



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, REGULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS
FACULDADE DE DIREITO
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL

JULIO CESAR DA MOTTA SILVA

**PENA JUSTA E O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ALTERNATIVA PARA
PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELA CRIMINOLOGIA**

Brasília, DF

2025

JULIO CESAR DA MOTTA SILVA

**PENA JUSTA E O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ALTERNATIVA PARA
PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELA CRIMINOLOGIA**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como condição para a obtenção do título de Mestre Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Tédney Moreira da Silva

Coorientador: Prof. Dr. Evandro Piza Duarte

Brasília, DF

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaboração feita, ao final, por meio do formulário: <https://bce.unb.br/ficha/>

JULIO CESAR DA MOTTA SILVA

**PENA JUSTA E O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ALTERNATIVA PARA
PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELA CRIMINOLOGIA**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como condição para a obtenção do título de Mestre Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tédney Moreira da Silva
Orientador

Prof. Dr. Evandro Piza Duarte
Coorientador

Prof.^a Dra. Bruna Stefani Soares de Araújo
Avaliadora externa

Prof. Dr. Rafael de Deus Garcia
Avaliador externo

Prof.^a Dra. Fernanda de Carvalho Lage
Examinadora Interna Suplente

Brasília, 2025.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e pela serenidade em cada etapa dessa caminhada.

Aos meus pais, João e Genilda, pelo exemplo de integridade, trabalho e amor incondicional, que sempre me inspiraram a buscar o conhecimento e a agir com propósito. Às minhas irmãs, Denise e Verônica, pelo apoio constante, pelas palavras de incentivo e por acreditarem no meu potencial mesmo nos momentos mais desafiadores.

À minha esposa, Alice, companheira de todas as horas, pela paciência, compreensão e presença afetuosa que tornaram mais leve cada fase deste percurso. Ao meu filho, Carlos Eduardo, razão maior de cada esforço, por me lembrar todos os dias do sentido de seguir em frente e construir um mundo mais justo.

Aos meus orientadores, professores Tédney Moreira da Silva e Evandro Charles Piza Duarte, pela confiança, pela generosidade intelectual e pela orientação firme e inspiradora, que muito contribuíram para a construção deste trabalho e para meu amadurecimento acadêmico e profissional.

Ao Supremo Tribunal Federal (STF) e à Universidade de Brasília (UnB), pela oportunidade ímpar de aprendizado, reflexão e desenvolvimento, que ampliou minha visão sobre o papel das instituições na promoção da justiça e da transformação social.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que este mestrado se tornasse possível, meu sincero e profundo agradecimento.

RESUMO

A presente dissertação analisa o processo estrutural como instrumento de concretização dos direitos fundamentais diante das desigualdades diagnosticadas pela criminologia crítica. Parte-se do reconhecimento da crise institucional e da insuficiência do modelo processual tradicional para enfrentar demandas sociais complexas, especialmente no campo penal. Nesse contexto, o estudo revisita a trajetória da criminologia, desde suas origens até a vertente crítica, destacando diagnósticos de seletividade, estigmatização e desigualdade estrutural no sistema de justiça criminal. O trabalho enfatiza que a criminologia crítica evidencia como a criminalização atinge de forma desproporcional grupos vulneráveis, reproduzindo exclusões sociais. A partir desse diagnóstico, argumenta-se que o processo estrutural, por seu caráter democrático, dialógico e prospectivo, possibilita maior efetividade na construção de políticas públicas. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao reconhecer o “estado de coisas inconstitucional” nas prisões brasileiras no julgamento de uma ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n. 347, representa marco relevante nesse debate, abrindo espaço para soluções conjuntas e estruturantes. Como proposta prática, a dissertação examina o programa “Pena Justa”, elaborado sob a supervisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e homologado pelo STF, destinado a enfrentar a crise prisional com medidas coordenadas entre Executivo, Judiciário e sociedade civil. Conclui-se que a articulação entre criminologia crítica e processo estrutural oferece caminhos inovadores para a superação da crise de concretização dos direitos fundamentais no Brasil, orientando-se por princípios de publicidade, participação e justificação democrática.

Palavras-chave: Processo estrutural; criminologia crítica; Supremo Tribunal Federal; pena justa.

ABSTRACT

This dissertation analyzes structural litigation as an instrument for enforcing fundamental rights in the face of inequalities identified by critical criminology. It begins by recognizing the institutional crisis and the insufficiency of the traditional procedural model to address complex social demands, especially in the criminal sphere. The study revisits the trajectory of criminology, from its origins to its critical strand, highlighting diagnoses of selectivity, stigmatization, and structural inequality within the criminal justice system. It emphasizes that critical criminology reveals how criminalization disproportionately affects vulnerable groups, reproducing social exclusion. Based on this diagnosis, the dissertation argues that structural litigation, due to its democratic, dialogical, and prospective nature, enables greater effectiveness in the construction of public policies. The Federal Supreme Court's recognition of the "state of unconstitutional affairs" in Brazilian prisons, in the judgment of ADPF 347, represents a landmark, opening the way for joint and structural solutions. As a practical proposal, the study examines the "Pena Justa" program, developed under the supervision of the National Council of Justice and approved by the Supreme Court, aimed at addressing the prison crisis through coordinated measures involving the Executive, Judiciary, and civil society. It concludes that the articulation between critical criminology and structural litigation offers innovative paths to overcoming the crisis in the realization of fundamental rights in Brazil, guided by principles of publicity, participation, and democratic justification.

Keywords: Structural litigation; critical criminology; Federal Supreme Court; *Pena Justa* (Fair Sentence Program).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Distribuição de presos por grau de instrução	34
Gráfico 2 - Distribuição de pessoas privadas de liberdade por remuneração global - Brasil (2024).....	35
Gráfico 3 - Distribuição do presos por cor/raça/etnia.....	35
Gráfico 4 - Distribuição por sexo das mortes violentas no Brasil	36
Gráfico 5 - Total de vítimas.....	36
Quadro 1 – Histórico das estratégias nacionais voltadas ao sistema prisional brasileiro	68
Quadro 2 – Sistematização das contribuições recebidas	72
Quadro 3 - Eixo 1 – Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional	81
Quadro 4 - Eixo 2 – Qualidade da Ambiência, dos Serviços e da Estrutura Prisional	81
Quadro 5 - Eixo 3 – Processos de Saída e Reintegração Social	82
Quadro 6 - Eixo 4 – Políticas de Não Repetição	833
Quadro 7 - Quadro – Monitoramento e Governança do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional	844

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A CRISE NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DA REDEFINIÇÃO DO MODELO BRASILEIRO AO PROCESSO ESTRUTURAL	122
3	CRIMINOLOGIA CRÍTICA: DAS ORIGENS À SUA VERTENTE CRÍTICA, DIAGNÓSTICOS DE DESIGUALDADE E PROPOSTAS DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA	209
3.1	DAS ORIGENS À VERTENTE CRÍTICA	20
3.2	DIAGNÓSTICO DE DESIGUALDADE	31
3.3	PROPOSTAS DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA.....	44
4	PROCESSO ESTRUTURAL COMO NOVA TENTATIVA DE SOLUCIONAR A SELETIVIDADE DIAGNOSTICADA PELA CRIMINOLOGIA CRÍTICA: O PROBLEMA DA SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A ADPF 347.....	56
5	PENA JUSTA - PLANO NACIONAL PARA O ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS	67
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
	REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive um cenário de profundo descrédito dos cidadãos em relação aos Poderes da República. A desconfiança generalizada, alimentada por crises institucionais e pela percepção de ineficiência estatal, reflete-se em uma sensação coletiva de distanciamento entre o ideal democrático e a efetividade das instituições. Em meio a esse contexto, a promessa constitucional de concretização dos direitos fundamentais — núcleo axiológico do Estado Democrático de Direito — permanece, em grande parte, como uma formalidade abstrata. A distância entre o texto normativo e a realidade concreta revela uma crise de legitimidade e de concretização que perpassa todos os níveis do sistema jurídico e político brasileiro.

Desse modo, partindo da premissa da máxima efetivação dos direitos fundamentais, no tópico 1 do presente estudo, procura-se demonstrar que vivenciamos uma crise de sua concretização, com diversos direitos e garantias previstos em nossa Constituição cidadã não ultrapassando a barreira da mera previsão normativa para a realidade da vida das pessoas, o que gera grande instabilidade jurídica, política e social.

Ademais, pensar em uma sociedade justa, livre e fraterna requer — para além da necessária manutenção da ordem pública, com respeito aos deveres impostos a todas as pessoas —, a efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos, como garantia do mínimo existencial para uma vida digna, compromisso previsto no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, é preciso revisitar o modo em que ocorre a legítima instrumentalização dos atos processuais no Brasil para que ocorra, de fato, a efetiva obtenção da tutela dos direitos fundamentais através do Poder Judiciário.

Isso porque o modelo processual tradicional mostra-se incapaz de responder a essa complexidade. A estrutura bipolar clássica, centrada em partes antagônicas e soluções individualizadas, tem produzido um acúmulo insustentável de processos e decisões fragmentadas, que não atacam as causas estruturais dos conflitos. Tal modelo, orientado à tutela de litígios pontuais, é insuficiente diante de demandas que exigem respostas integradas, participativas e contínuas. O resultado é um sistema que, ao buscar oferecer justiça individual, perpetua desigualdades coletivas e reforça a sensação de ineficácia institucional.

Na esfera criminal, esse quadro assume contornos ainda mais críticos apresentados ao longo do tópico 2. A criminologia crítica denuncia a seletividade e a desigualdade do sistema de justiça penal, evidenciando como o poder punitivo incide de maneira desproporcional sobre

grupos vulneráveis, notadamente os pobres e a população negra. A partir de uma análise estrutural e interdisciplinar, essa vertente revela que a desigualdade é intrínseca ao funcionamento das instituições penais e que políticas predominantemente repressivas tendem a reproduzir, e não a corrigir, exclusões sociais. Diante desse diagnóstico, a criminologia crítica propõe modelos de política criminal baseados em justiça social, direitos humanos e contenção do poder punitivo.

Segundo Alessandro Baratta, a Criminologia Crítica é uma corrente que surge como uma resposta à criminologia tradicional, buscando compreender o crime não como um fenômeno individual e desviante, mas como um produto das relações sociais, econômicas e de poder. Ela desloca o foco da figura do delinquente para o funcionamento do sistema penal e suas funções de controle social, revelando o caráter seletivo e desigual da punição:

A criminologia crítica propõe uma inversão de perspectiva: o objeto de estudo não é mais o delinquente, mas o próprio sistema penal, entendido como instrumento de controle social e de reprodução das relações de poder e dominação existentes na sociedade capitalista. (Baratta, 1999, p. 27)

Em síntese, para Baratta, a Criminologia Crítica tem como finalidade desvelar os mecanismos de criminalização e exclusão operados pelo Estado, demonstrando que o direito penal serve, em grande medida, à manutenção das estruturas de dominação e desigualdade social.

É nesse contexto que o processo estrutural, abordado no tópico 3, emerge como resposta contemporânea às disfunções do sistema judicial denunciadas pela criminologia crítica. Diferentemente do processo tradicional, o processo estrutural adota uma lógica dialógica, colaborativa e prospectiva, voltada à reconstrução institucional e à implementação de políticas públicas¹ com metas, cronogramas, indicadores e governança compartilhada.

Desenvolvido ao longo do texto, o conceito de processo estrutural pode ser sintetizado como um conflito destinado à implementação de valores públicos relevantes através de uma reforma estrutural da instituição que faz parte do conflito (Didier, 2020, p. 50).

A natureza multidimensional do processo estrutural permite articular os Poderes da República e a sociedade civil em torno de objetivos comuns, superando a lógica adversarial e

¹ Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (Bucci, 2023, p. 106)

fragmentária. Entretanto, frequentes ataques são direcionados ao tão comentado ativismo judicial², ponto sensível ao total implemento e aceitação desse inovador modelo.

O reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro (ADPF 347) simboliza a convergência entre essas duas perspectivas — criminologia crítica e processo estrutural — ao evidenciar a falência do modelo punitivo tradicional e a urgência de soluções estruturantes.

Finalmente, no tópico 4, apresenta-se o Programa Pena Justa, desenvolvido sob a supervisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e com homologação judicial, como produto dessa interação teórico-prática, propondo medidas coordenadas e monitoradas para enfrentar a crise prisional e promover a efetividade dos direitos fundamentais.

Esta pesquisa propõe-se a analisar o processo estrutural como via adequada para discussões de casos complexos, como é o caso da superlotação carcerária. Esse debate em particular, travado no âmbito da ADPF 347, resultou na formulação do Plano Nacional Pena Justa como resposta institucional a tais distorções.

O objetivo central do estudo é apresentar um novo instrumento viável (processo estrutural) para que as estruturas jurídicas e políticas dialoguem com os diagnósticos de desigualdades produzidos pela criminologia, especialmente no que diz respeito à seletividade penal, à superlotação carcerária e à marginalização de determinados grupos sociais.

Para tanto, é adotada abordagem qualitativa e exploratória, combinando: revisão bibliográfica sobre criminologia (com ênfase na vertente crítica) e processo estrutural; análise normativa e jurisprudencial do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional na ADPF 347; e análise documental do Programa Pena Justa, com atenção à sua matriz de governança, eixos, metas e instrumentos de monitoramento. Em apoio empírico ao diagnóstico de seletividade e desigualdade, utiliza-se dados oficiais (p. ex., SENAPPEN/SISDEPEN e anuários de segurança pública), incluindo gráficos de perfil da população prisional e distribuição por raça/cor, escolaridade e renda, com diálogos entre literatura, dados e decisões estruturais para reforçar validade e coerência dos achados.

Além desta introdução, em síntese, o tópico 1 reconstrói a crise de concretização de direitos fundamentais e sustenta a necessidade de uma mudança de paradigma processual rumo

² O ativismo judicial é a atuação do Poder Judiciário que ultrapassa a função clássica (típica) de aplicar a lei ao caso concreto, passando a interferir em matérias normalmente atribuídas aos Poderes Legislativo e Executivo, como criação de normas, formulação e homologação de planos de políticas públicas, em clara postura proativa do Poder Judiciário diante de lacunas normativas, omissões legislativas ou falhas estruturais que impossibilitam a concretização de princípios constitucionais. (Silveira, 2023)

ao processo estrutural. O tópico 2 percorre a evolução da criminologia até sua vertente crítica, apresentando o diagnóstico de desigualdade e os contornos de uma política criminal alternativa. O tópico 3 analisa o processo estrutural como resposta à seletividade denunciada, com foco no problema prisional brasileiro e na ADPF 347. O tópico 4 examina o Programa Pena Justa — seus eixos, instrumentos e governança — como materialização dessa interação entre criminologia crítica e processo estrutural. Por fim, o tópico 5 apresenta apontamentos finais, destacando limites, riscos e potenciais desdobramentos.

2 A CRISE NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DA REDEFINIÇÃO DO MODELO BRASILEIRO AO PROCESSO ESTRUTURAL

Atualmente, enfrentamos uma crise institucional dos Poderes da República brasileira, com o descrédito da população em relação à atuação dos parlamentares e dos líderes governamentais que, além de gerar reações sociais ou ações internas das Instituições, provocam uma instabilidade na representatividade democrática da população.

Escândalos frequentes de corrupção governamental e parlamentar geram cenário de crise³ entre os poderes da República brasileira e o descrédito social nas instituições, com a consequente busca dos cidadãos ao Judiciário, como espécie de porta de salvação, para atender seus anseios, em especial aqueles relacionados à concretização dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional.

Por sua vez, pautado pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88), o Poder Judiciário, que não pode se recusar à prestação jurisdicional quando demandado, profere inúmeras decisões isoladas para colmatar as omissões ou falhas dos demais poderes da República, culminando no exame e determinação de implementação de políticas públicas destinadas à materialização desses direitos fundamentais que, como sabido, são possuidores de eficácia plena e imediata.

Esse contexto de desarranjo institucional é agravado pelo modelo processual existente em nosso ordenamento jurídico que impulsiona o ajuizamento de milhares de ações individuais para tutelar direitos particulares, em detrimento à construção coletiva para solucionar um problema complexo e global.

Tal fato ocasiona a denominada atomização (Watanabe, 2006, p. 28-35) da tutela dos direitos fundamentais, provocando desigualdade entre cidadãos na mesma situação fática e, principalmente, uma enorme sobrecarga na já conhecida demora na prestação jurisdicional, na medida em que as demandas se avolumam nos gabinetes dos magistrados sem que a resposta satisfatória seja dada em tempo razoável.

³ São bons exemplos os casos popularmente conhecidos como “mensalão” e “petrolão”, a famigerada Operação “Lava Jato”, envolvendo reconhecida imparcialidade judicial, recente *impeachment* de Presidente da República, extrema polarização da política brasileira e os desdobramentos dos ataques às Instituições ocorridos em 8 de janeiro de 2023, sob alegação de fraude no resultado da eleição presidencial.

Mesmo as tutelas coletivas não atingem seu objetivo na medida em que, no atual cenário processual, apenas alguns legitimados podem falar em nome dos reais necessitados, restringindo a ampla participação no debate público, sequer chegando perto da materialização universal dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Em poucas linhas, a relação processual nas ações individuais ou coletivas continua bipolarizada, no clássico conceito de Carnelutti (2017, p. 18) de lide⁴, não observando o caráter complexo disposto em uma lide multipolar que pressupõe o acompanhamento dos agentes públicos e privados interessados na demanda social, cuja solução requer construção em conjunto, ampliando a dimensão democrática do processo judicial.

Assim, firmado no pressuposto de máxima efetivação dos direitos fundamentais e em clara aproximação entre Direito e Política, vislumbra-se uma atual expansão das atividades dos magistrados onde, na dimensão estrutural, o conflito de interesses da demanda tradicional dá lugar ao processo de valoração, representação e escolhas estratégicas (Pereira Neto, 2022, p. 36), demandando uma releitura do conceito de separação dos Poderes proposto por Montesquieu no “Espírito das Leis”. (Hartmann, 2025)

Tal expansão, entretanto, não está imune às críticas, sobretudo quanto à ausência de legitimidade, à politização da justiça e ao suposto “ativismo judicial” (Jordão, 2025). A crítica à falta de legitimação dos magistrados ocorre, basicamente, porque estes não foram eleitos pelo povo para construir políticas públicas sendo desprovidos de conhecimentos técnicos específicos indispensáveis à sua implementação.

Para Luigi Ferrajoli (2025), todavia, as fontes de legitimidade do Poder Judiciário são duas: a legitimidade formal, assegurada pelo princípio da estrita legalidade e a legitimação substancial, que representa a capacidade estatal de tutelar os direitos fundamentais dos cidadãos, o que daria suporte à atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas.

Nessa linha, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2009, p. 11-22) reforça o aspecto substancial da legitimidade do Judiciário em seu papel contra majoritário e afasta as críticas à sua atuação, notadamente aqueles referentes à politização indevida da justiça e aos limites da sua capacidade institucional, esclarecendo seu papel também político, ao concluir que:

Em suma: o Judiciário é o guardião da Constituição e deve fazê-la valer, em nome dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos, inclusive em face dos outros Poderes. Eventual atuação contramajoritária, nessas hipóteses, se dará a favor, e não contra a democracia. Nas demais situações, o Judiciário e, notadamente,

⁴ Lide é o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida.

o Supremo Tribunal Federal deverão acatar escolhas legítimas feitas pelo legislador, ser deferentes para com o exercício razoável de discricionariedade técnica pelo administrador, bem como disseminar uma cultura de respeito aos precedentes, o que contribui para a integridade, segurança jurídica, isonomia e eficiência do sistema. Por fim, suas decisões deverão respeitar sempre as fronteiras procedimentais e substantivas do Direito: racionalidade, motivação, correção e justiça.

Uma nota final: o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado. Em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E essa não pode ser feita por juízes.

Vê-se, portanto, que essa tendência expansionista do Judiciário nada mais é que uma demonstração do claro descolamento da realidade na atuação dos parlamentares, representantes do povo e dos Estados federados, bem assim, é fruto da descrença dos cidadãos nos governantes do Executivo. Com efeito, ambos os Poderes se apresentam ineficazes na formalização de políticas públicas que atendam a materialização dos direitos fundamentais em casos dificeis, hoje perseguida ou implementada pelo próprio Poder Judiciário.

Nesse cenário, questiona-se se o Judiciário desempenha o papel de vítima ou vilão. De um lado, vê-se o tribunal como vítima das omissões legislativas e administrativas que o obrigam a assumir funções regulatórias e a intervir para garantir direitos fundamentais. De outro, seus críticos apontam para a possibilidade de usurpação de competências políticas, transformando-o em vilão capaz de desequilibrar a dinâmica democrática ao substituir escolhas majoritárias por decisões judiciais.

A análise ganha profundidade quando se considera a atuação judicial em processos estruturais, aqueles que exigem soluções contínuas, complexas e interinstitucionais para problemas sistêmicos, como nos casos que envolvam saúde pública, educação, sistema prisional ou políticas ambientais. Nessas hipóteses, o Judiciário pode contribuir como coordenador de esforços estatais, estabelecendo parâmetros e monitorando a implementação de medidas.

Essa atuação, entretanto, demanda cautela metodológica, diálogo institucional e respeito aos limites impostos pela Constituição, não se colocando o Poder Judiciário como protagonista das transformações sociais, sob pena de converter intervenções necessárias em ingerências indevidas.

Assim, pensamos que o ativismo judicial não deve ser reduzido a uma dicotomia simplificadora entre vítima e vilão, mas compreendido dentro de uma análise institucional que avalie suas condições de necessidade, proporcionalidade e legitimidade democrática.

A despeito das relevantes discussões acerca do ativismo judicial, o modelo processual vigente, ao mesmo tempo, revela-se incapaz de solucionar casos complexos, em que direitos

são reiteradamente violados, gerando inúmeros processos sem solução ou, ainda, apenas medidas paliativas para remediar problemas estruturais, asfixiando o já abarrotado Judiciário com grande volume de demandas individuais.

Desse modo, é proposto um modelo processual inovador, com alterações nos conceitos clássicos de lide e de polos de interesse, objetivando a concretização dos direitos fundamentais: o processo estrutural.

De origem estadunidense⁵, o processo estrutural surge como boa perspectiva de solução aos problemas identificados no tópico anterior. Sérgio Arenhart (2025) define seus contornos, apresentando o processo estrutural como quebra do modelo bipolar tradicional brasileiro e, ainda, como um procedimento adequado ao debate judicial de políticas públicas, com a participação da sociedade e o conhecimento do Judiciário dos reais problemas, ao asseverar que:

Impõe-se, por isso, pensar em um processo diferenciado, normalmente tratado sob o nome de processo estrutural. Nesses processos, objetiva-se decisões que almejam a alteração substancial, para o futuro, de determinada prática ou instituição. As questões típicas de litígios estruturais envolvem valores amplos da sociedade, no sentido não apenas de que há vários interesses concorrentes em jogo, mas também de que a esfera jurídica de vários terceiros pode ser afetada pela decisão judicial.

Para a consecução desse objetivo, instrumentos como as audiências públicas e o *amicus curiae* são fundamentais. Audiências que permitam a participação ampla da comunidade envolvida, embora não disciplinadas expressamente nem no CPC, nem na legislação básica a respeito do processo coletivo, são indispensáveis. Do mesmo modo, é fundamental que o processo seja capaz de absorver a experiência técnica de especialistas no tema objeto da demanda, em que possam contribuir tanto no dimensionamento adequado do problema a ser examinado, como em alternativas à solução da controvérsia.

Apresentado seu conceito, embora ainda em desenvolvimento em razão de seu caráter inovador, interessantes são as características do processo estrutural elencadas nos estudos de

⁵ Em 1951, a Suprema Corte americana, interpretando a 14^a emenda da sua Constituição, afastou a então vigente doutrina dos separados, mas iguais (*separate but equals*), para superar questões de segregação racial nas escolas americanas (Caso *Brown v. Board of Education of Topeka*), que provocaram profundas mudanças estruturais, com impactos em outras áreas da sociedade estadunidense.

Mariela Puga⁶ (2014, p. 46) e Vitor Vitorelli⁷ (*apud* Arenhart, 2017, p. 370-372), sintetizadas na obra de Leão Pereira Neto (2022, p. 189), ao trazer uma sequência de fenômenos simultâneos que contextualizam o processo estrutural, a saber: constitucionalização dos direitos pela abrangência do texto constitucional, aumento da demanda judicial, crise representativa dos Poderes, politização dos direitos, crise na separação dos Poderes e crise administrativa.

A partir da citada origem nos Estados Unidos (caso *Brown v. Board of Education*, 1955), os processos estruturais ganharam contornos próprios no Brasil, incorporando a lógica do diálogo interinstitucional, da participação social e do monitoramento contínuo. Diferentemente do controle tradicional de constitucionalidade, o objetivo já não é apenas a natureza declaratória da inconstitucionalidade de normas ou atos, mas induzir mudanças efetivas em contextos de problemas crônicos, como pobreza extrema, racismo estrutural, violência institucional, violações contra povos indígenas, devastação ambiental e superlotação carcerária.⁸

No âmbito do STF, a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), em 2023, marcou um avanço institucional relevante. Isso porque, como órgão interdisciplinar, o NUPEC passou a oferecer suporte técnico aos ministros, elaborando notas técnicas, auxiliando no monitoramento de planos e promovendo diálogo entre atores institucionais e sociais, mitigando a crítica de ausência de expertise dos ministros para atuação em matéria de políticas públicas.

O impacto prático dessa organização já se reflete na condução de casos emblemáticos, como o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional, a proteção da saúde indígena e a contenção de queimadas na Amazônia e no Pantanal. Nesse sentido, a obra *Processos Estruturais: a jurisprudência do STF* (STF, 2025), publicada em 2025 e organizada sob a Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, compila decisões

⁶ a) presença de uma multipolaridade de atores; b) um coletivo que apesar de não participar diretamente do processo, sendo somente representado pelos seus pares, também é afetado pela não realização material do direito; c) um caso fonte da violação de direito (que determina tanto a extensão do dano, quanto possivelmente a competência do juízo e um dos lamentos da ação, mais especificamente as partes e sua legitimidade para propositura da peça inaugural do processo); d) uma organização ou organização estatal que assuma o papel às vezes de infratora, por outra de não realizadora do direito; e) invocação de direitos constitucionais ou relativos a norma reguladora da política pública; f) pressões para solvência do problema e; g) sentença que supõe um conjunto de ações conjugadas.

⁷ a) demanda de alta complexidade; b) com a participação de múltiplos polos; c) que ocupam uma posição de aliança parcial ou oposição; d) onde a falta de implementação; e) de normas e valores públicos relevantes; f) que requisitam uma sentença de implementação; g) de reforma de uma instituição pública.

⁸ Com destaque para os seguintes casos: ADPF 347 (violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro); ADPF 635 (plano de redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro); ADPF 709 (plano de enfrentamento e monitoramento da COVID-19 para os povos indígenas); ADPF 991 (proteção integral dos territórios com presença de povos indígenas isolados e de recente contato); SL 1696 (obrigatoriedade do uso de câmeras em operações policiais); ADPF 760 (política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal) e ADPF 743 (emergência climática: prevenção e combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal).

paradigmáticas que evidenciam o papel inovador do Judiciário brasileiro diante da inércia ou insuficiência das demais instâncias do poder público.

Nesta importante obra, a Suprema Corte reuniu e analisou suas decisões em casos por ela reconhecidos como processos estruturais, com o objetivo de sistematizar o papel da Corte em litígios que envolvem violações massivas de direitos fundamentais e o desenvolvimento de soluções em contextos de omissão ou falta de coordenação institucional,

No processo estrutural, em síntese, a norma é apenas o início do produto final. Ao decidir, o magistrado não se atém aos dizeres da norma, em um mero papel interpretativo. Em uma solução construída a partir da ampla participação dos interessados, através de *amicus curiae* e das audiências públicas, a hermenêutica normativa perde espaço para a colaboração dos interessados com objetivo de criação deliberativa de uma solução prospectiva (para o futuro) e programática (plano de ação estratégica) para um problema estrutural.

Desse modo, “a norma não mais embasa o conflito de interesses, formando os vínculos jurídicos em bipolaridades, mas o efeito (fático) que ela está promovendo se torna a causa de impedimento de alcance da condição social desejada” (Pereira Neto, 2022, p. 35).

Entretanto, para que o Poder Judiciário não se torne o único dos poderes a ser responsável pela solução dos problemas sociais e agrave ainda mais a demora na prestação jurisdicional, sua atuação deve ser colaborativa e construtiva, em respeito às funções típicas do Legislativo e do Executivo prevista do texto constitucional, notadamente quanto às escolhas estratégicas e implementações de políticas públicas.

O próprio STF, na citada obra sobre processos estruturais, descreve o objetivo a ser alcançado com a adoção desse modelo:

Objetivo: transformar gradualmente o estado de coisas em desconformidade com a Constituição, o que permite a proteção concreta e adequada aos direitos violados. Diferentemente do controle de constitucionalidade tradicional, a principal consequência não é a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos ou de omissões, mas a promoção de mudança da realidade.

No entanto, não é o Judiciário que define como a transformação irá ocorrer. Normalmente, ele determina que os órgãos públicos responsáveis elaborem um plano de ação que contenha metas, cronograma de atividades, matriz de responsabilidade e indicadores de monitoramento. É o próprio plano apresentado pelos gestores públicos que funciona como instrumento de mudança da realidade em questão.

Concluindo esse raciocínio, Leão Pereira Neto (2022, p. 2025) afirma ser o processo estrutural uma alternativa válida para potencializar o diálogo entre Direito e Política, sendo capaz de atrair a legitimidade para todos os atores políticos, não limitada a um só Poder.

Não obstante essa visão de deferência aos demais Poderes, o papel mais ativo do Judiciário impõe-se diante da reiterada inércia ou ineficácia das ações públicas. Assim, na ausência de regramento específico para moldar sua atuação, outro ponto de crítica de participação ativa do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas, deve o Judiciário utilizar-se de critérios de identificação das questões estruturais que demandam sua intervenção conjunta aos demais atores políticos, sejam eles públicos ou privados. Nesse sentido, Matheus Casimiro (2024, p. 257) elabora cinco critérios que permitem a participação do Judiciário em matéria de políticas públicas por meio do processo estrutural, quais sejam:

1. Graves e sistemáticas violações a direitos fundamentais;
2. Especificidade;
3. Grupo de vulnerável ou minoritário;
4. Permanente inércia do Poder Público; e
5. Subsidiariedade Judicial.

Urge, assim, uma reestruturação do modelo processual vigente. Desde a visão bipolarizada do modelo tradicional de lide estudado nas academias, aos magistrados que se vinculam apenas aos pedidos formulados pelas partes, devemos evoluir para um processo dialogado entre todos os atores sociais e os poderes instituídos, de modo que os casos complexos sejam efetivamente debatidos, com planejamento e monitoramento de sua implementação, para que seja construída uma solução para os problemas, tal como se apresentam no mundo concreto, através da política pública mais eficiente.

Em outras palavras, uma democratização do processo, em todos seus contornos de participação, publicidade e justificação, pode mitigar as críticas enfrentadas quando o processo estrutural “amplia a participação de grupos vulneráveis na construção de políticas públicas, bem como promove a publicidade das decisões governamentais e exige da Administração Pública justificação para suas escolhas” (Casimiro, 2024, p. 27).

Assim, os processos estruturais representam mudança de paradigma da jurisdição constitucional brasileira. Mais do que impor decisões, o STF busca articular soluções viáveis e sustentáveis, aproximando-se de uma lógica cooperativa e dialógica. Essa prática contribui para a redução do déficit de efetividade da Constituição de 1988, fortalecendo a democracia e a governança judicial em cenários de vulnerabilidade estrutural. Afinal, em suas premissas gerais, o processo não pode ser um fim em si, mas segundo a doutrina:

Há muito tempo o processo deixou de ser visto como figura autônoma e insensível aos problemas reais, para ser enxergado como verdadeiro instrumento de atuação na realidade. Por outras palavras, de nenhuma serventia é o processo se ele não consegue

dar conta dos problemas da vida concreta com que almeja lidar. [...] É necessário conceber o processo para o caso e à luz do caso (Arenhart, 2021, p. 13-14).

Daí porque o processo estrutural, por seu caráter multitudinário e interdisciplinar, ser o instrumento mais democrático e promissor para, através colaboração técnica dos profissionais habilitados (*amici curiae*) e, principalmente, a oitiva da experiência de vida dos mais necessitados ou por quem os represente (audiência pública), aproximar o Direito da realidade social, principalmente no campo da justiça criminal e no enfrentamento das desigualdades, exploradas no tópico a seguir.

3 CRIMINOLOGIA CRÍTICA: DAS ORIGENS À SUA VERTENTE CRÍTICA, DIAGNÓSTICOS DE DESIGUALDADE E PROPOSTAS DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA

3.1 DAS ORIGENS À VERTENTE CRÍTICA

Etimologicamente, criminologia vem do latim *crimino* (crime) e do grego *logos* (estudo, tratado), significando o estudo do crime. Para fins de registros históricos, a palavra criminologia foi usada pela primeira vez em 1883 por Paul Topinard e aplicada internacionalmente por Raffaele Garofalo em seu livro *Criminologia: studio sul delitto, sulle sue cause e sui mezzi di repressione*, no ano de 1885, embora Cesare Lombroso seja apontado como fundador da criminologia moderna, com a publicação, em 1876, de sua obra *O Homem Delinquente* (Filho; Penteado, 2020, p. 29).

Não obstante, da origem do termo, cabe destacar que o direito penal, a criminologia e a política criminal formam os três pilares das chamadas ciências criminais. Como ciência do ser, a criminologia examina empiricamente a realidade dos fatos. Já o direito penal, como ciência do dever ser, transita no campo valorativo/normativo.⁹

Por sua vez, a política criminal atua como ponte entre o direito penal e a criminologia, facilitando a recepção das investigações empíricas (base científica oferecida pela criminologia) e sua possível transformação em preceitos normativos, gerais e obrigatórios (papel do direito penal), fornecendo aos poderes públicos opções racionais e científicas de controle da criminalidade (García-Pablos de Molina; Gomes, 2020, p. 126).

Para tanto, a criminologia investiga o crime, o criminoso, a vítima¹⁰ e o controle social¹¹ das condutas criminosas, que são seus objetos de análise, e, com base em dados empíricos,

⁹ O Direito é uma ciência valorativa e normativa; a Criminologia, empírica e causal-explicativa. O método é lógico-dedutivo e dogmático no Direito Penal; empírico-indutivo e interdisciplinar na Criminologia. (Morillas *apud* Shecaira, 2023, p.47)

¹⁰ Iniciado há dois séculos, o processo de revalorização da vítima ainda está em curso. Reformas normativas, como a Lei nº 9.714/1998, que introduziu medidas indenizatórias e o art. 12 da Lei nº 9.605/1998, que define prestação pecuniária a ser paga em caso de crimes ambientais, refletem essa tendência.

¹¹ Conjunto de mecanismos e sanções sociais destinados a submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitárias. Divide-se em controle social informal (família, escola, profissão, opinião pública, grupos de pressão, clubes de serviço etc.) e controle social formal (aparelho estatal — Polícia, Justiça, Exército, Ministério Público, sistema penitenciário e suas respectivas normas e agências legais). (Shecaira, 2023, p. 59-66)

procura uma abordagem interdisciplinar para exame do sistema de justiça criminal. Como bem destacado por Vera Regina Pereira de Andrade, a Criminologia também transita por outras áreas, como a Sociologia, História, Psicanálise, Antropologia e Filosofia, razão pela qual outras entidades focadas na temática da violência, do crime, da pena e da prisão, da subjetividade, podem somar-se ao pensamento jurídico (Batista, 2011, p. 61).

Nesse sentido, acerca da importância da Sociologia para o debate, Baratta (1999, p. 23):

O objeto da sociologia jurídico-penal corresponde às três categorias de comportamentos objeto da sociologia jurídica em geral. A sociologia jurídico-penal estudará, pois, em primeiro lugar, as ações e os comportamentos normativos que consistem na formação e na aplicação de um sistema penal dado; em segundo lugar, estudará os efeitos do sistema entendido como aspecto ‘institucional’ da reação ao comportamento desviante e do correspondente controle social. A terceira categoria de ações e comportamentos abrangidos pela sociologia jurídico-penal compreenderá, ao contrário (a) as reações não-institucionais ao comportamento desviante, entendidas como um aspecto integrante do controle social do desvio, em concorrência com as reações institucionais estudadas nos dois primeiros aspectos e (b) em nível de abstração mais elevado, as conexões entre um sistema penal dado e a correspondente estrutura econômico social.

Analizando os objetos de análise da criminologia, temos que, segundo o Direito Penal, crime é a ação ou omissão típica, ilícita e culpável, sendo que seus operadores exercem, um puro juízo de subsunção do fato à norma. Já para a Criminologia, o crime é entendido como um fenômeno comunitário e como um problema social, buscando explicar os critérios que levam à definição de determinada conduta como criminosa. Já em relação ao criminoso, a construção teórica dependerá da origem dos estudiosos, ou seja, entre clássicos, positivistas, correcionalistas e marxistas.

Para os clássicos, criminoso é um indivíduo livre que optou pelo mal (livre-arbítrio), embora pudesse e devesse respeitar a lei, sua conduta ilícita representa uma quebra do pacto social, conforme as ideias de Jean-Jacques Rousseau em que os homens cederam parte de sua liberdade e direitos ao Estado em prol da segurança coletiva por este assegurada, devendo a punição ser proporcional ao mal causado. De outro lado, para os positivistas, não existe livre-arbítrio, eis que o homem infrator seria um prisioneiro de sua própria patologia (determinismo biológico ou social), muitas vezes já "nascido criminoso".

Já na visão dos correcionalistas, que influenciaram diversos países da América Hispânica, o criminoso é um ser inferior, deficiente, incapaz de conduzir sua vida autonomamente, exigindo uma intervenção tutelar do Estado. Por fim, para os marxistas, a

responsabilidade pelo crime decorre de estruturas econômicas existentes na sociedade. Daí o infrator ser uma vítima inocente dessas estruturas, sendo a sociedade a verdadeira culpada (determinismo social e econômico) (Shecaira, 2023, p. 49-54).

Em relação ao controle social, seu conceito foi muito bem sintetizado na obra da professora Vera Regina de Andrade (Andrade, 1997, p.173):

[...] as formas com que a sociedade responde, formal e informalmente. institucional e difusamente, os comportamentos e a pessoas que contempla como desviantes, problemáticos, ameaçantes ou indesejáveis, de uma forma ou de outra e, nesta reação, demarca (seleciona, classifica, estigmatiza) o próprio desvio e a criminalidade como uma forma específica dela.

Assim, em síntese elaborada por Antônio García-Pablos de Molina, a criminologia é:

uma ciência (ou uma área do saber, conforme o entendimento) empírica e interdisciplinar, que se ocupa do estudo do crime, da pessoa do infrator, da vítima e do controle social do comportamento delitivo, e que trata de subministrar uma informação válida, contrastada, sobre a gênese, dinâmica e variáveis principais do crime - contemplado este como problema individual e como problema social -, assim como sobre os programas de prevenção eficaz do mesmo e técnicas de intervenção positiva no homem delinquente (García-Pablos de Molina; Gomes, 2020, p. 30).

Apresentadas as questões conceituais mais centrais, no que tange à sua evolução histórica¹², a criminologia, em sua origem¹³, investigou as causas do delito e quem eram os criminosos. Essa compreensão, a princípio introduzida durante a Inquisição, fez com que demonólogos, exorcistas e médicos traçassem as primeiras considerações acerca da questão criminal.

Segundo Eugenio Raúl Zaffaroni (2013), a Inquisição se configura como a primeira agência burocratizada destinada à aplicação de castigos e à formulação de um discurso "criminológico", ainda que baseado em dogmas e verdades reveladas, e não em métodos científicos. Tal período histórico representa a aliança entre Igreja e Estado no combate ao pecado/crime da heresia e blasfêmia, que perseguia principalmente as mulheres consideradas, à época, biologicamente inferiores e verdadeiros perigos simbólicos, legitimando o poder punitivo.

¹² Por não ser o objeto deste estudo a história da criminologia, serão abordados apenas os pontos (pensadores, escolas e teorias) mais relevantes para melhor compreensão do tema proposto.

¹³ Entre os séculos XII e XIII até meados do século XVI, predominava a aplicação do direito romano e do poder punitivo inquisitório. O discurso penal retributivo recaiu sobre a massa criminalizada por meio da destruição física dos seus corpos, como a caça às bruxas descrita na obra de Kramer e Sprenger, do período de 1430 e 1505, conhecida como *Malleus Malleficarum* (Martelo das Feiticeiras).

Vê-se, portanto, que mulheres acusadas de bruxaria eram a causa do mal e, demonstrada sua periculosidade, deveriam ser combatidas. Ao realizar “exame causal-explicativo do crime dos criminosos” (Batista, 2011, p.15), a visão demonológica ocupa as áreas da medicina e as opiniões das massas sedentas por retribuição ao pecado das feiticeiras, numa espécie de criminologia etiológica (Zaffaroni, 2020, p. 148).

Para Alessandro Baratta (1999, p.147), as concepções patológicas de criminalidade possuíam uma visão conservadora, que consideravam os criminosos como indivíduos anormais em relação à maioria, o que justificava a intervenção repressiva ou curativa do Estado, sendo o objeto de investigação etiológica determinado pela lei e pela dogmática penal, na qual a criminologia possui função meramente auxiliar e marcada pela falta de investigação dos fatores sociais.

Já em 1631, a primeira edição da *Cautio Criminalis*, elaborada por Friedrich Spee, critica os discursos demonólogos e demonstra os interesses ideológicos e políticos na manutenção do domínio de classes, cujo título de sua obra é baseado no trocadilho da Constituição criminal de Carlos V¹⁴, a *Constitutio Criminalis Carolina*, promulgada em 1532.

Posteriormente, a partir da segunda metade do século XVIII, incentivado pela grande expulsão ruralista dos camponeses desprovidos dos meios de produção e a consequente concentração de desocupados em centros urbanos, os suplícios e torturas passaram a ser intoleráveis por todos. Isso porque as demandas do capital ensejaram necessariamente novas técnicas e dispositivos de poder centrados no corpo, não mais para decapitá-lo, esquartejá-lo e torná-lo improdutivo, mas sim para hierarquizá-lo, vigiá-lo, treiná-lo e puni-lo com e para o trabalho (Saito, 2023, p. 60).

Nesta etapa, cujos autores não adotavam um método lógico-científico, foram lançadas as primeiras reflexões sobre o crime, com dois enfoques muito nítidos entre os pensadores da época, no que ficou conhecido como luta de escolas:

A Escola Clássica havia construído o Direito Penal do fato. Partiu da concepção filosófica sobre a igualdade do gênero humano, fundamentou a responsabilidade penal na liberdade e encontrou na elaboração da teoria do crime a sua tarefa principal. Estava preocupada em descrever as condições segundo as quais um indivíduo poderia ser responsabilizado por um ato tido como criminoso. A Escola Positiva, ao contrário, centraria a sua atenção no autor do crime. Ou seja, ocupava-se em compreender o homem criminoso, modulando, conforme sua “personalidade”, a pena e todas as medidas tomadas no combate à criminalidade. (Duarte, 2016, p. 519)

¹⁴ Sacro Imperador Romano e Arquiduque da Áustria a partir de 1519, Rei da Espanha como Carlos I a partir de 1516 e Senhor dos Países Baixos como Duque da Borgonha a partir de 1506.

Com efeito, de um lado, os denominados autores clássicos, influenciados pelo Iluminismo¹⁵, que utilizavam métodos dedutivos e lógico-formais de raciocínio. A Escola Clássica, representada por Francisco Carrara, com o *Programa de Direito Criminal* (1879), traçou os primeiros aspectos do pensamento criminológico. Ela surgiu na segunda metade do século XIX e sofreu forte influência das ideias liberais e humanísticas de Cesare Beccaria, especialmente com a publicação da obra *Dos Delitos e das Penas*, em 1764, cujo foco era a racionalização da pena e a defesa de garantias processuais, sendo o objetivo da pena e seu caráter retributivo uma prevenção ao delito, restaurando a ordem social¹⁶.

De outro espectro, a Escola Positiva¹⁷, propondo explicações biológicas e antropológicas para desvendar as razões do crime, tem suas raízes no início do século XIX, na Europa, sendo marcada por uma abordagem científica e empírica no estudo do crime, através do método indutivo-experimental.

Com abordagem antropológica no estudo do crime, Cesare Lombroso examinou as características fisionômicas dos criminosos, comparando-as com dados estatísticos de criminalidade, desenvolvendo a teoria do criminoso nato (determinismo biológico). Através de pesquisas em manicômios e prisões utilizando-se de métodos científicos experimentais, Lombroso concluiu que o criminoso era um ser atávico, um sujeito que regredia ao primitivismo — um verdadeiro selvagem, bestial, cujo comportamento criminoso nascia de uma degeneração provocada, entre outros fatores, pela epilepsia que afetava seus centros nervosos. (Ferreira, 2016)

Embora sem qualquer comprovação empírica de seus estudos anatômicos acerca da relação entre o homem criminoso e o homem primitivo/selvagem, em que o tipo criminoso equivaleria ao tipo racial, a obra de Lombroso era valorizada ao reproduzir o senso comum do branco europeu de alegada inferioridade dos povos do resto do mundo (Duarte, 2016, p. 512).

¹⁵ O apogeu do Iluminismo deu-se na Revolução Francesa, com o pensamento liberal e humanista de seus expoentes — dentre os quais se destacam Voltaire, Montesquieu e Rousseau — que teceram inúmeras críticas à legislação criminal vigente na Europa em meados do século XVIII. Defendiam, entre outros pontos, a necessidade de individualização da pena, redução das penas cruéis e proporcionalidade entre o crime e a sanção. (Filho; Penteado, 2020, p. 33-34)

¹⁶ Outras contribuições importantes dos clássicos incluem: a) Adolphe Quetelet, integrante da Escola Cartográfica, que publicou, em 1835, seu *Ensaio de Física Social*, projetando análises estatísticas relevantes sobre criminalidade; b) Alphonse Bertillon, em 1853, fundou o primeiro laboratório de identificação criminal baseado nas medidas do corpo humano, criando a antropometria judicial. (Filho; Penteado, 2020, p. 36)

¹⁷ As obras *L’Uomo Delinquente*, de Cesare Lombroso, publicada em 1876; *Sociologia Criminal*, de Enrico Ferri, publicada em 1891; e *Criminologia: Studio sul Delitto e sulla Teoria della Repressione*, de Raffaele Garofalo, publicada em 1885, são consideradas as obras básicas caracterizadoras da chamada Escola Positiva Italiana.(Andrade, 1994)

Já a tese central de Rafael Garófalo, pautada no direito natural e nos sentimentos inerentes à natureza humana (piedade e probidade), era afastar a tese de que as ideias de crime/criminoso eram construídas historicamente e, portanto, variáveis no tempo/espaço. Assim, o discurso de Garófalo funcionava como justificativa da Conquista e exploração colonial, uma vez que:

Enfim, seu discurso converge para a justificação da Conquista. Defende o extermínio dos povos não europeus, sob o fundamento de que eles eram desiguais e que, portanto, nesses casos, a piedade europeia não poderia se manifestar. Com a noção racista de “anomalia moral” conseguia “esclarecer”, muito mais do que Lombroso, quem participava no consenso sobre os valores (“as raças superiores”), a quem pertenciam tais valores (“às raças superiores”) e quem eram aqueles que “naturalmente” os violavam (“as raças inferiores”). No mesmo passo, Garófalo dedicou-se a formular soluções práticas para a construção de um sistema penal autoritário preocupado com a “eugenia social” (Duarte, 2008, p. 2934)

Por fim, os estudos de Enrico Ferri marcaram a passagem da Antropologia lombrosiana para a Sociologia Criminal, em que o tipo criminal único evoluiu para uma pluralidade de crimes com influências multifatoriais (individuais, telúricos e sociais), mais adaptados à dinâmica social burguesa e ao desenvolvimento da sociedade capitalista (Zaffaroni, 1993, p. 167). Entretanto, o modelo multifatorial de Ferri, embora o foco das investigações raciais tenha saído do grupo para o indivíduo, não representou ruptura ao paradigma etiológico e do discurso racista:

A defesa do multifatorialismo proporcionou uma maior “plasticidade” para o discurso criminológico. Nesse modelo multifatorial, a explicação causal “raça-criminalidade” e a identificação “criminoso-selvagem” são aparentemente contestadas. Todavia, a ruptura foi de superfície, pois manteve o modelo etiológico de Criminologia. Logo, permaneceram como fundamentos do discurso a distinção entre o Bem (a sociedade) e o Mal (os criminosos), a perspectiva acrítica em face à reação social e às pesquisas elaboradas a partir da população institucionalizada. (Duarte, 2008, p. 2935)

Desse modo, um dos grandes equívocos metodológicos da Escola Positiva, como destaca Alessandro Baratta (1999, p. 40), foi construir suas teorias a partir de uma amostra enviesada: os observados eram indivíduos já selecionados pelo sistema penal, geralmente internados em prisões e manicômios judiciais. Tal seleção não permite generalizações válidas

sobre as causas do comportamento criminoso, pois desconsidera a cifra oculta¹⁸ da criminalidade e reforça os estereótipos preconcebidos.

Daí, no lugar de investigar fenomenologicamente a criminalidade, o positivismo, a partir da clientela dos presídios e manicômios, transforma essas populações em matéria-prima para elaboração de suas teorias, com base em estatísticas oficiais. Essa postura representa a “coisificação” da criminalidade: o fenômeno é cristalizado antes mesmo da análise, reduzido ao que foi previamente selecionado e rotulado pelo sistema.

Surge, assim, uma divisão científica entre os normais (o bem, a maioria da sociedade) e os anormais ou perigosos (o mal, os delinquentes). Essa classificação orienta a adoção de prognósticos científicos de periculosidade, para ressocializar ou neutralizar tais indivíduos anormais. Assim, segundo a doutrina: “A violência é, desta forma, identificada com a violência individual (de uma minoria) a qual se encontra, por sua vez, no centro do conceito dogmático de crime, imunizando a relação entre a criminalidade e a violência institucional e estrutural.”. (Andrade, 1994, p. 26).

Como se viu até aqui, o estudo do crime limitava-se à verificação do delinquente. Entretanto, no século XX, a criminologia passou a incluir o estudo das vítimas e os mecanismos de controle social, ampliando seu objeto e conferindo-lhe uma feição pluridimensional e interacionista. Nesse sentido, a Escola de Chicago, também chamada de Ecologia Criminal, teve papel relevante nessa expansão ao propor, nas décadas de 1920 e 1930, uma mudança de paradigma na criminologia ao enfatizar o diagnóstico territorial e social da criminalidade, valorizando o controle informal em detrimento ao formal.

Por meio do estudo empírico de dados policiais e judiciais, as pesquisas científicas da Escola de Chicago identificaram uma concentração do crime em áreas urbanas marginalizadas, marcadas pela pobreza e pela desorganização social, colhendo os seguintes frutos: a) criou um modelo de pesquisa participativo, envolvendo a comunidade na formulação de políticas criminais; b) priorizou a prevenção e a intervenção territorial planejada, minimizando a repressão penal; e, c) tornou a criminologia um substrato teórico obrigatório para a intervenção estatal em matéria de política pública.

Contudo, as críticas à Escola de Chicago recaíam sobre a fragilidade conceitual do termo “desorganização social”, que serve tanto como relação de causa e efeito da criminalidade. Além

¹⁸ Também conhecida como cifra negra, oculta “é a diferença entre a criminalidade real e a criminalidade registrada pelas agências formais de controle social. Representa a quantidade de delitos que, por diversas razões, não chegam ao conhecimento do sistema penal.” (Zaffaroni, 2002, p. 76).

disso, o pensamento da Escola ignorava a cifra oculta do crime (dados não registrados oficialmente), subestimando o papel do fator ético-individual e negligenciando os crimes praticados pelas classes dominantes (Shecaira, 2023, p. 176-177).

Nesse contexto, a teoria do *labelling approach*¹⁹ surgiu entre os anos de 1950 e 1960 nos Estados Unidos da América, a partir dos estudos de Erving Goffman e Howard Becker, destacando-se a obra clássica *Outsiders* (1963), abordando o desvio social em meio ao contexto pós-Segunda Guerra Mundial e os movimentos estadunidenses por igualdade civil.

Com efeito, com o advento da crise de valores e o questionamento do chamado *American Way of Life*, a década de 1960 foi marcada por transformações culturais e políticas significativas: a contracultura juvenil, a luta pelos direitos civis, o movimento feminista, a oposição à Guerra do Vietnã e o florescimento da consciência estudantil compuseram um verdadeiro fermento de ruptura. Essas manifestações expuseram as tensões internas da sociedade americana e colocaram em xeque a ideia de uma ordem social pacífica e funcional (Shecaira, 2023, p. 249-260).

Segundo a professora Vera Regina Pereira de Andrade, o *labelling approach* deslocou o foco da investigação das causas do crime da pessoa do infrator para a reação social à conduta desviada, com especial atenção ao sistema penal. Para ela, esse sistema não é compreendido como um conjunto estático de normas, mas como um processo dinâmico e articulado de criminalização, envolvendo todas as agências de controle social formal e informal que inclui: criminalização primária (elaboração da lei); criminalização secundária (atuação policial e judicial); e, criminalização terciária (sistema penitenciário e sanções informais) (Andrade, 1994, p. 29).

Em resumo, a teoria do rotulamento social parte da premissa de que vivemos em uma sociedade marcada pelo conflito, e não por consensos. Adota-se, portanto, uma visão relativista da moralidade, e conclui-se que o desvio não é uma qualidade ontológica da conduta, mas sim o resultado da reação social, pois o delinquente diferencia-se do indivíduo considerado “normal” apenas em função do estigma que lhe é atribuído, especialmente quando institucionalizado em prisões.

Assim, a criminalidade é compreendida como um *status* atribuído a determinados indivíduos, através de um duplo processo: definição legal de crime, que atribui caráter criminal a certas condutas e da seleção e rotulação, que estigmatiza o autor da conduta como criminoso.

¹⁹ O *labelling approach* é também designado na literatura como teoria do interacionismo simbólico, etiquetamento, rotulação ou, ainda, por paradigma da “reação social” (*social reaction approach*), do “controle” ou da “definição” (Andrade, 1994, p. 27).

Desse modo, não se trata mais de falar em "criminalidade" ou "criminoso", mas sim em criminalização e criminalizado — uma das diversas formas de construir a realidade social. (Baratta, 1982)

Destacada por Juarez Cirino dos Santos como “um momento de grande lucidez do texto” de Baratta na obra Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal, a análise do *labelling approach* marca a passagem da criminologia liberal à criminologia crítica²⁰, com o deslocamento da causa da criminalidade (etiologia) para a reação social:

a criminalidade não seria um dado ontológico pré-constituído, mas realidade social construída pelo sistema de justiça criminal através de definições e da reação social; o criminoso não seria um indivíduo ontologicamente diferente, mas um status social atribuído a certos sujeitos selecionados pelo sistema penal (Santos *apud* Baratta, 1999, p. 11).

Desse modo, o movimento conhecido como *labelling approach* representa um marco histórico na consolidação da chamada “Teoria do Conflito” dentro da criminologia. Esse paradigma rompe com as concepções deterministas e etiológicas anteriores, substituindo o modelo estático de análise social por uma perspectiva dinâmica e dialética de corte democrático. A sociedade deixa de ser vista como um todo harmônico, em busca da coesão social, e passa a ser analisada a partir das fissuras e antagonismos antes mascarados pelo sucesso temporário do Estado de bem-estar social.

A partir da crítica ao modelo etiológico, os teóricos do *labelling approach* propõem uma virada analítica: o objeto central da Criminologia deixa de ser o autor da infração e passa a ser a reação da sociedade ao comportamento desviante. Como destacam Taylor, Walton e Young em suas obras Criminologia Radical e Criminologia Nova, trata-se de compreender a criminalização como um processo social e político, ancorado em estruturas de poder e dominação de classe e, mediante análise empírica dos dados, examinar os impactos do capitalismo na origem do crime, propondo o desenvolvimento de uma criminologia socialista em oposição ao modelo tradicional e liberal, como tentativa de solução aos conflitos no sistema penal (Taylor, Walton; Young *apud* Ferreira; 1980, p. 21).

²⁰ Entre suas contribuições centrais está a afirmação de que o fundamento geral do ato desviado está nas estruturas econômicas e sociais da sociedade, o que requer a análise do crime sob uma perspectiva macroestrutural. A teoria crítica propõe: a) Reduzir as desigualdades sociais como parte do processo criminalizador; b) Ampliar a criminalização da criminalidade das classes dominantes, como a criminalidade econômica, política, as práticas antisociais nas áreas de segurança, trabalho, saúde pública, meio ambiente e contra o patrimônio coletivo; c) Maximizar a intervenção punitiva em relação aos crimes do poder; e, d) Minimizar a intervenção penal nos delitos patrimoniais cometidos sem violência, crimes morais, uso de entorpecentes e outras infrações das classes vulneráveis, defendendo inclusive a descriminalização dessas condutas (Shecaira, 2023).

Na prática, esse deslocamento de perspectiva revelou que o verdadeiro ponto comum entre os chamados “criminosos” não é uma característica individual ou biológica, mas sim o fato de terem sido identificados e rotulados como tais pelas instâncias de controle social. Segundo o sociólogo Howard Becker em sua obra *Outsiders* (1963): “Os grupos sociais criam a desviação por meio do estabelecimento das regras cuja infração constitui desviação, e por aplicação dessas regras a pessoas específicas é que são rotuladas como *outsiders*” (Becker, 1963, p. 9).

Nessa linha, não é o ato que faz do sujeito um desviante, mas sim a reação da comunidade, das instituições e dos agentes do sistema penal, que atribuem a ele um estigma social. O desviante passa então a ser percebido não apenas como alguém que cometeu um ato ilícito, mas como alguém ontologicamente perigoso, indigno de confiança, moralmente repugnante. Nesse sentido, Shecaira (2023, p. 263):

No plano do controle social punitivo constatou-se que as diferenças entre as instâncias de controle informais - família, escola, profissão, opinião pública etc. - são flagrantes se comparadas ao controle social formal exercido pela esfera estatal (polícia, justiça, administração penitenciária etc.). Este é seletivo e discriminatório, primando o *status* sobre o merecimento. O princípio geral é bastante simples. Quando os outros decidem que determinada pessoa é *non grata*, perigosa, não confiável, moralmente repugnante, eles tomarão contra tal pessoa atitudes normalmente desagradáveis, que não seriam adotadas contra qualquer um.

Portanto, superada a fase da criminologia etiológica e positivista, a partir das obras “A nova criminologia” e a “Criminologia crítica”, de 1973 e 1975, respectivamente, dos autores Ian Taylor, Paul Walton e Jock Young, considerados referenciais teóricos do pensamento crítico, surge uma ramificação da criminologia, de origem marxista, cuja ideia central é a oposição às posturas tradicionais da criminologia de consenso, considerando que o fenômeno da criminalidade está diretamente relacionado ao modo de produção capitalista. A lei penal, portanto, é vista como uma superestrutura subordinada à infraestrutura econômica, que só pode ser compreendida por meio de uma análise sistêmica, utilizando o método histórico-dialético, na definição de classes e na atuação dos aparelhos ideológicos do Estado nos processos de criminalização:

O homem por sua vez, não tem o livre-arbítrio que lhe atribuem, pois está submetido a um vetor econômico que lhe é insuperável e que acaba por produzir não só o crime em particular, mas também a criminalidade como um fenômeno mais global, com as feições patrimoniais e econômicas que todos conhecem (Shecaira, 2023, p. 295).

Para Alessandro Baratta, a criminalidade passa a ser considerada um “bem negativo, distribuído desigualmente conforme a hierarquia dos interesses fixada no sistema sócio-econômico e conforme a desigualdade social entre os indivíduos” (Baratta, 1999, p. 161)

Já Juarez Cirino dos Santos (2006, p. 132) adverte que a criminologia radical tem como objeto geral as relações sociais de produção, a estrutura de classes e a reprodução da política jurídica, vistas como parte da superestrutura de controle da formação social:

São tarefas complementares da política criminal alternativa da Criminologia Radical (a) conjugar os movimentos de presos com as lutas dos trabalhadores, (b) inverter a direção ideológica dos processos de formação da opinião pública pela intensificação da produção científica radical e a difusão de informações sobre a ideologia do controle social, (c) coordenar as lutas contra o uso capitalista do Estado e a organização capitalista do trabalho e (d) desenvolver o contrapoder proletário.

A criminologia crítica, radical ou dialética, conforme entendimento de Roberto Lyra Filho (*apud* Filho, 2020), parte da premissa de que a realidade não é neutra. A partir de todo o processo de estigmatização da população marginalizada — especialmente da classe trabalhadora, vista como alvo preferencial do sistema punitivo, essa criminalização opera como mecanismo de controle, produzindo temor da punição e da prisão, com o objetivo de manter a estabilidade da produção e da ordem social.

Assim, dentre as principais contribuições teóricas da criminologia crítica, destaca-se o entendimento de que o fundamento mais geral do ato desviado deve ser investigado junto às bases estruturais econômicas e sociais que caracterizam a sociedade na qual vive o autor do delito. O fundamento imediato do ato desviado é a ocasião, a experiência ou o desenvolvimento estrutural que precipita a conduta, não em um sentido determinista, mas como fruto de uma escolha consciente do caminho da desviação, como uma solução para os problemas impostos pelas contradições sociais e pela psicologia social do delito (Bergalli, 2015, p. 228).

Portanto, a evolução histórica do pensamento da criminologia até sua vertente crítica evidencia o descolamento do direito penal frente à realidade social. Desde a *Cautio Criminalis*, um documento histórico do século XVII, fornecido os contornos iniciais da criminologia crítica, cujo legado é sintetizado por Zaffaroni (2020, p. 153):

A *Cautio*, há quase quatro séculos, aponta o caminho da criminologia crítica: evidenciar o mecanismo, mostrá-lo, ridicularizar a tortuosa lógica de seus teóricos, exibir suas funcionalidades, mostrar sua corrupção, para exigir cautela, muita prudência. Ao fim e ao cabo, o ensinamento perene da *Cautio* é, justamente, apontar o papel da criminologia: mostrar a aberração para prevenir ou deter os massacres.

Em resumo, a teoria crítica propõe uma nova definição do conceito de crime, a partir de uma análise crítica da realidade e da estrutura de poder. A solução para o crime, dentro dessa perspectiva, está na transformação radical da sociedade e na superação do sistema de exploração econômica e política.

Finalizando o contexto histórico da criminologia crítica, Baratta aponta que a criminalidade passou a ser *status* atribuído a determinados indivíduos de grupos vulneráveis mediante uma dupla seleção:

em primeiro lugar a seleção de bens protegidos penalmente, e dos comportamentos ofensivos destes bens, descritos nos tipos penais; em segundo lugar, a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos os indivíduos que realizam infrações a normas penalmente sancionadas (Baratta, 1999, p. 161).

Tal fato ocasionou uma aceleração no processo de desigualdade e marginalização do grupo social mais vulnerável, aprofundado no subtópico seguinte.

3.2 DIAGNÓSTICO DE DESIGUALDADE

A partir da perspectiva da criminologia crítica apresentada no tópico anterior, é possível afirmar que o poder punitivo privilegia o interesse das classes dominantes na proteção jurídica de bens específicos e criminaliza os desvios de conduta das classes subalternas, demonstrando existir uma criminalização seletiva, atingido majoritariamente os homens pretos e pardos, pobres e de baixa escolaridade.

No artigo “Paradigmas em Criminologia e Relações Raciais”, Evandro C. Piza Duarte (2016) propõe uma reflexão crítica sobre as origens e as transformações do pensamento criminológico, destacando sua íntima vinculação com a formação das teorias raciais. A tese central é que a criminologia moderna não apenas dialogou com as teorias raciais: ela operou a transposição do tipo racial para o tipo criminoso, consolidando uma tecnologia de controle social que naturalizou suspeição, periculosidade e medo como eixos de gestão estatal.

A partir de uma perspectiva histórica e sociológica, o autor identifica três grandes momentos da questão criminal e as relações raciais. O primeiro marco dá-se em 1870 com o surgimento do paradigma etiológico na Escola Positivista Italiana (de Lombroso Garofalo e Ferri), em que era sustentada a existência de uma criminalidade maior entre negros e indígenas em razão de uma suposta inferioridade racial.

Já em um segundo momento, a partir de 1960, o autor destaca a passagem do paradigma etiológico ao da reação social, período marcado pela denúncia da criminologia à desigualdade na justiça criminal, da violência institucional e das críticas à relação entre o racismo e as reais funções do sistema penal. Apoiado nos conceitos de vulnerabilidade e seletividade, o foco do estudo do racismo deixa de ser o comportamento do grupo racial (criminoso) e passa para o sistema de poder (controladores) que exclui determinado grupo social. (Duarte, 2016, p. 503)

Por fim, Duarte (2016, p. 504) evidencia a atuação discriminatória das agências de controle penal, ao afirmar que:

O terceiro momento sobre o debate é marcado pela convivência contraditória da defesa de propostas de desencarceramento, descriminalização e despenalização, fundamentadas em diversos movimentos de política criminal (abolicionismo, minimalismo, garantismo etc.) e a bifurcação do sistema de justiça criminal, com o crescimento da população submetida sob a forma de medidas de coerção que resultam ou não em encarceramento, e, ao final, pelo aumento da seletividade do sistema penal contra os mesmos grupos vulneráveis. (ANDRADE, 1996, 2003; COHEN, 1984; 1988). Nesse contexto, o encarceramento foi acompanhado de perspectivas de melhorias técnicas da administração da justiça, do discurso sobre “Lei e Ordem” e da difusão da ideia de controle do risco dentro de um modelo de justiça atuarial (FORMIGA, 2010; MATTOS, 2012; RAMOS, 2005; SILVA, 2009). Malgrado a pouca presença de discursos abertamente racistas, as agências de controle penal continuam discriminatórias (DUARTE, 2002; FLAUZINA, 2008; GOMES, 2005).

Dessa maneira, o racismo científico converteu-se em instrumento de gestão estatal, legitimando práticas higienistas e genocidas sob o manto da racionalidade científica e prevenção do perigo. A criminologia positivista assumiu, assim, uma dimensão instrumental: o racismo encontrou na ciência criminal o seu braço técnico, e o direito penal tornou-se o campo de aplicação dessa racionalidade, sob pretexto de Defesa Social, em que “o medo passa a ser “administrado” pela ciência a partir da suspeita”. (Duarte, 2016, p. 517)

Nesse percurso, a Criminologia Crítica diagnostica a desigualdade como efeito necessário de dispositivos (suspeição, periculosidade, medo) que racializam a gestão penal. A tarefa crítica é historicizar raça como dispositivo (ideia de que a raça não é uma categoria biológica ou natural, mas sim um conjunto de mecanismos, discursos e práticas históricas e sociais que têm a função de produzir e manter hierarquias, desigualdades e a dominação de um grupo sobre outro), desmascarar a neutralidade da lei e reorientar a criminologia para uma teoria do poder que enfrente a seletividade como núcleo do direito penal/justiça criminal:

Nesse sentido, o ponto de vista adotado é o de compreender “raça” como uma categoria sociológica complexa e historicamente construída

(raça como dispositivo); portanto, opõe-se a uma teoria das raças de cunho biologicista e, ao mesmo tempo, a uma posição teórica que coloque o estudo sobre as práticas raciais como secundárias diante de outras práticas de exclusão presentes nas sociedades modernas. No contexto brasileiro, defende-se que as relações raciais não podem ser abordadas a partir da ideia de consenso, presente na ideologia da democracia racial, mas devem ser encontradas na análise de estratégias racistas diferenciadas, segundo as condições locais de organização das relações de poder. Por fim, as teorias sobre o racismo devem conduzir a Criminologia Crítica para uma teoria complexa sobre as relações de poder, superando-se as concepções economicistas da teoria social (Duarte, 2016, p. 522).

Em outra obra (Duarte, 2002), o professor catarinense demonstra como a Criminologia foi fortemente influenciada pelas teorias raciais e pelo darwinismo social, incorporando pressupostos biológicos e eugenistas à explicação do crime. Segundo o autor, os fundadores da Criminologia transpuseram o conceito de “tipo racial” para o de “tipo criminoso”, associando inferioridade racial à inferioridade moral e criminal, em uma espécie de recapitulação embrionária que via o criminoso como um ser atávico, um “retorno” a estágios primitivos da humanidade.

Por sua vez, o darwinismo social justificou a hierarquia entre os grupos humanos com base na competição e na seleção natural, apresentando a eliminação dos “menos aptos” como consequência inevitável da evolução (“ideologia do branqueamento”). Assim, o discurso científico passou a fundamentar políticas de profilaxia social e racial, transformando a exclusão e o extermínio das “raças inferiores” em medidas supostamente naturais e científicas, e não políticas (Duarte, 2002)

No contexto brasileiro, a obra de Nina Rodrigues em “As Raças Humanas e a Responsabilidade Penal”, de 1957, incorpora as teorias criminológicas europeias e lança hipótese causal-explicativa da criminalidade brasileira como resultante da inferioridade racial de índios e negros. Para tanto, desenvolve uma utopia segregacionista da mestiçagem brasileira, em que a ciência justificava o racismo institucional e a redução da cidadania de negros e índios:

O recurso à mestiçagem era mais uma fórmula pragmática que procurava desarticular o “índio” e o “negro”, afastando-os enquanto grupo diferenciado, para integrá-los à sociedade brasileira novamente de forma tutelada. Eles estariam impossibilitados de assumir uma identidade “negra” ou “indígena”, pois as identidades estariam sendo dissecadas pelos “patólogos do crime”. O tema da mestiçagem retomava em sentido peculiar a possibilidade de controlar as populações negras e indígenas, sequestrando-as não mais fisicamente, mas de sua identidade.

[...]

Ou seja, o discurso propunha e indicava que o controle das raças se passava num espaço social indiferenciado, difuso, a própria sociedade brasileira. O discurso científico do especialista transformava-se em um discurso político (Duarte, 2008, p. 2947).

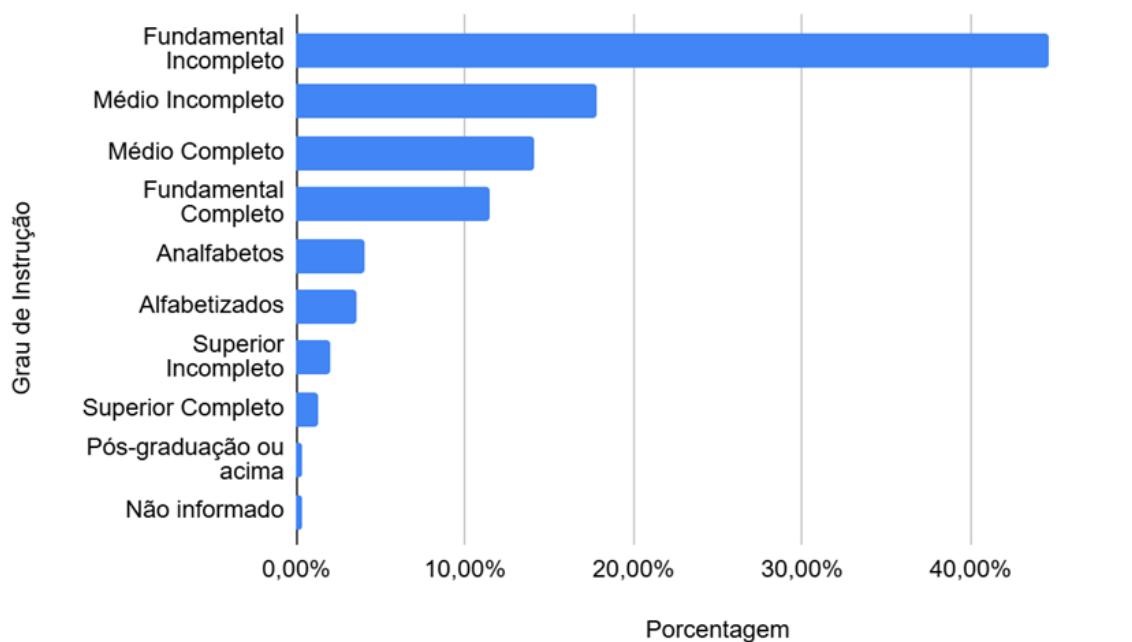
Nas últimas décadas, foram levantados dados acerca da questão raça/cor, contribuindo para os estudos das relações sociais no Brasil e fomentando a adoção de políticas públicas, para encontrar caminhos para a desigualdade racial. Para tanto, criou-se uma “gramática” no campo da Criminologia (Sociologia Criminal) com discussões sobre seus temas centrais (Duarte, 2011)

Com efeito, dados oficiais da Secretaria Nacional de Políticas Penais Diretoria de Inteligência Penitenciária, 17º ciclo SISDEPEN, no período de referência de julho a dezembro de 2024, revelam que do total de presos por grau de instrução (escolaridade), em 31/12/2024, 13.026 eram analfabetos, 23.767 eram alfabetizados, 295.868 tinham o fundamental incompletos, enquanto 76.178 completaram. Em relação ao ensino médio, 117.742 não o completaram, enquanto 93.642 completaram. Em relação ao ensino superior, 8.866 não o concluíram e 5.901 concluíram o curso. Em relação a graduações acima do superior, apenas 377 presos atingiram tal nível, sendo que 26.416 não informaram. (Brasil, SENAPPEN, 2024, p. 89).

Quanto ao total de presos definidos por cor da pele/raça/etnia, essa mesma fonte de pesquisa aponta que 191.527 dos presos são brancos, enquanto 448.262 são pardos e negros, sendo ainda 8.106 presos declarados amarelos e 1.581 indígenas, com 27.703 não informados. (Brasil, SENAPPEN, 2024, p. 86).

Gráfico 1 - Distribuição de presos por grau de instrução

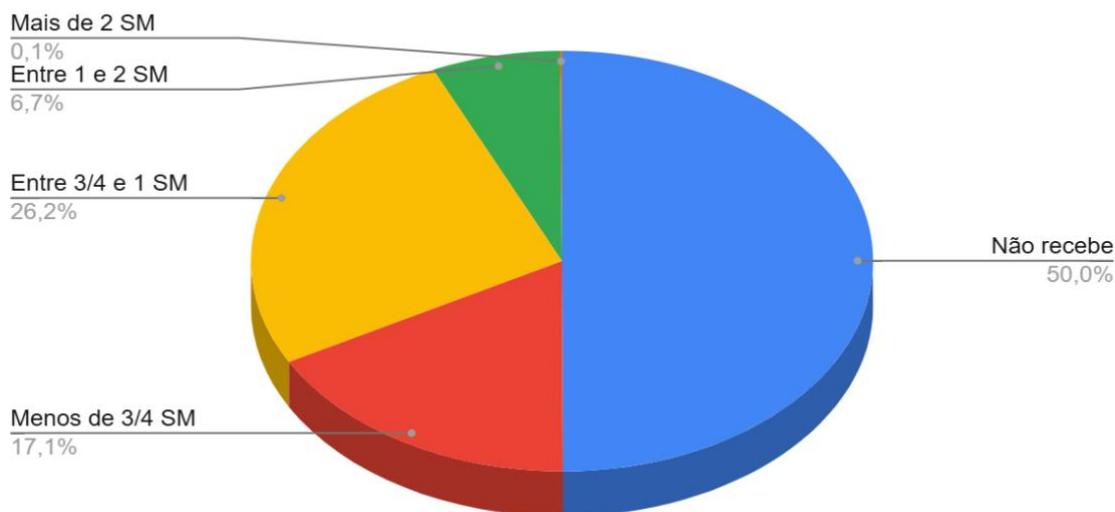
Distribuição de presos por grau de instrução (SISDEPEN, 2024)



Fonte: Dados extraídos do SISDEPEN (2024), elaborado pelo autor através de inteligência artificial (2025).

Gráfico 2 - Distribuição de pessoas privadas de liberdade por remuneração global - Brasil (2024)

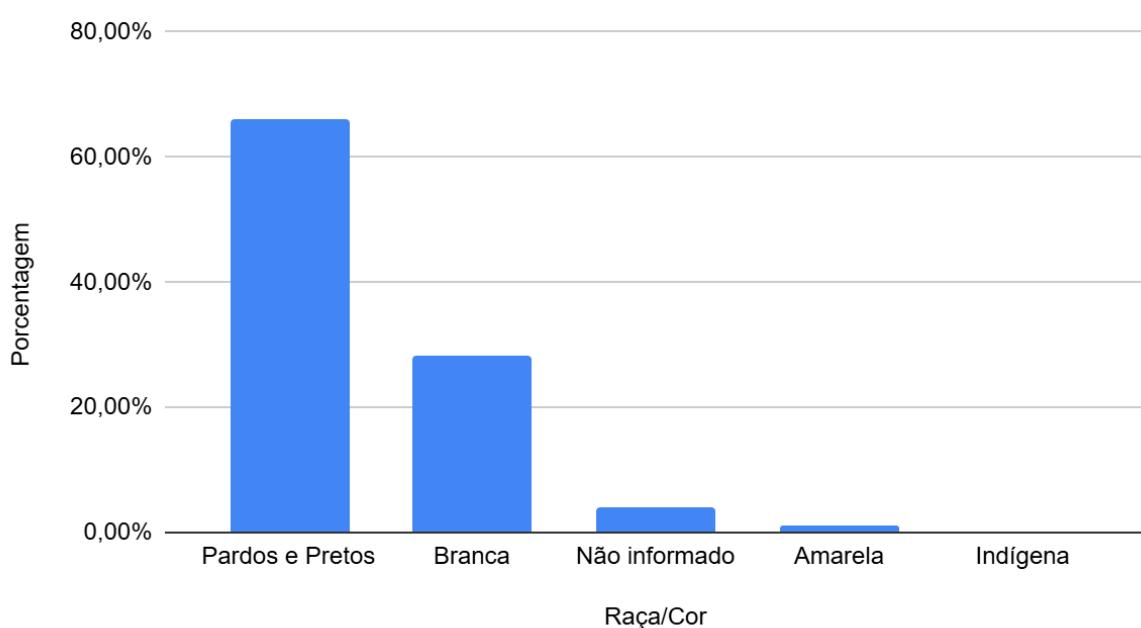
Distribuição de pessoas privadas de liberdade por remuneração global



Fonte: Dados extraídos do SISDEPEN (2024), elaborado pelo autor através de inteligência artificial (2025).

Gráfico 3 - Distribuição dos presos por cor/raça/etnia

Distribuição dos presos por cor/raça/etnia (SISDEPEN, 2024)

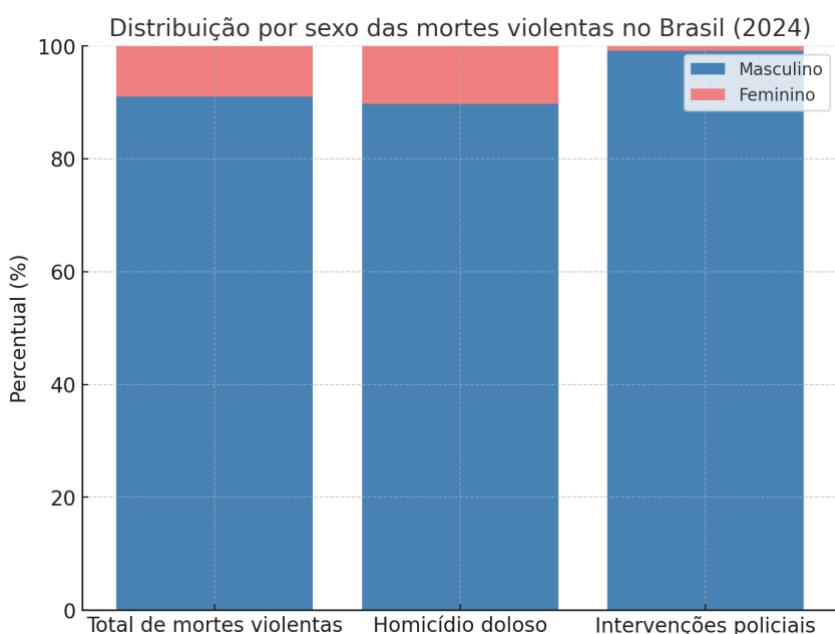


Fonte: Dados extraídos do SISDEPEN (2024), elaborado pelo autor através de inteligência artificial (2025).

Já o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025, p. 35) traz dados que comprovam serem os homens negros as principais vítimas das mortes violentas intencionais, o que evidencia que além de alvo da intervenção repressiva da justiça criminal e da polícia repressiva, a população preta também vítima de ações violentas, sociais ou institucionais. Por isso, em relação ao perfil étnico-racial das vítimas, a pesquisa destaca que:

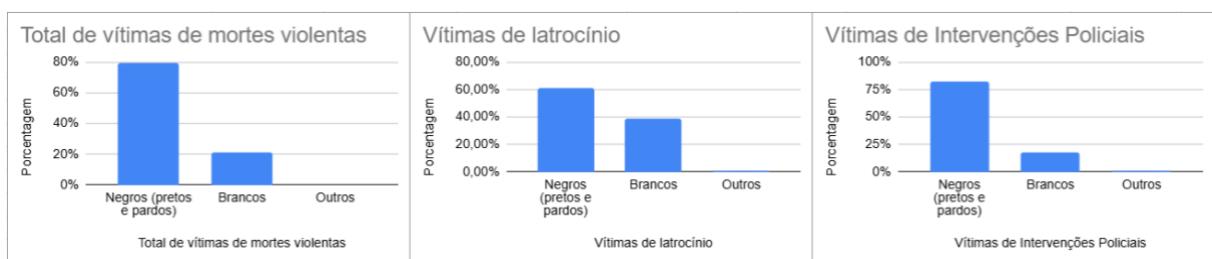
[...] a distribuição de raça/cor muda de acordo com cada natureza do boletim de ocorrência (BO). Se em média 79% das vítimas são negras (pretas e pardas), entre as vítimas de latrocínio (roubo seguido de morte), 60,8% são negros e 38,5% de brancos, a maior proporção de brancos entre as naturezas analisadas. Já nas mortes em decorrência de intervenções policiais os negros representam 82% das vítimas e brancos somam apenas 17,6%.

Gráfico 4 - Distribuição por sexo das mortes violentas no Brasil



Fonte: Dados extraídos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), elaborado pelo autor através de inteligência artificial (2025).

Gráfico 5 - Total de vítimas



Fonte: Dados extraídos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), elaborado pelo autor através de inteligência artificial (2025).

A desigualdade pela cor da pele, ou seja, o racismo no sistema de justiça criminal reconhecido pelo STF no âmbito da ADPF n. 347, já era denunciado de uma forma mais ampla no seio da sociedade brasileira por Célia Maria Marinho de Azevedo, na clássica obra “Onda negra, medo branco”, publicada em 1987, retrata o período do século XIX no Brasil em que a ideologia conquistadora da elite guardava a preocupação em manter o negro à disposição dos donos de meios de produção. Em todo o livro, a autora procura demonstrar o imaginário construído a partir do medo e da insegurança pelos conflitos (reais ou potenciais) entre a pequena elite (grandes proprietários rurais e os profissionais liberais burgueses) *versus* a massa de miseráveis (escravos e livres).

Desse medo, da ameaça ao controle do poder, a elite clamava uma política de união nacional para alcançar a paz social, mas o receio que pairava entre eles era de que o Brasil se tornasse um novo Haiti²¹, em que uma revolução organizada de ex-escravos foi capaz de tomar o poder daquele país caribenho das mãos da exploração francesa.

Completa a autora que, até meados 1880, a transição da escravidão ao trabalho livre ocorreu com foco da classe dominante sobre os negros e sua rebeldia, somado ao movimento abolicionista que ganhava corpo. Já a partir da abolição (1888), os negros foram esquecidos e substituídos pelos imigrantes europeus (expansão da cafeicultura), com a introdução de novos temas como desenvolvimento econômico e industrial, urbanização, formação de classe operária, com base em população essencialmente estrangeira, em detrimento dos esquecidos negros, agora livres e marginalizados, dispensáveis da lógica capitalista.

No campo da desigualdade econômica, Alessandro Baratta, influenciado pela obra marxista “Crítica do Programa de Gotha”, de Karl Marx, de 1875, aponta que há um direito desigual burguês, notadamente quanto ao contrato e à distribuição. O primeiro ponto é marcado pela não correspondência entre a igualdade formal dos indivíduos no ordenamento jurídico e suas reais posições nas relações sociais de produção. Quanto à distribuição, a desigualdade substancial é reconhecida no acesso desigual aos meios de satisfação das necessidades:

²¹ Em “Hegel e o Haiti”, Susan Buck-Morss (Buck-Mors, 2017) apresenta o pensamento iluminista do século XVIII, tendo a liberdade como valor universal. Porém, a escravidão permanecia como o modelo econômico então vigente, o que evidenciava a discrepância entre teoria e prática no discurso iluminista. Susan retrata a dialética hegeliana do senhor e o escravo. O senhor possui superabundância de necessidades físicas. Já o escravo, delas carece. É visto como “uma coisa”; A medida que se desenvolve, a dominação aparente do senhor se reverte, pois dependente do escravo para prover a “superabundância”. Os escravos chegam à autoconsciência de que não são coisas, mas sujeitos que transformam a natureza material. A revolução real e vitoriosa dos escravos caribenhos contra seus senhores é o momento em que a lógica do reconhecimento se torna visível. Em termos hegelianos: o racional (liberdade) tornou-se real, concretizada pela ação de ex-escravos que conquistaram sua liberdade no Haiti.

A superação do direito desigual burguês pode ocorrer. Portanto, somente em uma fase mais avançada da sociedade socialista, na qual o sistema da distribuição será regulado não mais pela lei do valor, não mais pela quantidade de trabalho prestado, mas pela necessidade individual (Baratta, 1999, p.164).

No ponto em que se pretende encontrar os problemas e soluções apenas a partir da norma jurídica, concentram-se severas críticas em razão da inegável constatação de que há um hiato entre o que diz a lei e a realidade de sua aplicação (Duarte; Zackseski, 2012, p.149). Desse modo, em prefácio da clássica obra de Baratta (1999, p.14), o professor Juarez Cirino dos Santos sintetiza a ideia de igualdade formal e desigualdade substancial no direito penal apresentada nos estudos do italiano:

O direito penal seria objeto privilegiado de estudo como sistema dinâmico de funções (compreendendo os mecanismos de produção, aplicação e execução das normas penais), e como direito desigual por natureza: o direito da desigual proteção de bens jurídicos e da desigual distribuição social da criminalização. A questão geral do direito desigual, extraída da contradição entre igualdade formal do sujeito jurídico na venda da força de trabalho e desigualdade real dos indivíduos concretos no consumo da força de trabalho, apareceria no direito penal de outro modo: a igualdade formal do sujeito jurídico ocultaria a desigualdade real de indivíduos concretos, em chances de criminalização. O progresso da criminologia crítica estaria na passagem da descrição para a interpretação dessa desigualdade, mostrando a relação dos mecanismos seletivos do processo de criminalização com a estrutura e as leis de desenvolvimento da formação econômico-social. Assim, a seleção legal de bens e comportamentos lesivos instituiria desigualdades simétricas: de um lado, garante privilégios das classes superiores com a proteção de seus interesses e imunização de seus comportamentos lesivos, ligados à acumulação capitalista; de outro, promove a criminalização das classes inferiores, selecionando comportamentos próprios desses segmentos sociais em tipos penais. O processo de criminalização, condicionado pela posição de classe do autor e influenciado pela situação deste no mercado de trabalho (desocupação, subocupaçāo) e por defeitos de socialização (família, escola), concentraria as chances de criminalização no subproletariado e nos marginalizados sociais, em geral. Desse modo, o processo de criminalização cumpriria função de conservação e de reprodução social: a punição de determinados comportamentos e sujeitos contribuiria para manter a escala social vertical e serviria de cobertura ideológica a comportamentos e sujeitos socialmente imunizados. O cárcere, finalmente, nascido da necessidade de disciplina da força de trabalho para consumo da fábrica, seria o momento culminante de processos de marginalização, discriminação e estigmatização, fechando um *continuum* que abrange a família, a escola e a assistência social.

Baratta acrescenta que no processo de criminalização, o ponto mais sensível do estudo criminológico ocorre quando o enfoque macrossociológico se desloca do comportamento desviante para os mecanismos de controle social e, a partir de pesquisas empíricas, nega o mito da igualdade do direito penal (base da ideologia penal da defesa social), elaborando proposições como resultado dessa crítica:

- a) o direito penal não defende todos e somente os bens essenciais, nos quais estão igualmente interessados todos os cidadãos, e quando pune as ofensas aos bens essenciais o faz com intensidade desigual e de modo fragmentado;
- b) a lei penal não é igual para todos, o status de criminoso é distribuído de modo desigual entre os indivíduos;
- c) o grau efetivo de tutela e a distribuição 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, 1999, p. 162).

Nas sociedades modernas, marcadas por sua complexidade, os mecanismos informais de controle vêm se tornando frágeis ou mesmo inoperantes. As redes comunitárias que regulavam os hábitos foram dissolvidas pelo que Zygmunt Bauman chama, com ironia, de "revolução industrial", substituídas pelo ambiente artificial e rotineiro das fábricas, o "chão da fábrica":

As comunidades autossustentadas e autorreprodutivas são exemplos sólidos que teriam sido liquefeitos pelo capitalismo moderno e cujas destruições teriam levado à inserção da maioria da população em uma rotina artificial, sustentada pela coação e sem sentido no que diz respeito à dignidade, mérito ou honra (Bauman, 2003, p. 33).

Com efeito, as redes de interação humana se reduziram a tal ponto que multidões de anônimos apenas habitam os mesmos espaços, mas não convivem de fato. Essa ausência de permanência impossibilita a estruturação de mecanismos informais de controle. Assim, há uma grande margem de manobra deixada aos mecanismos formais, eis que o anonimato, a impessoalidade e a fragmentação social dificultam a criação de vínculos e normas compartilhadas:

Assim, se o indivíduo, em face do processo de socialização, não tem uma postura em conformidade com as pautas de conduta transmitidas e aprendidas na sociedade, entrará em ação as instâncias formais que atuarão de maneira coercitiva, impondo sanções qualitativamente distintas das reprovações existentes na esfera informal. Este controle social formal é seletivo e discriminatório, pois o status prima pelo merecimento. [...] A efetividade do controle social formal é muito menor do que aquela exercida pelas instâncias informais. É isso que explica, por exemplo, ser a criminalidade muito maior nos grandes centros urbanos do que nas pequenas comunidades (onde o controle social informal é mais efetivo e presente). (Shecaira, 2023, p. 63).

Desse modo, se o indivíduo, em face do processo de socialização, não adota uma postura em conformidade com as pautas de conduta transmitidas e aprendidas na sociedade, então haverá a atuação das instâncias formais de controle, que intervirão de forma coercitiva, impondo sanções qualitativamente distintas das reprovações presentes na esfera informal.

A criminalidade tende a ser mais elevada nos grandes centros urbanos, onde os laços comunitários são enfraquecidos, do que em pequenas comunidades, onde o controle social

informal se mantém mais forte e presente. Ademais, esse controle social formal, além de seletivo, é discriminatório, pois o Estado tende a selecionar aqueles sobre os quais recairá a sanção, muitas vezes ignorando critérios de isonomia em nome de interesses hegemônicos. O resultado é um sistema que prima pelo estigma, desencadeando desviações secundárias e o surgimento de carreiras criminais, perpetuando a exclusão.

Com razão, Jeffrey, citado por Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes, afirma que: “Mais leis, mais penas, mais policiais, mais juízes, mais prisões significam mais presos — porém, não necessariamente menos delitos.” Complementa o autor ao dizer que a prevenção eficaz do crime não reside tanto na ampliação do controle social formal, mas sim na melhor articulação entre os controles social formal e informal (Jeffery, 1978 *apud* García-Pablos de Molina *apud* Gomes, 2002, p. 105).

De acordo com Alessandro Baratta (1999), a Criminologia Crítica surge como uma reação à criminologia tradicional, ao propor uma mudança fundamental na forma de compreender o fenômeno criminal. Em vez de tratar o crime como um desvio individual ou moral, essa vertente o interpreta como resultado das dinâmicas sociais, econômicas e políticas que estruturam a sociedade. Assim, o foco de análise desloca-se do indivíduo considerado delinquente para o próprio sistema penal, entendido como um mecanismo de controle social que contribui para a manutenção das relações de poder e das desigualdades existentes. Nesse sentido, a Criminologia Crítica busca evidenciar que o direito penal não atua de maneira neutra, mas serve à reprodução das estruturas de dominação e exclusão social.

Desse modo, a relação entre o crime e as condições socioeconômicas que sustentam a respectiva política criminal é o ponto de partida para a compreensão de que:

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, encobrindo os sintomas da doença social com um sistema legal e julgamentos de valor moral (Rusche; Kirchheimer; 2004, p. 282).

Por sua vez, Eugenio Raúl Zaffaroni (1991, p. 5-7) apresenta um panorama de deslegitimação do sistema penal, sugerindo uma proposta de reinterpretação do direito penal, denominado realismo jurídico-penal marginal, a partir do ângulo latino-americano. O jurista argentino aponta uma verdadeira contradição entre a realidade disposta no ordenamento normativo e a atuação prática dos órgãos estatais que executam as medidas operacionais repressivas, gerando uma “crise” no discurso jurídico-penal.

Assim, segundo Zaffaroni, apontando existir um problema de desigualdade estrutural no sistema penal:

[...] a seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício do poder de todos os sistemas penais (Zaffaroni, 2017, p. 15).

Essa abordagem propõe mudar o paradigma das criminalizações, conclamando o Estado a assumir a criminalização dos ilícitos das classes dominantes, como a criminalidade econômica e política, os abusos de poder, as práticas antissociais nas áreas da segurança do trabalho, da saúde pública, do meio ambiente e da economia popular, bem como os crimes contra o patrimônio coletivo e estatal.

Ainda no pensamento de Zaffaroni, um interessante instituto aparece em sua obra²² acerca da relação do contexto social em que está inserido o agente infrator, a seletividade da justiça criminal e o processo de responsabilização penal. Trata-se da teoria da cocalpabilidade, que na definição de Rogério Greco:

[...] ingressa no mundo do Direito Penal para apontar e evidenciar a parcela de responsabilidade que deve ser atribuída à sociedade quando da prática de determinadas infrações penais pelos seus 'supostos cidadãos' [...] "pode acontecer que alguém pratique determinada infração penal porque, marginalizado pela própria sociedade, não consegue emprego e, por essa razão, o meio social no qual foi forçosamente inserido entende que seja razoável tomar com as suas próprias mãos aquilo que a sociedade não lhe permite conquistar com seu trabalho. A divisão da responsabilidade entre o agente e a sociedade permitirá a aplicação de uma atenuante genérica, diminuindo, pois, a reprimenda relativa à infração penal por ele cometida." (Greco, 2007, p. 425-426).

Partindo da situação de desigualdade na justiça criminal e inspirado nos estudos de Jean-Paul Marat na Revolução Francesa²³, uma vez que o Estado não consegue oferecer as mesmas oportunidades para todos os cidadãos, Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli defendem a ideia de tratamento desigual no momento da avaliação da pena aplicada ao agente delitivo, assumindo toda sociedade, através do Estado, sua parcela de responsabilidade pelo ilícito penal praticado:

²² Destaque para obra: ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Política criminal latinoamericana*. Imprenta: Buenos Aires, Hammurabi, 1981.

²³ "Tenho dito que ao mesmo delito que deve infligir-se igual castigo a todo delinquente. Contudo, esta lei não seria justa a não ser num Estado fundado sobre a igualdade e cujos seus membros gozassem mais ou menos as mesmas vantagens." (MARAT, Jean-Paul. Plano de Legislação Criminal. Trad. João Ibaixe Jr. E Carmensita Ibaixe. Quartier Latin: São Paulo, 2008. p. 88).

Todo sujeito age numa circunstância determinada e com um âmbito de autodeterminação também determinado. [...] Em consequência há sujeitos que têm menor âmbito de autodeterminação, condicionado por causas sociais. Não será possível atribuir estas causas sociais ao sujeito e sobrecarregá-lo com elas no momento da reprovação da culpabilidade. Costuma-se dizer que há, aqui, uma "co-culpabilidade", com a qual a sociedade deve arcar (Zaffaroni, 2013, p. 547).

Embora de pouca aceitação na jurisprudência nacional²⁴, tal teoria assume relevância significativa para a realização da justiça penal na medida em que, diante das rotineiras falhas e omissões dos poderes públicos no adimplemento de suas obrigações, sobretudo na concretização dos direitos fundamentais de todo cidadão previstos na Constituição Federal de 1988, o Estado acaba por dividir a responsabilidade pelo ato ilícito praticado pelo agente.

Desse modo, não é apenas a conduta em si que é valorada pelo direito penal, mas sim todo o contexto social prévio que contribuiu à prática criminosa pelo agente delinquente, ocorrendo uma “aproximação entre a realidade dos fatos e a dosimetria da pena a ser aplicada ao sujeito, indo ao encontro do direito penal mínimo e ao garantismo penal, como forma de tentar harmonizar a pena à realidade fática” (Campos, 2014, p. 90).

Assim, deficiências estruturais nas políticas públicas – como a ausência de garantias mínimas relacionadas à educação, saúde, moradia e trabalho – configuram fatores que legitimam a partilha da culpa entre o infrator e o Estado, eis que forçoso reconhecer que as condições sociais e econômicas influenciam a trajetória do indivíduo e contribui para a produção de contextos criminógenos.

Em interessante relação da seletividade penal com a teoria da coculpabilidade, Nayara Alves de Lacerda Campos destaca que:

Inicialmente, faz-se necessário recordar que todo o sistema de justiça penal é seletivo, já que é nítido em nossa sociedade que o “status” de delinquente é repartido de forma desigual entre os cidadãos, de forma que os chamados indivíduos “vulneráveis” ou estigmatizados já são pré-selecionados, muitas vezes, antes mesmo de nascerem, pois já são concebidos em um meio socioeconômico vulnerável, sendo, portanto, vistos e rotulados pela sociedade e pelo Estado, como criminosos, e é nesse contexto que se insere a Teoria da Coculpabilidade, cuja função primordial é tentar reparar e amenizar os danos causados pela seletividade penal, a fim de se buscar um direito penal menos elitista e unilateral, demonstrando ainda que a função ressocializadora da pena é uma utopia, como será analisado.

[...]

Por isso que, a Coculpabilidade pode ser demonstrada como um fator incessante de procura pela justiça criminal, pois, a aceitação desse Princípio implica respeito aos

²⁴ Em estudo qualitativo e quantitativo sobre a aplicação da coculpabilidade nos tribunais estaduais, Ícaro Gomes Coelho e Sidney Soares Filho concluem que “a predominância e homogeneidade dos tribunais brasileiros acerca da impossibilidade de se aplicar a Teoria da Coculpabilidade enquanto atenuante genérica do art. 66 do Código Penal”. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/22549/pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

valores consagrados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, preservando os direitos consagrados, quais sejam, respeito à igualdade, à justiça, e principalmente, aos Direitos e Garantias Fundamentais e Individuais dos cidadãos. Por conseguinte, a Coclubabilidade seria uma espécie de teoria neutralizadora ou redutora da seletividade estrutural que rodeia o bom funcionamento da justiça penal (Campos, 2014, p. 103 e 107).

Interessante também é o ponto em que o Plano Nacional Pena Justa, que será mais bem abordado no tópico 5 deste estudo, relaciona-se com a teoria da coculpabilidade, eis que ambos possuem como premissas soluções penais de acordo com os pilares da justiça social. É que o Pena Justa propõe a revisão do modelo punitivista, priorizando alternativas à prisão, humanização das penas e fortalecimento de políticas preventivas, ao reconhecer as desigualdades estruturais presentes na sociedade. Por seu turno, segundo a teoria em comento, o contexto de vulnerabilidade em que vive o infrator deve ser considerado pelo magistrado na operação de dosimetria da pena a ele aplicada.

Ademais, não somente o Poder Judiciário ou a Administração Pública devem ser responsáveis pela prática de justiça social, eis que outros atores sociais podem colaborar nessa dinâmica. O Ministério Público, por exemplo, em seu papel de fiscal da lei, pode atuar na defesa de políticas preventivas e cumprimento de direitos sociais. A sociedade civil, por sua vez, tem função crítica na formulação de agendas públicas, no controle social das instituições e na produção de iniciativas comunitárias que mitigam desigualdades. A academia e os centros de pesquisa contribuem com diagnósticos fundamentados e propostas alternativas para o sistema penal.

Assim, a relação entre a teoria da coculpabilidade de Zaffaroni e o Plano Nacional Pena Justa proporciona repensar o papel do Estado e promover uma justiça mais inclusiva, com adoção de políticas públicas estruturantes e de uma participação ativa dos diversos atores sociais, afastando-se da visão meramente retributiva e punitivista do sistema criminal, ignorando os condicionantes sociais que produzem o delito.

Nesse sentido, anunciando a necessidade de política criminal alternativa, Lola Anyar de Castro apresenta o cenário atual:

O século XXI, que foi oferecido cheio de progresso, solidariedade e humanismo, apresenta-se a nós na prática como um período de regressão e crise. Estamos diante do espetáculo constante de guerras, terrorismo, tribalismos e fundamentalismos, de violações em massa dos direitos humanos. Diante do comércio multimilionário e descontrolado de armas, e da guerra -que foi perdida - contra as drogas proibidas: uma derrota anunciada, aliás. E não menos importante, as exclusões de raças e países são reproduzidas como um muro protetor para o desenvolvimento econômico de unidades político-territoriais maiores, supostamente parte do processo de globalização, mas que, no entanto, possuem fronteiras culturais, fronteiriças e étnicas, que geram

localismos violadores dos direitos humanos, que vão desde a redução ou eliminação do fluxo fronteiriço, até a repressão e, em seguida, à criminalização (Aniyar de Castro, 2011, p. 575 -576).

Portanto, para o enfrentamento de demandas estruturais, é preciso planos estratégicos de política criminal, associadas a medidas alternativas de substituição da prisão, descriminalização e despenalização, “consumando-se a política de substitutivos penais da prisão em um movimento paulatino e seguro para a sociedade” (Saito, 2023, p. 180).

3.3 PROPOSTAS DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA

Os criminólogos radicais propõem o uso contínuo da crítica como instrumento para a construção de uma ampla política de descriminalização, acompanhada de experimentos com intervenções alternativas à justiça criminal tradicional, a fim de diminuir a distância até a meta final de transformação estrutural (Sánchez, 2013, p. 144).

Isso porque, em um cenário em que há um poder punitivo seletivo, com alvo na parcela vulnerável da população, e em razão do reforço dos mecanismos formais de controle em detrimento aos informais, que acabam por deslegitimar o sistema penal, não se pode imaginar, a curto e médio prazos, condições políticas e culturais para a implementação plena de um programa revolucionário.

Desse modo, partindo como referencial teórico da criminologia crítica a produção científica de Lola Anyar de Castro e de Alessandro Baratta, Luana Rodrigues Meneses de Sá e Andréa Flores (2021), apresentam a necessidade de os Direitos Humanos serem entendidos como conteúdo da criminologia no século XXI, bem assim, reconhecer tais direitos como objeto e limite ao poder punitivo estatal:

A Criminologia como Teoria Crítica do Controle Social, informal e formal, que no século XXI deve mudar a direção para a chamada Criminologia dos Direitos Humanos, além de passar por uma necessária renovação, realizar uma intersecção entre outros saberes (ampliar o estudo dos processos de criminalização fazendo a conexão com outras estruturas de poder, como o colonialismo e o racismo, o patriarcalismo, o sexismo, e especismo, entre outras), pois a referida Criminologia como Teoria Crítica do Controle Social, de base epistemológica da teoria crítica, é apta a exercer o controle dos controles (formal e informal), tendo os direitos humanos como objeto e limite da lei penal, pretendendo como objeto prioritário de defesa, proclamar o Direito Penal Mínimo como um direito humano (Sá; Flores, 2021).

Alessandro Baratta (1999), por sua vez, propõe um novo modelo integrado, contando com a interdisciplinaridade para sua construção, analisando os processos sociais e institucionais

de definição da criminalidade e a reação em face dela. Ao diferenciar política penal (limitado ao exercício do poder punitivo estatal) da política criminal (de viés mais amplo, voltada à transformação social e institucional), leciona ser essa última um caminho alternativo.

Para o criminólogo italiano (Baratta, 1999), os direitos humanos devem ser entendidos em sua dupla função: intervenção mínima penal (apenas violações dos direitos humanos fundamentais resultam na intervenção do poder punitivo estatal) e programa de política alternativa do controle social, em que: “O programa de um direito penal mínimo, do direito penal da Constituição, não é somente o programa de um direito penal mais justo e eficaz; é também um grande desafio de justiça social e de pacificação dos conflitos”.

No processo não linear de evolução da criminologia, Lola Anyar de Castro (2011) sustenta serem os Direitos Humanos guias, com os direitos de primeira dimensão (liberdade) intrinsecamente associados aos pensamentos da criminologia clássica. Já na visão positivista, com seu paradigma etiológico, há um claro afastamento dos direitos humanos, na medida em que a adoção da chamada periculosidade social apresentada pelos delinquentes acaba por revelar o caráter seletivo do sistema penal, uma vez que invariavelmente os criminosos são identificados no estrato social mais vulnerável da população.

Coube, então, segundo Lola, à criminologia radical ou da Justiça Social, pautada em sua visão crítica do controle social (Anyiar de Castro; Codino, 2017, p. 27) e nos valores da liberdade e igualdade, denunciar as desigualdades do sistema de justiça criminal, concluindo que os “Direitos Humanos são, atualmente, e por sua acolhida internacional, um guia estratégico e legitimado para a construção de uma contenção justa, dentro de uma sociedade justa para todos.”

Influenciada nos estudos de Alessandro Baratta (1984, p. 330), para quem não é possível a mera reprodução dos modelos de controle penal europeus (positivistas e autoritários) no contexto social da América Latina, com defesa dos direitos humanos e reflexões sobre a atuação dos agentes formais de controle penal, Lola Anyiar de Castro desenvolveu a chamada “Criminologia da Libertação” que, também de cunho marxista, propõe a desamarra:

[...] das estruturas exportadoras; especialmente, mas não exclusivamente, através de uma libertação da ocultação das relações de poder e do funcionamento mascarado dos interesses; libertação do discurso educativo, religioso, artístico, jurídico e criminológico, vinculados àquelas relações de poder” (Anyiar de Castro, 2005, p. 110).

Prossegue a criminóloga venezuelana, ao dizer que a Criminologia dos Direitos Humanos controla os controladores, mediante a observação das relações factuais de poder, sendo a evolução da criminologia crítica do controle social frente aos problemas do século XXI.

Carolina Costa Ferreira traz os estudos de Rosa del Olmo, em que também se destaca a influência do modelo positivista europeu no contexto do surgimento da criminologia latino-americana, destacando que embora alguns encontros internacionais de pesquisadores avançaram no sentido do desenvolvimento de alternativas aos fracassados modelos de prisão e de ideologias de tratamento, predominava, na realidade, o sistema punitivo, em razão:

[...] da crise do capitalismo e de suas necessidades de ajuste, destacando-se permanentemente ao longo da história os esforços de difusão continental, a incorporação dos conceitos e temas elaborados nos países desenvolvidos em suas diferentes instâncias históricas para enfrentar o problema do delito” (Del Olmo, 2004, p. 262).

Entende-se, portanto, a conclusão de Vera de Andrade (2012) no sentido de que as premissas interacionista, antipositivista e de influência marxista que marcaram as origens da criminologia crítica em meados dos anos 70 do século passado, já não são suficientes para compreensão das demandas sociais em matéria de justiça criminal.

Com efeito, as desigualdades estruturais oriundas do capitalismo permanecem vigentes, necessitando buscar a interação com outras áreas dos saberes e os estudos das estruturas de poder (como colonialismo, racismo, patriarcalismo, sexismo etc.), que condicionam o controle pessoal e penal.

Frente ao cenário de crise e deslegitimização do sistema penal, surgem três tendências na criminologia crítica, como tentativas de respostas aos problemas diagnosticados no tópico anterior. Ainda que distintas, essas visões compartilham um objetivo comum: a transformação da sociedade e do sistema penal, propondo tratamentos humanizados ao infrator.

Em primeiro lugar, temos o Realismo Criminológico, subdividido em esquerda e direita, surgido no fim do século passado em meios aos processos de redemocratização da América Latina e transformações sociais nos Estados Unidos e Europa que levaram ao aumento da criminalização primária, secundária e terciária²⁵.

²⁵ A criminalização primária consiste na seleção dos bens jurídicos considerados relevantes para a tutela penal. Tal seleção é feita, de forma geral, pelo Poder Legislativo; a criminalização secundária, por sua vez, consiste na seleção das pessoas que se submeterão ao sistema de justiça, na condição de investigadas/os ou rés/réus; a criminalização terciária, finalmente, consiste na execução da pena –uma dupla seleção, uma vez que a/o condenada/o já foi selecionada/o pelo sistema de justiça e, nesse momento, galga a posição de “condenada/o”, para depois figurar como “egressa/o” do sistema penitenciário. Sua condição de cidadã/cidadão nunca mais será a mesma. (Ferreira, 2016, p. 180).

O realismo de esquerda recebe esse nome por se contrapor ao idealismo – denominação atribuída aos representantes das tendências críticas tradicionais – e por se distinguir do realismo de direita²⁶, este último representando o momento histórico em que o neoconservadorismo ganha força sob o movimento conhecido como *Law and Order*, que pode ser sintetizado na adoção de políticas como: penas mais longas e severas, inclusive a pena de morte, e o endurecimento do cumprimento da pena privativa de liberdade.

Sobre esse movimento, Emiliano Borja Jiménez (2021, p. 91), ensina que:

[...] em definitivo, se quer responder a certas exigências dos cidadãos (sob o auspício exagerado dos meios de comunicação de massa) de uma luta de quartel contra a criminalidade, através de uma política de ‘lei e ordem’ que põe acento quase que exclusivamente na proteção da sociedade. Em consequência, a política penitenciária cumpre uma função de ‘incapacidade social’ do delinquente encaminhada no sentimento de que este não cause dano à sociedade durante o tempo em que se encontre internado. Cumpre uma função de pura retribuição, pois o castigo se satisfaz quase integralmente, com poucas possibilidades de diminuição. E cumpre uma função de prevenção geral, posto que se persegue com a privação de liberdade da maioria dos condenados que o resto dos cidadãos evite o desejo de perpetrar fatos delitivos por medo das consequências representadas pela situação real dos réus. Finalmente, a função de prevenção especial dirigida a que o sujeito não venha a delinquir no futuro, só se alcança por meio da intimidação que sofre o réu em um regime tão restritivo para sua liberdade e do resto de seus direitos.

Durante o período de 1950 a 1973, os Estados Unidos vivenciam um contexto de prosperidade econômica e pleno emprego no pós-guerra. A política penal tinha por objetivo a reabilitação e reinserção social. No entanto, com a crise social dos anos 1960 – marcada por movimentos sub e contraculturais – e os conflitos sindicais e instabilidades da década de 1970, os índices de criminalidade cresceram. Isso gerou forte demanda por endurecimento penal e repressão, que foi socialmente justificada pelo medo das classes médias e superiores diante da presença dos pobres em espaços públicos (Wacquant, 2001, p. 26).

Com efeito, os conceitos de subcultura e contracultura surgem dos enfrentamentos dos jovens em relação à sociedade tradicional, ou seja, contra o que se convencionou chamar de *establishment*, tão bem explorados na obra de Albert. K. Cohen, *Delinquent Boys: the culture of the gang*. A subcultura, em um primeiro plano, aceita parcialmente os valores hegemônicos, mas expressa crenças e comportamentos próprios do grupo, sendo caracterizada por formas alternativas de convivência e expressão social. Já a contracultura configura uma oposição consciente e articulada à ordem social vigente. Entre os exemplos de subculturas podem ser

²⁶ Surge nos Estados Unidos e na Inglaterra, nos anos iniciais da década de 1980. Baseado nas estatísticas, exige maior repressão contra a criminalidade de massa e contra minorias étnicas no desenvolvimento de políticas penais. É o período dos governos Reagan e Bush nos EUA e de Thatcher, seguida por John Major, na Inglaterra.

mencionados gangues juvenis, *hooligans*, *skinheads*, grupos anarcopunks e outras formações que se desenvolvem às margens do sistema, com normas próprias. Já os movimentos contraculturais, como os *hippies* e *beatniks*, representam formas mais abrangentes de resistência, com crítica explícita ao sistema político, econômico e moral da sociedade (Shecaira, 2023, p. 223-260).

Já no início da década de 90 do século passado, derivado do movimento da Lei e da Ordem, surge o “Tolerância Zero”²⁷, implantado em Nova York pelo prefeito Rudolph Giuliani. O referido movimento governamental de intolerância surgiu do estudo conhecido *como Broken Windows* (Janelas Quebradas):

Em 1982, o cientista político James Q. Wilson e o psicólogo criminologista George Kelling, ambos americanos, publicaram na revista *The Atlantic Monthly* um estudo em que, pela primeira vez, se estabelecia uma relação de causalidade entre desordem e criminalidade. Naquele estudo, cujo título era *The Police and Neighborhood Safety* (a polícia e a segurança da comunidade), os autores usaram a imagem de janelas quebradas para explicar como a desordem e a criminalidade poderiam aos poucos, infiltrar-se numa comunidade, causando a sua decadência e a consequente queda da qualidade de vida.

Kelling e Wilson sustentavam que se uma janela de uma fábrica ou de um escritório fosse quebrada e não fosse imediatamente consertada, as pessoas que por ali passassem concluiriam que ninguém se importava com isso e que, naquela localidade, não havia autoridade responsável pela manutenção da ordem. Em pouco tempo, algumas pessoas começaram a atirar pedras para quebrar as demais ainda intactas.

Logo, todas as janelas estariam quebradas. Agora, as pessoas que por ali passassem concluiriam que ninguém seria responsável por aquele prédio. E tampouco pela rua que se localizava o prédio. Iniciava-se, assim, a decadência da própria rua e daquela comunidade. A esta altura, apenas os desocupados, imprudentes, ou pessoas com tendências criminosas, sentir-se-iam à vontade para ter algum negócio ou até mesmo morar na rua cuja decadência já era evidente. O Passo seguinte seria o abandono daquela localidade pelas pessoas e bem deixando o bairro à mercê dos desordeiros. Pequenas desordens levariam a grandes desordens, mais tarde ao crime (Rubim, 2023 *apud* Júnior; Lazari, 2017. p. 4-5).

Apresentado como referência mundial no combate à criminalidade, o programa Tolerância Zero (ou de “qualidade de vida, segundo seus adeptos) da polícia de Nova Iorque teria provado sua eficiência²⁸, segundo dados estatísticos de diminuição da criminalidade

²⁷ O programa Tolerância Zero foi alicerçado no uso estatístico da delinquência e na produtividade policial, funcionando como se fosse uma empresa privada. As ações iniciais passaram a reprimir desordens sociais, mesmo aquelas que não configurassem crimes – como a atuação de lavadores de para-brisa, grafiteiros, mendigos e prostitutas. A política de guerra às drogas adotou mecanismos como o “stop and frisk”, que autorizava abordagens e revistas a suspeitos, geralmente direcionadas a jovens negros, latinos e imigrantes. (Shecaira, 2023, p. 298-301)

²⁸ Em outro artigo (*Fixing “Broken Windows”*, publicado na mesma revista *Atlantic Monthly*, 29-38, Março, 1982, p.32), George Kelling e Catherine Coles resumem em quatro os principais impactos da Teoria das janelas quebradas na redução dos crimes: 1) polícia melhor informada prenderia não só os pequenos, mas os grandes criminosos; 2) alta visibilidade das ações policiais protegeria os bons meninos (*good kids*) e inibiria os maus; 3)

apresentados pela própria polícia nova iorquina, através da adoção de medidas estratégicas como: aumento do contingente policial; modernização dos equipamentos; descentralização e autonomia aos policiais e aplicar ideais de gestão empresarial e controle de produtividade dentro da esfera policial.

Entretanto, tal eficiência é questionada por especialistas que apontam uma série de fatores conjunturais para a diminuição dos índices de violência na cidade de Nova Iorque entre os anos de 1994 a 1998 (queda do índice de criminalidade em todo os Estados Unidos sem adoção de técnicas do Tolerância Zero; queda da taxa de desemprego; relatórios falsos de policiais etc.), além dos efeitos deletérios causados pelo programa, como o aumento brutalidade policial; a escolha dos alvos pela cor da pele (*race profiling*); as revistas policiais rotineiras (*stop and frisk*) contra uma população específica (negros e imigrantes), em tudo a mascarar o caráter racista do programa em razão de suposta atuação policial para manutenção da lei e da ordem em locais mais violentos (Belli, 2004, p. 73-75)

Por isso mesmo, a tendência de aplicação das ideias da Tolerância Zero no Brasil, sobretudo pelo apoio popular como medo da violência explorada nos discursos políticos e nos veículos de comunicação, é criticada por Benoni Belli (2004, p. 85):

A política de segurança pública do Estado Penal é a Tolerância Zero. Ao reduzir a questão da segurança pública a um problema de déficit de polícia e, por consequência, de déficit de punição e de encarceramento, essa perspectiva procura dar uma solução que tende apenas a aumentar o contingente de presos, sem efeitos significativos sobre o índice de criminalidade. Esse tipo de política, como observado anteriormente, se encaixa perfeitamente no atual contexto político de desmonte do Estado de bem-estar, de modo a substituí-lo pelo Estado penal, cuja função primordial é neutralizar e tirar de circulação, sem qualquer veleidade de “reeducação” e “normalização, a população redundante e irremediavelmente excluída na sociedade de consumo e dos benefícios gerados pela *polis*.

Em relação aos demais criminologistas radicais, os neorealistas de esquerda propuseram o retorno ao estudo etiológico do delito. Argumentam que muitos criminólogos críticos se dedicam mais à teoria do Estado e à economia política do que à criminologia propriamente dita. Segundo essa perspectiva, as causas do crime precisam ser denunciadas para que se compreenda sua origem na injustiça estrutural²⁹, além de considerar uma intervenção política, ampliando os objetos de estudo da criminologia crítica.

Cidadãos retornariam aos espaços públicos; e, 4) A comunidade seria envolvida em ações integradas na solução dos problemas.

²⁹ Para Karl Marx, o crime cumpre uma função política: legitima o monopólio da violência pelo Estado e justifica o controle legal e político das massas. Os autores críticos rejeitam a ideia de que os atos são criminosos por ofenderem a moral popular. Para eles, os atos são considerados crimes porque a classe dominante assim os define.

Em linhas gerais, de base socialista, os realistas de esquerda adotam uma postura preocupada com a realidade social, defendendo a redução do controle penal, o fortalecimento de instituições comunitárias, a pauta das discriminações de gênero e de raça nos debates e, por fim, discutindo alternativas à prisão. Sustentam, ainda, a construção de uma política criminal setorial voltada à realidade local, em que muitas vezes ocorre uma disputa dentro das classes menos favorecidas, desviando o foco do verdadeiro inimigo: a sociedade capitalista.

A segunda vertente é a dos minimalistas. Pautados nos postulados do caráter fragmentário do direito penal, da sua intervenção com *ultima ratio* e da natureza acessória de sua sanção, propõem uma redução do uso do direito penal, defendendo a não intervenção em determinados casos, sobretudo onde a pena pode gerar mais prejuízos que benefícios. Para tanto, como política criminal alternativa, é preciso considerar a teoria material dos direitos humanos, o reconhecimento das reais necessidades da população e o papel do Estado como garantidor dessas demandas.

Destaca-se aqui o pensamento de Luigi Ferrajoli, com sua obra “Direito e Razão”, na qual dentro de uma concepção minimalista, o direito penal é entendido como proteção contra o arbítrio e não como instrumento de opressão estatal. Nesse sentido, o direito penal seria usado para proteger os mais fracos frente à eventual reação excessiva do ofendido mais forte, aproximando-se do ideal iluminista de um direito racional e garantidor, afastando-se da punição emocional (Shecaira, 2023, p. 310-311).

Assim, apoiadas nos estudos de Lola Anyar de Castro, Sá e Flores (2021) definiram os Direitos Humanos como objeto e limite do poder punitivo estatal, eis que:

[...] o objetivo a ser construído é um Direito Penal Mínimo (Direito Penal da Constituição ou Direito Penal Axiológico). A presente contrarreforma institucional vivenciada acarreta a inversão dos princípios postulados pelos Direitos Humanos. Dentre todos os princípios jus-humanistas, o que mais foi deixado de lado é o do Direito Penal Mínimo: o Direito Penal deixou de ser mínimo, como também deixou de ter a aparência formal do Direito Penal, em razão da sua “administrativização”. Estágio em que convém uma renovação da Criminologia Crítica para enfrentar o Estado policial-penal máximo e seu linguajar de guerra, para anunciar que o Direito Penal Mínimo deve ser considerado como um Direito Humano (Anyar de Castro; Codino, 2017, p. 468).

Apesar de não vislumbrar condições imediatas para o abolicionismo, sob a ameaça do retorno das vinganças privadas, os minimalistas creem que o uso estratégico dos meios de comunicação pode pavimentar o caminho para uma sociedade futura sem penas. No direito

Assim, os crimes das classes mais baixas são punidos, enquanto os crimes da burguesia são frequentemente ignorados, pois esta detém o controle do Estado e da aplicação da lei (Shecaira, 2023).

penal mínimo, temos grandes como grandes expoentes as contribuições doutrinárias de Luigi Ferrajoli, Alessandro Baratta e Eugenio Raúl Zaffaroni.

Segundo Baratta, é preciso uma ciência que não se atenha à mera descrição da realidade, com o necessário reconhecimento das desigualdades e da violência institucionalizada. Para o jurista italiano, aderindo à intervenção penal mínima, é viável promover a contração do sistema punitivo com:

[...] o alargamento do sistema de medidas alternativas, pela ampliação das formas de suspensão condicional e liberdade condicional, pela introdução de formas de execução da pena detentiva em regime de semiliberdade, pela experimentação corajosa e a extensão do regime das permissões, por uma reavaliação em todos os sentidos do trabalho carcerário (Baratta, 2013, p. 203).

Nesse caminho de restringir o espaço de atuação punitiva estatal, Baratta associa o Direito Penal Mínimo ao chamado Direito Penal da Constituição, sendo os pressupostos daquele: esforço social para controle dos mecanismos de criminalização, reforma do arcabouço do sistema de justiça criminal (legislação, polícia, prisão etc.) e investigar o funcionamento das políticas públicas voltadas à implementação dos direitos.

Para Luigi Ferrajoli, também filiado ao direito penal minimalista, a ausência de legitimação do sistema penal somente ocorre quando, assim como os sistemas atuais, não observarem os postulados de sua contração minimizante (*apud* Zaffaroni, 1991). Ou seja, segundo Ferrajoli, apoiado na ideia do garantismo penal, sustenta um direito penal mais restrito, introduzindo princípios³⁰ que objetivam garantir o exercício dos direitos e garantias fundamentais (Ferrajoli, 2002, p. 74).

Em diálogo crítico, Zaffaroni aponta divergências quanto aos pensamentos dos dois juristas italianos. Segundo Zaffaroni, na visão de Baratta, existiria um atraso irrecuperável da ciência jurídica em relação à ciência social, de modo que não seria possível um novo modelo integrado de ciência penal.

Continua o magistrado argentino que a única maneira encontrada por Baratta para construir um novo modelo seria “estabelecer uma relação entre ‘ciência’ e ‘técnica’, na qual ‘ciência’ seria a ‘ciência social’, e ‘técnica’, o saber do jurista, o que, posteriormente, mediante uma relação dialética, converteria o jurista num ‘cientista social’”. (Zaffaroni, 1991, p. 93).

³⁰ 1) Não há pena sem crime; 2) não há crime sem lei; 3) não há lei sem necessidade; 4) não há necessidade sem ofensa; 5) não há ofensa sem ação; 6) não há ação sem culpa; 7) não há culpa sem processo; 8) não há processo sem acusação; 9) não há acusação sem provas; 10) não há prova sem defesa. (Ferrajoli, 2002)

Zaffaroni (1991, p.93) pontua, ainda, a ausência de indicação de um modelo por Barrata, ressaltando que:

[...] permanece um terrível vazio sobre a impossibilidade de se preencher, hoje, nos atuais sistemas penais, a distância entre a ciência social e o discurso jurídico”, de modo que essa carência “resulta do fato que o discurso crítico, que se alarga no âmbito dos órgãos acadêmicos, centraliza-se a si mesmo ao impedir qualquer oportunidade de efeito prático na operatividade das agências jurídicas do sistema penal.

Nesse ponto, ousamos discordar do magistrado argentino, eis que, embora Baratta reconheça o atraso da ciência jurídica formal ao não refletir às ciências sociais em um verdadeiro processo colaborativo, efetivamente propõe uma relação dialética da mediação entre a teoria e práxis. O jurista, sociólogo e filósofo italiano sugere uma ciência que não seria neutra, mas comprometida com a transformação da realidade, sendo o interesse e a força das classes subalternas os responsáveis por seu acontecimento.

Nesse sentido, inspirado, ainda que não exclusivamente, no materialismo histórico de Karl Marx, que é um dos componentes fundamentais da filosofia marxista-leninista, que elabora a teoria geral e o método de conhecimento da sociedade humana como sistema, estuda as leis da sua evolução e a sua utilização pelos homens, Baratta lança mão de uma política criminal alternativa denominada “teoria materialista” (econômico-política) que, embora careça de desenvolvimento segundo o próprio autor italiano, apresenta-se como uma tentativa de solução das desigualdades entre classes por ele diagnosticadas, propondo:

[...] um processo de elaboração teórica voltado para construção de uma teoria materialista do desvio, dos comportamentos socialmente negativos e da criminalização. Ela representa, segundo pensamos, o momento emergente e mais suscetível de desenvolvimento no âmbito do movimento geral da criminologia crítica, que representa, hoje, a alternativa teórico-ideológica à criminologia liberal (Baratta, 1999, p. 158).

Prossegue o jurista italiano ao asseverar que, para uma ciência mergulhar nas contradições apresentadas pela realidade social e preencher as necessidades dos indivíduos e da comunidade menos favorecida, é preciso que se supere a mera descrição dos fatos (visão sociológica) para uma lógica objetiva da desigualdade, que, segundo Alessandro Baratta (1999, p. 199), “reside na estrutura das relações sociais de produção, na sociedade tardo-capitalista, para apreender a lei invisível, mas efetiva, à qual estas relações obedecem: a lei do valor.”

Nesse contexto, Baratta (1999, p. 200) indica quatro estratégias para uma política criminal das classes subalternas que podem se assim sintetizadas:

- 1) Exame do problema do desvio e da criminalidade inserido na estrutura geral da sociedade capitalista, interpretando, separadamente, o comportamento socialmente negativo das classes subalternas (fruto das dinâmicas das relações de produção e distribuição) e das classes dominantes (originados da acumulação e circulação do capital), além da distinção programática entre política penal (exercício da função punitiva estatal) e política criminal (medidas de transformação social e institucional);
- 2) Ampliar e reforçar a proteção penal em áreas que as comunidades e indivíduos desfavorecidos mais necessitam (saúde, educação, segurança, trabalho etc.), como resultado da reação institucional do Estado frente aos grandes desvios econômicos, públicos ou privados. Prega também, uso alternativo do direito penal, com estratégias de despenalização substituídas por sanções cíveis ou administrativas menos estigmatizantes, processos de socialização do desvio e privatização dos conflitos;
- 3) Análise da função da prisão, reconhecendo o real fracasso do seu objetivo de controle da criminalidade e de reinserção social, com o objetivo racial de abolição do cárcere, ainda que através de etapas de aproximação de seu atingimento, com o alargamento das medidas alternativas; e
- 4) Reverter as relações de hegemonia cultural com a preocupação na formação dos processos ideológicos e psicológicos que se desenvolvem na opinião pública (senso comum) para produzir a imagem do criminoso que, através dos efeitos da mídia de massa, do alarme social gerado e da manipulação das forças políticas interessadas na manutenção da “lei e da ordem”, unifica o pensamento contra o inimigo comum.

Por fim, mais uma vez demonstrando ser influenciado pelo ideias marxistas, Baratta (1999, p. 208) conclui sua obra:

Em uma famosa passagem da Crítica do programa de Gotha, Marx expressou a definitiva superação do direito desigual, em uma sociedade de iguais, em uma fórmula que queremos relembrar aqui: ‘de cada um segundo as suas capacidades, a cada um segundo as suas necessidades’. Nesta fórmula, se contém, também, a ideia-guia para a crítica do direito penal e para uma política criminal alternativa.

Portanto, ainda que se possa criticar a visão de Baratta, por questões práticas ou ideológicas, definitivamente, não concordamos com a posição de “terrível vazio” veiculada por Zaffaroni em sua crítica ao pensamento de Baratta.

Quanto ao pensamento de Ferrajoli, Zaffaroni sustenta ser possível criar um modelo integrado de “saber penal”, admitindo, ao contrário do jurista italiano, a alternativa abolicionista do sistema penal, apresentando-se o direito penal mínimo como um momento do caminho abolicionista e que:

[...] não pretende renunciar à solução dos conflitos que devem ser resolvidos: apenas, quase todos os seus autores parecem propor uma reconstrução de vínculos solidários de simpatias horizontais ou comunitários, que permitam a solução desses conflitos sem a necessidade de apelar para o modelo punitivo formalizado abstratamente (Zaffaroni; 1991, p. 104).

Assim, Zaffaroni apresenta uma proposta de reinterpretação do direito penal, denominado realismo jurídico-penal marginal, a partir do ângulo latino-americano, onde

marginal significa o alcance real daqueles indivíduos à margem da proteção do Estado. Para tanto, utiliza o direito humanitário como ponto central de um modelo integrado de direito penal e criminologia na tentativa de descrever a realidade do exercício do poder dos sistemas penais e, a partir dela, reconstruir a dogmática penal para instrumentalizar a decisão política, com a demonstração de objetivos estratégicos, e alcançar, um dia, a supressão dos sistemas penais por outras formas efetivas de solução de conflitos. Nas palavras do jurista argentino:

[...] o nosso realismo marginal pretende contemplar uma aproximação com a realidade objetiva do sistema penal que, através das estruturas lógico-reais, possa também, servir de base para um novo discurso jurídico-penal que paute as decisões das agências judiciais como parte de uma tática orientada para a mesma estratégia delimitadora do saber criminológico (Zaffaroni, 1991, p. 172).

Apresentando o pensamento de Zaffaroni sobre as transformações da Criminologia, percebe-se que o professor argentino pensou em “táticas e estratégias” de contenção do poder punitivo do Estado na América latina, cuja ideia foi resumida por Carolina de Costa Ferreira (2016, p. 178):

[...] propondo, em primeiro lugar, a inserção de discursos não violentos em instâncias informais de controle, especialmente nas universidades; também é importante, para o autor, “a neutralização do aparelho de propaganda violenta do sistema penal”, ou seja, a contenção da mídia na propagação da cultura punitiva (Zaffaroni, 2001a, p. 175 e 177). Uma terceira estratégia seria o emprego da “intervenção mínima como tática”, utilizando-se sempre das medidas menos punitivas para reformas penais. É importante dizer que, até hoje, Eugenio Raúl Zaffaroni continua sendo um dos grandes intelectuais das ciências criminais na América Latina.

A terceira corrente alternativa ao sistema de justiça criminal é o abolicionismo³¹, também conhecida como deslegitimadora. Para essa linha, o direito penal legitima desigualdades e injustiças, funcionando como instrumento seletivo e elitista. Por isso, propõe-se desmistificar o papel das instituições penais – como a magistratura, o Ministério Público e a polícia, posicionando-se de maneira antagônica à centralidade da lei penal em relação ao controle social.

Nessa linha de raciocínio, os abolicionistas afirmam que o crime é uma construção social em que os fatos considerados como crimes resultam de uma decisão humana e, portanto,

³¹ Três são os matizes ideológicos do abolicionismo: o anarquista, o marxista e o liberal-cristão. Na visão anarquista, o Estado é o responsável pela perda da liberdade e da autonomia do indivíduo, defendendo uma sociedade mais fraterna e solidária, capaz de romper com as estruturas que legitimam o sistema punitivo. Na visão marxista, o sistema penal é um instrumento repressivo e de ocultação dos conflitos sociais, sendo a sua superação natural rumo ao socialismo. Já a matriz liberal-cristã aposta na criação de um sistema eunômico (governado pela boa ordem) em que os indivíduos seriam responsáveis por gerir seus próprios conflitos de forma autônoma e pacífica (Shecaira, 2023, p. 313-314).

modificável. É a lei que cria o criminoso, e não a ação em si, uma vez que a criminalização é uma escolha política e cultural. Entre os principais argumentos pela abolição do sistema penal, destacam-se (Shecaira, 2023, p. 315-318):

- a) Já vivemos uma sociedade sem efetiva aplicação do direito penal, como demonstrado pela alta cifra negra, com a criminalidade não registrada;
- b) O sistema é anônimo, ou seja, suas normas não cumprem as funções para as quais foram criadas;
- c) A pena não exerce a função de prevenção geral que lhe é atribuída; e,
- d) O sistema punitivo é seletivo e estigmatizante, reforça desigualdades e tem como clientela habitual os grupos socialmente discriminados.

Entretanto, a Criminologia contemporânea exige a superação das abordagens reducionistas do Direito Penal tradicional, eis que a compreensão crítica do crime, do criminoso e da vítima requer uma articulação entre conhecimento empírico, justiça social e respeito aos direitos humanos. Assim, após apresentar as correntes da criminologia crítica, Carolina Costa Ferreira bem conclui que a criminologia radical enfrenta um período de crise³², uma vez que ficou presa aos seus aspectos teóricos:

A Criminologia Crítica anda em círculos: ficou “presa” ao debate sobre a seletividade do sistema de justiça criminal e ao método empírico associado às Ciências Sociais (na realidade, a novidade seria apenas para o Direito, no campo metodológico) e suas propostas formuladas foram desconstituídas e “abafadas” por políticas públicas punitivas, de lei e ordem e expansão do sistema penal.

[...]

A Criminologia Crítica, ainda que em fase de resistência ou de posicionamento em “trincheiras” contra o aumento desenfreado do controle penal, é importante instrumento de questionamento da desigualdade e inoperância do sistema penal, da estrutura de classes, e de desenvolvimento de propostas. É tempo de superar os questionamentos teóricos e partir a campo, com instrumentos metodológicos adequados, para ocupar espaços nos debates políticos e sociais ligados às questões criminais (Ferreira, 2016).

³² A Criminologia Crítica passa por crises a partir dos anos 1980 por se restringir ao diagnóstico da seleção do sistema penal, da falta de proporcionalidade entre penas, da discricionariedade da atuação dos componentes das instâncias formais de controle. Além disso, seus marcos teóricos se dividem em pequenas correntes, quase ilhas; grupos representantes de movimentos sociais invisibilizados até então (ambientalistas, feministas, pacifistas) começam a defender a criminalização de determinadas condutas, ainda que de forma simbólica (Larrauri, 1992).

4 PROCESSO ESTRUTURAL COMO NOVA TENTATIVA DE SOLUCIONAR A SELETIVIDADE DIAGNOSTICADA PELA CRIMINOLOGIA CRÍTICA: O PROBLEMA DA SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A ADPF 347

Partindo do aprisionamento teórico acerca das desigualdades apontadas pela criminologia crítica, que erraram ao utilizar apenas a denúncia e o diagnóstico, e “partindo a campo”, nos termos apontados por Carolina Ferreira Costa (2016) na conclusão do tópico anterior, é preciso abordar um tema que assola o sistema de justiça criminal brasileiro: a prisão como primeiro recurso de combate à criminalidade e a consequente superlotação do sistema prisional.

Lançando mão da ideia central da obra de Zaffaroni (1984) de que o Sistema Penal é “a parte do controle social que resulta institucionalizado em forma punitiva e com discurso punitivo”, Duarte e Zackseski afirmam que:

[...] quanto maior o grau de estranhamento diante do problema e dos envolvidos, maior é o desejo de punição. De igual modo, quanto mais excludente é um sistema de relações humanas maior será a incidência da resposta punitiva. Portanto, quanto mais marginalizadora for uma sociedade, ou seja, distanciada da premissa da convivência, marcada por relações de desrespeito e calcadas no lucro, maiores serão as chances de desenvolvimento de respostas punitivas (Duarte e Zackseski, 2012, p.165).

Nesse sentido, segundo Baratta (1999, p. 167), acerca da função realizada pelo cárcere, esclarece que esse não apenas é produto da desigualdade, mas também produz o próprio encarcerado, como reprodução da realidade social e da marginalização seletiva:

O cárcere representa, em suma, a ponta do *iceberg* que é o sistema penal burguês, o momento culminante de um processo de seleção que começa ainda antes da intervenção do sistema penal, com a discriminação social e escolar, com a intervenção dos institutos de controle do desvio de menores, da assistência social etc. O cárcere representa, geralmente, a consolidação definitiva de uma carreira criminosa.

Foucault (1975) analisa a pena de prisão como técnica de dominação dos corpos. A arquitetura prisional, os regulamentos e os métodos de disciplina induzem um estado permanente de vigilância e subordinação, despersonalizando o indivíduo:

A punição é uma técnica de coerção dos indivíduos; ela utiliza processos de treinamento do corpo - não sinais - com os traços que deixa, sob a forma de hábitos, no comportamento; ela supõe a implantação de um poder específico de gestão da pena. O soberano e sua força, o corpo social, o aparelho administrativo. A marca, o sinal, o traço. A cerimônia, a representação, o exercício. O inimigo vencido, o sujeito de direito em vias de requalificação, o indivíduo submetido a uma coerção imediata (Foucault, 1975, p. 116).

Erving Goffman (1961, p. 16-18), em sua clássica obra “Manicômios, Prisões e Conventos”, introduz o conceito de “instituição total”. Segundo Goffman, as principais características dessas instituições são: a) todas as esferas da vida do indivíduo são realizadas no mesmo local, sob uma autoridade única, com regras rígidas e rotinas padronizadas; b) separação física e simbólica em relação ao mundo exterior (muros, grades, arame farpado); c) padronização da rotina e das atividades diárias, sempre coletivas; d) imposição de regras simbólicas de obediência e submissão; e, e) substituição da identidade pessoal por uma identidade institucional (Goffman, 1961, p. 16-18).

A longa permanência nessas instituições gera um processo de desculturamento: a pessoa passa por humilhações e rebaixamentos simbólicos, perdendo sua individualidade, sendo forçado a adotar comportamentos de submissão. Atribui-se a ela um novo nome, um uniforme e ela é constantemente submetida a rituais de passagem que a desumanizam.

Essas instituições, segundo Goffman, geram profanações do eu, com a destruição sistemática da identidade individual. O interno vive um cotidiano de medo, violência e humilhação, em que mesmo os gestos cotidianos — como abaixar a cabeça ou chamar os guardas de “senhor” — fazem parte da estratégia disciplinadora. Soma-se a isso, a crítica de Felipe Martínez (2004, p. 200-205) à pena privativa de liberdade, segundo a qual baseia em uma releitura contemporânea do conceito goffmaniano de instituição total, resgatando a ideia de aniquilação subjetiva e perda da autonomia identitária como traço estruturante do encarceramento.

Nesse contexto, a ressocialização é apresentada como uma ficção institucionalizada³³. Ao deixar a prisão, temporária ou definitivamente, o indivíduo carrega consigo a marca do cárcere. Como destaca Martínez, os mecanismos seletivos penais continuam a operar socialmente, fazendo com que o ex-presidiário seja percebido como um ser inferior, indigno de

³³ Os diretores e funcionários da prisão operam como se desempenhasse um papel de “colaboradores da recuperação” dos internos, mas, na realidade, gerenciam uma relação marcada por uma obediência fingida, estimulada por prêmios disciplinares e castigos normativos. Os presos, conscientes da lógica da recompensa, simulam comportamentos compatíveis com as expectativas institucionais para obter benefícios, como progressão de regime ou visitas.

confiança, e frequentemente excluído do mercado de trabalho, da vida comunitária e das relações afetivas. A pena, longe de cessar com o fim do cumprimento da sentença, perpetua-se por meio do estigma.

Manoel Pedro Pimentel, em sua análise sobre a vivência prisional, reforça a crítica à ideia de ressocialização. Para o autor, o que se observa nas prisões não é um processo de preparação para a vida em liberdade, mas sim de adaptação ao ambiente prisional — o que ele chama de *prisonização*. Acerca do preso, afirma Pimentel:

Seu aprendizado (do condenado), nesse mundo novo e peculiar, é estimulado pela necessidade de se manter vivo e, se possível, ser aceito no grupo. Portanto, longe de estar sendo ressocializado para a vida livre, está, na verdade, sendo socializado para viver na prisão. É claro que o preso aprende rapidamente as regras disciplinares na prisão, pois está interessado em não sofrer punições. Assim, um observador desprevenido pode supor que um preso de bom comportamento é um homem regenerado quando o que se dá é algo inteiramente diverso: trata-se, apenas, de um homem *prisonizado* (Pimentel, 1983, p. 158).

De outro lado, a teoria da prevenção especial positiva, que fundamenta juridicamente a pena de prisão com base na expectativa de reintegração social do condenado, mostra-se, diante de tais análises, inviável no plano empírico. Para que se pudesse sequer cogitar a ressocialização por meio do encarceramento, seria necessário que o Estado oferecesse condições materiais e simbólicas mínimas de dignidade.

Entretanto, como mostram os estudos de Goffman, Martínez e Pimentel, o que se verifica nas instituições prisionais é um sistema voltado à dominação, humilhação e vigilância permanente, que aprofunda o processo de exclusão e dificulta o retorno à vida em liberdade. A ressocialização, nesse modelo, não passa de um mito legitimador da pena — uma narrativa que sustenta o funcionamento do sistema penal mesmo diante de sua ineficácia social (Shecaira, 2023, p. 272-277).

A prisão, nesse contexto, é compreendida não como um instrumento de reabilitação ou reforma do indivíduo, mas como um mecanismo de incapacitação e punição destinado a atender à demanda social por segurança. Em vez de promover a recuperação do condenado, o sistema prisional contemporâneo cumpre uma função simbólica e política, voltada à contenção e ao controle social.

Assim, inspirado na obra de David Garland³⁴, Belli (2004, p.80) asseverou que a criminologia tradicional defendia a ampliação das políticas de assistência social, a nova

³⁴ David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, University of Chicago Press, 2001, p. 102.

criminologia enfatiza o fortalecimento dos mecanismos de vigilância, disciplina e controle. Tal orientação reflete uma reação política às transformações estruturais ocorridas na economia e na cultura da modernidade tardia, marcando um movimento de resistência às concepções reabilitadoras predominantes no período do Estado de bem-estar social.

Ao abandonar-se a crença na possibilidade de reabilitação e ao negligenciar as causas sociais que originam o fenômeno criminal, o Estado passa a direcionar seus esforços para a vigilância e a repressão. Partindo da premissa de que os criminosos seriam, em sua maioria, irrecuperáveis, legitima-se o prolongamento das penas e o confinamento sem maiores dilemas de consciência, na medida que os desviantes são moralmente distintos e, como ameaças, devem ser exemplarmente neutralizados:

O que sugere a acentuada aceleração da punição através do encarceramento [...] é que há novos e amplos setores da população visados por uma razão ou outra como uma ameaça à ordem social e que sua expulsão forçada do intercâmbio social através da prisão é vista como um método eficiente de neutralizar a ameaça ou acalmar a ansiedade pública provocada por essa ameaça (Bauman, 1999, p.123)

Zaffaroni, por sua vez, destaca a chamada “teoria da rotulação”, com efeito de gerar o processo de produção e reprodução da “delinquência”. A função deslegitimadora mais importante e irreversível do discurso jurídico-penal é realizada pelo interacionismo simbólico, cuja tese central define-se em razão de que nos tornamos aquilo que os outros veem em nós, de maneira que a prisão cumpre, portanto, uma função reprodutora: “a pessoa rotulada como delinquente assume, finalmente o papel que lhe é consignado” (Zaffaroni, 2017 *apud* Saito, 2023, p. 151).

Um dos principais desdobramentos da teoria da rotulação social é a constatação de que as agências designadas para inibir as condutas desviantes muitas vezes contribuem para sua manutenção e reprodução. Como afirmam os teóricos do *Labelling Approach*, a rotulação atua como ponto de entrada para uma dinâmica em espiral de exclusão, reforço identitário e reincidência.

A esse fenômeno progressivo de adesão ao papel desviante, dá-se o nome de *Role Engulfment*. Trata-se de um mergulho interativo do indivíduo em sua identidade rotulada. Esse processo envolve dois elementos essenciais: como os outros definem o agente e como o agente passa a se definir a partir dessa leitura externa. Quanto mais intensa a estigmatização social, maior a internalização do papel atribuído (Shecaira, 2023, p. 268).

Desse modo, a pena, especialmente a pena privativa de liberdade, opera como fator de desigualdade ao desestabilizar laços afetivos e sociais. O estigma decorrente da criminalização

primária (atribuição do rótulo) frequentemente leva à criminalização secundária (reincidência), pois restringe o acesso ao mercado de trabalho, à educação e à convivência comunitária.

Assim, a repressão punitiva e o sistema prisional não funcionam apenas como mecanismos de contenção do delito, mas como espaços de reforço da identidade criminal, agrupando sujeitos rotulados em ambientes segregados, onde habilidades delinquentes são compartilhadas e aperfeiçoadas. O cárcere, nesse contexto, torna-se espaço de socialização perversa, onde se constrói a carreira delinquente.

Nesse sentido, a pena não apenas pune, mas produz o criminoso. A lógica punitiva se revela estigmatizante, conforme demonstram os efeitos em espiral descritos: a criminalização primária gera rotulação, que por sua vez gera criminalização secundária e reincidência. Segundo Christie:

[...] um inimigo doce e pacífico não é um bom inimigo. Mau e perigoso é que deve ser, e forte. Forte o suficiente para render honras e deferências ao herói que retorna da guerra. Mas não tão forte que impeça o herói de retornar. O retrato do inimigo é um elemento na preparação para a guerra. Conceitos de grande utilidade nesse setor são ‘máfia’, e ‘crime organizado’. Sua extraordinária vagueza os torna úteis como slogans para representar todo tipo de força do mal (Christie, 2011, p. 69).

Segundo Thomas Mathiesen, sociólogo norueguês que, juntamente com Nils Christie e Louk Hulsman, formam os maiores nomes do abolicionismo carcerário, discorre em sua obra traduzida para o italiano “*Perché il carcere*”, cinco funções podem ser atribuídas à prisão – nenhuma delas corresponde àquelas tradicionalmente apontadas pelos penalistas: a) Função depurativa: eliminar elementos considerados improdutivos pela sociedade pós-industrial; b) Função de redução da impotência: isolar os indivíduos indesejados para que não sejam mais ouvidos ou vistos; c) Função diversiva: a pena recai sobre crimes contra o patrimônio, muitas vezes irrelevantes para a coletividade; d) Função simbólica: inicia-se o processo de estigmatização do condenado e; e) Função de demonstração de ação: é a sanção de maior impacto e visibilidade (Mathiesen *apud* Shecaira, 2023, p. 320-321).

Portanto, o sistema penal é descrito como uma máquina de produzir dor inutilmente (Shecaira, 2023, p. 318). A prisão, em especial, é considerada ilegítima, já que suas finalidades declaradas não são cumpridas. Michel Foucault, em sua obra “Vigiar e Punir” (1975), aprofunda a crítica ao sistema prisional como espaço de controle disciplinar, ao demonstrar como a prisão opera por meio de uma vigilância contínua e interiorizada de modo a internalizá-la no sujeito vigiado. Segundo o autor (Foucault, 1975, p. 177-178):

Induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder; fazer com que a vigilância seja permanente em seus efeitos, mesmo que descontinua em sua ação; que a perfeição do poder tenda a tornar inútil a atualidade do seu exercício; que esse aparelho arquitetural seja uma máquina de criar e sustentar uma relação de poder independente daquele que o exerce; enfim, que os detentos se encontrem presos numa situação de poder de que eles mesmos são portadores.

Diante de todo esse processo, a prisão assume o papel de máquina de criminalização permanente. Ao invés de reintegrar, reforça o afastamento social. O indivíduo rotulado encontra-se preso a um papel do qual não consegue escapar — um papel que, quanto mais ele tenta abandonar, mais se solidifica em sua trajetória³⁵.

Do mesmo modo, forçoso reconhecer que não é apenas a proteção de bens jurídicos específicos, interesses e privilégios de uma classe econômica dominante que racionaliza a existência real do cárcere, mas no plano mais baixo da escalada social, o encarceramento “serve para neutralizar e estocar fisicamente as frações excedentes da classe operária, notadamente os membros despossuídos dos grupos estigmatizados que insistem em manter ‘em rebelião aberta contra seu ambiente social’” (Wacquant, 2015, p.16).

Nessa linha, segundo Saito (2023, p. 130):

Muito embora os discursos jurídico-penais que buscam justificar a existência do cárcere tenham como fundamento de legitimidade a premissa de que a norma incriminadora é geral e abstrata, pautada na igualdade de todos os seus destinatários perante a lei, essa narrativa não se confirma quando confrontada com os processos de criminalização e aprisionamento, pela incidência específica do poder punitivo sobre determinada classe social. Isso ocorre porque o sistema penal – que se sustenta sobre a pena de prisão – reflete a desigualdade de seu sistema econômico para o qual foi criado e o qual busca constantemente garantir a manutenção.

Essa espiral de exclusão — da rotulação à reincidência — demonstra o fracasso das políticas penais baseadas na prisão como principal medida de combate à criminalidade e reforça a necessidade de um novo paradigma comprometido com a compreensão dos processos sociais de produção da criminalidade e com a superação dos mecanismos de controle seletivo, através da ampla discussão pelos atores políticos e sociais dos casos complexos.

³⁵ O modelo da rotulação social propõe uma cadeia sequencial que comprehende: a) Delinquência primária; b) Resposta social ritualizada (estigmatização e processos degradantes); c) Aumento da distância social e redução de oportunidades; d) Formação de subcultura delinquente como reflexo da autoimagem deteriorada; e e) Carreira criminal e desviação secundária. Eliminar a desviação primária exigiria a erradicação de todas as causas sociais, econômicas e subjetivas do crime, o que, na prática, se mostra inviável. Contudo, é possível intervir nos elos subsequentes da cadeia de rotulação para evitar a delinquência secundária, tais como: a) Evitar cerimônias degradantes nos processos judiciais; b) Reduzir o distanciamento social por meio da reinserção econômica e educacional; e c) Impedir a formação de subculturas delinqüentes com terapias sociais emancipadoras e políticas públicas inclusivas.

Ao lado das tradicionais formas de solução de conflitos, como a imposição judicial (adjudicação) ou mesmo o ajuste consensual entre as partes em litígio, o processo estrutural, como abordado no primeiro tópico deste estudo, apresenta-se como hipótese factível, inovadora e mais adequada ao enfrentamento dos problemas estruturais identificados na sociedade brasileira, utilizando-se da construção compartilhada para superar o problema diagnosticado:

Nesse caso, o Judiciário abre mão, em parte, de seu poder de decidir, em favor de um equilíbrio entre as funções do Estado (no campo público, particularmente das políticas públicas) ou em favor de autocontenção no regramento da liberdade privada (no âmbito das relações privadas). O Judiciário vai até um limite, reconhecendo a insuficiência, a inadequação ou a ilegalidade de uma dada situação, mas deixa a outro(s) agente(s) a determinação das providências necessárias – sempre sob sua supervisão, é claro – para a correção do problema (Arenhart, 2021, p. 217).

Nos processos estruturais, como litígios que não se esgotam no “controle tradicional de constitucionalidade”, pois seu alvo são falhas crônicas e persistentes de políticas públicas com violação massiva de direitos fundamentais, três traços são recorrentes:

- a) Caráter dialógico e cooperativo: o processo requer a colaboração de múltiplos atores, com efetiva participação social da sociedade e das instituições;
- b) Condução bifásica e incremental: inaugura-se uma fase 1, com o reconhecimento do problema e definição de finalidades para, na fase 2, detalhar as medidas a serem implementadas, a homologação do plano de ação e o posterior monitoramento.
- c) Experimentação e aprendizado: durante a implementação e o monitoramento da execução das medidas, ajustes podem ser necessários, o que denota o caráter necessariamente flexível do plano de ação.

No campo prático criminal, temos o grande exemplo do julgamento da ADPF n. 347, ocorrido em 04/10/2023, que, inspirado na Corte Constitucional Colombiana e na falha estrutural evidenciada na política educacional naquele país (Campos, 2015), fez que o STF reconhecesse a violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro.

Ao apontar o tratamento desumano a que os presos estão submetidos no cárcere brasileiro, o STF impôs prazo de seis meses para que o governo federal elaborasse um plano de intervenção para resolver a situação, com diretrizes para reduzir a superlotação dos presídios, o número de presos provisórios e a permanência em regime mais severo ou por tempo superior ao da pena (Brasil, STF, 2013).

Assim, entre os desdobramentos da decisão paradigmática tomada pelo STF nos autos da ADPF 347, destacam-se o descongestionamento do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional, com determinação que a União o aplicasse de acordo com sua finalidade; a realização

de audiências de custódias para os presos provisórios, sendo obrigatória a presença perante o magistrado em até 24 horas após a prisão.

Nesse sentido, destaca-se o programa social elaborado entre os Poderes da República denominado “Pena Justa”, explorado no tópico seguinte, cujo plano de ação foi homologado, com ressalvas³⁶, pela Suprema Corte, em sessão virtual extraordinária em 18/12/2024, mediante ajustes necessários no plano de ação de acordo com os resultados e os riscos das medidas já implementadas.

Pela sua importância paradigmática, bem assim a clareza de suas informações, vale transcrever a ementa do julgado m referência:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PLANO NACIONAL PARA SUPERAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL. HOMOLOGAÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Homologação de plano em processo estrutural no âmbito de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No julgamento de mérito da ação, o STF reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro e determinou que a União, em cooperação com o DMF/CNJ, apresentasse plano nacional para a superação da crise, para fins de homologação por este Tribunal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o plano Pena Justa atende as exigências, diretrizes e finalidades fixadas no julgamento do mérito da ADPF e deve ser homologado.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Critérios para avaliação de planos de ação em processos estruturais. No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria), o Tribunal decidiu que, ao intervir em políticas públicas, o Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema identificado. Em lugar disso, deve estabelecer finalidades e metas para que o Executivo, no exercício de suas atribuições próprias, apresente plano de ação.

4. Da mesma forma, a análise do plano de ação pelo Judiciário não deve adentrar as minúcias da política desenvolvida pelos gestores públicos. A avaliação judicial do plano apresentado em processo estrutural deve considerar a sua razoabilidade, que estará caracterizada se o plano contiver: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v) matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade.

5. Avaliação do plano Pena Justa. O plano contém fundamentação técnica, matriz de responsabilidade, mecanismos de monitoramento, cronogramas, metas e indicadores de avaliação, além dos outros elementos enunciados acima. Seu conteúdo está estruturado em quatro eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiente, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional.

6. As ações e metas previstas em cada um dos eixos atendem aos elementos exigidos no julgamento de mérito, a saber: “(i) controle da superlotação dos presídios, melhoria

³⁶ O STF homologou com ressalvas, excluindo ou ajustando medidas como:a) Instalação obrigatória de câmeras corporais em policiais penais; b) Compensação penal por cumprimento de pena em condições degradantes; c) Remição ficta por ausência de oferta de estudo e trabalho (não homologada).

da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime”. Além disso, o documento cumpre os requisitos exigidos pelo critério de razoabilidade. Para todas as suas medidas, são indicados objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027. Por essas razões, o plano deve ser homologado.

7. Embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes de sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. Considerando as preocupações externadas pelo colegiado relativamente a determinadas medidas, o plano deve ser homologado com as ressalvas e acréscimos constantes do voto.

8. Diretrizes para a elaboração dos planos estaduais. A partir da homologação do plano nacional, tem início prazo de seis meses para que Estados e Distrito Federal apresentem seus planos para superar o estado de coisas constitucional em até três anos. É necessário que os planos estaduais e distrital reflitam os quatro eixos do plano Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal, levando em consideração as especificidades regionais.

9. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Além disso, o DMF/CNJ enviará ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital.

IV. DISPOSITIVO

10. Homologação do plano Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, e determinação para que Estados e Distrito Federal elaborem seus planos de ação, a serem apresentados ao STF em até 6 (seis) meses.

Dispositivos relevantes citados: Código de Processo Civil; art. 139, IV.

Jurisprudência relevante citada: RE 684.612 (2023), Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

Como se pode notar do provimento judicial tomado nos autos da ADPF n. 347, temos que as medidas de um processo estrutural são implementadas a partir de um plano de ação estratégico elaborado e, de acordo com a execução das medidas e dos resultados obtidos, as diretrizes inicialmente estabelecidas podem ser ajustadas ou mesmo corrigidas, demonstrando que o processo decisório nos litígios estruturais é flexível e se protela no tempo, em um verdadeiro grau de provimentos em cascata. Nesse ponto, esclarece Sérgio Arenhart:

Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase ‘principiológica’, no sentido de que terá como principal função estabelecer a ‘primeira impressão’ sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. (Arenhart, 2025)

No processo estrutural, para além da fundamentação das suas razões de decidir, “diante de sua complexidade, multipolaridade, com impactos prospectivos na organização do ente, o

magistrado deve buscar algo possível, útil e desejável” (Junior, 2018, p. 131), com visão conciliadora, dialogal e estratégica.

Isso porque, em atenção ao disposto no artigo 20³⁷ da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), o exame das consequências práticas de uma decisão judicial faz parte do ofício do magistrado, principalmente se tomada em um modelo processual que se propõe a solucionar problemas estruturais, ainda que a medida seja tomada com certo grau de imprevisibilidade inerente às decisões estruturantes de efeitos prospectivos. Ou seja:

Assim, o máximo que se pode exigir do juiz – ou daquele que ofereça a “solução estrutural” – é uma análise calcada em indícios que sejam fortes o suficiente para fazer concluir como razoável a suposição contida no julgamento ou a solução especificamente determinada (na fase da decisão ou, até mesmo, no momento de sua efetivação (Arenhart, 2021, p. 164).

Portanto, pensamos que justificar a escolha a partir da consequência, mesmo que em um estudo de probabilidade (prognose), parece ser o caminho mais adequado e prudente em um modelo ainda carente de maturação e que se mostra viável na medida de sua implementação paulatina, com os ajustes ao plano de ação a partir de experimentações, evidências e análises dos resultados obtidos. Na visão de Richard Posner (2010, p. 39), significa “julgar pelo critério do que funciona [...]”, julgar questões com base em suas consequências concretas para a felicidade e prosperidade da pessoa”.

Assim, ponderando a viabilidade e consequência de uma decisão estruturante em relação ao cárcere e a teoria abolicionista da criminologia crítica, conclui Saito (2023, p. 197):

[...] ainda que, neste momento, o abolicionismo das prisões não tenha viabilidade fática, não restam dúvidas de que devem ser adotadas políticas criminais minimalistas e não meramente repressivas (punitivistas), as quais, com base nas contradições decorrentes das relações político-econômicas estruturais, adotem políticas preventivas para a redução da desigualdade social e para promover saúde e educação.

Isso porque, na brilhante definição de Baratta (1999, p. 207): “substituir o direito penal por qualquer coisa melhor somente poderá acontecer quando substituirmos a nossa sociedade por uma sociedade melhor”.

De todo modo, ainda que não exista um regramento específico e que sua aplicação está se moldando na prática, o processo estrutural tem sido viável no sistema jurídico brasileiro, com aproximação do direito com a realidade social e o mundo dos fatos, tão requerida nos estudos

³⁷ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

da criminologia crítica, visando a tutela do interesse público e proteção dos mais fracos através de formas mais justas e eficazes (instrumentais) em substituição às proteções simbólicas atualmente oferecidas (Baratta, 1994, p. 495-522).

Esse caminho, que ainda é pavimentado, requer o aprofundamento das realidades institucionais e da violência estrutural existentes na justiça criminal com o fito de atender as reais necessidades sociais e tornar o sistema penal um verdadeiro protetor (e não violador) dos direitos humanos (Baratta, 1993, p. 44-61).

A ADPF 347 e a homologação do plano nacional Pena Justa exemplificam um modelo institucional de transformação incremental que preserva a separação de poderes, reduz a assimetria de informação e introduz padrões verificáveis de implementação. O sucesso desse paradigma dependerá da qualidade dos planos estaduais, da integração de dados, da transparência dos relatórios semestrais e da capacidade de ajuste responsável ao longo da execução. Trata-se, em suma, de uma inovação institucional que aproxima jurisdição constitucional e políticas públicas sem confundi-las, e que oferece caminhos concretos para reduzir o déficit de efetividade da Constituição de 1988 em contextos de violações estruturais.

Assim, como produto desta interação entre o processo estrutural e a criminologia crítica, na tentativa de solucionar as desigualdades identificadas no sistema de justiça criminal e, ainda, como resposta à crise de concretização dos direitos fundamentais, apresenta-se o Plano Nacional Pena Justa que, em seus contornos práticos e teóricos, objetiva executar uma solução conjunta (Executivo, Judiciário, Sociedade), com programas de ação frente ao caos e a complexidade do tema (sistema prisional).

5 PENA JUSTA - PLANO NACIONAL PARA O ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS

O Plano Nacional Pena Justa é uma iniciativa interinstitucional concebida a partir da decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)” no sistema prisional brasileiro.

O termo ECI, de inspiração na Corte Constitucional da Colômbia, pode ser caracterizado como a: “situação de violação generalizada de direitos fundamentais, inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação e necessidade de atuação, visando superar as transgressões, de uma pluralidade de órgãos”³⁸.

No Brasil, particularmente no que se refere ao sistema prisional, é possível perceber um quadro similar, com recorrentes rebeliões, mortes, denúncias de violência, criação de facções criminosas e constante violação de direitos humanos. Somam-se a esse cenário caótico, a inércia estatal no enfrentamento desses problemas estruturais e a instrumentalização política do tema, sem que medidas mais eficientes sejam implementadas.

Assim, até para resgatar o caminho percorrido até a elaboração do Pena Justa, apresentase, em forma de tabela, o histórico das estratégias adotados pelo Brasil até então na abordagem de tema tão sensível que é a superlotação carcerária:

Quadro 1— Histórico das estratégias nacionais voltadas ao sistema prisional brasileiro

³⁸ Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia SU-559, de 6 de novembro de 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm>. Acesso em: 30 set. 2025.

Período	Esfera	Instrumento / Programa	Objetivos centrais	Principais entregas / resultados	Fragilidades / limitações	Referências normativas / institucionais
1976	Legislativo	CPI do Sistema Carcerário (ditadura)	Diagnosticar condições prisionais; discutir prisão preventiva e execução penal	Inspeções; relatório sobre condições, direitos, trabalho/estudo; recomendação de Código de Execução Penal (LEP/1984)	Ausência de dados confiáveis; controvérsia sobre presos políticos; recomendações sem mecanismos de execução	Relatório CPI (1976); gênese da LEP/1984
1993	Legislativo	CPI pós-Carandiru (1992)	Efetivar LEP; enfrentar superlotação e seletividade	Recomendações a União/estados/Judiciário; criação do Funpen (LC 79/1994); Lei 9.099/1995 (juizados)	Persistência da superlotação e da prisão provisória; baixa coordenação federativa	Relatório CPI (1993); LC 79/1994; Lei 9.099/1995
2007–2009	Legislativo	CPI do Sistema Carcerário	Mapear violações; enfrentar crime organizado; custos; mulheres e saúde	60 unidades inspecionadas (18 UFs); propostas de penas alternativas, Justiça Restaurativa; 12 PLs (inclui Estatuto Penitenciário)	Sem indiciamentos; implementação desigual; dependência de PLs	Relatório CPI (2008/2009)
2015	Legislativo	CPI do Sistema Carcerário	Responder a rebeliões e colapsos regionais; propor medidas estruturais	20 recomendações; PL de audiência de custódia; proposta de scanners corporais; SNEP (estatísticas)	Defesa de cogestão/PPP; baixa materialização de parte das medidas; morosidade judicial mantida	Relatório CPI (2015); audiências de custódia positivadas em Lei 13.964/2019
2008–2012	Executivo	Plano Diretor do Sistema Penitenciário (CNPCP/MJ)	Uniformizar políticas; 23 metas (egressos, conselhos, saúde, educação, mulheres, carreiras)	Vinculação do Funpen a planos estaduais; ciclos de monitoramento; referência nacional de temas	Metas pouco detalhadas (indicadores, prazos, responsáveis); baixa cobrança; limitada articulação com Justiça e outras pastas	Res. CNPCP nº 1/2008; Relatórios Depen

2008–presente	Judiciário	Mutirões Carcerários (CNJ)	Revisar processos; inspecionar prisões; garantir direitos	~400 mil processos analisados; >80 mil benefícios; ~45 mil soltos; criação do DMF/CNJ (Lei 12.106/2009); evolução para mutirões eletrônicos (SEEU); Portaria CNJ 170/2023	Sustentabilidade e padronização; dependência de dados e de coordenação local	Lei 12.106/2009; Res. conj. CNJ-CNMP 1/2009; SEEU
2011–2013	Interinstitucional	Acordo de Cooperação nº 17/2011	Reducir déficit de vagas; modernizar gestão; reintegração social	Propostas: Sinape, formulário unificado de inspeção, revisão da revista vexatória; políticas PNAISP (2014) e PNAMPE (2014); identificação civil	Ausência de instância permanente de monitoramento/co-brançade execução pulverizada	Termo de Cooperação (2013); PNAISP/PNAMPE
2014–2018	Executivo (cooperação)	Projeto BRA 14/011 (Depen-PNUD)	Fortalecer gestão prisional; modelos para política prisional, alternativas penais e monitoração	Bases conceituais; propostas de modelos; insumos retomados depois pelo CNJ (Fazendo Justiça)	Dependência de projetos; institucionalização parcial nos estados	Cooperação Depen-PNUD (BRA/14/011)
2015 (cautelar)	Judiciário	ADPF 347 – decisão cautelar STF	Reconhecer ECI; implantar audiências de custódia; liberar Funpen	Consolidação nacional das audiências (Res. CNJ 213/2015; Lei 13.964/2019); descontingenciamento do Funpen	Alocação majoritária para obras/ampliação de vagas; baixa execução de parte dos recursos; impacto estrutural limitado	ADPF 347 (cautelar, 2015); Res. CNJ 213/2015
2019–presente	Judiciário (cooperação)	Fazendo Justiça – Projeto BRA 18/019 (CNJ/D MF-PNUD)	Atuar no ciclo penal: proporcionalidade, cidadania, sistemas/ID civil e socioeducativo	29 ações; SEEU; escritórios sociais; capacitações (~100 mil); planos executivos estaduais; portfólio de publicações	Desafios de dados, financiamento e heterogeneidade regional; sustentabilidade pós-projeto	BRA/18/019; relatórios CNJ
2023–presente	Executivo	Criação da Senappen (Decreto 11.348/2023)	Coordenar políticas penais em todo o ciclo; profissionalizar serviços e carreiras	Transformação do Depen em Senappen; foco em portas de entrada/saída; reforço da excepcionalidade da prisão	Necessidade de consolidar capacidades e governança federativa	Dec. 11.348/2023; estrutura MJSP

Fonte: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras

Como se vê, o quadro apresenta um panorama detalhado sobre as ações e desafios do sistema prisional e penal brasileiro, cobrindo iniciativas dos Poderes Legislativo, Executivo, e Judiciário desde 1976 até o presente. Historicamente, diversas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) focaram em diagnosticar condições, enfrentar a superlotação e propor reformas, culminando na criação de instrumentos como a Lei de Execução Penal (LEP/1984) e o Funpen.

Por sua vez, o Judiciário, por meio do CNJ, tem promovido os mutirões carcerários e o projeto "Fazendo Justiça" para revisar processos, inspecionar prisões e fortalecer a gestão do ciclo penal. Já o Poder Executivo, figura na coordenação das políticas penais, com destaque para a criação da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), cuja competência é estabelecida nos artigos 71 e 72 da LEP.

Diante desse contexto, em 2015, no julgamento da ADPF 347, o STF reconheceu formalmente o ECI nas prisões brasileiras (BRASIL, STF, 2015), consolidando, em 2023, o entendimento de que há uma “falência estrutural de políticas públicas”, caracterizada por superlotação das pessoas encarceradas, o uso desproporcional da prisão como medida principal de combate ao aumento da criminalidade e a permanência indevida de presos em regimes mais gravosos, sem que seu quadro processual seja revisitado pela Justiça.

Portanto, a decisão da Suprema Corte, que determinou a elaboração de planos nacional e estaduais de enfrentamento, supervisionado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) e submetido à homologação pelo próprio STF, tem como diretrizes fixadas: a) dignidade e direitos mínimos das pessoas presas; b) tratamento diferenciado a grupos vulneráveis (mulheres, jovens, LGBTI+, indígenas, pessoas idosas e com deficiência); c) combate à tortura; d) investimento em políticas de ressocialização; f) criação de sistemas de dados unificados e, g) contemplar indicadores de monitoramento, riscos e mecanismos de financiamento (BRASIL, STF, ADPF 347, 2015).

Esse tópico tem por base o documento oficial do Plano Nacional Pena Justa³⁹. Até para alinhamento de expectativas, não se pretende aqui averiguar o cumprimento das diversas metas estabelecidas, nem mesmo o exame de sua assertividade ou, ainda, efetuar prognoses quanto à sua viabilidade prática frente às violações aos direitos fundamentais frequentes oriundos do atual cenário do sistema prisional brasileiro. Isso porque tal tarefa seria um puro exercício de “futurologia”, na medida em que não haveria nenhum suporte de evidência que pudesse

³⁹ PLANO NACIONAL PENA JUSTA. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em 30 set. 2025.

sustentar qualquer tipo de conclusão, seja ela positiva ou negativa, em razão do atual estágio do processo estrutural que tramita no bojo da ADPF n. 347. É que referido processo se encontra na fase de homologação do plano nacional, com planos estaduais sequer apresentados, sem que se tenha tempo hábil de implementação das medidas propostas no documento.

Ademais, os detalhamentos técnicos e metodológicos das metas estabelecidas no plano, que, segundo o próprio texto oficial do plano, resultaram de “um debate amadurecido ao longo de décadas em torno da qualificação das práticas do sistema de justiça criminal e das políticas penais do país”, exigiria um longo estudo que, certamente, escaparia ao objetivo deste texto que é apresentar o processo estrutural como alternativa aos problemas identificados pela criminologia, sendo o Plano Nacional Pena Justa o produto desta interação entre os institutos.

Feito esse importante esclarecimento e recorte metodológico, passa-se ao exame do texto do documento do Plano Nacional que, de maneira ousada, assume a responsabilidade de solucionar, de maneira definitiva, o quadro caótico no sistema prisional brasileiro, a partir do reconhecimento e da determinação do STF nos autos da ADPF n. 347.

Logo em sua apresentação, o documento esclarece que a análise das experiências acumuladas evidencia que as violações sistemáticas de direitos no âmbito do cárcere extrapolam os limites da vida das pessoas privadas de liberdade e de seus familiares, produzindo repercussões diretas para a sociedade como um todo. A conjugação entre violência institucional e negligéncia estatal revela-se como elemento estruturante da precariedade do sistema prisional brasileiro, funcionando como catalisador para a consolidação e a expansão de organizações criminosas que atuam simultaneamente dentro e fora das prisões, com impactos significativos para a segurança pública.

Constata-se, ademais, que a estrutura prisional vigente permanece incapaz de assegurar uma reintegração social efetiva, orientando-se majoritariamente pela lógica da contenção, do controle e da violência institucionalizada, gerando um processo de hiperencarceramento.

Para enfrentar tal problema, na elaboração do Plano, vários diálogos foram estabelecidos entre os órgãos da União, com o Sistema de Justiça e com a sociedade civil, promovendo o fortalecimento da articulação entre os poderes estatais, a cooperação federativa e a ampliação da participação da sociedade civil na formulação e no monitoramento de políticas públicas voltadas à efetividade dos direitos fundamentais, conforme informações extraídas da página que o Conselho Nacional de Justiça mantém na internet⁴⁰ e que foram sintetizadas no quadro subsequente:

⁴⁰ Informações extraídas da página: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-peña-justa/elaboracao-do-plano/>. Acesso em 14 de out. de 2025.

Diálogos Institucionais

A construção do Plano Pena Justa teve a contribuição de 59 instituições, entre elas 15 ministérios e a Casa Civil, Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), associações de magistrados, conselhos e associações de procuradores e de defensores públicos, além do Ministério Público do Trabalho (MPT) e os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMFs) das 27 unidades da federação.

Durante a elaboração, foram realizados 33 encontros, sendo 28 reuniões de trabalho com essas entidades, duas reuniões do Comitê Interinstitucional para Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional e participação em três eventos: o 93º Encontro Nacional dos Corregedores-Gerais de Justiça, a 7ª Reunião Ordinária do CONSEJ e uma audiência pública no Senado Federal.

As propostas resultaram no recebimento de 317 documentos institucionais, com 41 novas ações incorporadas ao plano.

Participação Social

Em paralelo, o Plano Pena Justa passou por um amplo processo de participação social, reforçando o compromisso do CNJ com a transparência e a inclusão. Em abril de 2024, foram realizados dois dias de [audiência pública](#) presencial em Brasília, permitindo que diversos segmentos da sociedade expressassem suas opiniões e sugestões diretamente aos formuladores do Plano. Foram recebidas em 417 contribuições, sendo 326 propostas já contempladas no texto inicial do plano, 60 não aplicáveis e 31 novas ações, que foram categorizadas e incorporadas ao plano. As participações na audiência foram 67% de pessoas físicas – entre elas, egressos do sistema prisional e familiares – e 38% de entidades da sociedade civil organizada, a maioria com atuação na área penal.

Além disso, uma [consulta pública](#) foi realizada por meio de formulário online, disponibilizado entre abril e maio de 2024 para pessoas físicas, entidades da sociedade civil e instituições que se dedicam à questão penal. Ao todo, foram 5.205 propostas, sendo 80 novas, 3.883 já contempladas e 1.242 não aplicáveis ao plano. As novas ações foram ranqueadas, categorizadas e incorporadas à estrutura do plano. A participação contou com 93,4% de pessoas físicas e 6,6% de entidades da sociedade civil.

As sugestões que já estavam contempladas nas ações do plano inicial demonstraram a sintonia entre as demandas da sociedade e as estratégias planejadas. O processo colaborativo permitiu a contribuição ativa de cidadãs, cidadãos e entidades que lidam com a causa, evidenciando o esforço conjunto para promover um sistema carcerário mais justo e eficaz no Brasil.

Quadro 2 – Sistematização das Contribuições Recebidas

Origem das contribuições	Total de propostas	Novas ações	Ações já contempladas / Desdobramentos	Não se aplica
Audiência Pública	417	31	326	60
Ofícios Institucionais	371	41	317	11
Consulta Pública	5.205	80	3.883	1.242
Total Geral	5.993	152	4.526	1.313

Fonte: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras

Nesse cenário, repensar o sistema prisional implica questionar o paradigma da privação de liberdade como principal forma de responsabilização penal, promovendo formas alternativas e efetivas de responsabilização, compatíveis com os princípios da dignidade humana e da justiça social.

Ao longo de sua estrutura, o Plano promove o fortalecimento da articulação entre os poderes estatais, a cooperação federativa e a ampliação da participação da sociedade civil na formulação e no monitoramento de políticas públicas voltadas à efetividade dos direitos fundamentais. Assim, segundo o texto do plano:

Diante disso, no decorrer dos capítulos, o Plano promove reflexões sobre os problemas do sistema penal, retoma o histórico de ações implementadas para seu aperfeiçoamento e apresenta novos caminhos e ações para ampliar as possibilidades de alternativas ao cárcere, humanizar os processos de privação de liberdade, bem como estimular a mudança na forma com que o Estado brasileiro lida com a resolução de conflitos sociais. [...]

A partir de evidências e de experiências anteriores, este Plano Nacional trata da efetividade do Estado no campo penal em um sentido objetivo, inclusive por meio de políticas de reparação e de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional. Propõe um sistema prisional que contribua para a segurança pública, compreendida em um sentido de proteção e garantia dos direitos humanos e fundamentais de cada brasileira e de cada brasileiro. Pautado na transparência, otimização de recursos e valorização das pessoas, almeja, ainda, favorecer o desenvolvimento nacional em um sentido amplo e sustentável, destacando responsabilidades e fomentando capacidades e novas potencialidades institucionais.

Entretanto, para implementação dessas diretrizes, vários são os desafios estruturais em matéria de aprisionamento que devemos abordar no Brasil. Inicialmente, é sabido que o processo de escravização de populações negras e indígenas (séculos XVI–XIX) é elemento fundante da política punitiva brasileira, além da marginalização do negro no mercado de trabalho após a abolição, nos termos já retratados na citada obra de Célia Marinho.

O próprio Plano Nacional estabelece, como premissa fundamental, o reconhecimento do racismo estrutural e institucional como vetor determinante para a configuração do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras. Enquanto fenômeno social e sistêmico, o racismo manifesta-se por meio de normas, práticas e políticas institucionais, produzindo barreiras no acesso a direitos fundamentais para grupos historicamente racializados e, simultaneamente, reproduzindo privilégios e desigualdades. Assim, a efetiva conformidade constitucional das prisões brasileiras encontra-se indissociavelmente vinculada ao enfrentamento dessa dimensão do racismo em todas as fases do ciclo penal.

Ao introduzir sua densa dissertação (Duarte, 1998, p. 1) acerca do tema, Evandro Piza Duarte assevera que:

O presente texto emerge de duas preocupações fundamentais: das deficiências de um modelo de Criminologia positivista forjado no século XIX para oferecer respostas à violência produzida pelo sistema penal brasileiro e problematizá-la; e da crítica ao racismo presente em nossa sociedade.

Nesse sentido, constata-se a insuficiência dos saberes jurídicos tradicionais, em suas mais diversas áreas, em dar respostas a dois problemas públicos fundamentais para a sociedade brasileira contemporânea: o racismo que afeta, no mínimo, metade da população brasileira e, devido às suas repercussões, a sociedade em geral; e a operatividade de um modelo de controle social calcado na violência “sem sentido”, que pode ser descrito, nas palavras de ZAFFARONI (1988), um de seus maiores críticos contemporâneos, como um genocídio em ato.

Portanto, ocupa-se o texto em demarcar quais as relações entre, de um lado, esse modelo de controle social e os saberes por ele produzidos e, de outro, a permanência de práticas racistas. Ou seja, o tema racismo e Criminologia é abordado não no sentido de uma busca da suposta causa para uma criminalidade “negra”, mas na problematização de como e por que a variável raça passará, mediante processos históricos determinados, a ser utilizada pelos agentes do sistema penal para selecionarem determinados indivíduos. Ou seja, orientamo-nos, especificamente, para uma tentativa de caracterização histórica do surgimento desse modelo criminológico.

Em síntese de suas considerações finais, Duarte (1998, p. 5) destaca “o papel da Criminologia na construção de um modelo autoritário de intervenção penal a partir da necessidade de as elites brasileiras reprimiram as populações não-brancas em geral e as populações negras, em especial.”

Corroborando esse entendimento, apesar da Lei Áurea (1888) extinguir formalmente o regime que vigorou oficialmente em terras brasileiras por quase 400 (quatrocentos) anos, as repugnantes práticas racistas permaneceram institucionalizadas em normas como a Lei dos Vadios e Capoeiras (Decreto 847/1890), que previa a prisão de pessoas que, além de praticarem capoeira, “perambulavam” pelas ruas sem trabalho ou residência comprovada e que praticassem capoeira.

Outra norma racista encontrava guarida na Lei de Contravenções Penais (1941), que previa a prisão de pessoas consideradas ociosas, sem trabalho e sem renda, bem como de pessoas em situação de mendicância. Tais normas, felizmente, hoje já foram revogadas ou consideradas inconstitucionais pelo STF.

Entretanto, esse legado consolidou a criminalização racializada da pobreza, mantendo populações negras sob maior risco de prisão, penas mais severas e condições degradantes, na chamada seletividade penal que, abordado ao longo deste estudo, atinge sobretudo a população negra e pobre. Não por coincidência, a história prisional brasileira é marcada por repressão violenta e tortura, com frequentes episódios de rebeliões, tendo como um dos infelizes exemplos o Massacre do Carandiru (1992), que expôs internacionalmente a letalidade estatal, com 111 mortos.

De outro lado, a retórica da sensação de insegurança que assombra grande parcela da população brasileira “legitima” a expansão penal dos agentes estatais. Tal modelo reforça o

poder de facções e do crime organizado, gerando ciclo de violência, repressão e insegurança. Nesse sentido, baseado na obra Olhares sobre o aprisionamento no Brasil: estudos críticos e empíricos⁴¹, o documento oficial do plano aduz que:

Outro aspecto a se destacar é que o aprisionamento massivo gerou novas complexidades que potencializam problemas de segurança pública e de violação de direitos. O uso da violência e da contenção para lidar com o crescente contingente de pessoas presas acabou fortalecendo estratégias de reação e os próprios grupos criminais. Quando essas reações ocorrem em forma de rebeliões ou de ataques extramuros, o aparato estatal reforça medidas repressivas. Desse modo, cria-se um ciclo vicioso: reações duras de confronto e repressão por parte do Estado, aumento da resistência e da marginalização de grupos, piora na sensação de insegurança da população, mais gastos e aumento de violência por parte do Estado.

Sem aprofundar nos desdobramentos sociais desse processo de exclusão dos negros no mercado de trabalho e das demais políticas estatais ao longo do século XX, uma consequência lógica é a prisão como primeira medida para tentar sanar a sensação de insegurança social. Com efeito, o encarceramento no Brasil cresceu 266% entre 2000 e 2023, passando de 232.755 para 851.493 pessoas presas, com déficit de vagas superior a 360 mil, segundo dados do Sisdepen, 2024⁴², evidenciando que a prisão segue sendo a principal resposta penal

Outro obstáculo a uma eficiente implementação das diretrizes propostas pelo Plano Nacional são os déficits de financiamento e gestão dos recursos destinados ao sistema prisional. Segundo o documento do Plano Nacional, há uma concentração dos recursos destinados à construção de estabelecimentos penais e de aparelhamento do sistema prisional:

Segundo dados do Portal da Transparência, entre 60% e 80% do valor anual, considerando o período de 2010 a 2021, é aplicado nessas despesas. Nesse caso, não há atrelamento a metas que possam mobilizar ações estatais para qualificação das políticas penais como objetivo da reintegração social, redução dos danos do encarceramento, redução da reincidência, enfrentamento das violações de direitos e melhoria da qualidade de vida de servidores e servidoras.

Acerca da aplicabilidade das medidas cautelares diversas da prisão⁴³ como parte da solução à superlotação carcerária no Brasil, com o advento da Lei 12.403/11, havia uma grande expectativa de que as modificações introduzidas pela referida lei pudessem contribuir para a

⁴¹ RIBEIRO JÚNIOR, Humberto; ROSA, Rayane Marinho (Orgs.). Olhares sobre o aprisionamento no Brasil: estudos críticos e empíricos. Curitiba: CRV, 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/96822934/OLHARES_SOBRE_O_APRISIONAMENTO_NO_BRASIL_Estudos_cr%C3%ADticos_e_emp%C3%ADricos. Acesso em 30 set. 2025.

⁴² BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário (Sisdepen). 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappn/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 22 fev. 2024.

⁴³ Da aplicabilidade das medidas cautelares diversas da prisão, 2015. Silva. Julio Cesar da Motta. Da aplicabilidade das medidas cautelares diversas da prisão.

alteração da realidade do sistema carcerário brasileiro. Isto porque, as prisões passaram a ser consideradas *ultima ratio* e o juiz ganhou como alternativas medidas cautelares diversas da prisão.

Desse modo, grande parte da doutrina apostava que a modificação dos ditames relativos às prisões, bem como a criação de medidas cautelares diversas da prisão, poderia diminuir o número de prisões no Brasil, com vista a modificar a realidade do sistema carcerário brasileiro, notadamente falido e, por consequência, respeitar os direitos e garantias fundamentais.

Ocorre que segundo dados extraídos do Anuário de Segurança Pública do Ano de 2025, em números absolutos, 909.504 pessoas estão privadas de liberdade no Sistema Penitenciário e Sob Custódia das Polícias. Registre-se que esse número é superior em 6,4% aos dados estatísticos do ano anterior⁴⁴. Essas informações nos levam a concluir que as medidas cautelares diversas da prisão carecem de aplicabilidade, quando em verdade deveriam servir como instrumentos para a modificação da realidade carcerária e respeito aos direitos e garantias fundamentais. Veja o que diz Renato Brasileiro de Lima:

Além do menor custo pessoal e familiar dessas medidas cautelares diversas da prisão, o Estado também é beneficiado com a sua adoção, porquanto poupa vultosos recursos humanos e materiais, indispensáveis à manutenção de alguém no cárcere, além de diminuir os riscos e malefícios inerentes a qualquer encarceramento, tais como a transmissão de doenças infectocontagiosas, estigmatização, criminalização do preso, etc. (Lima, 2020, p. 932).

Não obstante tais considerações, inexiste exata relação entre as modificações introduzidas pela Lei 12.403/11 e a alteração da realidade carcerária no Brasil, nem mesmo o histórico⁴⁵ das estratégias nacionais relacionadas ao sistema prisional que, em suma, apesar de

⁴⁴ anuario-2025.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

⁴⁵ O Congresso Nacional desempenhou papel recorrente no debate sobre o sistema prisional por meio das Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), que forneceram diagnósticos consistentes, mas tiveram baixa efetividade na implementação, carecendo de metas, prazos e instâncias de governança. Entre elas destacam-se: a) CPI de 1976: instaurada ainda sob a ditadura militar, investigou as condições prisionais e defendeu a restrição da prisão aos casos mais graves e a criação de penas alternativas. Recomendou a elaboração de um Código de Execução Penal, culminando na LEP de 1984 (Brasil, 1976; Rudnicki; Souza, 2010); b) CPI de 1993: motivada pelo Massacre do Carandiru (1992), ressaltou a persistência da superlotação e recomendou a criação do Funpen (LC 79/1994) e dos Juizados Especiais (Lei 9.099/1995), buscando maior celeridade processual (Dias; Ribeiro, 2019); c) CPI de 2007: realizada após os ataques do PCC em 2006, visitou 60 estabelecimentos em 18 estados e diagnosticou violações sistemáticas de direitos humanos, corrupção e domínio de facções. Propôs medidas alternativas à prisão e defendeu a Justiça Restaurativa (Brasil, 2008); d) CPI de 2015: apontou a morosidade judicial como fator da superlotação e propôs a regulamentação da audiência de custódia, a eliminação da revista vexatória e a gestão por PPPs. Parte das propostas foi incorporada na legislação apenas em 2019 (Brasil, 2015). Iniciados pelo CNJ, os mutirões carcerários visavam enfrentar prisões provisórias excessivas e morosidade processual. Entre 2008 e 2012, analisaram 400 mil processos e resultaram em 45 mil solturas de pessoas já com pena cumprida (CNJ, 2012). Os relatórios apontaram superlotação, tortura, corrupção e ineficiência.

A experiência levou à criação do DMF/CNJ (Lei 12.106/2009), órgão central na formulação de políticas judiciárias para a execução penal (Mendes, 2016). Coordenado pelo CNJ/DMF, em parceria com o PNUD, o programa Fazendo Justiça articula 29 ações estruturadas em quatro eixos: Proporcionalidade Penal, Cidadania,

avanços pontuais, não foram capazes de transformar à realidade caótica do panorama prisional brasileiro.

Assim, o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro decorre de múltiplos fatores, como a herança escravocrata e racista, a violação sistemática de direitos humanos, o uso expansionista da prisão, o fortalecimento de facções, a fragilidade federativa, os déficits de gestão e a baixa efetividade de políticas penais.

No que diz respeito ao processo de construção do Plano Nacional, o ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, destacou que a solução para os litígios estruturais do sistema penal demanda a reformulação de políticas públicas, exigindo uma abordagem bifásica, dialógica e flexível.

Em síntese, a fase bifásica compreende, primeiramente, uma etapa decisória, na qual se reconhece o estado de desconformidade constitucional e são definidos os fins a serem alcançados. Já a segunda fase consiste na elaboração detalhada das medidas concretas por meio do Plano Nacional, seguida de sua homologação e posterior monitoramento judicial.

Com relação a dimensão dialógica, esta decorre da necessidade de participação do Poder Executivo — especialmente dos responsáveis pela política prisional, incluindo servidores e servidoras —, bem como de representantes das demais instituições do Sistema de Justiça, especialistas, membros da comunidade e autoridades legislativas. Esse processo promove o diálogo interinstitucional e social, legitimando a intervenção judicial em matéria de política pública penal.

Dessa forma, as etapas de construção do Plano Nacional foram concebidas para garantir amplos diálogos interinstitucionais e participação social, reconhecendo-se, contudo, as limitações impostas pelo prazo de seis meses determinado para sua elaboração.

Assim, partindo de suas bases principiológicas, legais e metodológicas, discute-se as etapas de desenvolvimento, as instituições responsáveis pela implementação, a alocação de recursos, o diálogo interinstitucional e com a sociedade civil, bem como a elaboração dos Planos Estaduais e do Plano Distrital.

Em relação às bases principiológicas, a política prisional brasileira historicamente reproduz violações de direitos humanos e de dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, o Plano Nacional propõe um reposicionamento da política penal, com foco na garantia de direitos

Sistemas de Identificação e Socioeducativo. Atua em todo o ciclo penal, promovendo alternativas à prisão, políticas para egressos e prevenção da tortura. Entre 2019 e 2023, resultou na movimentação de mais de 100 mil processos, 21.866 solturas e quase 100 mil participantes em formações (CNJ, 2023). Os Planos Executivos Estaduais adaptaram as ações às realidades locais, fortalecendo a articulação interinstitucional.

e na reversão da lógica seletiva e racializada que marca o sistema prisional. Para tanto, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República (CF/88, art. 1º, III), deve ser o núcleo dos direitos fundamentais, sendo certo que o ministro Barroso o definiu a partir do mínimo existencial, que inclui renda, saúde, educação e acesso à justiça.

Ademais, segundo o Plano Nacional, a política penal deve considerar os marcadores sociais – raça, gênero, classe, etnia, idade, deficiência, sexualidade e nacionalidade – em sua dimensão interseccional, com objetivo de superar a homogeneização das políticas prisionais, promovendo respostas diferenciadas e adequadas às vulnerabilidades específicas de cada grupo social.

De outro lado, a Constituição de 1988 (art. 5º, III e XLIII) e tratados internacionais ratificados pelo Brasil – como a Convenção da ONU contra a Tortura (1984) e a Convenção Interamericana (1985) – estabelecem a proibição absoluta da tortura, reafirmando o compromisso institucional de prevenir, monitorar e punir tais práticas, superando a lógica de normalização da violência estatal, com o propósito da Segurança Cidadã, entendida como garantia da segurança dos direitos fundamentais, e não como mera contenção penal, busca articular prevenção, reintegração social e fortalecimento de vínculos comunitários. Nessa linha, com base nos estudos de Baratta⁴⁶ sobre o conceito de segurança dos direitos, o texto do Plano Nacional Pena Justa esclarece que:

Portanto, intervir nesse interdependente cenário requer integrar uma perspectiva de segurança como elemento indutor da reforma do sistema penal. O princípio da segurança dos direitos é elemento para acesso aos direitos fundamentais, de modo que, tanto antropológica, quanto juridicamente, o acesso às necessidades básicas está no cerne do conceito – pois não significa apenas segurança de, mas para alguma coisa. Nessa perspectiva, a segurança é uma necessidade acessória, configurando-se como meio para a garantia dos direitos fundamentais, subordinando-se a estes. Essa subordinação não relega a um papel menor para o poder público. Em realidade, a segurança dos direitos permite evitar inversão discursiva na qual o direito fundamental à segurança é sobreposto ao seguro exercício dos direitos das pessoas. Ao invés disso, firmar o conceito de segurança de onde emerge – de garantir os direitos da população – permite trabalhá-la como chave para uma abordagem mais ampla, que proteja e satisfaça os direitos humanos e fundamentais. Nesse caso, a política de segurança é menos orientada para um elemento isolado de confinamento e controle e mais para a garantia global dos direitos individuais e coletivos: ponto onde a segurança ganha centralidade nas políticas penais.

Nessa linha, dentro das demandas particulares do contexto nacional brasileiro, o processo de elaboração do Plano Nacional e dos Planos Estaduais e do Plano Distrital articulados à ADPF 347 ancoram-se no princípio da segurança cidadã. Trata-se de paradigma estruturado na ideia de prover segurança de forma democrática e alinhada aos ditames da Constituição Federal de exercer a segurança dos direitos. Busca trazer novas possibilidades e funcionalidades para as estratégias de promover a paz social, sendo capaz de oferecer respostas efetivas para o campo da responsabilização penal,

⁴⁶ BARATTA, Alessandro. El concepto actual de seguridad en Europa. Revista Catalana de Seguretat Pública, Barcelona, n. 8, p. 17-30, 2001. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/240898/323451>. Acesso em: 19 jun. 2024.

porém com um olhar mais sistêmico e direcionado à prevenção e à restauração das relações humanas, a identificação de fatores de risco e das vulnerabilidades sociais que agenciam as dinâmicas criminais. A segurança cidadã pressupõe a atuação em rede e a inclusão de novos atores, para além das instituições policiais, como corresponsáveis pela gestão e implementação das políticas e dos serviços.

Em outra linha, o texto do Pena Justa trabalha com os princípios da administração pública estabelecidos pela Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, *caput*. O princípio da legalidade impõe à administração pública o dever de atuar somente nos limites autorizados pela lei (CF/88, art. 5º, II). Já a impessoalidade assegura tratamento isonômico às pessoas administradas, evitando favorecimentos ou perseguições e garantindo a prevalência do interesse público, reafirmando a necessidade de políticas prisionais igualitárias e desvinculadas de interesses políticos ou pessoais.

O princípio da moralidade exige que a atuação administrativa seja orientada por valores como boa-fé, lealdade e probidade. No campo penal, esse princípio fundamenta a individualização da pena (CF/88, art. 5º, XLVI; LEP, art. 1º), evitando respostas punitivas massificadas e assegurando a reintegração social. A publicidade garante a transparência dos atos administrativos, possibilitando controle social (CF/88, art. 5º, XXXIII; LX; LXXII). No âmbito prisional, esse princípio implica a ampliação do acesso a dados confiáveis sobre a população carcerária, essenciais para formulação de políticas públicas adequadas.

Por fim, previsto no art. 37 da CF/88 e no art. 2º da Lei 9.784/1999, o princípio da eficiência exige resultados qualificados na prestação do serviço público. O Plano busca estruturar políticas penais baseadas em evidências, com metas claras, monitoramento e impactos sustentáveis.

Quanto à participação social, assegurada pela CF/88 (art. 193, parágrafo único), esta é condição essencial para a legitimidade das políticas públicas. O Plano prevê a valorização de conselhos, coletivos de familiares, movimentos sociais e redes de pessoas egressas como atores centrais na formulação, execução e monitoramento das políticas prisionais. Nesse sentido de construção dialógica, o Plano Nacional se fundamenta na cooperação entre União, Poder Judiciário, entes federativos e sociedade civil, promovendo compromissos compartilhados para enfrentar problemas complexos, promovendo soluções estruturais para o sistema penal brasileiro.

Em relação às bases legais⁴⁷ do Plano Nacional, sua elaboração fundamenta-se em um conjunto robusto de normas constitucionais, leis, decretos, resoluções, recomendações e instrumentos internacionais que estruturam a política prisional brasileira. Esse arcabouço jurídico garante legitimidade, coerência e vinculação das ações do Plano aos princípios do Estado Democrático de Direito, assegurando que sua implementação observe direitos fundamentais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Finalmente, quanto às bases metodológicas do Plano Nacional, não obstante os dois destaques mencionados no texto do Pena Justa (Teoria da Mudança (TdM)⁴⁸ e Marco Lógico⁴⁹), o Plano Nacional organiza-se, estruturalmente, em quatro eixos:

Eixo 1: Controle da entrada e das vagas do sistema prisional.

Eixo 2: Qualidade da ambiência, dos serviços e da estrutura prisional.

Eixo 3: Saídas e reintegração social.

Eixo 4: Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional.

Cada eixo contém ações, metas e indicadores de avaliação, com horizonte de implementação para o triênio 2025, 2026 e 2027. Sua matriz articula os seguintes elementos:

Problema: situação ou condição indesejada a ser transformada.

Ação mitigadora: intervenção planejada para reduzir os efeitos negativos ou atacar causas subjacentes.

Medida: atividade específica implementada para resolver ou minimizar o problema.

Meta: objetivo mensurável e temporalmente definido.

⁴⁷ Constituição de 1988. Dignidade, igualdade, devido processo, presunção de inocência, proibição de tortura e individualização da pena (art. 5º; XLVI). Leis. LEP (Lei 7.210/1984); ECA (Lei 8.069/1990); Lei 10.216/2001; Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003); Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006); Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010); Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013); Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015); LGPD (Lei 13.709/2018); Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019). Decretos e DL. CP (DL 2.848/1940); CPP (DL 3.689/1941); Decreto 7.627/2011 (monitoração eletrônica); Decreto 11.843/2023 (PNAPE). Portarias. MJSP 495/2016; Depen 403/2020. Resoluções. CNJ 213/2015; 280/2019; 287/2019; 348/2020; 369/2021; 487/2023; CNPCP 4/2014; Conjunta CNPCP/CNLGBTQIA+ 2/2024. Recomendações/Notas técnicas. CNJ 62/2020; 119/2021; Notas técnicas Depen (2019–2020). Diplomas internacionais. DUDH (1948); PIDCP (1966); CADH (1969); Convenções da ONU e Interamericana contra a tortura; CEDAW (1979) e Protocolo (1999); CDPD (2007); OIT 169 (1989); Regras de Tóquio (1990), Havana (1990), Bangkok (2010), Mandela (2015); Convenção Interamericana contra o Racismo (2013); OC 24/2017 da Corte IDH.

⁴⁸ De maneira geral, trata-se de um modelo explicativo, relacionando insumos (recursos investidos), atividades realizadas, resultados intermediários e resultados finais, que auxilia na definição de metas e estratégias, respondendo às perguntas centrais: “*O que esperamos alcançar?*” e “*Quais são os passos necessários para atingir os resultados desejados?*”. Assim, a TdM será também fundamental para o monitoramento e avaliação do Plano, permitindo mensurar a evolução de variáveis como: taxa de lotação carcerária, qualidade da ambiência prisional e racionalização das portas de entrada e saída do sistema penal.

⁴⁹ Apresenta-se como metodologia adequada para estruturar políticas públicas em contextos complexos, sendo o instrumento amplamente utilizado em programas governamentais e internacionais, que organiza de forma sistemática os problemas, insumos, processos, produtos, resultados e impactos.

Indicador: parâmetro quantitativo ou qualitativo que permite avaliar o progresso em direção às metas.

De modo a concentrar as informações e apresentá-las de maneira resumida, eis um quadro sintético, com o diagnóstico e estratégias por Eixo do Sistema Prisional:

Quadro 3 - Eixo 1 – Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional

Problema	Causas	Riscos	Oportunidades	Ações mitigadoras	Medidas e Metas
Superlotação carcerária e racismo estrutural	Falta de investimento; entraves legislativos; uso abusivo da prisão preventiva; lentidão processual; sobrerepresentação da população negra.	Expansão ineficaz de presídios; custo financeiro elevado; impacto social (~17 pessoas por preso); reforço da seletividade racial.	Fortalecimento das Centrais de Regulação de Vagas; reconhecimento social do problema; debate sobre descriminalização das drogas.	Qualificação de audiências de custódia; revisão periódica de prisões provisórias; protocolos de gestão de vagas.	Centrais em todos os estados até 2026; reduzir 30% da prisão provisória até 2030; criar indicadores de equidade racial.
Uso excessivo da privação de liberdade	Modelo punitivo hegemônico; baixa adesão a penas alternativas (21,5%); política de drogas centrada no flagrante; encarceramento feminino crescente.	Expansão da malha punitiva; endurecimento penal; alternativas funcionando como complemento ao cárcere.	Fortalecimento das alternativas penais; redirecionamento da política de drogas; fortalecimento da Defensoria Pública.	Ampliar aplicação de penas alternativas; reduzir uso da prisão preventiva; política de drogas orientada à redução de danos.	40% de penas alternativas até 2030; reduzir 20% do encarceramento feminino até 2030; capacitação anual de operadores do direito.

Fonte: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras

Quadro 4 - Eixo 2 – Qualidade da Ambiência, dos Serviços e da Estrutura Prisional

Problema	Causas	Riscos	Oportunidades	Ações Mitigadoras	Medidas e Metas
Inadequação da arquitetura prisional	Arquitetura defasada; carências básicas; flexibilizações normativas.	Novas flexibilizações que reduzam padrões de habitabilidade.	Arquitetura adequada favorece reintegração e políticas sociais.	Aplicar parâmetros do CNCP (Res. 9/2011); requalificar unidades.	Inspeccionar 100% das unidades até 2027; adequar 50% até 2030.

Baixa oferta e má qualidade dos serviços	Educação, saúde, trabalho e assistência comprometidos; lógica de ‘depósito de pessoas’.	Falta de integração intersetorial e restrições orçamentárias.	Aplicação de políticas já existentes (PNAISP, Res. CNJ 487/2023).	Expandir saúde prisional; ampliar educação e trabalho; parcerias com universidades e Sistema S.	40% dos presos em atividades até 2030; PNAISP em 100% dos estados até 2028.
Tortura e tratamentos cruéis	Subnotificação; ausência de investigação e reparação.	Resistência institucional à fiscalização.	Alinhar compromissos internacionais; qualificar inspeções.	Qualificar inspeções judiciais; fortalecer Conselhos da Comunidade; estruturar ouvidorias independentes.	Protocolos padronizados até 2027; banco nacional de denúncias até 2026.
Falta de transparéncia e canais de denúncia	Conselhos subdimensionados; ouvidorias frágeis; baixa devolutiva.	Controle remoto substituindo fiscalização presencial.	Fortalecer conselhos e transparéncia ativa.	Regulamentar carreira da Polícia Penal; saúde ocupacional e segurança do trabalho.	Matriz curricular nacional até 2026; formação anual obrigatória.
Desvalorização das/os servidores penais	Falta de saúde ocupacional; protocolos contra assédio; formação continuada.	Expansão sem capacitação; reforço do punitivismo.	Regulamentação da Polícia Penal como oportunidade.	Formação em direitos humanos; protocolos contra assédio/discriminação.	Garantir formação anual a 100% dos servidores.

Fonte: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras

Quadro 5 - Eixo 3 – Processos de Saída e Reintegração Social

Problema	Causas	Riscos	Oportunidades	Ações Mitigadoras	Medidas e Metas
Saída sem estratégias de reintegração	Vulnerabilidade em moradia, saúde, renda, vínculos, gênero e raça.	Baixa articulação Executivo – Judiciário e orçamento insuficiente.	Expansão da PNAPE e Escritórios Sociais.	Implementar PNAPE; expandir Escritórios Sociais; incentivos de contratação de egressos.	Ampliar 50% dos Escritórios até 2030; apoio financeiro temporário até 2027; qualificação profissional em todos os estados.

Irregularidades na execução penal	Demoras processuais; falhas no SEEU; sobrecarga de VEPs.	Falta de recursos estáveis em TI.	Uso do SEEU/BNM P 3.0; mutirões e integração com Sisdepen.	Nacionalizar SEEU-SISDEPEN; revisar rotinas das VEPs; mutirões periódicos.	Integração nacional até 2028; reduzir 20% de prisões além da pena até 2030.
-----------------------------------	--	-----------------------------------	--	--	---

Fonte: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras

Quadro 6 - Eixo 4 – Políticas de Não Repetição

Problema	Causas	Riscos	Oportunidades	Ações Mitigadoras	Medidas e Metas
Baixa institucionalização do enfrentamento ao racismo	Racismo estrutural; falta de políticas efetivas.	Negação do racismo e resistência.	Formação e políticas antirracistas obrigatorias.	Políticas antirracistas no Judiciário e Executivo; formação em justiça racial.	Câmaras técnicas em todos os estados até 2027; indicadores raciais até 2030.
Fragilidade de políticas, orçamento e dados	Déficit de dados, transparéncia e prioridade política.	Disputa de recursos e uso em repressão.	Reestruturação do FUNPEN; fortalecimento de fundos locais.	Reestruturar FUNPEN; criar fundos municipais/estaduais.	30% do FUNPEN em alternativas até 2030; relatórios anuais.
Desrespeito a precedentes dos tribunais	Baixa adesão a súmulas e precedentes.	Manutenção de prisões desnecessárias.	Fiscalização do CNJ e tribunais superiores.	Criar repositório de jurisprudência; monitorar precedentes.	Reducir 50% das Reclamações por descumprimento até 2028.
Insuficiência de medidas de reparação	Falta de oferta estatal para remição; estigma pós-pena.	Polarização política.	Campanhas de memória e reparação.	Criar centros de memória; reparação simbólica/indenização.	1 centro de memória em cada região até 2030.
Distanciamento dos agentes de justiça	Falta de formação; distanciamento da realidade prisional.	Cultura institucional rígida.	Formação permanente e revisão curricular em Direito.	Formação em direitos humanos; aproximação das VEPs com sociedade civil.	Inserir disciplinas obrigatórias sobre execução penal até 2028.

Fonte: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras

Quadro 7 - Quadro – Monitoramento e Governança do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional

Dimensão	Descrição / Indicadores
Governança e Supervisão	A decisão de mérito na ADPF 347 determinou a elaboração e implementação supervisionada do Plano, com indicadores claros e instâncias permanentes de acompanhamento. O STF mantém função central no monitoramento, homologando planos estaduais e analisando relatórios do CNJ.
Indicadores de Efetividade	<ul style="list-style-type: none"> a) Taxa de ocupação prisional (proporção presos/vagas). b) Percentual de presos provisórios (uso excessivo da prisão preventiva). c) Acesso a direitos (saúde, educação, trabalho). d) Indicadores raciais (sobrerepresentação da população negra). e) Taxa de reincidência. f) Qualidade da ambiência prisional (inspeções e Conselhos da Comunidade). g) Incidência de tortura e mortes sob custódia.
Papel do STF	A Corte Constitucional garante a implementação do Plano, decide medidas cautelares em casos de descumprimento e reafirma a necessidade de atuação judicial em violações massivas de direitos fundamentais.

Fonte: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras

Em suma, o Plano Nacional Pena Justa aborda problemas estruturais como a superlotação carcerária, o racismo estrutural e o uso excessivo da privação de liberdade, propondo ações mitigadoras e metas até 2030. Além das políticas de não repetição do modelo que resultou no Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), seus eixos tratam de todo o período em que o preso está em contato com o sistema penitenciário (entrada, permanência e saída),

incluindo a melhoria da arquitetura prisional, a expansão da oferta de serviços (saúde, educação, trabalho), o combate à tortura e a qualificação dos servidores penais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 representou um marco fundamental da redemocratização brasileira, estabelecendo objetivos ambiciosos de transformação social, econômica e política. Contudo, passadas mais de três décadas de sua promulgação, permanecem lacunas relevantes entre seus preceitos e a realidade concreta, marcada por desigualdades estruturais e violações persistentes de direitos fundamentais.

Os diagnósticos de desigualdades apontados pela criminologia crítica e a teoria da rotulação social trouxeram um dos mais profundos questionamentos ao sistema penal contemporâneo, ao demonstrar que a criminalidade é, em grande parte, uma construção social, mantida e reforçada por mecanismos institucionais de estigmatização e exclusão.

Com efeito, essa dinâmica punitiva ultrapassa os limites físicos das prisões, rompendo vínculos sociais, perpetuando estigmas e aprofundando vulnerabilidades, sobretudo entre populações negras, jovens e socialmente marginalizadas, historicamente mais expostas ao sistema de justiça criminal.

Essa seletividade penal, evidenciada nas estatísticas oficiais apresentadas neste estudo, revela raízes estruturais ligadas ao racismo institucional, o que demanda políticas públicas integradas que ultrapassem a lógica meramente repressiva.

Assim, a análise do processo de institucionalização do sujeito criminalizado demonstra que o encarceramento não corrige, mas sim aprofundam as desigualdades e marginalizações, criando ciclos de reincidência e rotulação permanente, tão bem diagnosticados pela criminologia crítica, que levou o Supremo Tribunal Federal reconhecer um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, nos autos da ADPF n. 347.

Essa expressão, consagrada na jurisprudência internacional, refere-se a situações estruturais e generalizadas de violação de direitos fundamentais, como as verificadas nas unidades prisionais do país, marcadas pela superlotação, insalubridade, tratamento degradante, insuficiência de serviços básicos e domínio de facções criminosas.

Em resposta a essa realidade, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com apoio técnico do Programa Fazendo Justiça, construíram o plano com a colaboração de diversos órgãos públicos e da sociedade civil.

Lançado em fevereiro de 2025, o Pena Justa estabelece uma política nacional orientada por quatro eixos estruturantes: (i) controle da entrada e das vagas prisionais, com foco na redução da superlotação e na reversão do encarceramento excessivo da população negra; (ii)

qualificação da ambência e dos serviços prisionais, com ênfase em saúde, infraestrutura, alimentação, acesso à informação, combate à tortura e valorização dos servidores; (iii) processos de saída e reintegração social, com fortalecimento de políticas públicas de apoio a egressos, educação e trabalho; e (iv) implementação de políticas para impedir a repetição do estado unconstitutional, com foco na governança, no orçamento, no combate ao racismo institucional e no respeito aos marcos legais.

O plano é composto por diversas ações mitigadoras, com metas e indicadores detalhados, cuja execução está prevista até 2027. Sua metodologia prevê a integração entre os entes federativos, o Judiciário e a sociedade civil, por meio da criação de comitês de políticas penais e da elaboração de planos estaduais e distrital em conformidade com as diretrizes nacionais. Para garantir a transparéncia e o monitoramento contínuo, os entes devem alimentar uma matriz de implementação padronizada e submeter relatórios periódicos ao CNJ, que, por sua vez, presta contas ao STF.

Nesse sentido, a homologação do plano pelo STF, realizada em dezembro de 2024, consolidou a obrigatoriedade da atuação conjunta e coordenada entre União, Estados e Distrito Federal na superação da crise prisional. No acórdão da ADPF 347, o STF determinou que os entes federados apresentassem seus respectivos planos de ação em até seis meses, com base na estrutura e metodologia do Pena Justa, respeitadas as peculiaridades locais.

A adoção de uma política criminal voltada à prudente não intervenção, desriminalização e medidas alternativas representa um avanço concreto, ainda que as barreiras práticas e culturais continuem a dificultar sua plena efetivação, ao passo que os ousados prazos estabelecidos para cumprimento das metas no plano nacional (3 anos) deixam pairar dúvidas quanto a sua plena efetividade.

Não obstante, evoluímos do plano teórico, a partir do amadurecimento das ideias e dos problemas estruturais apontados pela criminologia crítica, para vislumbrarmos uma solução da demanda no campo prático, com a reforma do sistema prisional brasileiro a partir da promoção da dignidade humana, visando não apenas punir, mas transformar as estruturas que produzem o desvio e o sofrimento social.

Nesse contexto, o STF tem sido instado a atuar em situações de falência ou insuficiência das políticas públicas, consolidando progressivamente a técnica dos processos estruturais como instrumento de jurisdição constitucional voltado à superação de problemas complexos e crônicos.

O presente estudo procurou examinar a experiência do STF com processos estruturais, destacando suas origens, características e impactos práticos. Buscou-se, ainda, refletir sobre os

avanços institucionais e os desafios que a adoção desse paradigma representa para a efetividade da Constituição.

Para tanto, até 2027, será preciso o acompanhamento dos relatórios semestrais enviados ao STF pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF), via Conselho Nacional de Justiça, bem como os exames homologatórios realizados pela Suprema Corte, numa espécie de controle judicial das políticas públicas sobre a nova tentativa de solucionar o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro: o Plano Nacional Pena Justa.

Assim, lançando mão das bases do processo estrutural e dos diagnósticos de desigualdades apontados pela criminologia crítica, o Plano Nacional Pena Justa configura-se como uma solução inovadora e sofisticada para o sistema prisional brasileiro, ao adotar metas robustas, planejamento estruturado e ciclos estratégicos de monitoramento, sob ampla articulação interinstitucional e com participação social. Mais que uma resposta formal ao Estado de Coisas Inconstitucional, trata-se de um projeto político de transformação da política penal, orientado pela dignidade humana e pela consolidação do Estado Democrático de Direito.

Enfim, a partir do julgamento da ADPF n. 347 e do plano nacional de enfrentamento da crise no sistema prisional brasileiro intitulado Pena Justa, essa dissertação alinha-se com a ideia de que o processo estrutural democrático, em todos seus contornos de participação, publicidade e justificação (Casimiro, 2024), apresenta-se como melhor cenário para o enfrentamento das desigualdades apontadas pela criminologia crítica e como novo modelo para construção de uma política pública mais eficiente, principalmente no caso da superlotação carcerária.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. **Sequência**, Florianópolis, v. 16, n. 30, p. 24-36, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15819>. Acesso em: 28 set. 2025.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia**: o controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: ICC, 2012.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. **Criminología da libertação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. La Criminología Crítica en el siglo XXI como criminología de los derechos humanos y la contra-reforma humanística o la teorías criminológicas no son inocentes. **Revista Interferência**, v. 1, n. 0, 2011. Disponível em: <https://files.core.ac.uk/download/pdf/157740417.pdf> . Acesso em: 29 set. 2025.
- ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 1, n. 1, 1976.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **R.TRF1**, Brasília, DF, v. 29, n. 1-2, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/804265f7-8188-48ee-88da-9256ebea4293/content>. Acesso em: 16 jan. 2025.
- ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais**: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.
- AVELAR, Dayanne. Labeling approach: a teoria do etiquetamento social. **Migalhas**, São Paulo, 15 fev. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/401798/labeling-approach-a-teoria-do-etiquetamento-social>. Acesso em: 17 mar. 2025.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos: Instituto Carioca de Criminologia, 1999.
- BARATTA, Alessandro. Direitos humanos entre a violência estrutural e a violência penal. **Fascículos de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr./jun. 1993. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8523410/mod_resource/content/1/BARATTA%2C%20Alessandro.%20Direitos%20humanos%20entre%20e%20a%20viol%C3%A3ncia%20estrutural%20e%20a%20viol%C3%A3ncia%20penal.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

BARATTA, Alessandro. Funções instrumentais e simbólicas do direito penal: lineamentos de uma teoria do bem jurídico. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 5, p. 5-24, jan./mar. 1994. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7666460/mod_folder/content/0/BARATTA%2C%20Alessandro.%20Fun%C3%A7%C3%B5es%20instrumentais%20e%20simb%C3%B3licas%20do%20direito%20penal..pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

BARATTA, Alessandro. Observaciones sobre las funciones de la cárcel en la producción de las relaciones sociales de desigualdade. **Nuevo Foro Penal**, Bogotá, n. 15, p. 737-749, jul./set. 1982. Disponível em: <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/4526/3805>. Acesso em: 28 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

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, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de Neury Carvalho Lima. São Paulo: Hunter Books, 2012.

BECKER, Howard. **Outsiders: studies in the sociology of deviance**. New York: The Free Press, 1963.

BELLI, Benoni. **Tolerância zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BERGALLI, Roberto. **Propostas críticas concretas ao pensamento criminológico: uma análise crítica**. v. 1. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2015.

BORJA JIMÉNEZ, Emiliano. **Curso de política criminal**. 3. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais: período de julho a dezembro de 2024**. Brasília, DF: [s. n.], 2025. Disponível em:
<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semestre-de-2024.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=7AB2-9575-6CD5-1BD5&senha=66FB-DA66-742F-17D0>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processos Estruturais: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/arquivo/livraria/ProcessosEstruturais.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF reconhece violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro.** Brasília, DF: STF, 4 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. *Revista Campo de Públicas: conexões e experiências*, [s. l.], v. 2, n. 1, 2023. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057_-_Seminario_Demandas_Estruturais/2023.08.16_-_Revista_Campo_de_Publicas_-_A_abordagem_Maria_Paula.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

BUCK-MORSS, Susan. **Hegel e o Haiti.** Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/Rms6hs73V39nPnYsv44Z93n/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao estado de coisas inconstitucional.** 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9297>. Acesso em: 28 out. 2025.

CAMPOS, Nayara Alves de Lacerda. **A Teoria da Culpabilidade do Estado e a Seletividade do direito penal.** 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico Criminais) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34931/1/A%20Teoria%20da%20Culpabilidade%20do%20Estado%20e%20a%20Seletividade%20do%20Direito%20Penal.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

CARNELUTTI, Francesco. **Instituciones del nuevo proceso civil italiano.** Tradução de Jaime Guasp. Breña, Peru: Instituto Pacífico, 2017.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático:** participação, publicidade e justificação. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da reação social.** Tradução e acréscimos de Ester Kosovski. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CASTRO, Lola Aniyar de; CODINO, Adriana. **Manual de criminología crítica latinoamericana.** Buenos Aires: Editores del Puerto, 2017.

CASTRO, Lola Aniyar. **Criminologia da Libertaçāo.** Traduzido por Sylvia Moretzsohn. Rio de janeiro: Revan, 2005.

CHRISTIE, Nils. **Uma razoável quantidade de crime.** Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

COHEN, Albert K. **Delinquent boys:** the culture of the gang. Glencoe: Free Press, 1955. p. 12.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Documentos relevantes: Plano Pena Justa. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/documentos-relevantes/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Plano Nacional Pena Justa: estrutura, ações e diretrizes para superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

DEL OLMO, Rosa. A América Latina e sua criminologia. Traduzido por Francisco Eduardo Pizzolante e Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Criminologia e racismo:** introdução ao processo de recepção das teorias criminológicas no brasil. 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Do Medo da Diferença à Liberdade com Igualdade:** As Ações Afirmativas para Negros no Ensino Superior e os Processos de Identificação de seus Beneficiários. Tese de Doutorado. Brasília: CPGD, UnB, 2011.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Paradigmas em Criminologia e Relações Raciais.** Trabalho publicado nos Cadernos do CEAS, Salvador, n. 238, p. 500-526, 2016.

DUARTE, Evandro C. Piza; ZACKSESKI, Cristina. **SOCIOLOGIA DOS SISTEMAS PENais: CONTROLE SOCIAL, CONCEITOS FUNDAMENTAIS E CARACTERÍSTICAS**, , ISSN: 22364374, 269. 2012.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Medo da Mestiçagem ou da Cidadania?** A Criminalidade e a Raça na Obra de Nina Rodrigues. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília - DR, nos dias 20,21 e 22 de novembro de 2008.

FERRAJOLI, Luigi. El derecho como sistema de garantías. **Themis**, [s. l.], n. 29, 1994. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11466/11985>. Acesso em: 15 fev. 2025.

FERREIRA, Carolina Costa. Os caminhos das criminologias críticas: uma revisão bibliográfica. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 171–192, 2016, p. 178. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/1463>. Acesso em: 27 ago. 2025.

FILHO, Nestor Sampaio Penteado. PENTEADO, Nestor Sampaio. **Manual Esquemático de Criminologia**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigar e punir:** história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1975.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução à criminologia e ao direito penal. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: uma introdução. São Paulo: XYZ, 2002.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1961.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2007.

HARTMANN, Michelle Chalbaud Biscaia. Ativismo Judicial e a concretização de prestações sociais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 153-169, jan./jun. 2011. Disponível em: [https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/54/53](https://revistaeletronica.rdfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/54/53). Acesso em: 12 jan. 2025.

JORDÃO, Eduardo. Desvio de finalidade e ativismo judicial. **Jota**, [s. l.], 20 abr. 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/bb03624f-39e0-468f-85b3-21c1db31ada7/content>. Acesso em: 14 mar. 2025.

JÚNIOR, Leonardo Medeiros. **Processo estrutural consequencialista**: A intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

JUNIOR, Ricardo B. R.; LAZARI, Rafael José N. de; LUCA, Guilherme D. de. Direito Penal Mínimo: A teoria do equilíbrio da norma penal. **REGRAD – Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 245-258, out. 2017. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/2187>. Acesso em: 29 set. 2025.

LARRAURI, Elena. **La herencia de la criminología crítica**. 2. ed. México: Siglo XXI Editores, 1992.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARTÍNEZ, Felipe. Otro enfoque sobre el castigo: análisis de las “instituciones totales” encargadas de la ejecución de la pena privativa de libertad desde la perspectiva de Erving Goffman. In: RIVERA BEIRAS, Iñaki; MACHADO, Bruno Amaral (org.). **Mitologías y discursos sobre el castigo**: historia del presente y posibles escenarios. Rubí, Barcelona: Anthropos Editorial, 2004. p. 200-205.

MATHIESEN, Thomas. **Perché il carcere?**. Roma: Edizioni Gruppo Abele, 1977. Disponível em: http://www.ristretti.it/areestudio/cultura/libri/perche_il_carcere.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

MORILLAS, Cueva Lourenço. Metodología y ciencia penal. Madrid: Editorial Dykinson, 1992. In: PIMENTEL, Manoel Pedro. **O crime e a pena na atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

NETO, Leão Pereira. **Novo olhar sobre o processo estrutural**: Uma análise sobre o tema da saúde pública. São Paulo: Gazeta Jurídica, 2022.

POSNER, Richard A. **Direito, pragmatismo e democracia.** Tradução de Teresa Dias Carneiro. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, [s. l.], nov. 2014.

PUGA, Mariela. **Procesos estructurales:** hacia una tutela judicial efectiva de los derechos sociales. Buenos Aires: Del Puerto, 2014.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social.** Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SÁ, Luana; FLORES, Andréa. A criminologia crítica do século XXI: a relação com os direitos humanos. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, Curitiba, v. 7, n. 1, 2021.

SAITO, Tiemi. **A História da Criminologia Crítica.** Curitiba: Intersaber, 2023.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A Criminologia Radical.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia.** 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal:** aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVEIRA, Túlio Belchior Mano da; AUFIERO, Mário Jumbo Miranda; THAMAY, Rennan. Ativismo judicial: causas e efeitos. **Revista Direito e Contexto**, [s. l.], v. 1, n. 1, jan./dez. 2023. Disponível em:

<https://www.revistadireitocontexto.com.br/index.php/rdct/article/view/ativismo-judicial-causas-e-efeitos-Tulio-Silveira-Aufiero-Thamay/ativismo-judicial-causas-efeitos-Tulio-Silveira-Aufiero-Thamay>. Acesso em: 28 out. 2025.

SPIRKINE, A.; YAKHOT, O. **Princípios do materialismo histórico.** São Paulo: Estampa, 1975.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais.** Salvador: Juspodivm, 2017.

WACQUANT, Loïc. Deadly Symbiosis: when ghetto and prison meet and mesh. **Punishment & Society**, [s. l.], v. 3, n. 1, 2001.

WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 31, n. 139, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O nascimento da criminologia crítica:** Spee e a Cautio Criminalis. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

ZAFFARONI, E. R.; PIERANGELI, J. H. **Manual de Direito Penal Brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas:** a perda da legitimidade do sistema penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Criminología:** *a aproximación desde un margen*. Colômbia: Temis, 1993.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal.** 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal brasileiro:** Parte Geral. 10. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.