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. As seguintes práticas, em particular, devem ser proibidas:

- (a) Confinamento solitário indefinido;
- (b) Confinamento solitário prolongado⁵⁸;
- (c) Detenção em cela escura ou constantemente iluminada;
- (d) Castigos corporais ou redução da alimentação ou água potável do recluso;
- (e) Castigos coletivos

Como ponto partida, tem-se a noção de tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes extrapolam o sofrimento inerente à privação de liberdade.

É necessário pontuar que a cláusula proibitiva ora tratada veicula um princípio e não uma regra por possuir ter elevado grau de abstração, podendo ser aplicada em diferentes graus, tendo em vista as circunstâncias do caso concreto, não seguindo a lógica de concretização do tudo ou nada das regras (Dworkin, 2002).

Assim, caberá aos tribunais fazer a interpretação dessa norma princípio e definir quais práticas adotadas no cárcere vão ou não constituir tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

Inicialmente, comunga-se do entendimento de que os termos cruel, desumano ou degradante não podem ser encarados como uma expressão única, tendo cada vocábulo o seu significado. Cruel é o ato de infligir dor ou sofrimento ao outro, mostrando indiferença ou prazer. Punição cruel seria aquela manifestada pela imposição de um sofrimento superior à inerente à privação de liberdade. Desumano seria a sanção brutal e de aplicação inapropriada a um ser humano, ou seja, um castigo que uma pessoa não deveria suportar. Degradante seria tratar a pessoa a um nível abaixo da sua dignidade, seja como um animal, um meio ou um inimigo (Waldron, 2008).

A consideração de penas ou tratamentos como cruéis, desumanos ou degradantes envolve um processo de avaliação de certa prática em face da dignidade humana. No caso *Furman vs. Geórgia*⁵⁹, em 1972, a Suprema Corte considerou inconstitucional a pena capital aplicada de forma discriminatória a um jovem negro por violação da oitava emenda à Constituição dos Estados Unidos que proíbe a aplicação de penas cruéis e incomuns, sendo relevante trazer o seguinte trecho do voto do *justice* Brennan.

At bottom, then, the Cruel and Unusual Punishments Clause prohibits the infliction of uncivilized and inhuman punishments. The State, even as it punishes, must treat its members with respect for their intrinsic worth as human beings. A punishment is cruel and unusual, therefore, if it does not comport with human dignity.

The primary principle is that a punishment must not be so severe as to be degrading to the dignity of human beings. Pain, certainly, may be a factor in the judgment.

[...]

More than the presence of pain, however, is comprehended in the judgment that the extreme

⁵⁹ No caso concreto, Furman, um jovem negro, roubou uma residência e ao tentar fugir, tropeçou e caiu, tendo a arma disparado acidentalmente e vitimado o morador da casa.

severity of a punishment makes it degrading to the dignity of human beings.
[...]

The true significance of these punishments is that they treat members of the human race as nonhumans, as objects to be toyed with and discarded. They are thus inconsistent with the fundamental premise of the Clause that even the vilest criminal remains a human being possessed of common human dignity. (U.S SUPREME COURT, 1972, p. 270-273).

Ficou estabelecido que as penas cruéis e incomuns seriam aquelas punições incompatíveis com a dignidade humana possuída mesmo pelo criminoso mais vil.⁶⁰

A Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) se destaca com extensa jurisprudência sobre o alcance da interpretação da proibição de tortura e penas ou tratamentos desumanos ou degradantes previstas no artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), sendo composto por câmaras de sete juízes e por uma grande câmara com dezessete juízes (Waldron, 2008).

Nesse sentido, são paradigmáticas as demandas interestatais conhecidas como caso grego e Irlanda v. Reino Unido onde foram construídos os fundamentos da interpretação do art. 3º da CEDH (Bicknell, 2020).

No caso grego, os governos da Suécia, Noruega, Dinamarca e Países Baixos processaram a Grécia, alegando que medidas legislativas e administrativas adotadas por uma junta militar, que ascendeu ao poder depois de um golpe de estado em 21 de abril de 1967, violavam dispositivos da CEDH, em especial o artigo 3º, tendo sido alegada tortura de presos políticos e submissão a tratamento desumano ou degradante.⁶¹

Na argumentação contida na decisão de admissibilidade tomada pela então Comissão Europeia de Direitos Humanos⁶², restou consignado que toda tortura seria um tratamento desumano e degradante e que todo tratamento desumano seria degradante. A tortura seria uma forma agravada de tratamento desumano, em razão do propósito de obter informações, confissões ou impor uma punição (CEDH, 1969).

Em Irlanda v. Reino Unido, a Tribunal Europeu dos Direitos Humanos reconheceu que as técnicas de interrogatório usadas pelo Reino Unido contra presos

⁶⁰ A decisão chama a atenção pela referência de muitos juízes à dignidade humana apesar de esse termo não constar do texto da constituição americana. Na jurisprudência da Suprema Corte, a oitava emenda costuma ser associada à aplicação da pena de morte prevista na legislação de vários estados. Contudo, a moratória da aplicação da pena de morte não durou muito, tendo a Suprema Corte revisto seu posicionamento em 1976 no caso *Gregg vs. Georgia*.

⁶¹ Foi a primeira vez que uma violação do artigo 3º da CEDH foi averiguada no sistema europeu de proteção dos direitos humanos.

⁶² Como foi explicado no capítulo 2, item 3, a Comissão Europeia de Direitos Humanos foi extinta em 1998 com a aprovação do Protocolo 11 à Convenção Europeia de Direitos Humanos.

irlandeses violavam o artigo 3º da CEDH. No *obiter dictum*, foi destacado que a tortura se distinguiria do tratamento desumano ou degradante por consistir em tratamento desumano estigmatizante causador de sofrimento grave e cruel (CEDH, 1978). Restou assim consignado uma maior severidade do ato violador para se configurar a prática de tortura.

Com o passar do tempo, o TEDH passou a diferenciar o tratamento desumano do degradante, inicialmente, por uma escala de gravidade da violação e, depois, passa a incluir uma dimensão subjetiva ao mencionar a dignidade humana. Assim, o diferencial da tortura estaria na severidade do sofrimento e na presença de um propósito pelo agente violador, o qual estaria ausente no tratamento desumano. Já, o tratamento degradante avultaria a dignidade humana, gerando na vítima sentimentos de angústia, medo, inferioridade, humilhando-a e rebaixando-a (Bicknell, 2020).

Importante pontuar que o TEDH desenvolveu uma abordagem substantiva e processual acerca do art. 3º da CEDH. Na perspectiva substantiva, avalia a ocorrência ou não de tortura ou tratamento desumano ou degradante. Na visão processual, verifica se houve a falha na apuração das alegações de violações de direitos pelo estado reclamado (Bicknell, 2020).

Sobre o encarceramento, o TEDH tem considerado a presença de instalações sanitárias precárias, a superlotação, a falta de atenção adequada à saúde física e mental dos internos, a raspagem forçada dos cabelos dos internos como tratamento desumano ou degradante (Webster, 2011).

No caso *Muršić vs. Croácia* decidido pela grande câmara do TEDH, tratou-se das condições de custódia de um cidadão croata na prisão do Condado de Bjelovar entre os anos de 2009 e 2011.

Nos fundamentos da decisão, o TEDH (2016) fez um resumo do seu entendimento quanto à aplicação do artigo 3º da CEDH no sistema prisional. Restou consignado que, nos casos *Orchowski vs. Polónia*, *Ananyev e outros vs. Rússia*, *Varga e outros vs. Hungria*, foi considerado que a custódia de presos em celas coletivas com tamanho inferior a 3m² para cada interno geraria uma forte presunção de ocorrência de tratamento desumano ou degradante. Em *Ananyev e outros vs. Rússia*, julgamento piloto⁶³ proferido pelo TEDH, foi estabelecido um teste para aferir

⁶³ O julgamento piloto é uma técnica de decisão criada pelo TEDH, quando se está diante de uma violação estrutural de direitos humanos. Esse assunto vai ser objeto de explanação no tópico 2 deste capítulo.

a superlotação que poderia configurar execução de pena em condição desumana e degradante, devendo serem verificados os seguintes parâmetros:

148. Segue-se que, ao decidir se houve ou não violação do artigo 3 devido à falta de espaço pessoal, a Corte deve levar em consideração os três seguintes elementos:

- (a) cada detido deve ter um lugar individual para dormir na cela;
- (b) cada detido deve ter à sua disposição pelo menos três metros de área útil;
- e
- (c) a superfície total da cela deve permitir que os detidos se movam livremente entre os móveis. (TEDH, 2012, p. 46, tradução nossa).

A ausência de algum dos elementos acima criaria uma forte presunção relativa de execução de pena em condição degradante. No caso concreto, restou constatado que os presos ficaram custodiados em espaços com menos de 3m² por anos, podendo sair da cela apenas por 1h para banho de sol, houve o reconhecimento da violação do art. 3º da CEDH (TEDH, 2012).

Retornando ao *Muršić vs. Croácia*, restou consignado que essa presunção de natureza relativa poderia ser elidida caso a detenção em espaço individual inferior a 3m² ocorresse em intervalos de curta duração ou houvesse uma maior liberdade para o preso desenvolver atividades educativas, laborativas ou recreativas fora da cela (TEDH, 2012).

Caso a custódia se desse em ambiente entre 3m² e 4m², deveriam ser verificados outros aspectos da detenção, como iluminação, ventilação, condições sanitárias e higiênicas, banho de sol diário de no mínimo 1h, tendo sido mencionados os casos *Torregiani e outros vs. Itália*⁶⁴, *Jirsák vs. República Tcheca*, *Culev vs. Moldávia* e *Barilo vs. Ucrânia* (TEDH, 2012).

Em *Muršić vs. Croácia*, o tribunal deixou de claro que devem ser considerados todos os aspectos da detenção, para fins de avaliação do descumprimento ou não do artigo 3º da CEDH, não podendo a análise ser limitada ao cálculo do espaço individual destinado ao preso (TEDH, 2012).

Na situação tratada, foi certificado que o reclamante ficou custodiado por 60 dias em celas coletivas com tamanho inferior a 3m² para cada preso, tendo ocorrido um intervalo contínuo de 27 dias e outros períodos não consecutivos inferiores a 8 dias. Apesar de ter considerado as condições de custódia em geral satisfatórias, o TEDH confirmou a violação do artigo 3º da CEDH pela detenção em espaço abaixo

⁶⁴ Esse caso vai ser tratado com profundidade no tópico 2 deste capítulo.

do tamanho mínimo ter se prologando por 27 dias consecutivos, fazendo referência ao caso Vladimir Belyayev vs. Rússia em que a custódia em espaço reduzido de forma ininterrupta por 26 dias também foi entendida como violação da referida convenção internacional (TEDH, 2012).

O caso Muršić vs. Croácia é considerado um *leading case* pelo Comitê de Ministros, órgão máximo de decisão do Conselho da Europa, que, em 2018, expediu comentário sobre as Regras Prisionais Europeias reformuladas em 2006⁶⁵, fazendo referência expressa aos padrões construídos pelo TEDH sobre o tema da superlotação carcerária (Council of Europe, 2018).

Não se pode olvidar de mencionar o relevante papel desempenhado pelo Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamento ou Punição Desumana ou Degradante (CPT) composto por um grupo de especialistas de diversas áreas que realizam periodicamente inspeções nas prisões dos 47 países membros do Conselho da Europa com finalidade preventiva, dialogando com os estados para o aperfeiçoamento dos sistemas prisionais. Como resultado, são produzidos relatórios e informes anuais que fornecem relevantes subsídios para as decisões tomadas pelo TEDH (Bicknell, 2020).

Sobre a questão do tamanho da cela, em 2015, o CPT expediu documento, defendendo que a área mínima da cela individual deve ser de 6m² sem contar a instalação sanitária. Em caso de cela coletiva, deve ser adicionado mais 4m² para cada preso incluído na cela. Assim, uma cela com 4 presos deve possuir no mínimo 18m², ou seja, 6m² para o primeiro interno e mais 12m² para os demais (CPT, 2015).

Destaca-se que o Brasil adotou o padrão de 6m² em cela individual, contando com o aparelho sanitário, conforme o artigo 88, “b”, da LEP, prevendo ainda no seu artigo 64, VI que cabe ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) dispor sobre a arquitetura e construção dos estabelecimentos penais. O CNPCC acabou editando a Resolução nº 09, de 18 de novembro de 2011, permitindo celas coletivas com até 8 presos com área mínima de 13,85m². Em uma cela de 4 internos, admite-se que o tamanho útil da cela seja de 8,4 m² contando com a instalação sanitária (Brasil, 2011).

⁶⁵ As Regras Prisionais Europeias foram criadas originalmente em 1973, seguindo o modelo das Regras Mínimas da ONU para tratamento dos reclusos, tendo sido posteriormente revisadas em 1987 e 2006.

Diferentemente do TEDH, a Corte IDH se limitou a diferenciar a tortura das penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, mas não chega a procurar distinguir estes últimos (Pinzón, 2020).

Apesar disso, a Corte IDH construiu rica jurisprudência sobre o tema, fazendo muitas vezes referências a precedentes do TEDH. Em *Montero Aranguren e outros vs. Venezuela*⁶⁶, restou estabelecido que a superlotação carcerária, a falta de atenção médica adequada aos presos, a ausência de higiene e de serviços sanitários, a presença de celas de isolamento sem condições de habitabilidade e iluminação violavam o artigo 5.2 da CADH por constituir execução de pena em condições cruéis, desumanas ou degradantes (Corte IDH, 2006).

No caso *García Asto e Ramírez Rojas vs. Peru*⁶⁷, a Corte IDH considerou a incomunicabilidade dos presos, o isolamento celular prolongado por mais de um ano em uma prisão distante que impossibilitava a visita de familiares como pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante (Corte IDH, 2005).

No precedente *Chichilla Sandoval vs. Guatemala*⁶⁸, a Corte IDH destacou que a impossibilidade de locomoção de uma presa com deficiência de maneira independente no cárcere, em razão da falta de acessibilidade, bem como a ausência de assistência médica adequada consubstanciava pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante (Corte IDH, 2016).

Em *Caesar vs. Trinidad y Tobago*, a Corte IDH assentou que a proibição da tortura e de outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes possui caráter universal, sendo absoluta e inderrogável, independentemente de qualquer codificação ou declaração, integrando o domínio do *jus cogens*, ou seja, do direito internacional imperativo (Corte IDH, 2005).

⁶⁶ O caso concreto tratou da prisão Retén de Catia em Caracas na Venezuela que tinha capacidade para custodiar 900 presos, mas abrigava entre 2.286 e 3.618 presos, levando cada interno a ter um reduzido espaço de cerca de 30cm². Em 27 de novembro de 1992, 37 presos foram executados extrajudicialmente após distúrbios internos surgidos após uma tentativa de golpe de estado, tendo ocorrido a intervenção com uso desmedido da força pela segurança do centro penitenciário, guarda nacional e polícia metropolitana.

⁶⁷ Em resumo, Wilson García Asto e Urcesino Ramírez Rojas foram detidos respectivamente, em 1995 e 1991 pela Polícia Nacional do Peru sem ordem judicial e situação de flagrante. Foram deixados incomunicáveis e condenados por um grupo de juízes sem rosto pelo delito de terrorismo em 1996 e 1994. Somente, em 2003, após o Tribunal Constitucional do Peru considerar como inconstitucional parte da legislação antiterrorista, os processos criminais foram anulados, tendo os internos sido soltos.

⁶⁸ Foi a primeira vez que a Corte IDH se deparou com o caso de uma pessoa presa com deficiência. No caso, a interna tinha diabetes e outras enfermidades, vindo a falecer depois uma queda da cadeira de rodas, não tendo recebido a atenção médica adequada.

A qualificação da execução de penas ou tratamentos em condições cruéis, desumanas ou degradantes no sistema prisional deve levar em conta todos os aspectos do encarceramento previstos pelas Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos ou Regras de Mandela, como o espaço mínimo da cela, iluminação, ventilação, instalações sanitárias, alimentação, banho de sol diário, assistência médica, bem como acesso à água, a itens de higiene pessoal, uniforme, roupa de cama, trabalho e estudo.

Essa tarefa depende da verificação das circunstâncias do caso concreto, devendo ser avaliado se as condições de custódia são ou não compatíveis com a dignidade humana. Trata-se de um trabalho inacabado, sendo essencial as contribuições dadas por entidades governamentais, não governamentais e internacionais de fiscalização dos direitos humanos no cárcere, a fim de permitir que os órgãos jurisdicionais nacionais e internacionais possam avaliar com segurança se certas situações de custódia constituem ou não penas ou tratamentos em condições cruéis, desumanas ou degradantes.

3.2 Decisões estruturais no sistema prisional

Antes de se chegar à discussão propriamente dita acerca das decisões estruturais no sistema prisional, é imprescindível tecer alguns comentários sobre o nascimento dessa modalidade de sentença.

Em *Plessy vs. Ferguson*, em 1896, a Suprema Corte dos Estados Unidos considerou constitucional lei do estado da Louisiana que impunha vagões de trem separados para brancos e afro-americanos (Supreme Court, 1896). Essa decisão gerou o que se denominou de doutrina *separate but equal*. Desde então, várias leis discriminatórias, conhecidas como Jim Crow, foram toleradas durante décadas pelo judiciário estadunidense.

Esse paradigma somente foi superado em 7 de maio de 1954, quando o *Chief Justice* Earl Warren anunciou o veredito por unanimidade da Suprema Corte em *Brown vs. Board of Education of Topeka*⁶⁹, declarando a inconstitucionalidade da segregação racial no sistema escolar público:

⁶⁹ No caso concreto, Linda Brown morava em um bairro integrado em Topeka, Kansas onde brincava com crianças brancas, negras e hispânicas. Havia uma escola para crianças brancas distante sete quadras da sua casa. Contudo, ela foi obrigada a frequentar uma escola exclusiva para negros distante

Concluimos que, no campo da educação pública, a doutrina do “separados mas iguais” não tem lugar. Instalações educacionais separadas são inerentemente desiguais. Portanto, sustentamos que os autores e outros em situação semelhante para os quais as ações foram movidas são, em razão da segregação reclamada, privados da igual proteção das leis garantidas pela Décima Quarta Emenda. Esta disposição torna desnecessária qualquer discussão sobre se tal segregação também viola a Cláusula de Devido Processo da Décima Quarta Emenda. (U.S SUPREME COURT, 1954, p. 1, tradução nossa).

Posteriormente, em 11 de abril de 1955, foi marcada uma nova audiência na Suprema Corte para ouvir as partes envolvidas que se prolongou por quatro dias, a fim de se definir como a decisão seria cumprida. Ao final, em 31 de maio de 1955, deliberou-se, no que ficou conhecido como *Brown II* que o fim da segregação racial nas escolas deveria ser cumprida *with all deliberate speed*, ou seja, de forma progressiva (Mcneese, 2006).

Contudo, passada uma década de *Brown vs. Board of Education of Topeka*, quase metade dos estudantes negros continuavam em escolas segregadas, principalmente nos estados sulistas. Até que, em 1964, no caso *Griffin vs. School Board*, houve uma mudança de abordagem da Suprema Corte, pontuando que não toleraria mais adiamento de nenhuma escola em relação à integração (Mcneese, 2006).

Com *Brown vs. Board of Education of Topeka*, o provimento jurisdicional consistiu na remodelação de um sistema escolar dual em unitário, ou seja, a reconstrução complexa de uma entidade burocrática estatal, levando os juízes federais de hierarquia inferior a buscarem novas formas processuais para esse intento, criando uma forma de julgamento chamada de *structural injunction* ou decisão estrutural (Fiss, 2007).

Trata-se da suplantação do modelo tradicional de resolução de controvérsia marcado pela estrutura triangular com a presença do juiz, do autor e do réu em que se busca o retorno ao *status quo ante*, sendo usado para o resguardo de direitos individuais. Na decisão estrutural, ganha relevo a participação de grupos sociais, como detentos de uma prisão, pacientes de um hospital ou minorias, buscando-se a

11 quilômetros de sua casa, em razão da política segregacionista adotada pela cidade. Um dos advogados que atuaram na causa foi Thurgood Marshall com um histórico de atuações vitoriosas na luta contra a segregação racial, tendo sido o primeiro negro a ser indicado para a Suprema Corte em 1967 durante o governo do Presidente Lyndon Jhonson.

reformulação de entidades governamentais com o objetivo de modificar a realidade social marcada por violações de direitos básicos (Fiss, 2007).

A decisão estrutural tem seu cerne a defesa dos valores fundamentais positivados na Constituição, como igualdade, liberdade, devido processo legal, proibição de penas cruéis, entre outros, constituindo um núcleo de moralidade pública que limitaria o funcionamento do Estado. Assim, quando o funcionamento de organizações públicas viola ou ameaça esses valores, a técnica processual da reforma estrutural entra em cena para ser instrumento de reorganização desses entes (Fiss, 2007).

Com o passar do tempo, nos Estados Unidos, a decisão estrutural teve o seu escopo ampliado, incluindo a polícia, prisões, hospitais psiquiátricos e agências responsáveis por moradia e emprego (Fiss, 2007).

Nos dias de hoje, defende-se que as decisões estruturais sigam a vertente do ativismo dialógico em vez de monológico, isto é, sejam marcadas por um diálogo entre o judiciário, outros órgãos públicos e a sociedade civil organizada com a fixação de ordens judiciais de caráter flexível, permitindo aos gestores públicos a escolha dos meios aptos para cumpri-las (Jobim, 2021).

O constitucionalismo dialógico remonta a Constituição canadense de 1982 com o instituto do *Notwithstanding Clause* que permite ao parlamento nacional ou distrital permaneça aplicando uma lei por até cinco após a sua declaração de inconstitucionalidade pelo judiciário.⁷⁰ Para autores críticos do *judicial review*, ou seja, de uma atuação judicial mais proeminente, comumente identificada de forma pejorativa como ativismo judicial, a perspectiva dialógica representaria um avanço da intervenção do judiciário ao proporcionar um diálogo horizontal entre os poderes em vez da imposição de uma decisão de cima para baixo, contribuindo para a diluição do poder da última palavra dos juízes (Gargarella, 2019).

Mais à frente, vai ser mostrado que as decisões estruturais exitosas no sistema penitenciário seguiram a linha do ativismo dialógico.

Na seara prisional, de forma semelhante ao que ocorria no passado no trato com os direitos civis da população negra, os tribunais norte-americanos seguiam o entendimento de não interferência no cárcere no que ficou conhecido como doutrina do *hands-off* (Feely; Rubin, 1998).

⁷⁰ Esse dispositivo da Constituição canadense ainda não foi aplicado na prática.

A partir de *Talley vs. Stevens*⁷¹, em 1965, iniciou-se o questionamento das condições do sistema prisional do Arkansas até que, em 1970, todo o sistema penitenciário foi declarado inconstitucional por uma corte federal por violação a Oitava Emenda à Constituição dos Estados Unidos que proibia a aplicação de punições cruéis e incomuns. Nos anos seguintes, presídios, cadeias ou sistemas penitenciários inteiros de outros trinta e três estados americanos foram declarados inconstitucionais por tribunais federais (Feely; Rubin, 1998).

O questionamento judicial das condições prisionais prosseguiu aumentando nas décadas de 80 e 90. Em 1995, os litígios sobre direitos dos prisioneiros geraram 40.000 processos nos tribunais federais, alcançando 19% da pauta da pauta civil federal (Schlanger, 2003).

Entretanto, sob o influxo da derrocada do Welfare State e da ascensão do neoliberalismo a partir da década de 80, em 1996, foi aprovado o *Prison Litigation Reform Act* (PLRA) que restringiu fortemente o acesso dos presos às cortes federais (Wacquant, 2003).

O PLRA teve um amplo impacto sobre o acesso à justiça por parte dos prisioneiros, causando uma redução de 43% na quantidade de processos sobre direitos dos presos em 2001 em comparação com 1995 (Schlanger, 2003).

A mencionada lei promoveu muitas alterações no direito processual estadunidense em matéria de litígio prisional, podendo ser mencionados prévio esgotamento dos recursos administrativos, exigência de pagamento de custas processuais por prisioneiros pobres, não aplicação dos efeitos da revelia no caso de ausência de resposta pela autoridade pública, previsão de oitiva do preso por meio do telefone, videoconferência ou outra tecnologia de comunicação e a limitação no pagamento de honorários advocatícios no caso de sucesso da demanda (Schlanger, 2003). Apesar dessa contrarreforma prisional, o sistema prisional voltou a ocupar lugar de destaque no judiciário norte-americano.

⁷¹ No caso concreto, três presos questionaram a falta de acesso à justiça, a ausência de tratamento médico adequado, a submissão a duras condições de trabalho e a castigos corporais na Penitenciária do Estado do Arkansas. A fim de evitar uma ação coletiva, o estado demitiu os guardas brutais, removeu os presos para melhores acomodações e prometeu alterar os regulamentos sobre disciplina prisional. Apesar de a pretensão dos reclamantes não ter sido julgada procedente pelo Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito Leste de Arkansas, as mudanças favoráveis ocorridas no caso concreto encorajaram mais internos a recorrerem ao Poder Judiciário.

No cenário estadunidense, a Califórnia passou por um acelerado processo de encarceramento, conforme foi relatado no item 1.2 desta dissertação, atingindo uma taxa de superlotação de 200% no final da década de 90 (Simon, 2014).

Em *Coleman vs. Wilson*, em 1995, antes da entrada em vigor da PLRA, uma corte federal determinou uma ampla reforma dos serviços de saúde mental nas prisões da Califórnia, pois a superlotação causou o crescimento da quantidade de presos com doenças mentais, levando as prisões a serem vistas motores da loucura. No referido caso, houve a nomeação de um mestre especial responsável pelo acompanhamento das ordens fixadas pelo tribunal. Contudo, não se teve êxito devido ao acelerado aumento da população prisional, o que impedia a prestação de serviços adequados de saúde mental (Simon, 2014).

Em 2001, Plata e outros presos questionaram a falta de assistência à saúde nas prisões da Califórnia, tendo sido fixado um acordo judicial, versando sobre a reforma do sistema prisional. Em razão da falta de avanços, em 2005, houve a nomeação de um interventor para supervisionar as medidas pactuadas, porém não se teve sucesso na assistência à saúde dos presos (Simon, 2014).

Em 2008, uma corte especial formada por três juízes⁷² promoveu uma audiência pública que se prolongou por 14 dias, envolvendo debates sobre o impacto da soltura de presos não violentos sobre a segurança pública. Na oportunidade, foram ouvidos vários especialistas, relatando que a redução da população carcerária em Wisconsin, Illinois, Texas, Colorado, Montana, Michigan, Flórida e Canadá não foi acompanhada pelo aumento das taxas de criminalidade. Um ano depois, foi anunciada a maior decisão sobre litígio prisional da história norte-americana, determinando que as prisões da Califórnia respeitassem um teto de 137,5% de superlotação no prazo de dois anos, o que implicava na necessidade da libertação de cerca de 40.000 presos (Simon, 2014).

Até a inédita decisão tomada em 2009, tinham se passado 19 anos de *Coleman vs. Wilson* e 8 anos de *Plata vs. Brown*, tendo os poderes constituídos da Califórnia falhado repetidamente em solucionar as violações sistemáticas dos direitos das pessoas presas (Simon, 2014).

Importante mencionar que a corte especial recomendou algumas medidas que poderiam ajudar na redução da superlotação prisional, como a introdução de

⁷² Para a ordem de liberação de presos passou a ser exigida que a decisão fosse tomada por uma corte especial composta por três juízes federais, em razão de exigência prevista pelo PLRA.

créditos em favor de presos que completavam programas de reabilitação, o que seria a grosso modo uma remição de pena, a aplicação de sanções alternativas aos infratores da liberdade condicional, ressalvado casos de reincidência criminal, bem como o uso de alternativas penais para sentenciados por crimes de baixo risco e recriação do programa subsídio de liberdade condicional que premiava condados que mantinham infratores por delitos leves na comunidade (Simon, 2014).

Após apelação do Estado da Califórnia, o caso *Plata vs. Brown* chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos que manteve a decisão em 2011, tendo a opinião vencedora sido liderada pelo *justice Kennedy*.

Como consequência de suas próprias ações, os presos podem ser privados de direitos fundamentais à liberdade. No entanto, a lei e a Constituição exigem o reconhecimento de alguns outros direitos. Os presos retêm a essência da dignidade humana inerente a todas as pessoas. O respeito por essa dignidade anima a proibição da Oitava Emenda contra punições cruéis e incomuns.

[...]

Assim como um preso pode morrer de fome se não for alimentado, ele ou ela pode sofrer ou morrer se não receber cuidados médicos adequados. Uma prisão que prive os presos de sustento básico, incluindo cuidados médicos adequados, é incompatível com o conceito de dignidade e não tem lugar na sociedade civilizada. (U.S SUPREME COURT, 2011, p. 270-273, tradução nossa).

No caso concreto, a Suprema Corte chancelou a visão da corte composta por três juízes no sentido de que superlotação era a causa primária da falta de assistência à saúde adequada aos presos, pontuando ainda que apenas a construção de novos presídios não se mostrava como um meio eficaz para sanar as violações dos direitos dos reclamantes, tendo em vista a falta de demonstração da existência de recursos para essa finalidade ainda mais considerando a crise financeira vivenciada pelo estado. Foi pontuado ainda que a autoridade do estado estava sendo respeitada, visto que caberia ao gestor público escolher os meios para fazer cumprir a decisão judicial (Oliveira, 2018).

Como fruto do caso *Plata vs. Brown*, após a decisão da Suprema Corte, foi aprovado um pacote legislativo para reduzir a população carcerária, destacando-se a substituição do uso da prisão estadual por alternativas penais para autores de crimes não violentos e não sexuais e a fiscalização da liberdade condicional desse público por oficiais do condado em vez de oficiais estaduais (Simon, 2014).

Após a análise de recursos, em 10 de fevereiro de 2014, a corte formada por três juízes determinou que o estado da Califórnia diminuísse a população carcerária para 137,5% da capacidade até 28 de fevereiro de 2016. Em 17 de fevereiro de 2015, o estado informou o cumprimento da decisão da corte, tendo a obrigação de apresentar relatórios mensais e, posteriormente, trimestrais ao tribunal.⁷³ No último informe trimestral apresentado em 15 de junho de 2023, constou que a ocupação das unidades prisionais estava no patamar de 115,6%.⁷⁴

Constata-se assim que a intervenção do judiciário na redução da população carcerária da Califórnia foi exitosa, superando os contratempos ocorridos desde 1995 com *Coleman vs. Wilson*, quando o tema do encarceramento em massa começou a ser abordado em conexão com as pessoas presas com enfermidades mentais, mostrando a potencialidade da reforma estrutural no campo do sistema prisional.

Prosseguindo, em *Torreggiani e outros vs. Itália*, o TEDH apurou recursos de sete internos custodiados nas prisões de Busto Arsizio e Piacenza, alegando que estavam cumprindo a pena em celas coletivas, havendo um espaço por preso de apenas 3m² e sem a oferta de água quente para o banho. A corte reconheceu a violação ao art. 3º da CEDH por haver constatado a ocorrência de tratamento desumano e degradante (TEDH, 2013).

Além disso, entendeu-se que não se tratavam de casos isolados de superlotação carcerária atentatória da dignidade humana, considerando várias centenas de processos em curso no tribunal sobre o mesmo assunto e o estado de emergência nacional no sistema penitenciário declarado pelo Presidente do Conselho de Ministros da Itália em 2010 e prorrogado por duas vezes⁷⁵. Em abril de 2012, havia 66.585 presos nas prisões italianas com uma taxa de superlotação carcerária de 148%, sendo que 42% dos internos aguardavam julgamento. Levando em conta este cenário, a corte considerou se tratar de uma falha estrutural do estado demandado em proporcionar condições de custódia compatíveis com a dignidade humana aos reclusos, escolhendo, por esta razão, fazer uso do procedimento da sentença piloto.

⁷³ Em 25 de março de 2022, a corte formada por três juízes aceitou o pedido para reduzir a frequência dos relatórios de mensal para trimestral.

⁷⁴ Ver: *Three-Judge Court Quarterly Update. California Department of Corrections and Rehabilitation. Disponível em: <https://www.cdcr.ca.gov/3-judge-court-update/>. Acesso em 10 jul. 2023.*

⁷⁵ Com a declaração do estado de emergência, elaborou-se um plano carcerário que consistia basicamente na construção de onze presídios, porém não se conseguiram avanços na redução da superlotação dos presídios.

A sentença piloto é usada pelo tribunal desde *Broniowski vs. Polônia* em 2004⁷⁶, tendo surgido em um cenário de multiplicação de sentenças pendentes de cumprimento pelos estados demandados, cuja fiscalização fica sob a cargo do Comitê de Ministros do Conselho da Europa. Para evitar a multiplicação de processos sobre o mesmo assunto e buscar mais eficiência na resolução dos casos com a determinação de adoção de medidas de caráter geral pelos réus, a corte passou a usar a técnica da sentença piloto⁷⁷, quando se depara com problemas estruturais (Abdelgawad, 2007).

Retornando à *Torreggiani e outros vs. Itália*, o tribunal recomendou que o estado reduzisse a superlotação carcerária por meio da aplicação de medidas não privativas de liberdade e menor uso da prisão preventiva, deixando, porém, em aberto os meios que seriam utilizados para o alcance dessa finalidade. Houve a fixação do prazo de um ano para o réu apresentasse recursos internos efetivos para reparar os casos de superlotação carcerária (TEDH, 2013).

Como consequência, o Ministério da Justiça italiano formou uma comissão *ad hoc* para lidar com a superlotação carcerária, culminando com a construção de um plano de ação. No plano normativo, buscou-se a revogação de normas que desencadearam o rápido crescimento na quantidade de presos, como a proibição de aplicação de medidas alternativas a réus reincidentes independentemente do crime praticado e a reclusão de estrangeiros em situação irregular.

Nos delitos leves, passou-se a fazer uso da *messa alla prova*, tratando o delito com um programa de reinserção social aprovado por um juiz. Foi criada ainda hipótese de compensação penal, consistente na redução de um dia de pena por cada dez dias de custódia em condições desumanas e degradantes e, na sua impossibilidade, na fixação de indenização de oito euros por cada dia de cumprimento da pena nessas condições. No total, foram aprovados quatro decretos lei e uma lei ordinária. Na esfera organizacional, buscou-se a criação de um regime mais aberto para a maior parte dos presos com a oferta de trabalho, estudo e lazer, a fim de que a cela passasse a ser apenas um ambiente de descanso e não de permanência pela quase totalidade do dia. No campo da arquitetura penitenciária, empreendeu-se esforços para a

⁷⁶ O caso tratou da falha sistêmica do estado polonês em indenizar pessoas que tiveram de deixar suas propriedades situadas além do rio Bug após acordos celebrados em 1944 entre o Comitê Polaco de Libertação Nacional e as ex-repúblicas soviéticas da Ucrânia, Bielorrússia e Lituânia.

⁷⁷ A técnica da sentença piloto foi incluída no Regulamento do Tribunal Europeu de Direitos Humanos após reforma ocorrida em 21 de fevereiro de 2011.

reestruturação dos presídios existentes com foco nos espaços situados fora das celas, para fins de oferta de atividades de ressocialização (Palma, 2019).

O plano de ação produziu efeitos substanciais. Em relatório apresentado pela Itália em novembro de 2015 com apenas seis de aplicação das novas normas, já tinham sido reduzidos mais de 52.000 dias de pena e efetuados pagamentos de indenizações de 300.000 euros. O quantitativo de presos foi reduzido de 66.028 em 2013 para 52.432 em 2015. Uma outra importante medida adotada foi a criação do *Garante nazionale dei diritti persone detenute della libertà personale* responsável pelo monitoramento e controle das prisões. Em razão do êxito do plano de ação, o caso foi encerrado em 8 de março de 2016 pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa (Palma, 2019).

O sucesso do plano de ação elaborado a partir do caso *Torreggiani vs. Itália* é mais um exemplo da potencialidade do uso de decisões estruturais para enfrentar o problema da superlotação carcerária, cuja complexidade exige a adoção de medidas de diferentes matizes pelo estado violador.

3.3 Teoria do estado de coisas inconstitucional

Antes de abordar a teoria do estado de coisas inconstitucional, é importante fazer alguns comentários sobre a sua criadora, no caso, a Corte Constitucional da Colômbia.

Durante a longeva Constituição colombiana de 1866, a Corte Suprema de Justiça foi o órgão de cúpula do Poder Judiciário a quem cabia o exercício do controle concentrado de constitucionalidade. Seus membros eram indicados pela própria corte entre advogados filiados a um dos dois principais partidos políticos. O tribunal era criticado por ter uma abordagem jurídico-formalista que não dava atenção às necessidades sociais da população mais vulnerável. Havia um elo fraco entre o texto constitucional e os cidadãos, bem como a falta de previsão de mecanismos efetivos e acessíveis de proteção dos direitos fundamentais (Espinosa, 2004).

Essa realidade começou a mudar com a eleição de uma Assembleia Constituinte em 1990 durante o governo do Presidente César Gaviria de quem partiu a proposta de criação de um tribunal constitucional a quem caberia interpretar e aplicar a nova constituição que acabou sendo promulgada em 1991. Os membros da corte constitucional passaram a ser indicados pelo Senado a partir de listas tríplexes

elaborados pelo Presidente da República, pelo Conselho do Estado⁷⁸ e pela Corte Suprema de Justiça, possuindo mandatos não renováveis de oito anos.

A Constituição de 1991 também inovou ao criar a ação de tutela, possibilitando que cada cidadão, cujos direitos fundamentais estejam sendo ameaçados ou lesados, possam apresentar reclamações ao Poder Judiciário, tendo a Corte Constitucional competência para rever decisões tomadas por juízes em ações de tutela, que, passou, inclusive, a representar mais de 60% dos processos decididos pelo tribunal nos seus dez primeiros anos de existência.

A Corte Constitucional da Colômbia tem desempenhado um importante papel no fortalecimento do Estado do Direito, no aperfeiçoamento do sistema jurídico, inovando ao tratar conflitos sociais como questões constitucionais. A postura proativa do tribunal na defesa dos direitos fundamentais fez com que o texto constitucional deixasse de ser algo abstrato para estar presente na vida dos cidadãos.

A teoria do estado de coisas inconstitucional (ECI) é uma modalidade de decisão estrutural utilizada pela primeira vez na *sentencia* SU 559 de 1997, que tratava do caso de 45 professores dos municípios de María La Baja e Zambrano que tiveram seus direitos de seguridade social recusados. No curso do processo, o tribunal verificou que o problema era generalizado, atingindo cerca de 80% dos professores dos municípios do país. Restou consignado que a falha era estrutural e de responsabilidade de vários órgãos além dos municípios, tendo assentado haver deficiências no programa nacional de distribuição de recursos públicos para o custeio do sistema educacional (Campos, 2019).

Pela importância histórica, transcreve-se trecho da *sentencia* SU 559 de 1997 em que ficou assentado que a omissão das autoridades na afiliação dos professores ao Fundo Nacional de Prestações Sociais violava a Constituição e produzia um estado de coisas abertamente inconstitucional, cabendo ao tribunal a notificação das autoridades competentes para eliminar os fatores que produziam essa realidade. Foi mencionado ainda o alto potencial de manejo de ações de tutela sobre o assunto e a limitação dos recursos da administração da justiça.

Si los restantes educadores individualmente interponen acciones de tutela contra la conducta de los alcaldes y demás autoridades que se encuentran en mora de afiliarlos al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del

⁷⁸ A Colômbia segue o modelo do contencioso administrativo francês. Os atos administrativos somente podem ser revistos pelo Conselho de Estado.

Magisterio, los jueces competentes y, en su momento, la Corte darán curso a las respectivas demandas. Con todo, se pregunta la Corte si, desde ahora, de verificarse que el comportamiento omisivo indicado viola la Constitución Política, es posible que la Corporación, en razón de sus funciones, pueda emitir una orden a las autoridades públicas competentes, con el objeto de que a la mayor brevedad adopten las medidas conducentes a fin de eliminar los factores que inciden en generar un estado de cosas que resulta abiertamente inconstitucional. La Corte considera que debe responder de manera afirmativa este interrogante, por las siguientes razones:

(1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado *estado de cosas* resulta violatorio de la Constitución Política.

(2) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos. (Corte Constitucional da Colômbia, 1997, p. 1).

Com o passar do tempo, a corte aplicou a mencionada técnica de decisão em vários casos, tendo sistematizado os pressupostos básicos para a sua utilização, abrangendo a violação massiva dos direitos fundamentais de um grande número de pessoas, a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações, a superação dos problemas exige a atuação de diferentes órgãos públicos e a potencialidade de um alto número de vítimas buscarem a via judicial para proteção dos seus direitos, causando o congestionamento da máquina judiciária (Corte Constitucional da Colômbia, 1997).

Na *sentencia* T-153 de 1998, houve o reconhecimento do ECI no sistema penitenciário a partir de casos, envolvendo a superlotação carcerária na Penitenciária Nacional de Bogotá e de Bellavista de Medellín. Como medida principal, foi determinada a elaboração no prazo de três meses de plano para a construção e reforma das unidades prisionais, bem como a sua execução no intervalo de quatro anos. Na ocasião, foram incumbidas a Defensoria do Povo e a Procuradoria Geral da Nação da supervisão da decisão. Contudo, o problema da superlotação carcerária não foi solucionado, visto que foi mantida a declaração do ECI no sistema prisional na *sentencia* T-388 de 2013 e na *sentencia* T-762 de 2015 (Corte Constitucional da Colômbia, 1997).

Na *sentencia* T-388 de 2013, houve um avanço na compreensão da corte sobre o problema da superlotação carcerária com admissão de que ele não seria

resolvido apenas com a criação de mais vagas, ressaltando que boa parte da sobrepopulação de presos se deve ao uso excessivo da privação de liberdade como meio de controle e regulação social.

10.3.1.1. La Sala de Revisión valora positivamente que desde el año dos mil once (2011), fecha en que se le solicitó que verificara el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, los diferentes poderes del Estado y, en especial, las autoridades encargadas de la política penitenciaria y carcelaria hayan venido adoptando medidas para poder superar el estado de cosas en el que se encuentran los establecimientos de reclusión. Son varias las acciones que reconocen la situación crítica por la que se atraviesa, aceptan los parámetros y estándares constitucionales y, además, busca transformar las realidades. Se ha aceptado que el grave problema del hacinamiento no se soluciona con la construcción de más cárceles, solución que, además, implica grandes costos que se deben invertir en infraestructura carcelaria adicional que, desde antes, se sabe que será insuficiente para la alta demanda que existe. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República han reconocido, por tanto, que buena parte de las sobrepoblación carcelaria no se explica tanto por la falta de cárceles (que de hecho, sí hacen falta, dado el estado de deterioro de las existentes), sino por el exceso de castigo penal, el uso excesivo de la privación de la libertad como medio de control y regulación social. (Corte Constitucional da Colômbia, 2013, p. 1).

Apesar desse novo olhar sobre a superlotação carcerária, a Corte Constitucional da Colômbia determinou que o governo nacional através do Ministério da Justiça e o Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário continuassem adotando providencias para a superação do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, devendo apresentar um primeiro informe no prazo de dois meses e o segundo após dois anos.

Na *sentencia* T-762 de 2015, a crítica à política criminal que resultava na violação massiva dos direitos fundamentais das pessoas presas constou do dispositivo da sentença.

TERCERO: DECLARAR que la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena. (Corte Constitucional da Colômbia, 2015, p. 1).

Na ocasião, de forma inovadora, o tribunal conclamou os poderes executivo e legislativo a iniciar projetos de lei que tratassem da formulação e desenho da política criminal, do funcionamento do sistema de justiça penal e do sistema penitenciário

mediante consulta prévia do Comitê Técnico Científico do Conselho Superior de Política Criminal⁷⁹.

Para se ter uma ideia da crise penitenciária colombiana, em dezembro de 2015, quando foi proferida a *sentencia* T-762, havia 121.318 presos custodiados em 77.953 vagas nas prisões colombianas, representando uma superlotação de 155,6% (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2015).

Uma crítica feita à *sentencia* T-153 é que a atuação do tribunal foi centrada na expansão do sistema prisional, tendo havido omissão em lidar com a custódia dos presos em condições desumanas por anos até a reformulação do sistema penitenciário. Como resultado, houve a expansão do sistema penal com adoção de políticas neoliberais no trato com a criminalidade relacionada com a desigualdade socioeconômica, a construção de três novos complexos penitenciários, a entrega de anexos a presídios já existentes, resultando na oferta de mais de 24.000 vagas. Apesar disso, os direitos dos presos continuavam sendo violados, de acordo com relatórios de instituições com atuação na área (Ariza, 2013).

Em outra visão, o fracasso da declaração do ECI no sistema penitenciário colombiano é atribuído à falta de um mecanismo de monitoramento efetivo da sentença patrocinado pelo tribunal e à imposição de ordens detalhadas pela corte, consistentes na construção e reforma de estabelecimento penais com a fixação de prazos peremptórios (Garavito, 2011).

Para deixar mais claros os pontos da inefetividade da declaração do ECI no sistema penitenciário, convém voltar o olhar para a *sentencia* T-025 de 2004 em que a Corte Constitucional da Colômbia fez uso dessa técnica de decisão para o maior problema vivenciado pelo país, consubstanciado nos cerca de cinco milhões de deslocados internos privados de direitos básicos, como saúde, educação, alimentação e moradia, em razão da violência praticada por grupos do narcotráfico e paramilitares.

No caso T-025, a corte determinou que o estado formulasse um plano de ação para enfrentar a emergência humanitária dos deslocados internos, buscase avaliar o orçamento necessário para executá-lo e focasse no desenvolvimento de políticas públicas que atendessem os direitos mais básicos. Na ocasião, foi criada uma Comissão de Monitoramento de Políticas Públicas sobre Deslocamento Forçado

⁷⁹ O Comitê Técnico Científico do Conselho Superior de Política Criminal é um órgão de assessoramento do Governo Nacional sobre projetos de lei e outros atos legislativos sobre matéria penal em curso no Congresso.

integrada por órgãos públicos e organizações não governamentais apoiada pelo tribunal. No intervalo de sete anos após o julgamento, houve a realização de 21 (vinte e uma) audiências públicas e a emissão de quase 100 (cem) decisões de acompanhamento pela corte (Garavito, 2011). Como resultado, o governo apresentou um plano nacional de atenção integral às pessoas deslocadas pela violência e ocorreu aumento substancial do orçamento destinado a custear políticas públicas para os deslocados internos nos anos seguintes.⁸⁰

Verifica-se assim, que, diferentemente, da *sentencia* T-153 marcada por um ativismo monológico com a imposição de ordens detalhadas e prazos impositivos, a exitosa *sentencia* T-025 seguiu o ativismo dialógico com a fixação de ordens de caráter geral que favoreceram o diálogo da corte com os órgãos públicos além de ter sido acompanhada por um forte mecanismo de supervisão integrado por instituições públicas e da sociedade civil organizada patrocinado pelo tribunal. Em resumo, a *sentencia* T-153 seguiu a lógica de remédios fortes e monitoramento fraco e a *sentencia* T-025 adotou a abordagem de remédios moderados e monitoramento forte, o que explica a diferença do grau de efetividade de ambas as decisões (Garavito, 2011).

Diversamente de *Torreggiani vs. Itália* e *Plata vs. Brown*, que propiciaram a adoção de várias medidas para a redução do número de presos, a *sentencia* T-153 ao limitar a abordagem da crise penitenciária na criação de mais presídios, serviu para respaldar o fenômeno do encarceramento em massa em vez de buscar alternativas para a superação da custódia dos presos em condições desumanas.

Apesar do insucesso no sistema prisional pelas razões tratadas anteriormente, a teoria do estado de coisas inconstitucional tem sido aplicada com êxito, principalmente em casos marcados por bloqueios políticos na efetivação dos direitos fundamentais de índole social e econômica, atuando a corte no resguardo dos direitos minorias sem representação política no legislativo (Ariza, 2013).

⁸⁰ Em 2010, o orçamento destinado a políticas públicas para os deslocados internos foi multiplicado em dez vezes, quando comparado com o ano de 2003.

3.4 ADPF 347

O Supremo Tribunal Federal percorreu um longo caminho até decidir pelo reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional na ADPF 347.

Historicamente, no Brasil, adotou-se a classificação das normas constitucionais elaborada pelo jurista José Afonso da Silva em normas constitucionais de eficácia plena, de eficácia contida e eficácia limitada ou reduzida. Para a finalidade deste trabalho, tem especial importância as normas constitucionais de eficácia limitada que seriam aquelas dependeriam de providências a cargo do legislativo ou executivo para a sua aplicabilidade plena, abrangendo as normas de legislação e as normas programáticas (SILVA, 2003).

A doutrina tradicional costuma limitar os casos de omissão inconstitucional às normas de eficácia limitada, perfazendo uma visão formalista sobre a matéria que não leva em conta obstáculos fáticos, sociais e institucionais que impedem a efetivação dos direitos fundamentais. Urge a reformulação da omissão inconstitucional para abranger a falta de coordenação entre os poderes para a consecução de políticas públicas essenciais para tornar realidade os direitos fundamentais, principalmente de grupos vulneráveis (Campos, 2019). Nesse sentido, a tese do estado de coisas inconstitucional constitui um exemplo formidável dessa nova visão no seio da mais alta corte deste país, conforme será visto mais à frente.

Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi construído o tema do controle jurisdicional de políticas públicas, podendo ser citada a paradigmática decisão liminar proferida em 2004 pelo Ministro Celso de Mello na ADPF 45 onde restou consignado que o estado não pode invocar a tese da reserva do possível para se eximir de cumprir suas obrigações constitucionais, notadamente a aplicação de direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais, sob pena de vulneração do mínimo existencial (Brasil, 2004).

No ano seguinte, no Agravo Regimental no RE 410.715, restou estabelecido pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal a possibilidade de o judiciário determinar ao município a matrícula de crianças em creches e unidades de pré-escola, a fim de dar concretude ao direito social da educação infantil (Brasil, 2005).

Nos anos seguintes, houve inúmeros decisões de tribunais, determinando a execução de políticas públicas para o atendimento de direitos básicos, como o custeio

de tratamentos médicos e medicamentos, construção de escolas e de delegacias especializadas na proteção de crianças e adolescentes, realização de obras para garantir acessibilidade em prédios públicos, provimento de cargos de Defensor Público para assegurar o acesso à justiça (Fonte, 2015).

É apontado que os direitos econômicos, sociais e culturais exigem a atuação estatal positiva, sendo concretizados por meio da adoção de políticas públicas. O elemento essencial para a intervenção do judiciário na temática das políticas públicas estaria na preservação do mínimo existencial, consubstanciado em prestações mínimas indispensáveis para a preservação do núcleo essencial da dignidade da pessoa humana (Fonte, 2015).

Antes de prosseguir, é indispensável pontuar que todos os direitos possuem um custo para todos os contribuintes, sejam eles de caráter individual ou social, exigindo medidas estatais para a sua proteção. A título de exemplo, pode ser citado o direito de propriedade no qual ente público arca com uma caríssima política de segurança pública, abarcando o sistema judicial, a polícia e as prisões (Holmes; Sunstein, 2019).

Dentro da moldura do mínimo existencial, defende-se que estariam incluídos a educação básica, a moradia, a alimentação, o vestuário, a saúde, o saneamento básico e o acesso à justiça (Barcellos, 2011).

Ainda, no mínimo existencial, estaria contido o direito de não ser submetido a tratamento desumano ou degradante previsto pelo artigo 5º, III, da Constituição Federal de 1988 (Fonte, 2015).

Inobstante a sólida construção jurisprudencial sobre o controle jurisdicional de políticas públicas para o atendimento dos direitos mais básicos da população, durante bastante tempo, de forma semelhante à doutrina *hands-off* praticada pelo judiciário estadunidenses⁸¹, os tribunais nacionais relutavam em interferir na questão penitenciária, invocando a separação dos poderes, a reserva do possível e a discricionariedade administrativa. Curioso notar que essas teses eram rechaçadas, quando se tratavam de direitos básicos do restante dos cidadãos (Santos, 2021).

Essa postura omissiva do poder judiciário ocorria em um cenário de crise sem fim vivida pelo sistema penitenciário brasileiro há décadas. O Congresso Nacional já promoveu cinco comissões parlamentares de inquérito sobre o assunto.

⁸¹ A doutrina do *hands-off* foi abordada no item III.2 deste trabalho.

Na égide do regime militar, em 1976, foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o objetivo de fazer um levantamento do sistema penitenciário e propor medidas ao governo federal para aprimorá-lo. Contudo, a oposição que pressionou pela instalação da CPI tinha em mente verificar e denunciar a realidade dos presos políticos. Durante os trabalhos, foi detectada a precariedade estrutural do sistema prisional, a superlotação carcerária e os efeitos criminógenos do cárcere ao não garantir à grande maioria dos internos acesso à educação, trabalho, lazer e assistência à saúde. Ao final, foi recomendado a adoção de celas individuais, a ampliação dos casos de substituição da pena de reclusão pela detenção ou multa, a criação da pena de prisão domiciliar e de interdição temporária de direitos, a elaboração de um Código de Execuções Penais, entre outros (Rudnicki; Souza, 2010).

Em 1993, após a repercussão internacional do massacre do Carandiru que resultou em um saldo de 111 detentos mortos, foi instaurada CPI para investigar o estado do sistema penitenciário. No curso das diligências, foi visto um abismo imenso entre as previsões da Lei Federal nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal) e a dura realidade dos presídios brasileiros, concluindo-se que o cárcere cumpria apenas a função punitiva da pena, esquecendo da ressocialização do preso. Foi objeto de recomendação a construção de mais presídios, maior utilização das penas restritivas de direitos e da suspensão condicional da pena, entre outros (Rudnicki; Souza, 2010).

Anos depois, em 2008, instaurou-se CPI para tratar do sistema penitenciário, tendo sido realizadas visitas em unidades prisionais de dezessete estados e do Distrito Federal. Foi constatado um cenário de grave superlotação carcerária e de violação dos direitos dos presos, tendo sido proposta a ampliação do uso das penas alternativas, a implementação da justiça restaurativa na seara penal, a responsabilização dos estados pela omissão no cumprimento da legislação aplicável à execução penal, a promoção de mutirão carcerário, dentre outras medidas (Brasil, 2009).

Finalmente, em 2015, ocorreu a última CPI sobre o sistema carcerário. Da mesma forma que as CPIs anteriores, foi verificada a superlotação das unidades prisionais e violações dos direitos dos presos, tendo sido sugerida a edição de legislação para garantir o bloqueio do sinal de comunicação nos presídios e a transferência obrigatória e automática de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para a criação de novas vagas pelos estados, maior uso das medidas cautelares

alternativas à prisão, a criação de centros para o acompanhamento da execução das penas alternativas, entre outros (Brasil, 2015).

A reversão da postura judicial letárgica ocorreu com o julgamento do RE 592.581 em agosto de 2015 pelo Supremo Tribunal Federal. Tratava-se de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual, solicitando a execução de reformas no Albergue de Uruguaiana/RS. O caso acabou despertando muito interesse, tendo havido a admissão de treze estados e do Distrito Federal como *amicus curiae*. Ao final, houve a fixação da seguinte tese com repercussão geral.

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes. (Brasil, 2005).

Restou assim consolidada a possibilidade de controle jurisdicional do sistema penitenciário no que pertine à adoção de medidas ou obras, a fim de proteger os direitos fundamentais das pessoas presas.

Prosseguindo, em maio de 2015, foi ajuizada a APDF 347 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com subsídios da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), considerando as violações sistemáticas dos direitos fundamentais das pessoas presas, foram postulados oito pedidos cautelares transcritos abaixo.

- a) Determine a todos os juízes e tribunais que, em cada caso de decretação ou manutenção de prisão provisória, motivem expressamente as razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal.
- b) Reconheça a aplicabilidade imediata dos arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinando a todos os juízes e tribunais que passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão.
- c) Determine aos juízes e tribunais brasileiros que passem a considerar fundamentadamente o dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal.
- d) Reconheça que como a pena é sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pela ordem jurídica, a preservação, na medida do possível, da proporcionalidade e humanidade da sanção impõe que os juízes brasileiros apliquem, sempre que for viável, penas alternativas à prisão.

- e) Afirme que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos (Sarmiento et al., 2015) do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, visando assim a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.
- f) Reconheça que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.
- g) Determine ao Conselho Nacional de Justiça que coordene um ou mais mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de 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 “e” e “f” acima.
- h) Imponha o imediato descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e vede à União Federal a realização de novos contingenciamentos, até que se reconheça a superação do *estado de coisas inconstitucional* do sistema prisional brasileiro. (SARMENTO et al., 2015, p. 69-70).

No mérito, solicitou-se o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, a confirmação das medidas cautelares e a determinação para o governo federal elaborar um plano no prazo de três meses, para fins de superação do estado de coisas inconstitucional no interregno de três anos. Após a apresentação do plano nacional, a oitiva de instituições interessadas e da sociedade civil organizada por meio de audiências públicas, resultando na homologação do plano nacional, foi solicitado que os estados e o Distrito Federal fossem instados a formularem plano no prazo de três meses, para fins de superação do estado de coisas inconstitucional no interregno de dois anos (Sarmiento et al., 2015).

Em setembro de 2015, foi iniciado o julgamento da ADPF 347. No voto do Ministro Relator Marco Aurélio, foi destacada a gravidade do cenário das violações dos direitos das pessoas presas que atingiam o mínimo existencial, enquanto elemento nuclear da dignidade da pessoa humana, bem como a existência de bloqueios institucionais e políticos, o que autorizava a ação do tribunal.

Há mais: apenas o Supremo revela-se capaz, ante a situação descrita, de superar os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções, o que significa cumprir ao Tribunal o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados. Isso é o que se aguarda deste Tribunal e não se pode exigir que se abstenha de intervir, em nome do princípio democrático, quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas. Bloqueios da espécie

traduzem-se em barreiras à efetividade da própria Constituição e dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos.

Repita-se: a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais. Verificada a paralisia dos poderes políticos, argumentos idealizados do princípio democrático fazem pouco sentido prático. (BRASIL, 2005).

Restou consignado que a omissão das autoridades públicas no trato com a tragédia humanitária no cárcere afrontava a Constituição, representando uma nova perspectiva de feição material sobre a omissão inconstitucional.

Conforme foi mostrado alhures com o resgate histórico das CPIs sobre o tema, a triste realidade do sistema penitenciário nacional perdura há bastante tempo sem que os poderes públicos de todos níveis federativos adotassem medidas para superar o quadro de violações dos direitos de milhares de pessoas presas. Restou assim bem evidenciado o cumprimento dos requisitos para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Quando do exame dos oito pedidos cautelares, o Pretório Excelso reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário e deferiu apenas dois pleitos, consistentes na realização das audiências de custódia no prazo de 90 (noventa) dias e o descontigenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

No *decisum*, não foi estabelecido um mecanismo de monitoramento das medidas determinadas pela Suprema Corte. Felizmente, houve o engajamento do Conselho Nacional de Justiça através do projeto das audiências de custódia e do Tribunal de Contas da União por meio da realização de auditorias operacionais nos sistemas prisionais estaduais que contribuíram para dar efetividade a essas determinações nos anos seguintes (Souza; Maciel, 2022).

Quanto aos pleitos de mérito formulados na inicial da ADPF 347 com a obrigação de apresentação de um plano nacional no prazo de três meses, cuja execução deveria se prolongar por até três anos, verifica-se muita semelhança com o que restou decidido pela Corte Constitucional da Colômbia na *sentencia* T-153 de 1998 com a imposição de prazos curtos e peremptórios para a apresentação de um plano para superar o estado de coisas inconstitucional, o que cercearia o diálogo do Supremo Tribunal Federal com os outros poderes e, provavelmente, geraria a ineficácia dos provimentos do tribunal (Lima; Serafim, 2021).

Em verdade, é necessário ter um olhar atento para o aperfeiçoamento do instituto do estado de coisas inconstitucional desde sua primeira aplicação pela Corte Constitucional da Colômbia na *sentencia* SU 559 de 1997. No uso do direito comparado, não se pode limitar ao exame do instituto no plano abstrato, sendo necessário averiguar como a tese é efetivamente aplicada no contexto social e político do outro país (Vergottini, 1987).

É fundamental apreender com os erros cometidos com a aplicação do ECI no sistema prisional colombiano na *sentencia* T-153 em que não foi praticado dialogo da corte com os demais poderes e entidades da sociedade civil por meio de audiências públicas nem muito menos foi instituído mecanismo de supervisão da decisão da corte (Souza; Maciel, 2022).

Ainda sobre o uso do ECI no sistema prisional, é preciso levar em conta o aprimoramento na abordagem da Corte Constitucional da Colômbia sobre esse assunto na *sentencia* T-388 de 2013 e na *sentencia* T-762 de 2015, conforme foi mostrado no tópico anterior.

Nesse sentido, é essencial que, na emissão de decisões estruturais, como o estado de coisas inconstitucional, a exemplo dos casos *Torreggiani vs. Itália* e *Plata vs. Brown*, o Supremo Tribunal Federal siga uma linha de ativismo judicial dialógico marcado por ordens abertas construídas através do diálogo com os outros poderes e a sociedade civil organizada, inclusive com a realização de audiências públicas, bem como flexíveis que possam sofrer alterações durante a supervisão do cumprimento diante da complexidade do problema carcerário (Dantas, 2019).

Além disso, é essencial o debate sobre medidas aptas a reduzir a quantidade de pessoas presas no país, para que se tenha êxito no enfrentamento da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes. Enquanto for mantida a política de encarceramento atual, “[...] a mera criação de novas vagas no sistema carcerário não vai resolver o problema” (Brasil, 2015, p. 161).

De tudo o que foi exposto e comentado, verifica-se que o uso de decisões estruturais pelo judiciário, principalmente quando executadas de forma dialógica e com monitoramento efetivo, inclusive com a participação de entidades da sociedade civil organizada, possui alto potencial de êxito no enfrentamento do complexo problema da violação sistemática dos direitos das pessoas presas, enquanto grupo vulnerável esquecido pelos canais políticos.

4 POR UMA POLÍTICA DE REDUÇÃO DE DANOS NO SISTEMA PENAL

Após o exame das decisões estruturais no sistema penal, passa-se a tratar de medidas concretas para a redução de danos nos cárceres brasileiros.

Nesse campo, vai ser buscado desenvolver um olhar macrosociológico e microsociológico, ou seja, uma visão ampla com o delineamento de um horizonte apto a diminuir as violações de direitos das pessoas presas e outra mais estrita com exposição de medidas específicas para a mesma finalidade (Baratta, 2002).

Vai ser ter como pressuposto teórico a necessidade de se buscar o máximo respeito aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Não se pode tolerar o cumprimento de penas privativas de liberdade em desacordo com a legislação. Essa visão é chamada de garantismo radical, expressão cunhada pelo jurista Iñaki Riveira Beiras, visando ao atingimento no curto prazo do objetivo da menor utilização da pena de prisão e, a longo prazo, de abolição dessa modalidade de sanção (Beiras, 2019).

Iniciar-se-á com uma perspectiva macro no enfrentamento das penas executadas em condições cruéis, desumanas ou degradantes com o exame de iniciativa gestada pelo Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão e Poder Executivo Estadual denominada Central de Regulação de Vagas baseada no princípio do *numerus clausus*, objetivando a eliminação da superlotação carcerária.

Dentro ainda desse olhar ampliado, vai ser verificada a importância da ampliação do acesso à justiça no sistema penal, para que os direitos fundamentais das pessoas presas saiam do campo da invisibilidade e ganhem concretude. A este respeito, vai ser exposto o projeto Assistência Legal e Visita Virtual, fruto de convênio firmado entre a Defensoria Pública do Estado do Maranhão e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, que objetiva garantir assistência jurídica e psicossocial às pessoas privadas de liberdade.

Finalmente, partir-se-á para uma perspectiva micro, discorrendo-se sobre providências factíveis que já vêm ou podem vir a ser aplicadas no âmbito da execução penal para a redução de danos no sistema penitenciário.

4.1 Central de Regulação de Vagas

Como foi visto no capítulo I.4, o sistema penitenciário brasileiro padece de grave superlotação carcerária há décadas, o que, inclusive, motivou o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, assunto abordado no tópico III.4.

Dentro do cenário das massivas e reiteradas violações de direitos das pessoas presas, o problema da superlotação carcerária é comumente apontado como a origem de todas as mazelas do sistema penitenciário (Brasil, 2005).

Para fazer frente à superlotação carcerária, em 18 de julho de 2022, houve a celebração do Termo de Cooperação Técnica nº 031/2022 entre o Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário e o Poder Executivo do Estado do Maranhão para a implantação da Central de Regulação de Vagas Penais (Brasil, 2022).

A Central de Regulação de Vagas é definida “como um instrumento de gestão da ocupação de vagas fundamentado no princípio da taxatividade e destinado a regular o equilíbrio de ocupação carcerária” (Brasil, 2021, p. 45).

Trata-se de ferramenta baseada no princípio do *numerus clausus* ou da capacidade prisional taxativa de modo que a cada ingresso de um preso no sistema prisional deva corresponder a saída de outro interno, a fim de se respeitar a capacidade do estabelecimento penal. Busca-se assim “[...] o controle e a redução da população carcerária, não a criação de mais vagas” (Roig, 2018, p. 73).

A este respeito, menciona-se a existência da Resolução nº 5, de 25 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, CNPCP, que tratou do *numerus clausus* no sistema penitenciário.

No referido ato normativo, o CNPCP delegou a atribuição de fixar a capacidade máxima dos presídios constante do artigo 85 da Lei Federal nº 7.210/1984 aos dirigentes dos sistemas prisionais e aos presidentes dos conselhos penitenciários estaduais. Estabeleceu-se ainda a proibição de estabelecer limite máximo além da quantidade de camas individuais do estabelecimento penal, não podendo ser computados os colchões improvisados no chão da cela.

Previu-se ainda que, nas prisões masculinas, sempre que a superlotação ultrapassasse o percentual de 137,5% deveria ser formado órgão colegiado composto por juízes, advogados, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Penitenciário e Conselho da Comunidade, a fim de elaborar um plano de redução da

superlotação. Nas prisões femininas, seria vedada a permanência de mulheres em estabelecimento penal acima de sua capacidade (Brasil, 2016).

Prosseguindo, o *numerus clausus* possui diversas modalidades. No *numerus clausus* preventivo, proíbe-se novo ingresso em unidades prisionais com lotação acima de sua capacidade, formando-se uma espécie de lista de espera até o surgimento da vaga. No *numerus clausus* direto, busca-se o equilíbrio da capacidade prisional por meio da liberação de pessoas presas por meio do indulto ou da concessão de prisão domiciliar. No *numerus clausus* preventivo, ocorre a transferência de presos do regime fechado para o semiaberto e deste para o regime aberto antes do cumprimento do requisito objetivo de cumprimento da pena (Roig, 2018).

Antes de prosseguir, é importante fazer uma breve digressão, pois já houve uma experiência de aplicação do *numerus clausus* no Estado do Paraná onde foi desenvolvido um projeto de ocupação prisional taxativa a partir de um acordo de cooperação técnica entre o Tribunal de Justiça e a Organização dos Estados Americanos para a implementação do projeto.⁸²

O projeto foi coordenado pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça do Paraná que editou a Resolução nº 01, de 10 de maio de 2017, criando na região metropolitana de Curitiba procedimento destinado a operacionalizar o princípio da ocupação prisional taxativa ou *numerus clausus* (Brasil, 2017).

No projeto, ocorreu a destinação de vagas nos oito presídios da capital para os presos provisórios e definitivos. Houve a fixação de uma quantidade de vagas para cada juízo criminal e da execução penal. A adesão dos magistrados ao projeto era facultativa. Em resumo, antes de se determinar alguma prisão, o juiz deveria verificar a disponibilidade de vaga. No caso de falta de vaga, o magistrado deveria revisar outra prisão com a aplicação de medidas cautelares, permitindo assim a liberação de vaga a ser usada na prisão cautelar a ser decretada. O objetivo inicial do projeto era reduzir

⁸² O projeto foi gestado no Departamento de Departamento de Fiscalização e Fiscalização do Sistema Prisional (DMF) na gestão do Ministro Ricardo Lewandowski, tendo a frente o juiz Geraldo Sant'anna Lanfredi, Coordenador do DMF. Com o término da presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, as tratativas entre o Tribunal de Justiça do Paraná e o Conselho Nacional de Justiça não avançaram. O referido juiz foi designado para ser representante do Poder Judiciário brasileiro junto à Organização dos Estados Americanos que acabou firmando acordo de cooperação com a Corte paranaense para a implantação do projeto.

a quantidade de presos provisórios que abarrotavam as Delegacias de Polícia à época.

O projeto iniciou em maio de 2017 e chegou a atingir 21 Comarcas. Nos primeiros dois meses de sua execução, houve uma queda do número de presos provisórios em Delegacias de Polícia de 2.465 para 2.006 (Coelho, 2020).

Entretanto, com o passar do tempo, cresceu um forte movimento associativo de juízes contrários ao projeto, argumentando a violação do princípio da independência funcional e que o problema da superlotação carcerária seria de responsabilidade apenas do Poder Executivo, ocasionado a interrupção prematura da iniciativa (Coelho, 2020).

De outra parte, não se pode deixar de mencionar que o *numerus clausus* vem sendo adotado no sistema socioeducativo após decisão proferida pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal em 14 de agosto de 2020 no HC 143988, originalmente, impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo com a adesão posterior de outras Defensorias Públicas. No *decisum*, ficou determinado as unidades socioeducativas não podem funcionar com lotação além da sua capacidade projetada, constando “a adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso” (Brasil, 2020).

A propósito, foi editada a Resolução nº 367, em 19 de janeiro de 2021, pelo Conselho Nacional de Justiça, estabelecendo diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo no Poder Judiciário. Estabeleceu-se que, no caso de ausência de vaga em unidade socioeducativa, o adolescente deveria ser colocado em lista de espera de medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade até o surgimento de vaga (Brasil, 2021).

Retornando ao assunto da Central de Regulação de Vagas⁸³, este instrumento inova ao gerar o diálogo permanente entre o Poder Executivo, Judiciário e outras instituições do sistema de justiça sobre a questão carcerária, o que acaba gerando um compartilhamento de responsabilidades dos órgãos envolvidos (Brasil, 2021). Assim, supera-se o pensamento equivocado no sentido de que a crise penitenciária seria de incumbência somente do Poder Executivo.

⁸³ O autor desta dissertação, na condição de representante titular do Conselho Penitenciário e suplente da Defensoria Pública Estadual, integrou o grupo de trabalho voltado para a implantação da Central de Regulação de Vagas no Estado do Maranhão.

A Central de Regulação de Vagas pode operar de forma centralizada ou descentralizada. No modo concentrado, há um órgão central no Poder Judiciário responsável pelo monitoramento em tempo real da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais e pelo diálogo com os juízes criminais, a fim de se adotar medidas para se respeitar a capacidade máxima das unidades prisionais. No modelo descentralizado, é estipulado um quantitativo de vagas para cada juízo com competência criminal e de execução penal que passa a desempenhar o papel de gestor, não podendo ultrapassar o limite das vagas (Brasil, 2021).

No Estado do Maranhão, a Central de Regulação de Vagas foi instituída através da Ato Normativo Conjunto nº 1, de 5 de abril de 2022 firmado entre o Tribunal de Justiça, a Corregedoria Geral de Justiça e a Unidade de Monitoramento, Acompanhamento, Aperfeiçoamento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

No mencionado ato normativo, constou importante definição do conceito de vaga prisional no seu artigo 4º.

Art. 4º Considera-se "vaga prisional" o espaço mínimo habitável destinado à ocupação de longa permanência por uma única pessoa, de uso regular e não intermitente, projetado arquitetonicamente para abrigar pessoa privada de liberdade, em condições operacionais de uso e que considere a proporcionalidade entre os leitos e os serviços, assistências, fluxos e rotinas do estabelecimento penal. (Brasil, 2022).

Assim, a vaga prisional pressupõe local de longa permanência ocupado por uma pessoa presa. Importante pontuar que, no parágrafo primeiro do dispositivo transcrito, ficou vedada a consideração de vaga prisional de celas de triagem, isolamento, leito de enfermaria e espaços destinados a atividades de educação, trabalho e lazer.

No Ato Normativo Conjunto nº 1/2022, restou consignada a adoção do modelo descentralizado da Central de Regulação de Vagas, cuja aplicação seria limitada à região metropolitana de São Luís.

A Central de Regulação de Vagas somente passou a funcionar com a edição da Portaria Conjunta nº 21, de 25 de maio de 2023, firmada entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo (Brasil, 2023).

A operacionalização desse instrumento perpassa pelo uso de um sistema eletrônico alocado no Poder Judiciário chamado Sistema Central de Regulação de Vagas que permite o fracionamento e gestão das vagas entre os juízes criminais e de

execução penal e acompanhamento da capacidade e ocupação dos estabelecimentos penais. Através dessa ferramenta, cada magistrado pode acompanhar em tempo real a ocupação das suas vagas.

No Sistema Central de Regulação de Vagas, cada unidade jurisdicional aparece com um quantitativo de vagas e sua respectiva ocupação. Caso a ocupação esteja abaixo de 90%, a taxa é mostrada na cor verde com o status controlada. Em caso de ocupação entre 90% e 100%, o dado é veiculado na cor amarela com o status crítica. Se a ocupação ultrapassar 100%, a informação é divulgada na cor vermelha com o status superlotada. Sempre que o status das vagas de unidade judicial estiver crítica ou superlotada, serão enviados alertas via mensagens de e-mail ao juízo respectivo.

O mencionado ato normativo estabeleceu metodologia para a atribuição de vagas aos juízes criminais e de execução penal, constando no seu anexo a informação de que foram levadas em consideração a existência de 4.865 vagas, sendo 1.294 para provisórios, 1.189 para regime semiaberto, 2.322 para regime fechado e 60 para o regime aberto. Destaca-se que o quantitativo de vagas foi fixado pela Resolução Conjunta nº 01, de 30 de janeiro de 2023, assinada pela Presidente do Conselho Penitenciário e o Secretário de Administração Penitenciária com base na Resolução nº 5/2016 do CNPCP mencionada anteriormente.

Previu-se um prazo de 90 dias para os juízes se adequarem às diretrizes da Central de Regulação de Vagas, cujo termo final vai ser atingido no final do mês de agosto deste ano. A partir daí, as unidades judiciais com status superlotado deverão adotar no prazo de 30 dias as medidas previstas pela Portaria Conjunta nº 21/2023.

Nas unidades judiciais criminais, foram previstas como providências a serem tomadas em ordem de prioridade o julgamento dos presos provisórios com expedição de guia de recolhimento ao juízo da execução penal, a reavaliação das prisões cautelares em atenção ao artigo 316, parágrafo único do Código de Processo Penal e, por último, a aplicação de prisão domiciliar ou outras medidas cautelares.

Nas unidades jurisdicionais de execução penal, previu-se o julgamento de requerimentos pendentes em que o requisito objetivo tenha sido cumprido, a concessão antecipada de direitos com prazo mais próximo, não abrangendo os sentenciados por crime hediondos ou equiparados, a substituição da privação de liberdade por prisão domiciliar com monitoração eletrônica no caso do regime semiaberto e a substituição da pena privativa de liberdade por outra forma alternativa

para os sentenciados por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça que não tenham iniciado o cumprimento da pena.

Importante mencionar que a regulamentação da Central de Regulação de Vagas dispôs que a transferência e o recambiamento de pessoas presas constitui medida excepcional e restrita, devendo ser observada sempre a ocupação máxima da unidade prisional. Essa ressalva é importante, pois impede que seja feita a transferência de presos de um presídio superlotado para outro com o objetivo de resolver artificialmente o problema da superlotação.

Feitas essas considerações de ordem mais teórica sobre a Central de Regulação de Vagas, é importante verificar se já houve algum impacto sobre o sistema prisional.

Em novembro deste ano, na condição de membro do grupo de trabalho da Central de Regulação de Vagas, participei de reunião em que houve a apresentação de dados sobre o assunto.

Das 25 (vinte e cinco) unidades judiciais com competência criminal ou de execução penal na região metropolitana de São Luís, verifica-se que de maio até novembro de 2023 houve a queda de 50% (cinquenta por cento) dos juízos com superlotação, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 - Status das unidades judiciais entre maio e novembro de 2023

DATA/STATUS DAS UNIDADES JUDICIAIS MASCULINAS	controlada	critica	superlotada	total	% de superlotação	variação da superlotação	variação acumulada da superlotação
19/05/2023	7	7	12	26	46%	-	-
01/09/2023	12	4	9	25	36%	-25%	-25%
01/10/2023	12	4	9	25	36%	0%	-25%
01/11/2023	16	3	6	25	24%	-33%	-50%

Fonte: UMF/TJMA

Quanto ao total de pessoas presas, observou-se uma redução na quantidade de presos, saindo de 4.768 em maio e atingindo 4.341 em novembro de 2023, representando uma diminuição de 8,96%. Em relação às mulheres, o quantitativo de presas passou de 174 para 182, constituindo uma elevação de 4,60%.⁸⁴ Esse aumento foi influenciado pela desativação da unidade prisional mista de Imperatriz, gerando a transferências das mulheres para a capital.⁸⁵

⁸⁴ Dados obtidos junto à Unidade de Monitoramento do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça.

⁸⁵ Em 21 de julho de 2023, 41 mulheres presas foram transferidas de Imperatriz para São Luís.

Durante esse breve funcionamento da Central de Regulação de Vagas, o dado que mais chamou a atenção foi a expressiva redução no percentual de homens presos provisoriamente. Em maio de 2023, havia 1.189 homens com prisão provisória, tendo esse número sido reduzido para 941 homens, gerando uma diminuição de 20,86%. Quanto às mulheres com prisão provisória, ocorreu um aumento de 3,70%, saindo de 27 para 28 mulheres, o que foi motivado pela circunstância exposta anteriormente.⁸⁶

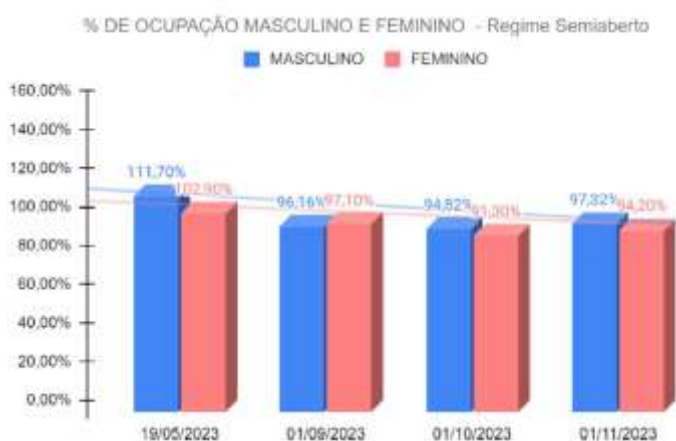
No que pertine às pessoas presas sentenciadas, houve uma redução no quantitativo de presos, respectivamente, do regime fechado e semiaberto na ordem de 0,77% e de 12,87%. Já, com relação às mulheres, aconteceu a elevação de 17,11% na quantidade de internas do regime fechado e a diminuição de 8,45% no número de mulheres do regime semiaberto, conforme gráficos abaixo.

Gráfico 18 – Percentual de ocupação das vagas do regime fechado



Fonte: UMF/TJMA

Gráfico 19 – Percentual ocupação das vagas do regime semiaberto



Fonte: UMF/TJMA

⁸⁶ Dados obtidos junto à Unidade de Monitoramento do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça.

Isso mostra que a redução no quantitativo de pessoas presas provisoriamente não foi acompanhada pela elevação do percentual de homens e mulheres sentenciados. Em verdade, houve redução da quantidade de pessoas presas pelas unidades jurisdicionais da região metropolitana de São Luís durante os cinco primeiros meses de funcionamento da Central de Regulação de Vagas.

Entretanto, é relevante destacar a existência de muitas pessoas presas na capital, em virtude de processos em tramitação em comarcas do Interior do Estado.

Conforme foi mostrado anteriormente, os dados de novembro de 2023 da Central de Regulação de Vagas apontaram a existência de 4.341 homens e de 182 mulheres custodiados na região metropolitana de São Luís. Consultando informações da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, no mesmo dia, havia 4.820 homens e 345 mulheres presos nas unidades prisionais da capital.

Esses dados revelam a existência de 479 homens e 163 mulheres custodiados na capital, em razão de processos de comarcas do Interior do Estado, que não estão sendo alcançados pelo trabalho da Central de Regulação de Vagas.

Acessando os dados fornecidos pela Secretaria de Administração Penitenciária, verificou-se uma leve redução de 0,5% na quantidade de pessoas presas na região metropolitana de São Luís, passando de 5.186 em maio, quando a Central de Regulação de Vagas começou a funcionar, para 5.162 em outubro deste ano.

Gráfico 20 – População carcerária na Região Metropolitana de São Luís/MA (janeiro a novembro de 2023)



Fonte: SEAP/MA

Feito esse apanhado, verificou-se que a Central de Regulação de Vagas produziu efetivamente a diminuição das pessoas presas pelos juízos da região metropolitana de São Luís. Essa redução somente não foi maior, em razão da presença de homens e mulheres presos na capital, em virtude de processos em curso em comarcas do Interior do Estado.

Os dados mostram a potencialidade da Central de Regulação de Vagas para enfrentar o problema da superlotação carcerária, bem como apontam a necessidade de expansão dos trabalhos desse mecanismo para as comarcas do Interior do Estado.

Além disso, a Central de Regulação de Vagas constitui uma ferramenta inovadora, pois traz em seu âmago a visão de que o Poder Judiciário, órgãos do sistema de justiça e o Poder Executivo são igualmente responsáveis pelo equacionamento da questão penitenciária.

4.2 Da necessidade de ampliação do acesso à justiça no campo penal

Após as revoluções americana e francesa no século XVIII, as pessoas deixam de ser súditos para serem cidadãos, formando-se o moderno Estado de Direito com a difusão de cartas com proclamação dos direitos do homem, notadamente de feição individual, como liberdades de consciência, religião, imprensa, reunião, manifestação e a propriedade. A visão difundida era que se deveria garantir a maior liberdade possível aos indivíduos sem interferência estatal (Bonavides, 2001).

Com o passar do tempo, especialmente após a Revolução Industrial, foi-se vendo que a liberdade formal do Estado Liberal não chegava os necessitados, cujas demandas se tornavam cada vez mais complexas, abrangendo saúde, educação e trabalho (Bonavides, 2001). Era necessária uma liberdade material que somente veio a se concretizar com o advento do Estado Social após a Segunda Guerra Mundial, conforme foi exposto no capítulo I. 2 deste trabalho.

Em resumo, ocorreu um movimento de posituação dos direitos nas constituições, de generalização de direitos antes restritos, como o sufrágio universal, o direito de livre associação, entre outros, de internacionalização com a previsão dos direitos em tratados internacionais (Martinez, 1987). Ultimamente, está-se passando por um processo de especificação com a atribuição de direitos a grupos específicos, como mulheres, idosos, indígenas, crianças e pessoas com deficiência (Bobbio, 2004).

Na atualidade, não se coloca mais em questão a existência e a justificação dos direitos humanos que passam até hoje por um processo de positivação, ganhando relevo o problema da defasagem entre os diplomas normativos e sua aplicação, ou seja, em como garantir a implementação dos direitos (Bobbio, 2004).

Durante bastante tempo, houve indiferença sobre as barreiras enfrentadas pelas pessoas, principalmente aquelas desprovidas de recursos, para conseguir acessar o sistema judiciário. Até o começo do século XX, a assistência judiciária era uma atividade caritativa prestada por igrejas, sindicatos e organizações benevolentes (Fleming, 2007).

Dois grandes eventos alteraram de forma substancial esse quadro. O primeiro foi a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, cujo artigo 7º afirmou a igualdade de todos perante a lei e a igual proteção da lei contra qualquer forma de discriminação. O segundo acontecimento ocorreu em 1949 no Reino Unido com a criação de um sistema nacional de assistência judiciária chamado de *Judicare* em que advogados particulares são remunerados pelo poder público para representar legalmente pessoas necessitadas (Fleming, 2007).

Importante consignar que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 previu em seu artigo 14, n. 3, alínea “d”, o direito de toda pessoa acusada de um delito “de ter um defensor designado ex-offício gratuitamente, se não tiver meios para remunerá-lo” (Brasil, 1992). Neste ponto, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 foi além ao prescrever no seu artigo 8º, n. 2, alínea “e”, o direito de ser assistido por defensor patrocinado pelo Estado se a pessoa não tiver condições de se defender ou de contratar um advogado, aplicando-se a processos criminais, cíveis, trabalhistas, fiscais ou de qualquer outra natureza (Brasil, 1992).

Assim, com o surgimento do Estado Social, emergiu a preocupação com o acesso à justiça que passou “[...] a ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos.” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 9-12).

Nesse sentido, o acesso à justiça é o instrumento por meio do qual as pessoas podem buscar fazer os seus direitos sonogados, constituindo o pagamento dos honorários advocatícios a maior barreira para o seu alcance. Isso gerou a necessidade de se investir em modelos de assistência judiciária que figuraram no topo da agenda de reformas judiciárias nas décadas de 60 e 70 nos países desenvolvidos, o que ficou

conhecido como a primeira onda da assistência judiciária para os pobres (Cappelletti; Garth, 1988).

Trazendo o assunto para a América Latina, verifica-se que, nas diversas constituições adotadas pelos países latino-americanos entre os séculos XIX e XXI, os reformadores deram muita atenção à seção dos direitos, buscando sempre a inclusão de incluir novos e deixando quase que inalterada a parte relativa à organização dos poderes, isto é, a sala de máquinas da constituição responsável pela sua operacionalização dos direitos na realidade cotidiana das pessoas (Gargarella, 2013).

Reformas feitas na legislação para facilitar o acesso à justiça têm possibilitado que os reclamos dos mais desfavorecidos cheguem com maior frequência ao judiciário na América Latina, sendo conhecidos os casos de sucesso da Costa Rica e Colômbia.

Na Costa Rica, a reforma constitucional operada pela Lei nº 7.128/1989 alterou a forma de organização do Poder Judiciário, criando uma Sala Constitucional na Corte Suprema de Justiça, também conhecida como Sala IV,⁸⁷ responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade de todos os assuntos, ressalvada a matéria eleitoral de responsabilidade do Supremo Tribunal de Eleições, bem como pelo julgamento em única instância de habeas corpus e amparo. Este último é uma ação voltada para a defesa dos direitos fundamentais não tutelados pelo habeas corpus, podendo ser proposta por qualquer cidadão sem pagamento de taxas e a necessidade de representação por advogado (Alves, 2021).

À época, houve oposição de membros da Suprema Corte à criação da Sala IV, argumentando a pequena quantidade de demanda no tribunal que havia recebido apenas 11 recursos de amparo em 1980. Com a criação da Sala IV, no seu primeiro ano de funcionamento, foram recebidos 2.000 casos e, em 2009, já tinha recebido quase 200.000 processos, dos quais cerca de 73% tratavam de recursos de amparo. A Sala IV mudou substancialmente a forma de atuação do Poder Judiciário que passou a adotar uma postura ativa na defesa dos direitos fundamentais, abandonando uma tradição apegada ao direito civil e um comportamento formalista e não sensível aos reclamos da população pela efetivação dos seus direitos (Wilson et. al., 2010).

⁸⁷ Anteriormente, a Corte Suprema de Justiça era composta pela sala I, II e III que tratavam, respectivamente, de matéria, cível, trabalhista e penal. A Sala IV é composta por sete membros e as demais salas por cinco juizes, possuindo todos mandatos de oito anos renovável uma única vez mediante indicação do Poder Legislativo por meio da Assembleia Legislativa.

Na Colômbia, a Constituição de 1991 criou a Corte Constitucional, conforme foi mostrado no capítulo III.3 deste trabalho. O principal instrumento para a defesa dos direitos fundamentais é a ação de tutela que pode ser ajuizada por qualquer cidadão sem necessidade de pagamento de taxas e de representação por advogado perante juiz de primeira instância que possui dez dias para decidir, havendo a previsão de recurso automático para a Corte Constitucional (Wilson et. al., 2010).

Desde o início, o tribunal mostrou uma postura ativa na proteção dos direitos fundamentais e ganhou o respeito popular, inovando ao reconhecer o direito ao mínimo existencial na *sentencia* T-533 de 1992 e decidindo a favor de direitos sociais em causas complexas ao determinar o fornecimento de medicamentos para pessoas com HIV, o desenvolvimento de um plano de vacinação para as crianças e o custeio de fármacos caros por instituições públicas, entre outros precedentes (Wilson et. al., 2010).

No Brasil, desde a época colonial até a fase republicana, a assistência judiciária foi desenvolvida de forma caritativa, contando com o apoio do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros a partir de 1870. Esse cenário somente começou a mudar com a Constituição de 1934 que, de forma precursora, previu que a União e os Estados concedessem aos necessitados assistência judiciária por meio de órgãos especiais. O primeiro serviço de assistência judiciária foi criado no Estado de São Paulo em 1935 (Moraes; Silva, 1984).

No antigo Estado do Rio de Janeiro⁸⁸, foram criados os seis primeiros cargos de defensores públicos em 1954, tendo havido a estruturação do serviço de assistência judiciária em 1962, quando foi editada a Lei Orgânica do Ministério Público e da Assistência Judiciária, sendo ambas as instituições chefiadas pelo Procurador Geral de Justiça. Em 1950, foi aprovada a Lei nº 1.060, vigente até hoje, prevendo a isenção de custas processuais para pessoas pobres.

Com a emenda constitucional estadual nº 16/1981, a Assistência Judiciária passou a ser dirigida pelo Secretário de Estado da Justiça e do Interior. Ao longo do tempo, a Assistência Judiciária foi estruturada com a atuação de defensores públicos em todas as Comarcas junto aos juízos e às Câmaras do Tribunal de Justiça, constituindo um exemplo para o país. Enquanto isso, na maioria dos outros estados, a assistência judiciária ficou a cargo da Procuradoria Geral do Estado.

⁸⁸ O antigo Estado do Rio de Janeiro teve Niterói como capital até 1975, quando ocorreu a sua fusão do Estado da Guanabara onde ficava o Município do Rio de Janeiro.

Com a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 5, inciso LXXIV, inovou-se ao prever que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (Brasil, 1988). Com a previsão da assistência jurídica de escopo mais amplo, restou assim superada a previsão contida em constituições anteriores da garantia da assistência judiciária, ou seja, de acesso ao judiciário. Na Carta Magna, foi criada a Defensoria Pública como instituição essencial à justiça responsável pela assistência jurídica dos necessitados, cuidando tanto da orientação jurídica e da educação em direitos, bem como da defesa dos vulneráveis nas esferas judicial e extrajudicial (Fensterseife, 2015). A nova instituição teria o imenso desafio de dar conta da imensa demanda reprimida da maioria da população brasileira desprovida tanto de informações sobre seus direitos, bem como de recursos para fazê-los valer (Barbosa Moreira, 1992).

Em 2013, foi divulgado estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada chamado mapa da Defensoria Pública, mostrando a ausência da instituição em quatro estados da federação (Amapá, Goiás, Paraná e Santa Catarina) e que apenas 28% das Comarcas do país contavam com defensores públicos (IPEA, 2013). Sob o impulso desses dados alarmantes, foi editada a Emenda Constitucional nº 80/2014 que incluiu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 98, dispondo que, no prazo de 8 anos, a União, Estados e Municípios deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.

No II Mapa da Defensoria Pública com dados colhidos em 2019/2020 e lançado em 2021, constatou-se que a instituição estava presente em todas as unidades da federação, cobrindo 42% das Comarcas, representando um crescimento significativo em relação ao estudo anterior (IPEA, 2021).

Neste ano, Pesquisa Nacional da Defensoria Pública apontou novo crescimento da instituição, passando a abranger 48,9% das Comarcas (Esteves, 2023). Na seara criminal, a Defensoria Pública se destacou na proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. O órgão obteve decisões paradigmáticas que vão ser objeto de rápidos comentários abaixo.

No RE 641.320, foi estabelecida tese com repercussão geral, prevendo, em caso de falta de vagas no regime semiaberto, deveria ser adotada a saída antecipada e, subsidiariamente, a monitoração eletrônica do sentenciado (Brasil, 2016). Por proposta da Defensoria Pública da União, um mês após o julgamento, restou a aprovada a súmula vinculante 56 que tornou obrigatório o cumprimento das medidas

estabelecidas no RE 641320, a fim de evitar o cumprimento da pena em regime mais gravoso do que aquele estabelecido na sentença.

No HC 118.533, foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal que o delito de tráfico privilegiado não era hediondo, o que teve repercussão em muitos processos de execução penal pelo país ao permitir a progressão de regime e o livramento condicional de pessoas em cumprimento de pena com requisitos objetivos menos gravosos (Brasil, 2016).

No HC 143.641, pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal admitiu habeas corpus coletivo, tendo sido concedida a ordem para a substituição preventiva pela domiciliar em favor das mulheres presas gestantes, puérperas ou mães de crianças e deficientes (Brasil, 2018).

Durante a pandemia pela Covid-19, no HC 188.820, o Pretório Excelso concedeu a ordem, para fins de determinar a antecipação da progressão de regime para os réus sentenciados no regime semiaberto e a concessão de prisão domiciliar ou liberdade provisória para presos provisórios desde que custodiados em presídios superlotados, fizessem parte dos grupos de risco para a Covid-19 e estivessem cumprindo pena ou sendo acusados por crimes praticados sem uso de violência ou grave ameaça (Brasil, 2021).

Essas decisões favoráveis às pessoas presas somente foram possíveis com uma maior estruturação das Defensorias Públicas que passaram a acessar cada vez mais os Tribunais Superiores. Em 2018, segundo dados do Superior Tribunal de Justiça, 45% dos habeas corpus e 40% dos recursos em matéria criminal eram oriundos da Defensoria Pública (O Globo, 2023).

Levantamento da Folha de São Paulo (2019) mostrou que as Defensorias Públicas tiveram taxa de sucesso de 48% em recursos julgados no Superior Tribunal de Justiça entre 2009 e 2019, enquanto os advogados particulares alcançaram 23% de êxito.

Além da área criminal, a Defensoria Pública tem sido ator importante na defesa dos direitos e interesses de grupos vulneráveis, como mulheres, em especial vítimas de violência doméstica, idosos, crianças, indígenas, moradores de rua, refugiados, entre outros, velando pela sua defesa extrajudicial e judicial (Gonçalves Filho, 2020).

Relevante consignar que a Organização dos Estados Americanos através da Resolução nº 2656 (XLI-O/11) reconheceu o acesso à justiça como direito humano

fundamental e resolveu “incentivar os Estados membros que ainda não disponham da instituição da defensoria pública que considerem a possibilidade de criá-la em seus ordenamentos jurídicos” (OEA, 2011).

Como foi visto nas experiências da Costa Rica, da Colômbia e do Brasil, facilitar o acesso à justiça, seja por meio de reformas na legislação ou por meio da estruturação de órgão incumbido da assistência jurídica, foi fundamental para permitir que os pleitos dos mais desfavorecidos batesses cada vez mais as portas do judiciário, cujos membros em sua maioria provenientes das classes alta e média, passaram a lidar repetidamente com a dura realidade de negação de direitos, levando-os a adotar uma postura mais ativa na defesa dos direitos fundamentais (Gargarella, 2019).

Conseqüentemente, a ampliação do acesso à justiça no campo penal constitui ferramenta indispensável para o enfrentamento do fenômeno do encarceramento em massa e da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes nos cárceres brasileiros.

4.2.1 Projeto Assistência Legal e Visita Virtual

Ainda no campo do acesso à justiça, é de bom alvitre trazer a lume experiência desenvolvida pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão chamada Projeto Assistência Legal e Visita Virtual, fruto do convênio nº 880896 firmado pela instituição com o Ministério da Justiça e Segurança Pública em 21 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018).

O projeto começou a ser executado em junho de 2019, contando com o auxílio de quatro defensores públicos, uma assistente social, uma psicóloga, dois assessores jurídicos e oito estagiários de graduação em Direito.⁸⁹

A iniciativa possui dois eixos fundamentais, quais sejam, jurídico e psicossocial. No braço jurídico, objetiva-se o monitoramento da porta de entrada do sistema prisional representado pelo Centro de Observação Criminológica e Triagem (COCTS) e na Unidade Prisional Feminina de São Luís (UPFEM) por onde passam todas as pessoas custodiadas nas unidades prisionais da região metropolitana de São Luís.

⁸⁹ Em junho de 2021, houve aditivo ao Projeto com a contratação de mais uma assistente social e de dois assessores jurídicos.

A inovação do projeto reside em focar na porta de entrada do sistema prisional, sendo feita a checagem processual de cada pessoa que ingressa no cárcere com a identificação de eventuais casos de prisão ilegal ou de possibilidade de responder ao processo criminal em liberdade, permitindo o atendimento dos assistidos e a célere adoção de providências pelos defensores públicos. Fortalece-se assim a presença do Estado no sistema penitenciário com a garantia da assistência jurídica aos reclusos e reclusas, que são informados sobre seus direitos, andamento dos processos e pedidos formulados em seu favor, atenuando a sua cooptação por organizações criminosas que dispõem de advogados contratados para prestar serviços para membros e seus familiares (Manso; Dias, 2018).

Durante os seus dois primeiros anos de execução, o projeto traçou o perfil das pessoas que adentraram ao sistema prisional na região metropolitana de São Luís, visto que foram colhidos dados de 3.962 pessoas, das quais, foi identificado que 4.541 eram provisórias e 421 sentenciadas (Brasil, 2021).

Do total de pessoas presas provisoriamente, 65,01% foram detidas em flagrante delito, 31,38% foram presas preventivamente e 3,61% foram presas por mandado de prisão temporária.

Do quantitativo de reclusos(as) provisórios(as), identificou-se que 1.091 pessoas ou 53,69% tinham sido presas por crimes praticados sem uso de violência ou grave ameaça (Brasil, 2021).

Gráfico 21 – Contagem do tipo penal das pessoas presas que deram entrada no COCTS e na UPFEM (2019-2021)



Fonte: Relatório sobre os dados colhidos pelo Projeto Assistência Legal e Visita Virtual (Jul. 2019 a Jun. 2021)

Das 3.962 pessoas presas acompanhadas, verificou-se que 1.736 tinham sido detidas pela primeira vez, perfazendo um percentual de 43,8%.

Segmentando essa informação por gênero, constatou que 66,96% das mulheres e 37,89% dos homens tinham sido presos pela primeira vez (Brasil, 2021).

Das pessoas presas pela primeira vez, verificou-se que 67,91 tinham sido detidas pela prática de flagrante delito, conforme gráfico abaixo (Brasil, 2021).

Gráfico 22 – Percentual das pessoas que foram presas pela primeira vez que ingressaram no COCTS e UPFEM (2019-2021)



Fonte: Relatório sobre os dados colhidos pelo Projeto Assistência Legal e Visita Virtual (Jul. 2019 a Jun. 2021).

Entre junho de 2019 e julho de 2021, a Defensoria Pública atendeu 1.487 internos no Centro de Observação Criminológica e Triagem e 674 presas na Unidade Prisional Feminina de São Luís. Após a atuação da instituição, 448 homens e 139 mulheres foram colocados em liberdade, representando uma taxa de êxito de soltura de 30% e de 20,6%, respectivamente, quanto ao público masculino e feminino (Brasil, 2021).

De outra parte, o projeto forneceu apoio psicossocial às pessoas presas, ajudando na emissão de documentos pessoais, no reconhecimento de paternidade de crianças e adolescentes e no encaminhamento de demandas de saúde. Também, envidaram-se esforços para a implementação da visita virtual das pessoas privadas de liberdade por seus familiares, em especial aqueles residentes em

municípios do interior do Estado que não possuíam condições financeiras de se deslocar para a capital. Em muitos casos, os familiares fizeram a visita virtual a partir dos núcleos da Defensoria Pública instalados no interior do Estado.

Nos dois primeiros anos de execução do projeto, a equipe psicossocial fez 1.169 atendimentos de pessoas presas e de seus familiares, tendo havido 9.053 visitas virtuais nesse intervalo temporal (Brasil, 2021). A visita virtual foi muito importante no período da pandemia em que as visitas presenciais ficaram suspensas, evitando a perda dos vínculos familiares dos(as) internos(as).

O projeto teve muito êxito, tendo o Ministério da Justiça e Segurança Pública aberto edital para as outras Defensorias Públicas interessadas em replicar a iniciativa, tendo ocorrido a habilitação das Defensorias Públicas dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Paraíba, Tocantins, Rio Grande do Sul, Rondônia e Roraima (Brasil, 2021).

A experiência exposta desempenha importante papel no monitoramento da porta de entrada do sistema prisional maranhense, evitando a permanência no cárcere daqueles que tiverem entrado de forma ilegal ou que se enquadrem nos requisitos legais para responder ao processo criminal em liberdade, além de garantir a devida assistência jurídica e psicossocial, inclusive, para os familiares das pessoas presas.

O projeto Assistência Legal e Visita Virtual corrobora a importância do fortalecimento do acesso à justiça através da estruturação do órgão incumbido da assistência jurídica, no caso a Defensoria Pública, permitindo a conscientização dos excluídos socialmente sobre seus direitos, bem como a disponibilização do apoio necessário nos campos extrajudicial e judicial, para que esses direitos deixem de ser meras aspirações para se tornarem realidade concreta na vida das pessoas hipossuficientes.

4.3 Medidas adotadas pelo sistema de justiça no enfrentamento da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes

Após a abordagem de medidas de amplo espectro para o combate à execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes, vai ser feita a explanação de providências na perspectiva micro que já vem ou podem vir a ser adotadas pelo sistema de justiça no enfrentamento do mencionado problema.

Há um longo histórico de indiferença do sistema de justiça para com a triste realidade dos cárceres, pois, durante a aplicação e a execução da pena, costuma-se levar em consideração apenas o tempo cronológico, ou seja, o tempo linear vivido igualmente por todos.

Os textos legais preveem um tempo cronológico da pena privativa de liberdade que acaba sendo aplicada em cárceres precários com inúmeras violações de direitos além da liberdade de locomoção, configurando o tempo existencial, isto é, aquele efetivamente vivido pelo preso (Slokar, 2013).

A desconsideração dessa defasagem entre o tempo cronológico e o tempo existencial representa uma das maiores contradições do sistema penal com o Estado de Direito, conforme leciona o jurista Zaffaroni (2013, p. 3-4).

Esta situación evidencia una de las contradicciones más manifiestas del sistema penal con los compromisos del Estado de Derecho y los derechos humanos del presente, cuando no sólo la tortura y los tratos arbitrarios persisten en nuestras prisiones sino que éstos son conservados ante una práctica jurídica que se rige por un modelo de cuantificación que, sin relacionarse con un conocimiento de las prácticas de castigo, no da respuesta ante un sistema carcelario no regulado por la legalidad y las proporciones.

Para superar esse paradoxo de não considerar as condições reais do cárcere no processo criminal e de execução penal apesar da existência da cláusula proibitiva da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes, foram criados os conceitos de pena ficta e pena real apresentados pelo Professor Juarez Tavares (2023), em parecer que subsidiou a inicial da ADPF 347.

A pena ficta seria aquela prevista abstratamente no texto legal e imposta pelo Estado juiz na sentença penal condenatória. Já, a pena real consiste na pena efetivamente aplicada, considerando as condições de cumprimento da pena com superlotação carcerária, falta de assistência material, médica, assistencial e jurídica, entre outros problemas.

Em verdade, “[...] o tempo de prisão vivenciado em condições abusivas ou ilegais jamais pode ser percebido e mensurado da mesma maneira que o tempo de prisão cumprido sem abusos ou ilegalidades.” (Roig, 2017, p. 2)

Um dos pedidos cautelares formulados na ADPF 347 foi justamente, para que juízes e tribunais considerassem “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” (Brasil, 2005), que acabou sendo rejeitado

pelo Supremo Tribunal Federal vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Cármen Lúcia.

O remédio apontado para superar essa contradição entre o deplorável cenário fático de execução das penas privativas de liberdade e a proibição constitucional da execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes é a compensação penal.

No RE 580.252, o Supremo Tribunal Federal discutiu o caso de um preso custodiado em condições subumanas em presídio localizado em Corumbá-MS. Em voto vista, o Ministro Luís Roberto Barroso propôs “[...] a contagem do tempo de remição seja feita à razão de 1 dia de pena a cada 3 a 7 dias de encarceramento em condições degradantes, a depender da gravidade dos danos morais sofridos nessas circunstâncias.” (Brasil, 2017, p. 57). Trata-se de uma forma de compensação penal pelo encarceramento em condições cruéis, desumanas ou degradantes.

Entretanto, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, Celso de Mello e Luiz Fux, o Pretório Excelso determinou o ressarcimento pecuniário pelos danos morais sofridos pelo preso, tendo sido arbitrada a quantia de R\$ 2.000,00 (dois mil) reais. Da mesma forma que a grande maioria dos juízes e tribunais do país, escolheu-se apenas o caminho da reparação pecuniária para danos extrapatrimoniais (Cahali, 2011).

Comumente, é propagado o argumento de que a legislação brasileira não previu o uso de meios não pecuniários para a reparação de danos extrapatrimoniais, o que acaba reforçando o uso quase exclusivo da via monetária (Dantas Bisneto, 2020).

Ao tratar do assunto, a Constituição Federal em seu artigo 5º, X, previu a indenizabilidade por danos materiais ou morais decorrentes da violação da vida privada, da intimidade, da honra e da imagem, não limitando a forma da reparação que pode de forma pecuniária ou *in natura* (Roig, 2017).

Durante a vigência do Código Civil de 1916, ao abordar a reparação por danos materiais e morais, Pontes de Miranda alertava que “em nenhum lugar do Código Civil ou do Código Comercial se diz que a indenização há de ser precipuamente em dinheiro” (Miranda, 2000, p. 84).

O uso frequente do caminho monetário para a reparação de danos extrapatrimoniais contrasta com a tendência do direito processual civil em preferir a tutela específica sobre o equivalente pecuniário, a fim de permitir que o credor receba exatamente o bem que contratou. Caso contrário, estaria favorecida a parte mais forte

da relação jurídica que ficaria desobrigada a cumprir com o acordado desde que estivesse disposta a pagar por isso (Marinoni, 2010).

Destaca-se que a compensação penal foi utilizada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, Corte IDH, nos processos que cuidam das violações de direitos das pessoas custodiadas no Complexo Penitenciário do Curado em Pernambuco e no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho no Rio de Janeiro que apresentavam grave superlotação carcerária.

Nos dois casos, a Corte IDH destacou que os presos estavam “sofrendo uma pena que lhes impõe um sofrimento antijurídico muito maior que o inerente à mera privação de liberdade”, tornando necessário “reduzir seu tempo de encarceramento, para o que se deve ater a um cálculo razoável, e, por outro, essa redução implica compensar, de algum modo, a pena até agora sofrida na parte antijurídica de sua execução” (Corte IDH, 2018, p. 28).

Na oportunidade, a Corte IDH usou como parâmetro a superlotação carcerária de cerca de 200% nas unidades prisionais para aferir o nível de sofrimento adicional sofrido pelas pessoas presas, tendo sido determinada a contagem em dobro do tempo de pena cumprida ressalva os sentenciados por crimes contra a vida, integridade física ou sexuais que deveriam passar por equipe criminológica formada por assistências sociais e psicólogas que apontariam a conveniência ou não da contagem da pena em dobro (Corte IDH, 2018).

A decisão da Corte IDH foi alvo de questionamentos, tendo o Superior Tribunal de Justiça afirmado que a “sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes”, devendo ser cumprida pelas autoridades públicas, inclusive judiciárias (Brasil, 2021). Importante mencionar que existem outras possibilidades de utilização da compensação penal no Brasil.

No processo de conhecimento na dosimetria da pena, a compensação penal poderia ser usada por meio da atenuante inominada prevista pelo artigo 66 do Código Penal, permitindo a redução da pena por conta das precárias condições de cumprimento da pena no estabelecimento penal. Na execução penal, a compensação penal poderia ser operada através da graça, do indulto, da antecipação da progressão de regime e do livramento condicional, bem como da remição ficta com a redução de um dia de pena a cada três dias de custódia em condições desumanas ou degradantes com aplicação por analogia do artigo 116, § 4º, da Lei Federal nº

7.210/1984, que trata da remição de pena para quem fica impossibilitado de continuar trabalhando ou estudando, em razão de acidente (Roig, 2017).

A compensação penal é uma ferramenta efetiva para reduzir os danos no sistema prisional, permitindo a saída antecipada da pessoa encarcerada em prisões com um contexto cruel, desumano ou degradante (Maciel, 2023).

Prosseguindo, o cenário de precariedade estrutural física e de superlotação das unidades prisionais produz cenário caótico em que presos do regime semiaberto ficam enclausurados juntamente com internos provisórios e do regime fechado, em claro desvirtuamento do sistema progressivo do cumprimento da pena. Isso fez com que o Supremo Tribunal Federal editasse a súmula vinculante 56, a fim de evitar o encarceramento em regime mais gravoso do que o estabelecido no título condenatório (Busch, 2019).

Pela legislação, o regime fechado deve ser cumprido em penitenciária que deverá dispor de celas individuais com no mínimo 6m², aparelho sanitário e lavatório. O regime semiaberto reclama a presença de colônia penal agrícola, industrial ou similar onde os presos possam ter uma rotina de semiliberdade, trabalhando durante o dia e se recolhendo na cela à noite. O regime aberto é aplicado na Casa de Albergado, estabelecimento penal situado no centro urbano, em que o sentenciado passa o dia trabalhando e retorna para dormir à noite, sendo regido pelo senso de responsabilidade do reeducando (Prado et. al, 2017).

Entretanto, a Suprema Corte brasileira não fixou a prisão domiciliar automática em caso de falta de vagas no regime semiaberto. No RE 641320, delinear-se algumas medidas em ordem de prioridade. No caso de ausência de vagas no regime semiaberto, deveria ser adotada a saída antecipada do sentenciado para o regime aberto e, subsidiariamente, a colocação do interno em monitoração eletrônica durante o cumprimento do regime semiaberto. Quando da progressão para o regime aberto, haveria o cumprimento de penas restritivas de direitos (Brasil, 2016).

A decisão é elogiada por privilegiar aquelas pessoas que, apesar de estarem no regime semiaberto, cumprem a pena no regime fechado, permitindo-lhes a antecipação da progressão de regime. Antigamente, em muitos casos, uma pessoa recém sentenciada no regime inicial semiaberto conseguia a prisão domiciliar e sequer adentrava ao cárcere onde estavam custodiados muitos internos do regime semiaberto em estabelecimentos penais incompatíveis com esse regime (Valois, 2021).

A crítica à referida súmula reside em não ter abordado o regime fechado. É inaceitável a custódia de presos do regime semiaberto ou aberto em condições mais gravosas, porém se pode tolerar que presos do regime fechado permaneçam em unidades prisionais superlotadas e com inúmeras violações de direitos sem a adoção de providências (Valois, 2021).

Como se trata de uma súmula vinculante de cumprimento obrigatório pelos juízes de todo o país, é cabível o ajuizamento de reclamação constitucional para fazer valer a autoridade do entendimento vinculante (Mendes, 2017).

Acessando o sítio eletrônico do STF em 22 de agosto de 2023, encontraram-se 2.134 decisões monocráticas sobre o assunto em reclamações, das quais 715 reclamações foram julgadas procedentes, para que os juízes de execuções penal dessem cumprimento à súmula vinculante 56. Foram localizadas 78 decisões colegiadas em agravos regimentais contra decisões monocráticas dos ministros que indeferiram reclamações, tendo ocorrido apenas 4 provimentos.

A baixa taxa de provimento em decisões monocráticas de 33,5% é explicada pelo fato de que, no RE 641320, houve a delegação da tarefa de verificar se um estabelecimento penal era adequado para a custódia do regime semiaberto e aberto aos magistrados, tendo constado inclusive que eram “aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (Mendes, 2017, p. 46). Houve assim a flexibilização da legislação que trazia os critérios para qualificar uma unidade prisional para cumprimento da pena no regime semiaberto e aberto.

Apesar disso, a súmula vinculante 56 é um mecanismo importante para reduzir os danos no sistema prisional, permitindo a saída antecipada daqueles que se encontram cumprindo a pena privativa de liberdade no regime semiaberto ou aberto, constituindo uma modalidade de *numerus clausus* progressivo (Roig, 2017).

Um tema sempre lembrado para diminuir o encarceramento é a utilização de medidas não privativas de liberdade.

Antes da redemocratização brasileira, reformou-se a parte geral do Código Penal através da Lei Federal nº 7.209/1984, instituindo as penas restritivas de direitos, como a prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos e a limitação de final de semana, fazendo a substituição das penas privativas de liberdade de até um ano de prisão para sentenciados por crimes dolosos e sem teto para condenados por delitos culposos (Zaffaroni et al., 2003).

Em 1990, foram aprovadas as Regras Mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade, também chamadas de Regras de Tóquio, prevendo nas regras 5 e 8, o uso da prisão preventiva como último recurso e o uso preferencial de medidas não privativas de liberdade em caso de condenação (ONU, 2019).

Em 1995, foi editada a Lei Federal nº 9.099/1995, criando os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, preconizando a reparação do dano e a aplicação de pena não privativa de liberdade além de ter que criar a transação penal e a suspensão condicional do processo. O teto de um ano para uso de penas alternativas foi ampliado para quatro anos pela Lei Federal nº 9.714/1998 desde que se tratasse de crime cometido sem uso de violência ou grave ameaça, tendo ainda sido concebidas novas modalidades de pena alternativa, consubstanciadas na prestação pecuniária e na perda de bens e valores (Zaffaroni et al., 2003).

Em 2002, foi criada a Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas pelo Ministério da Justiça, tendo o órgão colegiado funcionado até 2011. À época, o foco da política nacional era apoiar os estados na criação de estruturas de monitoramento das penas e medidas alternativas chamadas de Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, havendo a crença no potencial desencarcerador das penas alternativas, o que acabou não se concretizando (Brasil, 2020).

As penas alternativas costumam ser alvo de desaprovação, em razão da sua falta de operacionalidade como substitutos penais por não terem reduzido o encarceramento, mas tão somente ampliado a rede de controle do sistema penal (Karam, 2006).

Coleta de dados realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em 2015 sobre a aplicação de penas e medidas alternativas nos estados de Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. A partir da análise de 2.265 sentenças, foi visto que, em 46,8%, houve condenação a pena privativa de liberdade, em 19,7%, foi proferida decisão absolutória, em 18,2%, houve aplicação de penas e medidas alternativas e, em 0,2%, ocorreu imposição de medida de segurança, sendo o restante das decisões marcadas por arquivamento, prescrição e desistência da vítima. Na conclusão do estudo, foi destacada a resistência de juízes e promotores de justiça na aplicação das penas alternativas, principalmente para os crimes, envolvendo drogas, a ausência de

estrutura para a execução e fiscalização desse tipo de sanção, a falta de defensores públicos, entre outros entraves (IPEA, 2015).

Em razão desse cenário desolador, ocorreu uma virada da política de penas alternativas para alternativas penais, sendo representativa a revogação da Resolução nº 101/2009 do Conselho Nacional de Justiça, que tratava da Política Institucional do Poder Judiciário na Execução de Penas e Medidas Alternativas à Prisão, pela Resolução nº 288/2019, abordando a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

No campo das alternativas penais, incluem-se as penas restritivas de direitos, transação penal, suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena privativa de liberdade, medidas cautelares diversas da prisão, medidas protetivas de urgência, conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa, conforme previsão contida no artigo 2º da Resolução nº 288/2019 do CNJ (Brasil, 2019).

Ainda é muito cedo para se avaliar o impacto da alteração do direcionamento da política das penas alternativas para as alternativas penais.

Retornado a pesquisa do IPEA sobre as penas e medidas alternativas, um dado chamou bastante a atenção para um grave problema existente no sistema de justiça. Em 37% dos processos criminais com réus presos provisoriamente, não houve condenação à pena privativa de liberdade, seja porque foi proferida sentença penal absolutória (17,3%), aplicadas penas ou medidas alternativas (12,4%), determinado arquivamento (3,6%), reconhecida a prescrição (3,6%) ou imposta medida de segurança (0,2%). Esse dado revelou “o fato de que praticamente quatro em cada dez presos provisórios não recebem pena privativa de liberdade revela o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país.” (IPEA, 2015, p. 37-38).

O uso excessivo da prisão cautelar pelo sistema de justiça brasileiro nos conduz para a última medida de redução de danos no sistema prisional analisada neste trabalho, no caso, a audiência de custódia.

Trata-se de providência determinada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do exame das medidas cautelares na ADPF 347 em 9 de setembro de 2015. É importante consignar que a audiência de custódia constitui direito da pessoa ser conduzida a presença de um juiz logo após a sua prisão, estando prevista no Pacto

Internacional de Direito Civil e Políticos de 1966 e na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, ambos ratificados pelo estado brasileiro em 1992.

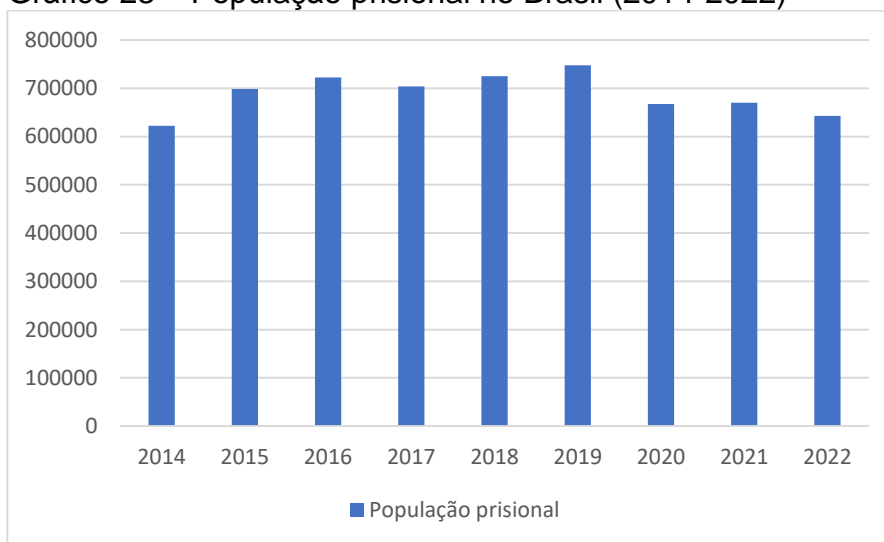
Depois de uma longa omissão que perdurou por mais de 20 anos, o projeto das audiências de custódia foi encampado pelo Conselho Nacional de Justiça que fez intensa articulação com os tribunais do país para a implementação das audiências de custódia a partir do ano de 2015.

Em dezembro de 2014, o percentual de presos provisórios no Brasil era de 40,1% (Brasil, 2014), tendo sido reduzido para 28,95% em dezembro de 2021. Estima-se que, em seis anos, o sistema prisional deixou de receber cerca de 273 mil pessoas devido à realização das audiências de custódia (Brasil, 2021).

No período de fevereiro de 2015 a fevereiro de 2021, foram realizadas 679.639 audiências de custódia no país, tendo havido a concessão de liberdade provisória em 40,2% dos casos (Brasil, 2021).

Desde a implantação das audiências de custódia, a população prisional apresentou uma curva de alta seguida de redução e estabilidade, atingindo a marca de 642.638 pessoas presas em dezembro de 2022⁹⁰, consoante gráfico abaixo.

Gráfico 23 – População prisional no Brasil (2014-2022)



Fonte: SENAPPEN⁹¹

Antes das audiências de custódia, o sistema de justiça se limitava a um exame formal do auto de prisão em flagrante delito sem fazer uma maior verificação acerca

⁹⁰ Esse total não inclui as 183.603 pessoas em prisão domiciliar em 2022.

⁹¹ A partir do ano de 2020, o Ministério de Justiça deixou de contabilizar o quantitativo de pessoas em prisão domiciliar no total de pessoas privadas de liberdade.

da necessidade da manutenção ou não da pessoa no cárcere, havendo na prática uma atividade quase burocrática em que predominava a conversão do flagrante em prisão preventiva (Paiva, 2017).

Com as audiências de custódia, saiu-se do papel para a realidade com a oitiva presencial da pessoa presa, humanizando o sistema de justiça, trazendo mais subsídios para verificar a suficiência ou não da aplicação de medidas cautelares diversas da prisão ou a necessidade da decretação da prisão cautelar, além de permitir o exame de eventual prática de tortura ou maus tratos pelas forças policiais durante a prisão (Lopes Júnior, 2017).

Provavelmente, a audiência de custódia constitui a medida mais importante adotada pelo sistema de justiça nos últimos anos para trazer mais racionalidade no uso excepcional da prisão cautelar, representando “um grande passo no sentido da evolução civilizatória do processo penal brasileiro” (Lopes Júnior, 2017, p. 624).

Durante o percurso trilhado neste capítulo, viu-se a importância da utilização conjugada e coordenada de medidas macro, como a Central de Regulação de Vagas e a ampliação do acesso à justiça no sistema penal com a exposição do projeto Assistência Legal e Visita Virtual, e de providências micro, como a compensação penal, a súmula vinculante 56 e a audiência de custódia, para atenuar de forma substancial os danos no sistema prisional, permitindo o desempenho de papel ativo do sistema de justiça no enfrentamento da execução de penas privativas de liberdade em condições cruéis, desumanas ou degradantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, o grande encarceramento espalhou-se por todos os continentes, atingindo-se a cifra de quase 11 milhões de pessoas presas em 2021 (Walmsley; Fair, 2018).

O epicentro dessa tendência de recrudescimento penal teve origem nos Estados Unidos, cujo contexto político, social e econômico criaram as condições propícias para a eclosão do encarceramento em massa a partir de meados dos anos 70, culminando com a criação do Estado Penal. Em nenhuma outra democracia do planeta, ocorreu um crescimento exponencial da taxa de encarceramento, saltando de 95 presos para cada 100 mil habitantes para 502 presos para cada 100 mil habitantes, ou seja, a população prisional foi multiplicada por cinco (Zimring, 2010).

Confluíram de maneira decisiva para este resultado a substituição do paradigma prisão/tratamento pela prisão/depósito, o desmantelamento do *Welfare State* acompanhada da doutrina neoliberal com a redução dos investimentos em políticas sociais e aumento avassalador dos gastos no sistema penitenciário, o movimento da lei e da ordem e a guerra às drogas com adoção de medidas legislativas repressoras (*three strikes and you are out*, Lei de Megan, sistema de sentenças com penas mínimas obrigatórias e as leis *truth in sentencing*), bem como o racismo estrutural contra a população negra. Tudo isso produziu um novo Jim Crow em que milhões de afro-americanos sofrem discriminação no exercício de direitos humanos básicos, em razão de possuírem registros criminais, representando na prática uma segunda classe de cidadãos ou *underclass* (Alexander, 2020).

A criminologia explica como a pena privativa de liberdade se tornou a principal sanção penal aplicada no século XIX após a queda do Antigo Regime com a Revolução Francesa e o deslocamento do fundamento do direito de punir da vingança do soberano para a defesa social, sendo elucidativa a este respeito a obra *Vigiar e Punir* de Michel Foucault de 1975. Em *punição e estrutura social* de Georg Rusche e Otto Kirchheimer (escrita entre 1938 e 1939, mas somente divulgada nos anos 70), a análise histórica dos sistemas punitivos adotados entre a Idade Média e o começo do século XX revelou uma relação de simbiose entre as formas de punição e as relações de produção.

As mencionadas obras abriram caminho para o nascimento da criminologia crítica ancorada em uma perspectiva materialista da realidade, jogando luzes sobre

os processos de criminalização primária e secundária marcadas pela seletividade penal em detrimento de grupos excluídos socialmente (Baratta, 2002).

Com o advento do neoliberalismo, o modelo cárcere e fábrica foi substituído pelo paradigma cárcere sem fábrica, deixando a prisão de ter função disciplinar, ou seja, de tornar os presos corpos dóceis e úteis (Pavarini, 2012). Na era do capitalismo financeiro difundido por meio da globalização, a relação empregador e empregado é substituída por incluído e excluído, passando o encarceramento a ser uma alternativa ao emprego, a fim de neutralizar os indesejáveis (Zaffaroni, 2021).

No Brasil, após a redemocratização, assistiu-se a um movimento de recrudescimento penal iniciado pela Lei Federal nº 8.072/1990, que estabeleceu um rol de crimes hediondos ampliado sucessivas vezes pelo legislador, e acompanhado pela edição de várias leis, criando novos delitos ou aumentando as penas de crimes já existentes. Outro fator que impulsionou o aprisionamento foi a edição da Lei Federal nº 11.343/2006 ou Lei de drogas. Entre 2005 a 2012, o número de pessoas presas pela lei de drogas aumentou de 32.880 para 138.198, representando um crescimento de 320%. No mesmo período, a quantidade de pessoas reclusas em geral foi elevada em 73% (Rosa; Lemos Júnior, 2016).

A outra face do encarceramento em massa no Brasil foi a intensa seletividade penal, tendo como foco negros e pobres, guardando relação com o longo passado escravocrata do país, gerando uma relação de continuidade entre a senzala, a favela e a prisão (Yarochevsky; Nascimento, 2008).

Não se vivenciou aqui propriamente um Estado Penal como nos Estados Unidos, pois, em solo brasileiro, os cárceres sempre padeceram de precariedade estrutural e da ausência de políticas de reabilitação (Dal Santo, 2019). Diferentemente do caso estadunidense, o Brasil, entre 2003 e 2016, experimentou crescimento significativo de investimentos em políticas sociais. Entretanto, a nova penologia produziu efeitos mais devastadores em um país já assolado por intensa desigualdade social, por alto nível de violência e por prisões que se parecem mais com masmorras medievais, transformando os cárceres em verdadeiros campos de concentração com negação de todos os direitos básicos das pessoas presas (Wacquant, 2003).

O primeiro objetivo geral traçado neste trabalho acabou se confirmando. Há uma relação de imbricamento entre políticas neoliberais, movimento da lei e da ordem, racismo estrutural e encarceramento em massa, sendo o sistema punitivo desenhado pelas relações econômicas, desempenhando as prisões o papel de neutralizar pelo

maior tempo possível os indesejáveis, os excluídos socialmente, aqueles não assimilados pela sociedade de consumo.

No Estado do Maranhão situado na periferia do Brasil, durante a fase colonial, a prisão nasceu como um depósito de escravizados amontoados em local desumano. A primeira penitenciária foi entregue apenas em 1948 em Alcântara, tendo sido sucedida pela Penitenciária de Pedrinhas em 1965. Até a década de 90, todas as unidades prisionais se localizavam em São Luís, deixando os presos do interior sem apoio familiar como alvos de maus tratos e ameaças por internos da capital, levando os primeiros a se organizar. Isso criou um clima de rivalidade que transbordou para episódios de mortes violentas a partir de 2006 (Mendes, 2017).

A situação de crise carcerária atingiu o seu ápice em 2013, quando até outubro daquele ano, 41 presos tiveram a vida ceifada em rebeliões em Pedrinhas, levando a emissão de medidas cautelares pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 16 de dezembro de 2013 (CIDH, 2013). Apesar disso, as mortes continuaram no ano seguinte, tendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinado em 16 de novembro de 2014 medidas provisórias para proteger a vida e saúde das pessoas presas (Corte IDH, 2014).

O encarceramento em massa ocorreu tardiamente em solo maranhense. Entre 2014 e 2019, a população prisional pulou de 6.730 para 12.346, tendo praticamente dobrado em um intervalo de 5 anos.⁹² Isso levou a um processo de criação e reforma de unidades prisionais, inclusive, com assunção de todas Delegacias de Polícia com carceragens pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária.

Com a atuação da Defensoria Pública do Estado e da União, bem como do Conselho Nacional de Justiça a partir de 2014, passaram a ser feitos investimentos no sistema penitenciário com a regionalização da execução penal, o fim das revistas vexatórias, a oferta ininterrupta de água, a distribuição regular de kits de higiene pessoal, a criação de vagas de trabalho e estudo, entre outras melhorias. O cenário de crise restou vencido, porém ainda permanecem problemas, como a demorada fila de espera de pessoas presas com indicação cirúrgica e a ausência de oferta de medicamentos em quantidade suficiente à demanda.

⁹² Vide Gráfico 6 – Comparativo do crescimento da população carcerária com a capacidade do sistema prisional (2003-2021).

No caso Pedrinhas, a pressão exercida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos favoreceu o diálogo do Estado com entidades da sociedade civil e sistema de justiça, contribuindo para o alinhamento de inúmeras medidas fundamentais para a reversão do quadro de crise penitenciária e a melhoria das condições gerais de custódia da população privada de liberdade.

Foi confirmada então a hipótese desta pesquisa, uma vez que o papel desempenhado pela Corte IDH e pelo sistema de justiça, em especial as Defensorias Públicas estadual e federal e o Conselho Nacional de Justiça, foram essenciais para os avanços positivos ocorridos nos últimos anos que reverteram com sucesso o cenário de caos vivenciado no Complexo Penitenciário de Pedrinhas.

Um dos efeitos mais perversos do grande encarceramento é a execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes ao arrepio da dignidade humana. O primeiro passo para enfrentar esse problema é justamente saber o que qualificaria a pena privativa de liberdade como tal. Para responder a essa indagação, procedeu-se ao exame de normas internacionais e nacionais de proteção dos direitos humanos e da atuação de vanguarda do sistema europeu de proteção dos direitos humanos sobre a matéria, em especial o caso *Muršić vs. Croácia*. Verificou-se que a qualificação de penas em condições cruéis desumanas ou degradantes deve considerar todos os aspectos do encarceramento contidos nas Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos ou Regras de Mandela, em especial espaço mínimo da cela, iluminação, ventilação, instalações sanitárias, alimentação, banho de sol diário, assistência médica, bem como acesso à água, a itens de higiene pessoal, uniforme, roupa de cama, trabalho e estudo, permitindo que se verifique no caso concreto se as condições de custódia são ou não compatíveis com a dignidade humana. Restou cumprido o primeiro objetivo específico deste trabalho, consistente no delineamento de parâmetros mínimos para caracterizar a execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes.

Comumente, as violações dos direitos dos presos são reconduzidas à superlotação carcerária apontada como a mãe de todos os problemas (Brasil, 2009). A partir do estudo dos casos *Plata vs. Brown e Torreggiani e outros vs. Itália*, viu-se que as decisões estruturais favorecem um ativismo judicial dialógico, permitindo a troca de ideias entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada. Ficou comprovada a potencialidade das decisões estruturais em enfrentarem com êxito o complexo problema da superlotação carcerária com a adoção de medidas

direcionadas a reduzir a quantidade de pessoas presas, estando satisfeito o primeiro objetivo geral desta dissertação.

Quanto à teoria do estado de coisas inconstitucional, ECI, esta foi construída pela Corte Constitucional da Colômbia para lidar com violações massivas e sistemáticas dos direitos de uma grande quantidade de pessoas em cenário de bloqueio institucional das autoridades públicas constituídas, cuja resolução demandava a atuação de órgãos públicos de diferentes esferas de poder (Campos, 2019).

Na *sentencia* T-153 de 1998, mostrou-se o fracasso da declaração do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, tendo em vista a determinação de ordens peremptórias para a construção de mais presídios e a ausência de criação de mecanismos de monitoramento. Mais à frente, em outros dois julgamentos (*sentencia* T-388 de 2013 e na *sentencia* T-762 de 2015), a Corte avançou no seu posicionamento sobre o tema. O caso penitenciário contrasta com alto grau de eficácia obtido pela *sentencia* T-025 de 2004, que tratou da situação dos deslocados internos, em razão da violência de guerrilhas paramilitares e do narcotráfico, e foi marcado por ordens judiciais flexíveis e instituição de mecanismo de acompanhamento com realização de várias audiências públicas e decisões de seguimento.

Apesar dos percalços do ECI no sistema penitenciário, este instrumento possui aptidão para atuar em problemas sociais complexos que exigem diálogo entre os atores políticos e a sociedade civil organizada, permitindo o alinhamento de medidas em favor de grupos socialmente vulneráveis.

Na ADPF 347, pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal fez uso do ECI no sistema penitenciário, tendo deferido dois dos oito pedidos cautelares, determinando a realização das audiências de custódia e o descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. É essencial que a Suprema Corte não faça o transplante do instituto do ECI sem observar as mudanças ocorridas no uso dessa doutrina na jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia. No caso penitenciário, não se pode cair nos erros de focar apenas na construção de mais unidades prisionais e de não criar mecanismo eficiente de monitoramento das decisões do tribunal (Souza; Maciel, 2022).

No caso brasileiro, a inviabilidade de se investir apenas na criação de novas vagas para enfrentar o problema da superlotação carcerária foi atestada pelo Tribunal de Contas da União, quando do monitoramento de três auditorias operacionais no

sistema prisional. Restou consignado que seria preciso R\$ 97,8 bilhões para realizar as adequações necessárias no sistema penitenciário nos próximos 18 anos, sendo R\$ 49 bilhões oriundos da União, o que exigiria o repasse anual de R\$ 2,72 bilhões do FUNPEN, porém o fundo tem capacidade orçamentária-financeira de repasse anual de apenas de R\$ 17,94 milhões (Brasil, 2021).

Nesse contexto, é imperioso se buscar a adoção de medidas de espectro amplo e específico que promovam o desencarceramento, ou seja, uma menor utilização da pena de prisão, visto que, conforme foi visto ao longo deste trabalho, o cárcere degrada e avilta a dignidade da pessoa humana, sendo relevante transcrever lúcido alerta do jurista Iñaki Riveira Beiras (2019, p. 68-69):

Em outras palavras, o “problema da prisão” não será resolvido “na” prisão, senão, em todo caso, no exterior da mesma, na própria sociedade que cria, produz, alimenta e reproduz a prisão. Sem uma profunda convicção disso, haveria o risco de cair, novamente, em opções reformistas que acabam legitimando a instituição carcerária e, assim, contribuem para sua perpetuidade.

Enquanto não há o desfecho da ADPF 347, não se podem perder de vista medidas para a redução de danos no sistema prisional, sejam de natureza ampla ou mais restrita. Na perspectiva macro, ganham relevância dois temas para lidar com a questão penitenciária, a Central de Regulação de Vagas baseada no princípio do *numerus clausus* e a necessidade de ampliação do acesso à justiça no sistema penal.

A Central de Regulação de Vagas é uma iniciativa gestada pelo Conselho Nacional de Justiça que começou a ser aplicada no Estado do Maranhão, buscando a implementação do princípio do *numerus clausus*, ou seja, de que cada vaga seja ocupada apenas um preso, sendo considerado por alguns como o único meio para reduzir o aprisionamento (Zaffaroni, 2012). Historicamente, não se consegue avançar devido a um abismo existente entre o Poder Executivo que gere o sistema prisional e o sistema de justiça responsável pelo envio de pessoas para o cárcere.

A superlotação tem sido um problema perene na história das prisões. Isso é devido à distância entre os responsáveis pela construção e execução de prisões (geralmente funcionários do Estado sob controle direto do legislativo e do governador) e os responsáveis pela reunião dos prisioneiros (geralmente promotores locais, juízes e policiais, embora conselhos de liberdade condicional e governadores ajudem na retaguarda). (Simon, 2014, p. 112, tradução nossa).

A inovação da Central de Regulação de Vagas reside na ideia de compartilhamento de responsabilidade entre o Poder Executivo e o sistema de justiça no enfrentamento da superlotação carcerária, tendo a ferramenta muita potencialidade para gerar resultados positivos.

Ainda na visão macro, a ampliação do acesso à justiça no sistema penal seja por meio da estruturação de órgão incumbido da assistência jurídica, como a Defensoria Pública, ou a reforma da legislação processual, é essencial para garantir que os direitos titularizados pelas pessoas desfavorecidas saiam do papel e se tornem realidade.

A história do constitucionalismo latino-americano mostra que, durante muito tempo, preocupou-se apenas com a inclusão de novas espécies de direitos, deixando intocada a organização dos poderes chamada de sala de máquinas da Constituição responsável pela sua operacionalização na vida dos cidadãos. Fortalecer o acesso à justiça é uma forma de tocar essa sala de máquinas, instando os poderes públicos a adotarem providências para a efetivação dos direitos fundamentais, principalmente das pessoas mais vulneráveis (Gargarella, 2013). No campo prisional, verificou-se o êxito do projeto Assistência Legal e Visita Virtual desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública em fazer o monitoramento da entrada de pessoas presas no sistema prisional, garantindo assistência jurídica e apoio psicossocial aos internos e familiares.

No campo micro, mostraram-se ações de menor alcance capazes de serem aplicadas pelo sistema de justiça em todo o país, como a compensação penal, a súmula vinculante 56 do Supremo Tribunal Federal e a audiência de custódia, constituindo medidas factíveis para a redução de danos no sistema prisional, restando atendido o segundo objetivo específico desta pesquisa.

A lacuna existente entre o tempo cronológico e o tempo existencial produz um hiato entre a pena ficta prevista em lei com todos critérios de custódia que devem ser respeitados pelo poder público e a pena real executada em prisões com precariedade estrutural, superlotação e outros problemas (Zaffaroni, 2013.). A compensação penal constitui uma forma efetiva de reparação *in natura* da custódia em condições cruéis, desumanas ou degradantes, contribuindo ainda para o abreviamento do encarceramento (Maciel, 2023).

A súmula vinculante 56 é uma modalidade de aplicação progressiva do *numerus clausus*, tendo como meta impedir a custódia de sentenciados do regime

semiaberto em condições mais gravosas, favorecendo a antecipação da progressão de regime ou a liberdade com monitoração eletrônica enquanto o beneficiado estiver no regime semiaberto (Roig, 2017).

Por fim, a audiência de custódia se mostrou talvez a mais importante medida tomada nos últimos anos, contribuindo para a humanização do sistema de justiça ao possibilitar a apresentação pessoal da pessoa perante um juiz logo após a sua prisão, trazendo subsídios para verificar a suficiência de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e eventual maus tratos ou tortura praticada por forças policiais. Trata-se de instrumento que foi fundamental para evitar o crescimento ainda maior do encarceramento no país por tocar o dedo uma das maiores feridas do sistema de justiça, consistente no uso excessivo da prisão cautelar (Lopes Júnior, 2017).

Tratam-se de medidas factíveis para diminuir a quantidade de pessoas presas, tendo sido adimplido o segundo objetivo geral deste trabalho, consubstanciado em trazer a luz instrumentos aptos a lidar com a execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes.

A superlotação carcerária e a execução de penas em condições cruéis, desumanas ou degradantes avultam diariamente a dignidade de milhares de pessoas, constituindo problemas estruturais que reclamam a atuação coordenada dos poderes, constituindo a ADPF 347 e a doutrina do estado de coisas inconstitucional oportunidades com alto potencial para debelá-los desde que seja trilhado o caminho do ativismo dialógico marcado pelo diálogo entre os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada e por mecanismo eficiente de monitoração das decisões do STF. Entretanto, não se pode abrir mão de outras medidas de caráter amplo ou específico a serem adotadas pelo sistema de justiça para a redução de danos no sistema prisional.

REFERÊNCIAS

ABDELGAWAD, Elisabeth Lambert. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto: una pequeña revolución en marcha em Estrasburgo. **Revista de Derecho Político**, n. 69, 2007.

ABRAMOVICH, Víctor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos/Sur**. v. 6, n 11, dez. 2009.

ALEXANDER, Michelle. **The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness**. New York: The New Press, 2020.

ALVES, Henrique Rosmarinho. Sala Constitucional da Costa Rica. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, Ano 5, n. 2, ed. 2, jul./dez. 2021.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro, Revan, 2012.

ANITUA, Gabriel Ignácio. **História dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2018. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, ano 12, 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Pública-2018.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, ano 16, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2023. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, ano 17, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: **Constitutionalism of the global South: the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia**. New York: Cambridge, 2013.

BAIMA, Fernando Gustavo Meireles; NOBRE, Carlos Eduardo. Usos do território e expansão do sistema prisional maranhense (1960-2021). **Revista Ciência Geográfica**, Bauru, Vol. XXV, Janeiro/Dezembro de 2021.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro do nosso tempo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, n. 67, jul/set. 1992.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BATISTA, Nilo. Pena Pública e Escravidão. Capítulo Criminológico. **Revista de Las Disciplinas Del Control Social**, Maracaibo, vol. 34, nº 3, Julho-Setembro 2006.
- BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- BEIRAS, Iñaki Riveira. **Desencarceramento: por uma política de redução da prisão a partir de um garantismo radical**. 1 ed. Florianópolis: Tirant Lo Blach, 2019.
- BICKNELL, Christine. The Council of Europe and the European system. In: **Research Handbook on Torture: Legal and Medical Perspectives on Prohibition and Prevention**. Cheltenham/UK and Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2020.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 7. tiragem. Campus/Elsevier: Rio de Janeiro, 2004.
- BOITEAUX, Luciana. Tráfico e Constituição: um estudo sobre a atuação da justiça criminal do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de tráfico de drogas. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 11, n. 94, jun./set. 2009.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BOURDEAU, Pierre. **A miséria do mundo**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BRASIL. **Boletim Criminal do Maranhão: sistema penitenciário**. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: 2020. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/boletim-criminal/373>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Boletim Criminal do Maranhão**: sistema penitenciário. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: 2023, p. 4. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/boletim-criminal/586>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 15 de setembro de 1830**. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27462>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito**. Brasília, 2009. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpicarce/53a-legislatura-encerradas/cpicarce/Relatorio%20Final%20-%20150908.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022;

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito**. Brasília, 2015. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-sistema-carcerario-brasileiro/documentos/outros-documentos>. Acesso em: 21 jul. 2022;

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 367, de 19 de janeiro de 2021**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original19543320210125600f21f9370a1.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional**. Brasília, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Mutirão Carcerário**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/maranhao.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 288, de 25 de junho de 2019**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Audiência de Custódia 6 anos. Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-6-anos-audiencia-custodia.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20. ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos. Brasília, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Convenção Americana de Direitos Humanos. Brasília, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 98.386, de 9 de dezembro de 1989**. Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Brasília, 1989.

BRASIL. Defensoria Pública do Estado do Maranhão. **Relatório sobre os dados colhidos pelo Projeto Assistência Legal e Visita Virtual (Jul. 2019 a Jun. 2021)**.

Disponível em:

<https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/noticias/anexos/523eedc73c3e69a290d2efa6b30daba5.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal**. Brasília: 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de compromisso nº 002/2014**.

Disponível em:

https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/2014_termo_compromisso_cnj_tjma_15052017_1607.pdf. Acesso em: 5 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de compromisso nº 002/2015**.

Disponível em:

[https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/convenios/4586_termo_de_compromisso_n_02_\(1\).pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/convenios/4586_termo_de_compromisso_n_02_(1).pdf). Acesso em: 5 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de Cooperação Técnica nº 031/2022**.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/acordos-terminos-e-convenios/terminos-de-cooperacao-tecnica/termo-de-cooperacao-tecnica-n-31-2022/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 9/2011**.

Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011/diretrizes-basicas-para-arquitetura-penal.pdf/view>. Acesso em 26 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciário. **Resolução nº 5/2016**.

Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Extrato de convênio nº 880896. **Diário Oficial da União**, 26/12/2018.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-convenio-56808196>.

Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Leis orçamentárias anuais do Estado do Maranhão**. Disponível em:

<https://www.seplan.ma.gov.br/loa>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça. Infopen, dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/infopen-dez14.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Relatório do Governo do Estado do Maranhão sobre o saneamento das cidades. **Diário do Maranhão**, São Luís, ano 33, n. 8610, 1 mai. 1902.

BRASIL. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça. **Sisdepen, julho a dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2019.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Sisdepen, dezembro de 2021**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MmWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Sisdepen, janeiro a junho de 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Projeto de Fortalecimento de Assistência Legal e Visita Virtual junto às Defensorias Públicas Estaduais**. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social-1/projeto-de-fortalecimento-de-assistencia-legal-e-visita-virtual-junto-as-defensorias-publicas-estaduais>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Código Criminal do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/221763>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC 136.961/RJ**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 15 de junho de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002844693&dt_publicacao=09/08/2021. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45**, Rel. Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho120879/false>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento Fundamental nº 347**, Rel. Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410.715**, Rel. Min. Celso de Mello, 22 de novembro de 2005. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=35480>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2. Turma. **Habeas Corpus nº 143.988**, Rel. Min. Edson Fachin, 24 de agosto de 2020. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753732203>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Habeas Corpus nº 118.533**, Rel. Min. Carmen Lúcia, 23 de junho de 2016. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11677998>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2. Turma. **Habeas Corpus nº 143.641**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. **Habeas Corpus nº 188.820**, Rel. Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755414015>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Recurso Extraordinário nº 580.252**, Rel. Min. Gilmar Mendes, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.585, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 13 de agosto de 2005. Disponível em:
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Recurso Extraordinário nº 641.320**, Rel. Min. Gilmar Mendes, 11 de maio de 2016. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2284/2021**. Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 22/09/2021. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2496582>". Acesso em: 21 jan. 2023

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Ato Normativo Conjunto nº 1/2022**. Disponível em:
https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/abril/anc_gp_12022_08_04_2022_13_07_09.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Portaria Conjunta nº 21/2023**. Disponível em:

https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/portarias/portaria_conjunta_n_21_de_25_de_maios_de_2023_13_07_2023_16_11_44.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Medidas Socioeducativas. **Resolução nº 1, de 10 de maio de 2017**. Paraná, 2017. Disponível em

<https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resolucao+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>. Acesso em: 22 jul. 2023;

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BUSCH, João Marcos. **Execução penal aplicada: anotações para redução de danos**. São Paulo: Giostri, 2019.

CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Almedina: Coimbra, 2003.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1988.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06**. 8 ed. São Paulo: Saraiva.

CARVALHO, Salo de. Salo de Carvalho. **Penas e garantias**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008.

CARVALHO, Salo de. **Penas e Medidas de Segurança no Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASAMASSO, Marco Aurélio Lagreca. Constituição versus Cidadania: ambiguidades e antagonismos no constitucionalismo norte-americano. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 6, n. 15, set/dez de 2019.

CASTRO, Lola Aniyar. **Criminologia da libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

CEDH. Comissão Europeia de Direitos Humanos. **Greek case, nº 3221/67, 3222/67, 3223/67 e 3334/67**. Decision in 05/11/1969. Part II of V, p. 186. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["\"THE%20GREEK%20CASE\""\],"itemid":\["001-163049"\]}\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{). Acesso em: 13 jun. 2023.

CEDH. Comissão Europeia de Direitos Humanos. **Ireland vs. United Kingdom, nº 5310/71, Judgment in 18/01/1978**. Disponível em:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"display":\["0"\],"languageisocode":\["SPA"\],"appno":\["5310/71"\],"documentcollection2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-165150"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{). Acesso em: 13 jun. 2023.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução nº 11/2013. Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil**. Washington: 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas. **Resolução de 14 de novembro de 2014**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto Complexo Penitenciário de Pedrinhas. **Resolução de 14 de março de 2018**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_02_por.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas. **Resolução de 14 de outubro de 2019**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_03_por.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução de 22 de novembro de 2018**. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução de 28 de novembro de 2018**. Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*. **Resolução de 5 de julho de 2006**. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. García Asto y Ramírez Rojas vs. Peru. **Resolución de 25 de noviembre de 2005**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_137_esp.doc. Acesso em: 14 jun. 2023.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Chichilla Sandoval vs. Guatemala. **Resolución de 26 de febrero de 2016**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_312_esp.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caesar vs. Trinidad y Tobago. **Resolución de 11 de marzo de 2005**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_123_esp.doc. Acesso em: 14 jun. 2023.

COELHO, Camila. **Um preso por vaga: estratégias políticas e judiciais de contenção da superlotação carcerária**. Dissertação (mestrado em direito e desenvolvimento), Fundação Getúlio Vargas, 2020.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. **Sentencia SU 559/97**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em 30 jul. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. **Sentencia T-388/13**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-388-13.htm>. Acesso em: 31 jul. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. Sentencia T-762/15. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-762-15.htm>. Acesso em 31 jul. 2023.

COLÔMBIA. **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario**. Población intramural. Disponível em: http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec. Acesso em: 31 jul. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Yuri Pereira. Sociedade e Escravidão no Maranhão do século XIX. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, vol. 10, nº 20, jul./dez. 2018.

COUNCIL OF EUROPE. **Revised Commentary to Recommendation CM/REC (2006)2 of The Committee off Ministers to Member Stares**. Strasbourg, 2018. Disponível em: <https://rm.coe.int/pc-cp-2018-1-e-rev-2-epr-2006-with-changes-and-commentary-22-may-2018/16808add21>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CPT. Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e de Tratamentos ou Penas Desumanas ou Degradantes. **Living space per prisoner in prison establishments**: CPT standards. Strasbourg, 2015. Disponível em: <https://rm.coe.int/16806cc449>. Acesso em: 14 jun. 2023.

DAL SANTO, Luiz Phelipe. 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, 2019.

DANTAS BISNETO, César. Reparação não pecuniária de danos extrapatrimoniais. **Revista de Direito da Responsabilidade**, Coimbra, ano 2, 2020.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** 1. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2018.

DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial**: a criminologia do fim da história. 309f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2012.

DUMÉNIL, Gerard, DOMINIQUE, Levy. **Capital Resurgent**: Roots of the Neoliberal Revolution. London: Harvard University Press, 2004.

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPINOSA, Manuel Cepeda. Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 529, 2004.

ESTEVES, Diogo et al. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**. Brasília: DPU, 2023. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf> . Acesso em: 10 set. 2023.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FEELY, Malcolm M; SIMON, Jonathan. **The New Penology**: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications, v. 30, *Criminology*, 1992.

FEELY, Malcolm; RUBIN, Edward. **Judicial Policy Making and the Modern State**: how the courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FENSTERSEIFE, Tiago. **Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos**. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Bologna: Editorial Trotta, 2014.

FIGUEIREDO, Isabel (Coord). **A lei dos crimes hediondos como instrumento de política criminal**. São Paulo: ILANUD, 2005.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FOUCAULT, Michel. **História da Loucura na Idade Clássica**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1972.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Petrópolis: Rio de Janeiro, 2014.

FRADE, Laura. **O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade**. 271 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GARAVITO, Cesar Rodrigues. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, 2011.

GARLAND, David. Introduction: **The meaning of mass imprisonment**. In: **Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences**. London: Sage, 2001.

GOÉS, Luciano. **A tradução de Lombroso na obra de Nina Rodrigues: o racismo como base estruturante da criminologia brasileira**. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

FACHIN, Melina Girardi; CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. **Constituição e direitos humanos: tutela dos grupos vulneráveis**. São Paulo: Almedina, 2022.

FARIA, Regina Helena Martins. **A transformação dos trabalhos nos trópicos: propostas e realizações**. Dissertação (mestrado em história do Brasil), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

FERNANDES, Rosberg. **Diogo de Campos Moreno: o conquistador do Maranhão (1603-1615)**. Lisboa: Lisbon International Press, 2020.

FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira de. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v.2, n. 2, 2016.

FISS, Owen. **El derecho como razón pública**. Madrid: Marcial Pons, 2007.

FISS, Owen. Two Models Of Adjudication. In: Jordão, Eduardo Ferreira; Didier Jr., Fredie Souza. (Org). **Teoria do Processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2007.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro. 145f. Tese (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2006.

FLEMING, Dom. Legal Aid and Human Rights. Paper presented to the International Legal Aid Group Conference, **Antwerp**, 6-8 June 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Don-Fleming-2/publication/228928153_Legal_aid_and_human_rights/links/0046351c7cf885e3c400000/Legal-aid-and-human-rights.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Defensoria Pública supera advogados particulares em casos revistos por STJ e STF**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/defensoria-publica-supera-advogados-particulares-em-casos-revistos-por-stj-e-stf.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2023.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810-2010**: the engine room of the constitution. New York: Oxford University Press, 2013.

GARGARELLA, Roberto. Why Do We Care about Dialogue? In: AMARTYA, Sen. (Org). **The Future of Economic and Social Rights**, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a Tutela Coletiva de Direitos**: Teoria e Prática. 2. ed. JusPODIVM: Salvador, 2020.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

IBGE. **Pesquisa sobre o perfil dos estados e dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

IPEA. **II Mapa da Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/artigos/3210-mapa-relatorio-digital.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

IPEA. **Pesquisa sobre a aplicação de penas e medidas alternativas**. Brasília: 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7517/1/RP_Aplicação_2015.p. Acesso em: 23 ago. 2023.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 23. Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps_23_14072015.pdf. Acesso em: 6 jun. 2023.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 29. Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/17/BPS_29.pdf. Acesso em: 6 jun. 2023.

JESUS, Maria Gorete Marques de (Coord). **Prisão Provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2011.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2021.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

KARAM, Maria Lúcia. Para conter e superar a contenção do poder punitivo. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, jan./jun. 2006.

LACROIX, Maria de Lourdes Lauande. **A Fundação Francesa de São Luís e seus Mitos**. 3 ed. São Luís: Editora UEMA, 2008.

LACROIX, Maria de Lourdes Lauande. **Jerônimo de Albuquerque Maranhão**: guerra e fundação no Brasil colonial. São Luís: Editora UEMA, 2006.

LEAL, Antonio Henriques. **Pantheon maranhense**: ensaios biographicos dos maranhenses illustres já falecidos. Lisboa: Imprensa Nacional, Tomo I, 1873,

LIMA, Francisco Gérson Marques; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Direito Comparado e Processos Estruturais: é possível transplantar sentenças estrangeiras para o Brasil? **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, nº 1, 2021.

MACIEL, Bruno Dixon de Almeida. Numerus Clausus: Caminho indispensável para o combate da execução de penas em condições cruéis, desumanas e degradantes. In: AKERMAN, William; REIS, Maurilio Casas Maia; REIS, Rodrigo Casimiro (Org). **Debates Contemporâneos da Justiça Penal**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília: Editora Sobredireito, 2023, p. 350-351.

MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. **A Escravidão no Brasil**: ensaio histórico-jurídico-social. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174437>. Acesso em: 12 abr. 2023;

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A Guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: todavia, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica Processual e Tutela dos Direitos. 3 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010.

MARQUES, Cesar Augusto. Um pelourinho com suas ferragens. **Publicador Maranhense**, São Luís, número 246, 28 out. 1868.

MARTINEZ, Gregorio Peces-Barba. **Derecho Positivo de los Derechos Humanos**. Editorial Debate: Madrid: 1987.

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga; ROCHA, Janderson; MELO; Silas Nogueira de. O cárcere brasileiro e o perfil social do sistema prisional do Maranhão. **Revista Geosul**. Florianópolis, v. 35, n. 76, set/dez. 2020.

MAUER; Marc. The causes and consequences of prison growth in the United States. In: **Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences**. London: Sage, 2001.

MCNEESE, Tim. Brown v. **Board of Education**. Great Supreme Court decisions. New York: Chelsea House, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica**: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX). 2. ed. Revan: Rio de Janeiro, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Guilherme Lazaro. **Pedrinhas**: a cidade e as sombras. São Paulo: Paulus, 2017.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. 1. ed. Tomo XXVI. São Paulo: Bookseller, 2000.

MIRANDA, Isabella. Letalidade e superencarceramento: encadeamento de efeitos sociais em discursos e práticas no Sistema Penal Maranhense. **Revista de Políticas Públicas**, v. 23, n. 1, p. 150-170, jul. 2019.

MIRANDA, João Antônio de. **Discurso recitado pelo Presidente da Província na abertura da assembleia legislativa provincial no dia 3 de julho de 1841**. Maranhão: Tipografia Monárquica Constitucional, 1841.

MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Assistência Judiciária**: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

OEA. **Resolução nº 2656 (XLI-O/11)**. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.p. Acesso em: 20 ago. 2023.

O GLOBO. **Defensoria Pública é responsável por quase metade dos recursos apresentados em instâncias superiores**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/brasil/defensoria-publica-responsavel-por-quase-metade-dos-recursos-apresentados-em-instancias-superiores-24048594>. Acesso em: 20 ago. 2023.

OLIVEIRA, Rodrigo Moraes de. **Juízo e prisão**: ativismo judicial no Brasil e nos EUA. Porto Alegre: Boutique Jurídica, 2018.

ONU. **Basic Principles for the Treatment of Prisoners**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-treatment-prisoners#:~:text=All%20prisoners%20shall%20be%20treated,property%2C%20birth%20or%20other%20status>. Acesso em: 18 mai. 2023.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaração-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 mai. 2023.

ONU. **Regras de Tóquio**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

ONU. Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. **Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015**: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FOP%2FBRA%2F3&Lang=en. Acesso em: 12 set. 2023.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

PAIVA, Caio. **Audiência de Custódia e o Processo Penal Brasileiro**. 2 ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

PALMA, Mauro. O caso italiano a partir de uma sentença piloto. In: BEIRAS, Iñaki Riveira. **Desencarceramento**: por uma política de redução da prisão a partir de um garantismo radical. Florianópolis: Tirant lo blanch, 2019.

PAVARINI, Massimo. **Punir os inimigos**: criminalidade, exclusão e insegurança. Curitiba: LedZe Editora, 2012.

PEDRINHA, Roberta Duboc. Política criminal em tempos de crise: a produção de subjetividade punitiva, a sociedade do trabalho, a produção de excluídos e a prática policial. **Revista Epos**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, jan./jun., 2011.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Relatório apresentado na abertura dos trabalhos da Assembleia Provincial do Maranhão**. Publicador maranhense, São Luís, ano 25, n. 104, 7 mai. 1866.

PINZÓN, Diego Rodríguez. The prohibition of torture and the Inter-American Human Rights System The Council of Europe and the European system. In: **Research Handbook on Torture: Legal and Medical Perspectives on Prohibition and Prevention**. Cheltenham/UK and Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

PHILIPPS, Kevin. Nixon's Southern Strategy. Interview with James Boyd. **The New York Times**, may 1970. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1970/05/17/archives/nixons-southern-strategy-its-all-in-the-charts.html>. Acesso em: 21 jun. 2021.

PLANO DE METAS DO GOVERNO JACKSON LAGO. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2007/04/13/governador-do-maranhao-jackson-lago-pdt-lanca-plano-de-metas-do-governo-para-2007/>. Acesso em: 10 fev. 2022;

PORTO, Luiz Guilherme. Legislação Penal da Escravidão. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, ano 89, v. 777, jul. 2000.

PRADO, Luiz Regis et. al. **Direito de Execução Penal**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PRONER, Carol. **Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

REICHEL, Philip L. **Comparative Criminal Justice System: a topical approach**. .7 ed. New York, 2018.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 2006.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Compensação penal por penas ou prisões abusivas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 132, jun. 2017.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Direito e prática da execução penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução Penal: Teoria Crítica**. 4 ed. Saraiva: São Paulo, 2018.

ROSA, Pablo Ornelas; LEMOS JÚNIOR, Clécio Humberto Ribeiro. Encarceramento em massa e criminalização da pobreza: ponderações sobre os efeitos biopolíticos da guerra às drogas. In: **10 anos da lei de drogas: aspectos criminológicos, dogmáticos e políticos-criminais**. Belo Horizonte, 2016.

RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco de. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros. As CPIS do sistema penitenciário de 1976 e 1993. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 186, abr./jun. 2010.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Adriana Monteiro. **O Cotidiano da Resistência Escrava: São Luís do Maranhão (década de 1830)**. Dissertação (mestrado em história social), Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: **Epistemologias do Sul**. Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, 2009.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2021.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia: contribuição para crítica da economia da punição**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

SANTOS, Juarez Cirino dos. 30 anos de Vigiar e Punir. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 14, n. 58, jan/fev. 2006.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel et al. **Petição inicial apresentada na Arguição de Descumprimento Fundamental nº 347**. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

SCHLANGER, Margo. Inmate Litigation. **Harvard Law Review**. 116, n. 6, 2003.

SEAP. **Programa Gespen do sistema penitenciário do MA é premiado em 1º lugar no Ranking de Competitividade**. Disponível em: <https://seap.ma.gov.br/noticias/programa-gespen-do-sistema-penitenciario-do-ma-e-premiado-em-1-lugar-no-ranking-de-competitividade>. Acesso em: 10 set. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. Malheiros: São Paulo, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. Malheiros: São Paulo, 2014.

SIMON, Jonathan. **Mass incarceration on trial**: a remarkable court decision and the future of prisons in America. New York: The New Press, 2014.

SIMON, Jonathan; GIANE, Silvestre. Governing through crime. In: **Alternative Criminologies**. New York, 2018.

SINDSPEM-MA. **Histórico dos Presídios no Maranhão**. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/1365309/historico-dos-pres%C3%ADdios-do-maranh%C3%A3o---sindspem-ma>. Acesso em: 22 jan. 2022.

SLOKAR, Alejandro W. La ley de los sin ley. **Revista Derecho Penal**, Año II, n° 6, 2013.

SOUZA, Taiguara Libano Soares e. **A era do grande encarceramento**: tortura e superlotação prisional no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

SOUZA, Taiguara Libano Soares; MACIEL, Bruno Dixon de Almeida. O Instituto do Estado de Coisas Inconstitucional e sua compatibilidade com a ordem jurídica brasileira: balanço das medidas cautelares fixadas pelo STF na ADPF 347. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 9, n. 24, set./dez., 2022.

TANCREDO, João; PEDRINHA, Roberta Duboc; SOUZA, Taiguara Libano Soares e. Seletividade no sistema de (in)justiça criminal: o (des)caso Rafael Braga. In: **Seletividade do sistema penal**: o caso Rafael Braga. João Ricardo Wanderley Dornelles, Roberta Duboc Pedrinha e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho (Org). 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

TAVARES, Juarez. **Parecer sobre as condições do sistema prisional brasileiro**, p. 41-42. Disponível em: <https://www.prerro.com.br/funcionamento-do-sistema-carcerario-no-brasil-parecer-do-professor-juarez-tavares/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

TAYLOR, Keeanga Yamahtta. O surgimento do movimento #blacklivesmatter [vidas negras importam]. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, vol. 22 n. 40, jan./jun. 2018.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Muršić v. Croatia, nº 7334/13, Judgment in 20/10/2016**. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59413>. Acesso em: 22 mai. 2023.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Ananyev and others v. Russia, nº 42525/07 e nº 60800/08, Judgment in 10/04/2012**. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"tabview\":\"notice\", \"itemid\":\"001-108465\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\). Acesso em: 22 mai. 2023.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Torreggiani et autres c. Italie, nº 43517/09, 46882/09, 55400/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10**. Arrêt en 08/01/2013. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/#{\"itemid\":\"001-115860\"}](https://hudoc.echr.coe.int/#{\). Acesso em: 29 jul. 2023.

TINOCÔ, Antônio Luiz Ferreira. **Código Criminal do Imperio do Brazil anotado**. Brasília: Senado Federal, 2003.

TISCHAUSER, Leslie Vincent. **Jim Crow Laws**. Greenwood: Santa Barbara, 2012.

TONRY, Michael. **Punishing Race**: a continuing American dilemma. New York: Oxford University Press, 2011.

TORRE, Massimo La. **Constitutionalism and Legal Reasoning**. Vol. 79. Netherlands: Springer.

TOURINHO Filho, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, v.1, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **The Access of Individuals to International Justice**. Oxford University Press: New York, 2011.

U.S SUPREME COURT. **Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537**, 1896. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/163/537/>. Acesso em: 22 mai. 2023.

U.S SUPREME COURT. **Brown v. Board of Education of Topela, 347 U.S. 483**, 1954. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/#F12>. Acesso em: 22 mai. 2023.

U.S SUPREME COURT. **Furman vs. Georgia, 408 U.S. 238**, 1972. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/238/#tab-opinion-1949838>. Acesso em: 22 mai. 2023.

U.S SUPREME COURT. **Brown v. Plata, 563 U.S. 493**, 2011. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

VALOIS, Luís Carlos. **Direito penal da guerra às drogas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

VALOIS, Luís Carlos. **Processo de execução penal e o estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Belo Horizonte, D'Plácido, 2021.

VERGOTTINI, Giuseppe de. Balance y Perspectivas del Derecho Constitucional Comparado. **Revista Española de derecho constitucional**, año 7, n. 19, enterro-abril 1987.

WACQUANT, Loïc. Toward a Dictatorship Over the Poor?: Notes on the Penalization of Poverty in Brazil. **Punishment and society**, London, v. 5, 2003.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WACQUANT, Loïc. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Vera Malaguti Batista (Org). Rio de Janeiro: Revan, 2012.

WACQUANT, Loïc. **Prisons of poverty**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

WALDRON, Jeremy. Cruel, Inhuman, and Degrading Treatment: The Words Themselves. **New York University School of Law and Legal Theory Working Papers**, n. 98, 2008.

WALMSLEY, Roy; FAIR, Helen. **Thirteenth edition of the World Prison Population List**. London, 2018. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

WEBSTER, Elaine. Degradation: A Human Rights Law Perspective. In: **Humiliation, Degradation, Dehumanization**. v. 24, Heidelberg: Springer, 2011.

WILSON, Bruce M. et. al. Explaining the Rise of Accountability Functions of Costa Rica's Constitutional Court. In: **Courts and Power in Latin America and Africa**. New York: Palgrave, 2010.

WILSON, Bruce M. et. al. The Accountability Functions of Latin America Courts. In: **Courts and Power in Latin America and Africa**. New York: Palgrave, 2010.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac; NASCIMENTO, Bárbara Bastos Sérgio do. Da senzala ao cárcere: o caso Rafael Braga e a seletividade do sistema penal. In: **Seletividade do sistema penal: o caso Rafael Braga**. João Ricardo Wanderley Dornelles, Roberta Duboc Pedrinha e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho (Org). 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ZIMRING, Frank. The Scale of Imprisonment in the United States: Twentieth Century Patterns and Twenty-First Century Prospects. **Journal of Criminal Law and Criminology**. Northwestern University, School of Law. v. 100, n. 3, 2010. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7374&context=jclc>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ZIMRING, Frank. **Imprisonment rates and the new politics of criminal punishment**. In: **Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences**. London: Sage, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos**: conferências de criminologia cautelar. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Colonização punitiva e totalitarismo financeiro**: a criminologia do ser-aqui. Rio de Janeiro: Da Vinci, 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Hacia um realismo jurídico penal marginal**. 1 ed. Caracas: Monte Avila Editores Latinoamericana, 1993.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La medida cualitativa de prisión en el proceso de ejecución de la pena. In: **La medida cualitativa de prisión en el proceso de ejecución de la pena**: Programa de Transferencia de Resultados de la Investigación – FD-UBA. Buenos Aires, 2013.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; NILO, Batista; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**: teoria geral do direito penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003, v. 1.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.