

ARTIGOS

ADPF 347 E O PLANO PENA JUSTA: DA PERVERSIDADE SIMBÓLICA IMPOSTA PELA ENCRIPTAÇÃO DO PODER À CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES RADICALMENTE DEMOCRÁTICAS

ADPF 347 AND THE PLANO PENA JUSTA: FROM PERVERSITY IMPOSED BY POWER ENCRIPATION TO THE BUILDING OF RADICALLY DEMOCRATIC SOLUTIONS

*Leonardo Cardoso de Magalhães
Diego de Oliveira Silva
Thomas de Oliveira Gonçalves*

Resumo: O artigo analisa o Plano Nacional Pena Justa, concebido no âmbito da ADPF n. 347, à luz da teoria da legislação simbólica, da noção de encriptação do poder e das categorias lacanianas de perversidade e forclusão. O objetivo é verificar se o Plano, ao reconhecer a condição de Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, rompe com a tradição de respostas meramente simbólicas e inaugura possibilidades de radicalização democrática. O método adotado é a análise crítico-teórica, que articula o direito constitucional crítico, a psicanálise lacianiana e a jurisprudência constitucional. Conclui-se que o Plano Pena Justa representa um avanço estrutural inédito, embora sujeito à tensão entre sua racionalidade técnico-jurídica e a lógica perversa de manutenção do simulacro democrático, oferecendo, contudo, caminhos efetivos para a superação do encarceramento massivo e da invisibilidade dos grupos historicamente foracluídos.

Palavras-chave: ADPF n. 347. Estado de Coisas Inconstitucional. Pena Justa.

Abstract: The article analyzes the Plano Nacional Pena Justa (National Fair Sentence Plan), conceived within the scope of ADPF n. 347, in light of the theory of symbolic legislation, the notion of encryption of power, and the Lacanian categories of perversity and foreclosure. The objective is to assess whether the Plan, by acknowledging the condition of an Unconstitutional State of Affairs in the Brazilian prison system, breaks with the tradition of merely symbolic responses and opens possibilities for democratic radicalization. The adopted method is a critical-theoretical analysis that articulates critical constitutional law, Lacanian psychoanalysis, and constitutional jurisprudence. It is concluded that the Plano Pena Justa represents an unprecedented structural advance, although still subject to the tension between its technical-legal rationality and the perverse logic of maintaining the democratic simulacrum, while nevertheless offering effective paths toward overcoming mass incarceration and the invisibility of historically foreclosed groups.

Keywords: ADPF n. 347. Unconstitutional State of Affairs. Pena Justa. Radical democracy.

1 INTRODUÇÃO

O recurso à legislação simbólica, presente nos mais variados ramos, é historicamente recorrente no sistema jurídico brasileiro. Trata-se da produção de leis com o propósito de sinalizar uma resposta estatal a grupos potencial ou efetivamente insatisfeitos, ou ainda de promover a pacificação imediata de situações sociais específicas – sem que haja, contudo, uma tentativa genuína de efetivação de suas disposições.

São diversos os exemplos, em diferentes períodos históricos, de determinações legais com objetivo absolutamente desvinculado da busca por efetividade – entendida como a realização dos fins propostos – e, em casos mais extremos, mas não menos recorrentes, até mesmo da busca por eficácia, isto é, a concretização da relação se-então. É o caso da liberdade de manifestação do pensamento garantida na Lei n. 5.250/1967, editada em plena ditadura militar, ou da vedação à contratação de pessoa jurídica para a execução de atividade-fim, constante do art. 442-B da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Trata-se, portanto, de processo experimentado de pacificação e controle social, que resulta em legitimação de legislações inefetivas – ou mesmo antiefetivas, conforme Neves (2007) – por meio da avocação da voz do povo por determinados grupos ou instituições, culminando no aprisionamento da democracia pela criação do simulacro democrático, entendido como a simulação, em processos inacessíveis ao povo, de escuta e construção popular.

Esse processo, por sua vez, é amplificado e recrudescido no âmbito da legislação relativa às garantias penais, processuais e penitenciárias, especialmente em um momento de ampliação e difusão descontrolada das redes sociais, bem como do uso de inteligên-

cia artificial e outras formas tecnológicas, muitas vezes sem a devida limitação, fiscalização ou controle.

Com efeito, se já era possível – mesmo sem o aparentemente incontrolável avanço da liquidez das relações – a fabricação artificial de uma suposta vontade da maioria, no estágio histórico atual, as manifestações nas redes sociais tornaram-se um mecanismo particularmente eficaz tanto para impedir o acesso à linguagem por parte dos grupos socialmente vulnerabilizados (*foraclusidos*), quanto para legitimar o descumprimento das garantias penais com base na vontade de uma maioria que existe apenas virtualmente, construída a partir da exclusão de vozes consideradas socialmente inadequadas.

O comportamento das instituições jurídicas diante do caráter simbólico da legislação penal – tanto em sua vertente garantista quanto em sua vertente criminalizante – tem revelado, por diversos fatores, uma lógica perversa, no sentido lacaniano que será aprofundado ao longo do texto, marcada pela busca de legitimidade e pela reprodução dos mecanismos de foraclusão.

Nesse cenário, o domínio do discurso criminalizante nas redes sociais se alinha perfeitamente aos interesses dominantes vigentes em um sistema capitalista, explorador e excludente. Impede-se que os grupos *foraclusidos* tenham acesso ao discurso e, conseqüentemente, impede-se a democracia, com a criação de um simulacro democrático. Dessa forma, cresce o número de leis que determinam o aumento de penas, criam novos tipos penais e revestem de simbolismo as garantias constitucionais e legais.

O comportamento das instituições jurídicas, por sua vez, tem levado a uma situação cada vez mais antidemocrática, ao assumirem uma postura que reproduz o mero

simulacro de participação e de garantias, aplicando a legislação apenas em seu caráter simbólico. Essa atuação é perversa e está ancorada em um suposto interesse majoritário pré-fabricado. Ao mesmo tempo, ignora resultados que se tornam cada vez mais distantes das previsões constitucionais e legais pertinentes

Trata-se de uma atuação legitimada apenas de modo perverso, que gera um círculo vicioso de afastamento democrático, ao impedir o acesso à linguagem jurídica e à participação social a determinados grupos. Essa atuação determina um modelo de atuação social impossível para a maior parte da população e, em casos mais graves de inadequação a esse modelo, impõe o encarceramento. O resultado é o afastamento das garantias processuais, penais e penitenciárias, a ampliação dos grupos foracluídos e uma negação crescente da democrática.

O rompimento desse círculo exige não apenas coragem para desvelar a posição de

cada instituição nessa engrenagem, mas também atuação em rede capaz de superar a cômoda perversidade. É preciso apresentar caminhos viáveis de radicalização democrática nos mais diversos âmbitos jurídicos, especialmente e com urgência, no âmbito penal.

Com esse objetivo, o Plano Pena Justa parece indicar caminhos eficientes para desvelar o caráter simbólico do papel e da participação de cada instituição na construção e na manutenção desse cenário. Ele aponta possibilidades viáveis de alteração dos paradigmas de atuação, permitindo não apenas o fortalecimento das garantias penais, mas também novas formas de participação em processos de radicalização democrática.

O presente artigo tem por objetivo analisar o Plano Pena Justa à luz desse contexto teórico e prático. Além disso, busca apontar, na perspectiva da Defensoria Pública, formas de contribuir com avanço e melhorias.

2 PERVERSIDADE, FORACLUSÃO E A IMPOSIÇÃO DO RECURSO À LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA

Em termos lacanianos, é possível reconhecer o Estado Moderno em seu aspecto sádico e identificar, no sistema jurídico, características perversas cada vez mais perceptíveis. Essas características se tornam evidentes especialmente para análises críticas que partem de uma posição de aproximação e defesa dos direitos de grupos vulnerabilizados, como a Defensoria Pública.

O perverso, em termos psicanalíticos – é aquele indivíduo ou instituição que avoca a voz do grande outro inconsciente e age como se fosse seu inafastável instrumento. É importante entender essa definição na perspectiva psicanalítica, pois seu significado cotidiano pode gerar interpretações equivocadas ou repulsa.

Tendo em vista que se trata de um texto jurídico, ainda que com recursos da interdisciplinaridade, o seguinte recorte teórico contribui para o entendimento desses aspectos inconscientes, necessários à compreensão do que se pretende com o uso da expressão perverso.

[...] Lacan introduz uma distinção precisa entre esses três termos: “eu ideal” designa a autoimagem idealizada do sujeito (a maneira como eu gostaria de ser, a maneira como eu gostaria que os outros me vissem); ideal do eu é a agência cujo olhar eu tento impressionar com minha imagem do eu, o grande Outro que me vigia e me impele a dar o melhor de mim, o ideal que tento seguir e realizar; e o supereu é essa mesma

agência em seu aspecto vingativo, sádico, punitivo. O princípio estruturante subjacente a esses três termos é claramente a tríade de Lacan imaginário-simbólico real: o eu ideal é imaginário, o que Lacan chama de o “pequeno outro”, a imagem especular idealizada de meu eu; o ideal do eu é simbólico, o ponto de minha identificação simbólica, o ponto no grande Outro a partir do qual eu observo (e julgo) a mim mesmo; o supereu é real, a agência cruel é insaciável que me bombardeia com exigências impossíveis e depois zomba de minhas tentativas canhestras de satisfazê-las, a agência a cujos olhos eu me torno cada vez mais culpado quanto mais tento recalcar meus esforços “pecaminosos” e satisfazer suas exigências. (Žižek, 2010, p.99)

Sob essa perspectiva, a perversidade estatal torna-se ainda mais evidente no sistema penal e carcerário, especialmente em contextos de colonialidade como o brasileiro. O Estado define modelos pessoais, sociais, jurídicos e religiosos, amparados formal e materialmente pelos padrões do Norte Global. Em seguida, exige o impossível cumprimento desses modelos, sob pena de alijamento das decisões sociais relevantes e, em situações de inadequação consideradas mais graves, de encarceramento.

Esse processo determina a foraclusão da maior parte da população, ao definir um modelo de participação social cuja adequação mostra-se quase impossível aos cidadãos brasileiros.

Se por um lado, a participação social das pessoas consideradas inadequadas ao modelo se mostra absolutamente limitada. Por outro, o sistema busca constantemente a legitimidade popular, ancorada na ideia da vontade da maioria. Assim, a preservação de um sistema cujo objetivo é manter e recrudescer formas diversas de exploração depende da aceitação e do suporte dos próprios grupos explorados.

Nesse cenário, e diante dessa dupla e contraditória necessidade sistêmica – a manutenção da exploração e a legitimação por parte dos explorados –, o povo é colocado em uma posição de bisagra. Atua como fundamento ontológico e de legitimidade do Estado, da legislação e do próprio sistema, mas, ao mesmo tempo, é impedido de participar efetivamente das decisões sociais, políticas, legislativas e econômicas relevantes.

Trata-se exatamente dessa posição, um lugar específico no sistema reservado aos grupos considerados inadequados. Esses grupos não estão integralmente – pois não lhes são garantidos todos os direitos, especialmente o de participação social efetiva –, mas também não estão totalmente excluídos, já que continuam submetidos a diversas obrigações e limitações. Essa condição, em conformidade com o marco teórico adotado – a teoria crítica constitucional associada à psicanálise lacaniana –, é denominada foraclusão.

A análise desse conceito permite compreender a manutenção, por tão longo período histórico, de um simulacro democrático que, por meio de processos inacessíveis à maior parte da população, impede a efetiva participação social.

Sob esse aspecto, vale destacar a quase absoluta inefetividade dos mecanismos de participação direta – isto é, a ausência de realização dos fins propostos. Isso se observa em instrumentos como a iniciativa popular, o plebiscito, o referendo e, mais recentemente, em formas de democracia participativa como os programas de orçamento participativo.

Em todas essas modalidades, é possível identificar uma limitação prévia ao acesso à linguagem jurídica. Essa barreira impede a participação efetiva, ao mesmo tempo em que o sistema preserva sua legitimidade por meio do simulacro democrático.

Esse é o mesmo cenário em que se encontram, sob uma análise crítica mais aprofundada, as instituições jurídicas em geral. Há um limite institucional para a participação popular que, ao mesmo tempo, simula inclusão e impede o acesso efetivo aos processos decisórios. Isso ocorre pela falta de adequação ao modelo previamente estabelecido e pela ausência de conhecimento ou de acesso à linguagem exigida.

A forclusão resultante dessa inadequação ao modelo jurídico previamente estabelecido, aliada à inexistência de participação popular efetiva, também explica a postura recorrente de voluntária ignorância diante das condições dos estabelecimentos prisionais e das características das pessoas presas. Do mesmo modo, ajuda a compreender o comodismo institucional mesmo quando pesquisas revelam, de forma inequívoca, a gravidade desse cenário.

Sob esse aspecto, é importante destacar que, segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023), 63,6% das pessoas privadas de liberdade no Brasil são negras. O relatório também aponta o número alarmante de 218 mil presos provisórios.

Por outro lado, o mesmo estudo revela o constante aumento do número de crimes, inclusive os violentos, e da reincidência. O relatório também demonstra a incapacidade de modificar o senso comum sobre a sensação de insegurança.

A análise desse cenário permite concluir que o sistema penal e penitenciário, embora atenda regularmente aos supostos anseios majoritários por penas mais severas e pela

desconsideração das garantias individuais, é absolutamente incapaz de assegurar a efetividade de suas próprias regras. Da mesma forma, conclui-se que os objetivos sistêmicos divergem daqueles expressos nos textos legais e nos resultados dos processos.

Assim, a manutenção dessa forma de atuação — tanto legislativa quanto processual — constitui uma engrenagem essencial, ainda que não única, do simulacro democrático descrito. Seu objetivo é buscar legitimidade no povo, ao mesmo tempo em que impede o acesso da maioria da população às decisões realmente relevantes.

Com efeito, as regras penais, processuais e penitenciárias são definidas de maneira não democrática — por meio de um mero simulacro de participação. A determinados grupos de pessoas, consideradas inadequadas ao modelo também previamente construído e excludente, impõem-se apenas as consequências dessa inadequação. O resultado é a fabricação artificial de uma maioria, obtida pelo alijamento dos que não se enquadram nesse modelo.

Nesse sentido, a sustentação do simulacro democrático descrito, mesmo diante da evidente ausência de efetividade, depende da fabricação da vontade da maioria. Isso ocorre ao se desconsiderar e impedir o acesso dos grupos vulneráveis — os considerados inadequados ao modelo. Dessa forma, é possível agir em nome do povo, ainda que a maior parte da população esteja alijada das decisões relevantes. Ao mesmo tempo, sobre determinados grupos recaem apenas as consequências mais graves da inadequação ao modelo previamente construído.

2.1 Da fabricação retroativa da maioria: do voto censitário ao poder das redes

A avaliação histórica dos processos de forclusão no Brasil permite identificar não apenas as formas de imposição da legis-

lação simbólica, mas também o desenvolvimento de configurações cada vez mais insidiosas. Essas configurações tornam-se,

ao mesmo tempo, mais aceitáveis para os grupos considerados não adequados e mais eficazes no impedimento da participação democrática, por meio da criação de um simulacro.

A história legislativa brasileira é, sob a perspectiva de uma inércia dinâmica, a história da forclusão daqueles considerados não adequados.

Nesse sentido, é importante reconhecer que ocorreram avanços significativos em relação às disposições constitucionais e legais analisadas em contextos históricos diversos, como aquelas que previam voto censitário, exclusão de mulheres e de analfabetos, e voto aberto. No entanto, é necessário questionar, de modo comparativo, se esses avanços legislativos foram suficientes para garantir a democracia ou se representam apenas uma roupagem pós-moderna das mesmas formas de simulacro.

Como exemplo, observa-se o aspecto absolutamente simbólico do art. 91 da Constituição Política do Império do Brasil, de 1824. O dispositivo garantia o direito de voto aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros naturalizados, mas logo em seguida impunha diversas limitações ao seu exercício, especialmente pela institucionalização do voto censitário, nos termos seguintes:

Art. 91. Têm voto nestas Eleições primárias

I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos políticos.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de com-

mercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurales, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Comunidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos. (Brasil, 1824).

Posteriormente, já no período republicano, a superação parcial do voto censitário não impediu a exclusão de mendigos e analfabetos do rol de eleitores, conforme o art. 70, §1º, 2º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Além disso, a previsão do voto secreto, conforme o art. 43, § 6º, da Lei n. 35/1892, não garantiu efetiva liberdade de decisão. Na prática, o poder econômico local manteve o voto aberto como costume político.

A previsão de sufrágio indireto, constante do art. 46 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, serviu para disfarçar os efeitos da recente garantia do direito de voto às mulheres.

Mais adiante, apesar dos avanços relacionados às garantias individuais, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 manteve a proibição do voto aos analfabetos. Além disso, marcada pelo contexto do pós-guerra, não conseguiu assegurar estabilidade institucional diante das sucessivas tentativas de golpe, que culminaram no êxito do movimento golpista de 1964.

A conclusão desse estudo histórico não pode ser outra senão a de que, ao longo do tempo, a vontade do povo — ou as pretensões da maioria — foram fabricadas por modelos previamente estabelecidos. Esses modelos garantiam, em regra, a participação formal, mas limitavam a efetividade democrática por meio de mecanismos de exclusão ou de condicionamentos práticos. Assim, a inclusão perversa do povo na, anteriormente mencionada, bisagra.

Essa análise serve, assim, como base para comparar a legislação e a prática atuais, a fim de verificar se o cenário presente representa efetiva consolidação democrática

ou apenas a repetição, em processo de inércia dinâmica, das mesmas estruturas de exclusão.

2.1.1 A inércia dinâmica e as garantias democráticas simbólicas no período atual

A análise isolada da legislação atual pode sugerir a superação dos problemas identificados em períodos prévios. De fato, não há mais qualquer resquício do voto censitário; o voto feminino está consolidado; o voto dos analfabetos foi plenamente assegurado; e o desenvolvimento das urnas eletrônicas garante, como reiteradamente reconhecido, o sigilo absoluto e a segurança das votações.

Nesse sentido, para compreender o alcance e o real objetivo da conclusão proposta neste tópico, é necessário reafirmar que em nenhum momento se pretende negar a importância dos avanços alcançados. O fortalecimento da estrutura democrática brasileira é, aliás, essencial para evitar que o país novamente submetido a um regime ditatorial, diante das tentativas de ruptura institucional.

Por outro lado, não se pode negar a necessidade de promover avanços efetivos capazes de reverter o processo de foraclusão, com a intenção de efetivar os princípios e valores democrático

Sob esse aspecto, é importante destacar que, apesar do fortalecimento constitucional das garantias eleitorais, uma parcela considerável da população nem sequer chega a ter sub-representação no Congresso Nacional, diante de um sistema que torna simbólicos os avanços da legislação eleitoral.

Nesse sentido, destaque-se a existência de bancadas legislativas consolidadas, com número considerável de representantes. Muitas dessas bancadas atuam de forma desvinculada — e, em geral, até conflitante — dos interesses do grupo social majoritário.

Essa constatação é facilmente verificável. Basta observar a postura de alguns dos parlamentares mais votados nas últimas eleições. Esses representantes se opõem a proposta de emenda constitucional que busca limitar a jornada de trabalho, a fim de torná-la minimamente compatível com os ditames de razoável dignidade e humanidade. Também resistem a iniciativa de redução da carga tributária para pessoas com renda inferior a R\$5.000,00 (cinco mil reais).

A situação se explica, mesmo diante de todos os avanços reconhecidos nas garantias eleitorais, pela nova roupagem dos velhos problemas. Nesse sentido, mantém-se, em determinada, mas considerável, medida, uma espécie de voto censitário, ao se verificar a recorrência da utilização das mazelas sociais para a chamada compra de votos (G1, 2025).

No mesmo passo, os votos orientados pela ameaça religiosa têm se tornado tão comuns que diversas manifestações religiosas, em especial nas últimas eleições gerais, nem sequer tiveram preocupação de buscar algum sigilo na prática (Braun, 2022), em reedição encriptada do voto de cabresto.

Os níveis alarmantes de violência contra a mulher explicam, em grande medida, a sub-representação feminina na política. De forma análoga, um Direito Penal abertamente voltado à criminalização da população negra (FBSP, 2023) explica a sub-representação de pessoas negras.

Sob outra perspectiva, com resultados não menos graves, a análise dos gastos eleitorais dos candidatos eleitos revela uma

disputa profundamente desigual entre as camadas mais vulneráveis da população pelo acesso aos cargos eletivos. A comparação entre as contas eleitorais do candidato a deputado federal mais votado nas últimas eleições (TSE, 2022), amplamente contrário às pautas sociais, e da candidata única (TSE, 2023), ligada a movimentos sociais de luta por moradia e ao partido mais novo do país, é ilustrativa e reveladora dessa desigualdade.

Enquanto o candidato que gastou R\$286.527,64 (duzentos e oitenta e seis mil, quinhentos e vinte reais e sessenta e quatro centavos) obteve 1.492.047 votos, a candidata que dispôs de menos de 10% desse valor para campanha (R\$27.449,37), mesmo com reconhecida atuação social, alcançou apenas 3.302 votos.

O resultado eleitoral revela uma relação quase direta entre os valores gastos em campanha e a quantidade de votos obtidos – relação que se mantém independentemente das propostas, do espectro político ou da identificação social. Além dos gastos de campanha, essa relação é influenciada por outros fatores, não menos preocupantes, como a utilização da religião para garantia de novas formas de imposição do voto e o uso das redes sociais.

Com efeito, diante da constatação de que não é possível esperar neutralidade da tecnologia, a utilização de diversos recursos tecnológicos para acesso e manipulação das redes sociais tornou-se poderoso aliado na produção artificial e na retroalimentação da ideia de maioria.

A guerra híbrida algorítmica para produção simulada e retroativa da vontade da maioria não ocorre apenas no momento das campanhas e eleições, mas em praticamente todos os aspectos da vida cotidiana. Trata-se de um processo que gera resultados não somente eleitorais, mas de controle

social, com a produção de desejos e pulsões diárias.

Esse processo de produção da maioria, definida de modo artificial e estratégico, torna-se uma engrenagem essencial capaz de, retroativamente, legitimar o sistema e, ao mesmo tempo, forcluir os grupos considerados inadequados.

Forma-se, desse modo, um sistema voltado integralmente à retroalimentação de posições de poder e privilégio, forcluindo aqueles não adequados ao modelo e legitimando o domínio por parte dos exploradores. Trata-se de em um cenário em que se garante a desvinculação entre eleitos e eleitores, com legitimação da atuação política não apenas pelo processo eleitoral, mas também pela produção tecnológica e artificial da vontade da maioria.

Trata-se, portanto, de um processo perverso de produção e aplicação das regras, em especial, mas não somente, as jurídicas, que nega a democracia em sua essência, ao mesmo tempo em que a simula.

Do mesmo modo, esse processo encripta seus objetivos primordiais, referentes à negação da participação social efetiva dos grupos considerados perigosos para a manutenção de privilégios sociais historicamente construídos. Esses privilégios são preservados por meio de violência de todas as espécies.

Quando qualquer forma de poder começa a regularizar o acesso à linguagem e a definir qualificações para os encontros de singularidade, a política se nega em seu núcleo, em tal manobra se extrai o poder de sua livre circulação e se converte em um “poder em estado sólido”. A encriptação é uma forma primordial de “solidificação” do poder baseada na proibição da criação, o acesso e o uso de qualquer forma de comunicação mediante o estabelecimento de modelos transcendentais e linguagens incompreensíveis. [...] A encriptação aparece na proibição imposta aos muitos de nomear e compreen-

der o mundo mediante seus próprios termos, através de sua própria produção de diferenças. (Sanín-Restrepo, 2017).¹

No que se refere especificamente ao sistema penitenciário brasileiro, à legislação correspondente e à sua aplicação, bem como às condições em que as prisões são determinadas e mantidas, essa análise permite verificar como a fabricação retroativa do discurso majoritário punitivista produz, reproduz e legitima o recrudescimento das penas apenas para uma parcela da população. Além disso, torna meramente simbólicas tanto a legislação penal quanto a ga-

rantista, ao impor condições desumanas às pessoas encarceradas.

Diante desse contexto, de nula ou sub-representação política dos grupos considerados não adequados ao padrão previamente estabelecido para participação social, observa-se restrições encriptadas na legislação, que deveria garantir e proteger os direitos de todos, inclusive e especialmente o direito à participação política. No âmbito penal e penitenciário, essas restrições se manifestam de forma diversa, impondo limitações às garantias legais e resultando em maior e mais degradante encarceramento desses grupos.

3 PERVERSIDADE: DA OCULTAÇÃO AO DESPREZO, DO SINTOMA AO FETICHE

O caráter simbólico da legislação não estaria integralmente preenchido sem o resultado prático, referente à inefetividade da norma. Essa inefetividade se revela no confronto entre os objetivos expressos da lei e sua aplicação social. Para que uma norma seja qualificada como simbólica, não basta que sua criação tenha ocorrido com o objetivo implícito de apenas pacificar grupos em conflito ou responder a um anseio social premente, sem intenção de gerar resultados efetivos sobre o teor da norma se, na prática cotidiana, suas determinações encontram integral aplicação.

Não obstante a análise da descrição teórica (Neves, 2011) não determine a realização dessa avaliação, é necessário avançar no raciocínio, de modo a evitar que sua compreensão se dê de modo parcial, acrítico e ingênuo. Com efeito, uma análise inocente da teoria

em confronto com a sua aplicação, poderia fazer supor as boas intenções do legislador que, desavisado do contexto fático, buscou, efetivamente e de modo contramajoritário conceder garantias penitenciárias a todos e que, meras falhas, perfeitamente corrigíveis, no desenvolvimento do processo teriam determinado sua inefetividade pontual.

Por outro lado, esse tipo de análise teórica poderia levar a uma conclusão igualmente equivocada. Diante do vício original na produção de uma legislação de caráter eminentemente simbólico, os aplicadores seriam levados a desconsiderar o conteúdo explícito da norma e a aplicar apenas suas determinações encriptadas – voltadas à manutenção da foraclusão e à busca por legitimação.

Nesse sentido, a análise crítica e integral da teoria permite concluir que o sucesso do processo de foraclusão – determinado

¹ Cuando cualquier forma de poder comienza a regularizar el acceso al lenguaje y a definir calificaciones para los encuentros de singularidades, la política se niega en su núcleo, en tal maniobra se extrae el poder de su libre circulación y se convierte en un “poder en estado sólido”. La encriptación es una forma primordial de “solidificación” del poder basada en la prohibición de la creación, el acceso y el uso de cualquier forma de comunicación mediante el establecimiento de modelos transcendentales y lenguajes inescrutables. [...] La encriptación aparece en la prohibición impuesta a los muchos de nombrar y comprender el mundo mediante sus propios términos, a través de su propia producción de diferencias (Tradução livre).

pela produção, reprodução, aplicação e legitimação da legislação de caráter simbólico, inclusive e especialmente pelos grupos sociais por ela prejudicados – depende da existência e da manutenção de um sistema funcional, com engrenagens bem definidas e atuantes. Assim, a legislação simbólica pressupõe, em sua formulação, a existência e o pleno funcionamento das demais instituições.

A perversidade e a consequente atuação em nome do povo – representada discursivamente pela vontade de uma maioria artificialmente construída – não se restringem ao momento de elaboração das leis. O entendimento do núcleo simbólico e a aplicação de sua parte encriptada dependem de uma atuação posterior, não menos perversa, por parte de outros atores.

Diante desse contexto, parece adequado avançar na análise da teoria apresentada, constatando a necessidade de um sistema com engrenagens funcionais capaz de revelar o caráter simbólico de determinada legislação. Há, portanto, a necessidade de que o legislador, ao produzir uma norma com esse caráter, confie plenamente que as demais engrenagens sistêmicas compreendam quais dispositivos devem ser aplicados e quais devem ser ignorados ou suspensos, em razão de alguma regra encriptada no próprio instrumento normativo.

Assim, os mecanismos de produção retroativa e artificial da maioria – capazes de legitimar, de modo perverso, a produção da legislação que mantém apenas em seu caráter simbólico as disposições garantistas, voltadas à preservação de um simulacro democrático e a forclusão dos considerados inadequados – são adaptados à fase de aplicação da legislação.

Especificamente no que se refere às garantias prisionais e penitenciárias, esses instrumentos geraram, ao longo do tempo, comportamentos judiciais que prosseguem

o processo de produção de garantias meramente simbólicas. Sob a perspectiva da psicanálise, tais comportamentos podem ser categorizados como sintoma e fetiche. O primeiro se manifesta em decisões que ignoram o estado precário dos estabelecimentos prisionais. O segundo se refere a decisões que priorizam a punição superior e, se necessário, excludente, em detrimento de qualquer outra previsão legal.

A caracterização do sintoma ocorre com o envolvimento e crença em uma representação falsa da realidade que, em caso de acesso a ela, mesmo que de modo traumático, se desfaz. Nesse caso, a verdade recalcada é normalmente revelada pelo sintoma, como retornos traumáticos a permitir rupturas no cenário mentiroso imaginado. Já o fetiche é determinado pela criação de um inimigo personificado para encobrir a situação real, o que torna a evidenciação da realidade muito mais complexa e problemática (Silva, 2021).

Quanto à produção e reprodução da legislação garantista penitenciária simbólica, a manifestação jurídica, e não apenas judicial, tem se revelado como sintoma e fetiche. Como sintoma, ao simular não ter ciência das condições degradantes dos estabelecimentos prisionais. Como fetiche, ao desprezar a situação para atender o anseio da maioria artificialmente fabricada de garantir punição exemplar a quem comete algum delito, ou seja, como necessidade para a vitória contra o inimigo.

Relevante notar, no entanto, que não se trata de formas de imposição ideológica ou de manutenção sistêmica que se sucedem ou revezam em períodos regulares, ou cuja sucessão tenha ocorrido em períodos históricos perfeitamente delimitados.

Com efeito, o funcionamento dessas engrenagens de encriptação demanda a utilização de todas as estratégias necessárias e suficientes para garantir a perpetuação

da forclusão social e, conseqüentemente, a manutenção do sistema, com os privilégios e a desigualdade dele decorrentes.

Do mesmo modo, não é possível afirmar que tenha ocorrido uma sucessão cronológica perfeitamente delimitada na utilização do

sintoma e do fetiche como estratégias gerais de imposição ideológica. No que se refere à manifestação jurídica e, especificamente, à atuação penitenciária, dos fenômenos, não se verifica um período estaque de utilização de uma ou de outra forma.

3.1 O sintoma e a ignorância premeditada

A avaliação do conteúdo das decisões judiciais que tratam do sistema penitenciário no Brasil pode, de modo bastante elucidativo, permitir identificar o sintoma como forma de imposição ideológica. Essa imposição sustenta o caráter simbólico da legislação garantista e, dessa forma, ampara e reproduz o sistema que gera forclusão.

Não apenas as diversas matérias jornalísticas produzidas ao longo dos anos sobre a situação degradante dos presídios brasileiros (Araújo *et al.*, 2020), mas também os incontáveis crimes cometidos dentro dos presídios, as rebeliões com vítimas fatais, a virulência da reação estatal a essas rebeliões e o índice alarmante de reincidência criminal (Brasil, 2022) evidenciam a ineficácia da legislação – tanto no que se refere às garantias criminais e penitenciárias quanto à verificação das chamadas funções da pena.

No entanto, mesmo diante de evidente cenário de desestruturação carcerária, não é possível classificar como exceção as decisões judiciais que a negam ou a omitem nos mais variados casos e situações. Um recorte possível dessas decisões – suficiente para demonstrar o fenômeno do sintoma como imposição ideológica nos casos que envolvem a avaliação das condições dos presídios no Brasil – é o dos acórdãos proferidos durante a pandemia de Covid-19.

Com efeito, em um cenário já absolutamente degradante, a inclusão de mais um fator de risco deveria ter determinado novas perspectivas, mais garantistas e capazes de

preservar a integridade das pessoas envolvidas nos processos. No entanto, a negação sintomática dos fatos tornou-se ainda mais evidente.

AGRAVO EM EXECUÇÃO PENAL. PRISÃO DOMICILIAR. CONTEXTO DE PANDEMIA DE COVID-19. SENTENCIADO EM REGIME SEMIABERTO. IMPOSSIBILIDADE. EXCEPCIONALIDADE NÃO DEMONSTRADA. Ausência das hipóteses do art. 117 da LEP. Emergência em saúde pública que ensejou a adoção de providências pelos três Poderes da República, em todos os entes da Federação, voltadas ao resguardo da população, sem descuidar de outros direitos e garantias fundamentais, como a segurança pública. Recomendação CNJ nº 62/2020 que constitui um norte, a fim de que os Magistrados analisem, de forma ponderada e refletida, à luz dos elementos de cada caso concreto, a manutenção de pessoas no cárcere no contexto excepcional atualmente vivenciado. Documento que não constitui, a toda evidência, instrução ou ordem para a soltura indiscriminada de pessoas encarceradas. Arcabouço legal que permanece vigente e deve continuar a ser aplicado. “Conclamação” exarada em sede liminar e incidental na ADPF nº 347 não foi referendada pelo Plenário do E. STF, a corroborar tal conclusão. Decisão da origem que cumpriu a citada Recomendação, ao analisar o pedido deduzido na origem à luz das circunstâncias do caso concreto e concluir, ao final, pela necessidade da manutenção da prisão do sentenciado, que cumpre pena em regime semiaberto e que, embora pertença ao grupo de pesso-

as vulneráveis, não comprovou risco agravado à sua vida ou integridade física a ensejar a relativização da necessidade de resguardo à segurança pública. Alegação genérica da situação dos estabelecimentos prisionais e possibilidade de contágio do reeducando não alteram tal conclusão. (TJSP – Autos nº 0000975-05.2022.8.26.0502 – Relatora Desembargadora Gilda Alves Barbosa Diodatti – 24.03.2022).

A análise do mencionado acórdão permite concluir que, não obstante o reconhecimento da condição de vulnerabilidade da pessoa que cumpria pena em regime semiaberto – e de sua maior suscetibilidade aos efeitos mais graves da Covid-19 –, a manifestação do sintoma como forma de imposição ideológica, expressa na negação das condições do estabelecimento prisional que implicam evidente agravamento do risco, ganha contornos de naturalidade na própria decisão. Esta parece indicar, como caminho quase inevitável, o resultado desfavorável.

Trata-se de forma eficiente de imposição ideológica, uma vez que a mera negação dos fatos é resguardada e legitimada pelo anseio de manutenção e recrudescimento da punição estatal. Tal movimento recebe o amparo e o apoio da maioria da população – ainda que, nos termos anteriormente analisados, esse apoio seja produzido de forma retroativa e artificial –, adquirindo, dessa forma, contornos democráticos evidentes.

A identificação desse fenômeno psicanalítico de imposição ideológica, embora se torne mais evidente em momentos de exceção – como durante o período da pandemia –, não se limita a esses contextos. As inúmeras decisões judiciais que, de modo inadvertido

e alheio às suas consequências estruturais, simplesmente negam as condições degradantes dos estabelecimentos carcerários foram, e continuam sendo proferidas nos mais diversos momentos e situações.

Não apenas o amparo recebido – especialmente nas redes sociais e em suas reverborações sociais e políticas – atua como instrumento eficiente de legitimação desse processo de reprodução do direito simbólico. A contrario sensu, a reação virulenta, no mesmo âmbito e com as mesmas repercussões, às decisões que buscam preservar a dignidade da pessoa humana e as garantias penais, processuais e penitenciárias, revela a utilização do sintoma como mecanismo eficiente de sustentação sistêmica.

Sob esse aspecto, é possível tomar como exemplo as reações e consequências do caso do juiz, em Minas Gerais, em 2025, determinou a soltura de presos diante da superlotação das cadeias na comarca de Contagem (MG). O magistrado foi punido com remoção compulsória após intensa reação social à decisão (Consultor Jurídico, 2009).

Nesse sentido, observa-se como a imposição ideológica pelo sintoma atua de forma eficiente como processo de reprodução sistêmica da legislação simbólica, especialmente no caso das garantias penais, processuais penais e penitenciárias, por meio da negação de fatos legitimada pela maioria retroativamente produzida.

Por outro lado, esse processo pode apresentar falhas quando é sistematicamente confrontado com a verdade. A própria recorrência de rebeliões nos presídios evidencia a inverdade presente na negação das péssimas condições dos estabelecimentos.

3.2. O fetiche e a necessidade de punição do inimigo

Não obstante não seja comum, no cenário e nas condições descritas neste artigo,

o confronto frequente ou eficiente às imposições sistêmicas – especialmente aquelas

que dizem respeito às condições e ao tratamento das pessoas encarceradas –, há, ainda que remota, a possibilidade de que a imposição ideológica, por meio da simples negação da verdade (sintoma), não seja suficiente. Ao longo do tempo, como forma de manutenção do sistema e de suas consequências, tornou-se necessário o desenvolvimento de outro mecanismo: o fetiche.

Instala-se, nesse caso, uma forma diversa de legitimação das decisões – sociais, legislativas, políticas, judiciais, entre outras – em que, não obstante se revele, de modo claro ou não, a situação de descumprimento de garantias e o tratamento desigual decorrente da condição social, essa situação é justificada pela necessidade de combater e punir o inimigo.

Diante de toda a análise realizada, não há dúvidas de que, nesse contexto, o inimigo é aquele que não se adequa ao padrão previamente estabelecido – de modo perverso, pelo Direito – como forma de afastamento e apagamento democrático. Aqueles que não estão devidamente incluídos no modelo jurídico que lhes garante o status de cidadão plenos – os foracluídos – são, em razão de sua inadequação, considerados resistentes ao sistema e, portanto, devem ser afastados das decisões sociais relevantes ou, se necessário, em razão da reincidência na resistência, exemplarmente punidos.

Há, portanto, um clamor da maioria retroativamente produzida, em todos os meios disponíveis, no sentido de que seja efetivada punição daqueles incapazes de se adequar ao modelo. A servidão voluntária ajuda a explicar a participação nesse discurso até mesmo daqueles a quem a punição se destina.

Em um contexto de colonialidade, como o brasileiro, a inadequação parece inevitável para a maior parte da população, mesmo para aqueles que, inadvertidamente, expressam de modo eloquente sua aceitação e legitimação do padrão inalcançável.

Trata-se de uma forma de imposição ideológica que permite, pelas suas características, escancarar as falhas do próprio sistema, desde que essas falhas sejam imputadas ao inimigo e disso resulte uma punição exemplar.

A eficiência dessa forma de imposição torna evidente a quase absoluta ausência de cumprimento dos objetivos da pena, conforme descrito em qualquer manual de Direito Penal, bem como a insustentável condição dos estabelecimentos prisionais, que impõe tratamento degradante e reincidência criminal em níveis igualmente insustentáveis. No entanto, esse escancaramento das falhas deve sempre ser acompanhado da indicação do inimigo a ser combatido.

A demonstração de que se trata de um fenômeno não excludente, que não substitui mas se soma ao sintoma anteriormente analisado, pode ser realizada por meio da análise de decisão judicial proferida no mesmo período descrito no tópico anterior, durante a pandemia de Covid-19.

(...) No dia 11 de outubro seguinte, o MM. Juízo a quo reputou o flagrante como regular e formalmente em ordem, além da materialidade provada e dos indícios de autoria, ressaltando a gravidade do crime do furto a causar enorme repúdio e insegurança a população ordeira do País, além da ausência de comprovação de endereço fixo e de exercício de atividade lícita. Anota, por fim, a multirreincidência específica de João e o fato de ele estar respondendo a outros processos por crime da mesma espécie e que as condições pessoais favoráveis de Wilson, por si só, não são suficientes para o restabelecimento da liberdade provisória, uma vez que ele já havia sido preso em flagrante por crime da mesma espécie, estando em gozo do benefício da liberdade provisória, reputando-se, assim, como necessária a prisão preventiva para garantia da ordem pública, afigurando-se inadequadas quaisquer outras medidas cautelares diversas (fls. 84/87 da ação penal).

(...)

No mais, cabe ver que o Plenário do c. Supremo Tribunal Federal, no último dia 18 de março, à unanimidade, acompanhou o entendimento do e. Min. Relator Marco Aurélio sobre a ilegitimidade de *amicus curiae* para requerer medida cautelar, mas divergiu quanto à recomendação inicialmente exortada aos juízes de execução penal, porquanto nos termos da recente Recomendação 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça, a trazer orientações aos Tribunais e aos magistrados quanto à adoção de medidas preventivas contra a propagação do novo coronavírus (Covid-19) no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo, sugeriu-se já, enfaticamente, a reavaliação de prisões provisórias e de prisões preventivas com prazo superior a 90 dias ou que resultem de crimes menos graves, bem como que sejam avaliados, pelos juízes da execução (grifo nosso), a concessão de saída antecipada nos casos previstos em lei e na jurisprudência, o cronograma de saídas temporárias em aderência a planos de contingência elaborados pelo Executivo e, ainda, a possibilidade de opção pela prisão domiciliar aos presos em regime aberto ou semiaberto.

(...)

De resto, nem vindo demonstração escorreita de *'periculum in mora'*, vale dizer, de que as condições do estabelecimento prisional no qual custodiado o paciente esteja provocando risco concreto, não há prova cabal, inconcussa, de que o paciente

faça parte de algum grupo de risco ou que tenha a saúde fragilizada. Assim, mostrando-se suficientemente motivado o decreto prisional, sopesadas a natureza do delito e as circunstâncias do fato, ainda que em cognição sumária, não se vê constrangimento ilegal que possa ser remediado pela estreita via deste writ, tudo recomendando a preservação, ao menos por ora, do status quo. Ante o exposto, DENEGA-SE A ORDEM (TJSP – HC 2243608-35.2020.8.26.0000 – Des. Relatora Ivana David – 27.11.2020 – Publicação 27.11.2020).

Isso explica por que, especialmente nas redes sociais, o clamor punitivo se torna infinitamente mais ruidoso em casos como os de meros furtos de alimentos para subsistência.

A superação desse cenário de encriptação de poder – com determinação de punição extrema e desproporcional, especialmente no âmbito penal e penitenciário, e sem participação popular efetiva em um simulacro democrático legitimado pela produção retroativa da maioria – demanda, além de coragem, ações antissistêmicas efetivas.

A análise do Plano Pena Justa, bem como o contexto de sua elaboração, origem e disposições, indica caminhos viáveis e efetivamente democráticos para superar esse cenário de imposição ideológica, forclusão e encriptação.

4 O PLANO PENA JUSTA: A RESPOSTA ESTRUTURAL AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, intitulado Pena Justa, não surge como uma iniciativa política autônoma do Poder Executivo, mas como um consectário direto e vinculante de uma deliberação histórica da jurisdição constitucional brasileira. Sua gênese, estrutura e

desideratos são inseparáveis da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que serve de fundamento e baliza para toda a sua arquitetura. Trata-se de um instrumento de política pública gestado no seio do Poder Judiciário como resposta a um quadro de omissão estatal

generalizada e persistente. Essa característica exige uma análise que transcenda a mera descrição de suas propostas, buscando compreender seus fundamentos principiológicos e sua complexa engenharia metodológica e de governança.

É bastante representativo, especialmente à luz da análise realizada, que a origem do Plano Pena Justa remonte à provocação do STF pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), por meio da ADPF n. 347. Essa ação postulava o reconhecimento de um colapso sistêmico no sistema carcerário nacional.

Em decisão de mérito proferida em outubro de 2023, a Corte consolidou o entendimento – já esboçado em sede cautelar no ano de 2015 – de que as prisões brasileiras se encontram em um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). A adoção desse instituto, originário da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, representa um marco no direito brasileiro. O ECI qualifica a crise carcerária não como um somatório de violações individuais, mas como uma transgressão massiva e sistemática de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais das políticas públicas e da inércia reiterada dos poderes constituídos. Esse cenário exige atuação coordenada de múltiplas entidades estatais para sua superação (CNJ; MJSP, 2024, p. 19).

O diagnóstico do STF para a caracterização do ECI foi multifacetado e identificou três manifestações centrais do colapso: (i) superpopulação carcerária e a qualidade degradante das vagas existentes, marcada por um déficit crônico no fornecimento de bens e serviços essenciais, que integram o mínimo existencial; (ii) fluxo desproporcional e indevido de novas entradas no sistema, frequentemente por delitos de menor potencial ofensivo, que contribui para o agravamento da criminalidade em vez de mitigá-la; e (iii) permanência de pessoas presas por tempo superior ao determinado na condenação ou

em regime mais gravoso que o devido, comprometendo a finalidade ressocializadora da pena e a própria segurança pública (CNJ; MJSP, 2024, p. 20).

A intervenção da Corte, conforme explicitado no voto condutor do Ministro Luís Roberto Barroso, fundamentou-se em uma dupla ordem de razões. Por um lado, a competência do STF em zelar pela observância dos direitos fundamentais, sobretudo quando se trata de um grupo vulnerável, estigmatizado e desprovido de representação política. Por outro lado, o grave impacto que o descontrole do sistema prisional produz sobre a segurança pública, ao fomentar a formação e a expansão de organizações criminosas que operam de dentro do cárcere (CNJ; MJSP, 2024, p. 20).

A constatação de que os Poderes Executivo e Legislativo, em todos os níveis federativos, falharam de modo persistente em enfrentar essa crise legitimou a atuação judicial não apenas para declarar a inconstitucionalidade, mas também para induzir a construção de uma solução.

Nesse contexto, o STF determinou a adoção de uma solução qualificada como bifásica, dialógica e flexível (CNJ; MJSP, 2024, p. 21). A primeira fase, decisória, consistiu no reconhecimento do ECI. A segunda fase, de natureza construtiva e de monitoramento, determinou à União, em colaboração com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a elaboração de um Plano Nacional, com prazo de implementação de três anos, a ser submetido à homologação e supervisão da própria Corte.

A existência do Plano Pena Justa é, portanto, um testemunho do ativismo judicial em um litígio estrutural, no qual o Judiciário, diante da falência dos demais poderes, assume o papel de orquestrador de uma complexa reforma de política pública. A

declaração do ECI transcende a terminologia jurídica, configurando-se como uma confissão oficial do Estado brasileiro quanto à sua incapacidade sistêmica de cumprir preceitos

constitucionais basilares. Essa constatação confere legitimidade e urgência às profundas transformações propostas pelo Plano.

4.1 Fundamentos e Estrutura Metodológica do Plano Nacional

O arcabouço do Plano Pena Justa assenta-se sobre um conjunto de bases principiológicas e metodológicas que revelam uma mudança de paradigma na política penal. O Plano afasta-se de soluções meramente administrativas ou de abordagens focadas apenas em sintomas. Propõe, em vez disso, um diagnóstico que centrado nas causas estruturais da crise, acompanhado de uma intervenção igualmente estruturada.

No ápice de seus fundamentos encontra-se o binômio Direitos Humanos e Justiça Racial. O documento é explícito ao estabelecer o racismo como um “fator determinante para a existência do Estado de Coisas Inconstitucional” (CNJ; MJSP, 2024, p. 17). Essa premissa representa um profundo avanço diagnóstico, ao conectar a seletividade e a violência do sistema penal contemporâneo ao legado histórico da escravização e à perpetuação de um racismo institucional, manifestado por meio de normas, políticas e práticas.

A análise histórica detalhada no Plano não é um preâmbulo acessório, mas a pedra angular que sustenta a tese de que a superação da crise carcerária é indissociável da promoção da justiça racial. A este princípio central somam-se os da dignidade humana, do reconhecimento das interseccionalidades que agravam a vulnerabilidade penal, do combate à tortura e da promoção de uma segurança cidadã, em contraposição a um

modelo puramente repressivo (STF, 2023, p. 60-71).

Para sua operacionalização, o Plano se ancora nos princípios da Gestão Pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — e da Participação Social, buscando garantir transparência e controle democrático de sua implementação (CNJ; MJSP, 2024, p. 74-77). Contudo, a inovação mais significativa reside em sua estrutura metodológica, que adota formalmente a Teoria da Mudança (TdM) e o Marco Lógico (CNJ; MJSP, 2024, p. 101-102). A adoção dessas ferramentas de planejamento e monitoramento de políticas públicas responde diretamente à ineficácia de iniciativas anteriores, frequentemente marcadas pela ausência de metas claras, indicadores mensuráveis e uma lógica causal explícita.

A Teoria da Mudança exige a articulação de um caminho causal que conecte insumos e atividades propostas aos produtos, resultados e impactos de longo prazo almejados. O Marco Lógico, por sua vez, traduz essa teoria em uma matriz de planejamento com objetivos, indicadores, meios de verificação e pressupostos, conferindo rigor, rastreabilidade e *accountability* ao processo. Essa profissionalização da formulação da política penal constitui um esforço deliberado para substituir a lógica reativa e simbólica, historicamente dominante no setor, por uma abordagem racional, técnica e orientada para resultados.

4.2 Os Eixos de Atuação: um Diagnóstico e uma Proposta de Intervenção Sistêmica

A estratégia de intervenção do Plano Pena Justa organiza-se em quatro eixos de atuação, que, em conjunto, abrangem todo o ciclo penal. Essa estrutura holística representa uma crítica implícita a esforços anteriores, que, ao se concentrarem em aspectos fragmentados do problema — como a mera

construção de novas vagas —, falharam em atacar suas causas sistêmicas. O Plano parte do pressuposto de que a reforma do cárcere é inseparável da reforma judicial, da qualificação das políticas sociais e do enfrentamento ao racismo estrutural.

4.2.1 Eixo 1: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional

O primeiro eixo visa atacar as causas primárias da superpopulação carcerária, concentrando-se nos fluxos de entrada e na gestão das vagas. Os problemas centrais identificados são a superlotação, a sobrerrepresentação da população negra e o uso excessivo da privação de liberdade como resposta penal hegemônica.

As ações mitigadoras propostas buscam conter o encarceramento em massa e incluem: i) qualificação e recálculo das vagas prisionais, com implementação de Centrais

de Regulação de Vagas (CRVs) para garantir a ocupação máxima taxativa; ii) regularização de situações processuais por meio de mutirões carcerários periódicos; iii) racionalização da porta de entrada do sistema, fortalecendo e qualificando as audiências de custódia; iv) ampliação do uso de medidas cautelares e penas alternativas à prisão; e v) redirecionamento da política de drogas de um viés repressivo para uma abordagem de saúde pública (CNJ; MJSP, 2024, p. 147-152).

4.2.2 Eixo 2: Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional

O segundo eixo aborda as condições de vida intramuros, reconhecendo que a violação de direitos é a regra no ambiente prisional. Os problemas diagnosticados incluem: inadequação da arquitetura prisional; baixa oferta e má qualidade dos serviços de saúde, educação e trabalho; prática sistemática de tortura e tratamentos desumanos; falta de transparência; e desvalorização dos servidores penais.

As ações propostas buscam humanizar o cumprimento da pena e incluem: i) aprimoramento dos espaços físicos para garantir

habitabilidade; ii) implementação efetiva da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP) e da Política Nacional de Trabalho no Âmbito do Sistema Prisional (PNAT); iii) adoção de protocolos rigorosos de prevenção e combate à tortura, com mecanismos de monitoramento como câmeras corporais; iv) qualificação das inspeções judiciais; e v) fortalecimento das carreiras e da formação dos profissionais do sistema penal (CNJ; MJSP, 2024, p. 154-169).

Esse eixo revela uma tensão estratégica inerente ao Plano: ao mesmo tempo em que busca o desencarceramento, reconhece a necessidade de tornar mais humanas as

condições para aqueles que permanecem sob custódia. Esse equilíbrio pragmático reflete a complexidade da reforma.

4.2.3 Eixo 3: Processos de Saída da Prisão e da Reintegração Social

O terceiro eixo foca na transição do cárcere para a liberdade, um momento crítico e historicamente negligenciado pelas políticas públicas. Os problemas identificados incluem: a quase inexistência de estratégias de reintegração social para a pessoa egressa; irregularidades; e gestão insuficiente dos processos de execução penal, que resultam na permanência indevida na prisão.

As medidas propostas visam construir uma ponte para o retorno à sociedade e incluem: i) qualificação dos procedimentos

de soltura; ii) implementação e expansão da Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa (PNAPE), com a disseminação de equipamentos como os Escritórios Sociais; iii) fomento à integração do egresso ao mercado de trabalho e à educação; e iv) qualificação da gestão processual da execução penal, com nacionalização e aprimoramento de sistemas como o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) (CNJ; MJSP, 2024, p. 171-177).

4.2.4 Eixo 4: Políticas de Não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional

O quarto e último eixo tem caráter estruturante e visa modificar as condições sistêmicas que perpetuam a crise, de modo a evitar que as violações massivas se repitam. Os problemas identificados são de ordem metapolítica: baixa institucionalização do enfrentamento ao racismo; fragilidade das políticas penais, de seus orçamentos e sistemas de informação; desrespeito a precedentes dos tribunais superiores; insuficiência de medidas de reparação pública; e afastamento dos atores do sistema de justiça das estratégias de reintegração.

As ações propostas buscam consolidar mudanças de longo prazo, incluindo: i) normatização de políticas institucionais de enfrentamento ao racismo; ii) modernização e transparência na gestão do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen); iii) fomento à produção de dados padronizados e confiáveis; iv) fortalecimento da cultura de respeito aos precedentes judiciais; e v) incidência na formação jurídica para incorporar uma perspectiva de direitos humanos (CNJ; MJSP, 2024, p. 179-188).

4.3 Governança, Monitoramento e a Busca pela Efetividade

Ciente de que a excelência do diagnóstico e do planejamento não garante a efetividade das políticas, o Plano Pena Justa dedica

especial atenção à sua arquitetura de governança e monitoramento. Essa estrutura foi concebida para superar a disfuncionalidade

do pacto federativo na área da segurança pública e para assegurar que as diretrizes nacionais se traduzam em ações concretas nos estados e no Distrito Federal.

A governança está organizada em múltiplos níveis. No âmbito federal, a coordenação central cabe ao Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional, composto por representantes da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). Em nível local, a elaboração e a implementação dos planos estaduais e distrital ficam a cargo dos Comitês de Políticas Penais, instâncias interinstitucionais que devem incluir, além dos Poderes Executivo e Judiciário locais, o Ministério Público, a Defensoria Pública e representantes da sociedade civil (CNJ; MJSP, 2024, p. 201-203).

O monitoramento constitui o mecanismo central para assegurar a *accountability* e evitar que o Plano se torne letra morta. A estratégia prevê o envio de informes semestrais de monitoramento pelo DMF ao STF, que mantém a supervisão final de todo o proces-

so. Esses informes serão alimentados pelas informações encaminhadas pelos Comitês de Políticas Penais estaduais, que deverão mensurar o progresso com base nos indicadores definidos no Marco Lógico. A participação da sociedade civil é assegurada por sua inclusão nos comitês e pela realização de consultas e audiências públicas, enquanto a transparência será promovida por meio de painéis públicos com dados atualizados sobre a execução do Plano (CNJ; MJSP, 2024, p. 205-213).

A proeminência do Poder Judiciário, por meio do CNJ, em todas as fases — da concepção à execução e ao monitoramento de uma política pública — constitui uma característica singular e definidora do Plano Pena Justa. Esse arranjo reflete uma profunda desconfiança na capacidade, ou na vontade do Poder Executivo em liderar essa reforma de modo autônomo e estabelece a supervisão judicial contínua como o principal mecanismo de *enforcement*, em uma tentativa robusta de assegurar que, desta vez, a resposta estatal ao colapso de seu sistema prisional transcenda o meramente simbólico.

4.4 Da Arquitetura Racional à Lógica Perversa: Uma Transição Analítica

O Plano Pena Justa revela-se como um sofisticado arcabouço de política pública. Sua gênese na jurisdição constitucional, sua complexa engenharia metodológica e sua detalhada arquitetura de governança constituem, em sua superfície discursiva, o mais articulado esforço estatal já concebido no país para o enfrentamento da crise penitenciária. A racionalidade técnica, a busca por resultados e a premissa dialógica sinalizam uma aparente ruptura com o histórico de respostas meramente reativas do Estado.

Todavia, é pertinente inquirir se tal aparato técnico-racional possui, em si, a potência

necessária para dismantelar a lógica subjacente que naturalizou o Estado de Coisas Inconstitucional. Lógica essa que, perversamente, converteu garantias em legislação simbólica e impôs a foraclusão como condição aos grupos socialmente inadequados. Será sua estrutura suficiente para transpor a cômoda perversidade das instituições e o falseamento da realidade que se manifesta, ora como sintoma, ora como fetiche?

A superação da análise meramente descritiva do plano exige, portanto, o recurso a um instrumental teórico capaz de nomear as engrenagens de encriptação do poder que

o *Pena Justa* se propõe a desafiar. É esse o percurso que se inicia a seguir, no qual a perversidade, a forclusão e o simulacro democrático serão aprofundados como lentes

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico realizado ao longo deste estudo evidencia que o sistema penal e penitenciário brasileiro funciona como engrenagem de um simulacro democrático: legitima-se por meio de um discurso majoritário retroativamente fabricado, ao mesmo tempo em que se produz a exclusão sistemática dos sujeitos considerados inadequados. A perversidade institucional – que se manifesta ora como sintoma, na negação da realidade prisional, ora como fetiche, na produção do inimigo a ser punido – converteu garantias constitucionais em promessas meramente simbólicas, esvaziadas de efetividade.

A declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ADPF n. 347) e a criação do Plano Nacional Pena Justa representam, nesse cenário, uma fissura estrutural. Se, historicamente, as respostas estatais se limitaram a reformas cosméticas, o *Pena Justa* inaugura a possibilidade de ruptura ao instituir um plano vinculante, monitorado e com prazo determinado, orientado pela dignidade humana, pela justiça racial e pela racionalidade técnica. Essa oportunidade, contudo, somente se concretizará se a execução do Plano for capaz de enfrentar, de modo direto, os problemas estruturais aqui analisados.

Assim, diante dos obstáculos identificados, o *Pena Justa* apresenta algumas respostas concretas, que vão além da representatividade de sua origem – decorrente da atuação de um partido político minoritário, historicamente vinculado às lutas sociais e reconhecido pela tentativa constante de dar voz aos grupos foracluídos, mesmo ciente do custo político dessa atuação.

para perscrutar os limites e as potências do Plano em sua busca por soluções radicalmente democráticas.

Quanto às medidas práticas, o Plano Pena Justa busca conter as entradas no sistema penitenciário por meio, entre outros fatores, da revisão da política de drogas – substituindo a lógica repressiva por uma abordagem de saúde pública –, da qualificação das audiências de custódia e do uso ampliado de medidas alternativas à prisão. A criação das Centrais de Regulação de Vagas (CRVs) deve ser acompanhada de um controle social robusto, de modo a evitar que a mera gestão administrativa se converta em novo mecanismo de legitimação simbólica. Trata-se de evitar a estigmatização e o recrudescimento de um processo importante de afastamento social.

O reconhecimento de que a humanização das condições de custódia demanda mais do que reformas arquitetônicas é, igualmente, imprescindível para romper a lógica perversa de definição e punição do inimigo. Assim, a efetiva implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP) e da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional (PNAT), com fiscalização independente e participação da sociedade civil, constitui importante instrumento. Do mesmo modo, o reconhecimento e o enfrentamento da tortura exigem mecanismos de controle externo, como o uso câmeras corporais e a realização de inspeções frequentes, sob a supervisão da Defensoria Pública e do CNJ.

Sob esse aspecto, destaca-se a importância da Defensoria Pública, instituição cujas atribuições se vinculam intrinsecamente à necessária escuta dos grupos foracluídos.

O rompimento do círculo vicioso de busca pela chamada reintegração social de pessoas cuja integração foi previamente impedida passa pela consolidação de uma Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa, com o fortalecimento dos Escritórios Sociais, a inserção no mercado de trabalho e o acesso à educação formal. Essas medidas não devem ser compreendidas como políticas assistenciais, mas como formas de reparação estatal diante da exclusão sistêmica imposta.

No mesmo sentido, a prevenção de novos Estados de Coisas Inconstitucionais, a fim de evitar que o Plano se converta em mera reprodução sistêmica, exige a institucionalização do combate ao racismo estrutural, a incorporação da perspectiva de direitos humanos na formação jurídica e a valorização de dados transparentes e confiáveis para a formulação de políticas públicas. É indispensável que o Funpen seja gerido com transparência e que a alocação orçamentária esteja vinculada a metas mensuráveis e verificáveis.

A efetividade do Plano depende, portanto, do rompimento com a lógica perversa – imposta e explorada na manutenção sistêmica – e da inclusão da participação social efetiva e ampla como eixo central. Os comitês de políticas penais estaduais não podem se reduzir a fóruns interinstitucionais burocráticos; devem abrir espaço real para movimentos sociais, familiares de pessoas presas e enti-

dades da sociedade civil, de modo a tensionar continuamente a tendência de retorno ao simulacro.

Em síntese, a resposta ao encarceramento indiscriminado e à consequente foraclusão de grande parcela da população não se limita a boas intenções, mas exige ações antissistêmicas coordenadas, monitoradas e participativas. O Plano Pena Justa não representa a vitória final contra a perversidade institucional, mas constitui um ponto de inflexão: rompe com a perversidade e a imposição ideológica ao reconhecer a insustentabilidade do sistema penitenciário, afastando o sintoma e ao tratar a todos como sujeitos de direitos, capazes de identificar seus próprios problemas e apontar soluções, afastando o fetiche. Assim, abre espaço para a construção de um modelo de justiça verdadeiramente democrático, capaz de transformar garantias constitucionais em realidade cotidiana.

Nesse sentido, mais do que um plano governamental, o *Pena Justa* deve ser compreendido como um processo político permanente, no qual a sociedade, a Defensoria Pública e as instituições democráticas assumem a tarefa de desvelar os mecanismos de encriptação do poder e de radicalizar a democracia, garantindo que a dignidade humana nunca mais seja relegada a mero ornamento simbólico.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fábio; MALLART, Fábio; CANDOTTI, Fábio; GODOI, Rafael. A produção da calamidade: um balanço das prisões fluminenses em 2020. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-producao-da-calamidade-um-balanco-das-prisoas-fluminenses-em-2020>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio

de Janeiro: [s.n.], 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892**. Promulga o Regulamento para a organização da Justiça Federal. Rio de Janeiro: [s.n.], 1892. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0035-1892.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Reincidência criminal no Brasil: relatório prévio**. Brasília: SENAPPEN, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depend-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf/view>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRAUN, Julia. Bolsonaro e aliados são acusados de planejar golpe de Estado, segundo PF. **BBC News Brasil**, 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63320704>. Acesso em: 24 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Pena Justa: plano nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras**. Brasília: CNJ, 2024.

CONSULTOR JURÍDICO. Juiz que mandou soltar presos em Contagem pede para deixar magistratura. **Conjur**, São Paulo, 27 maio 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-mai-27/juiz-mandou-soltar-presos-contagem-deixar-magistratura>. Acesso em: 24 out. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forum-seguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasi>

[leiro-de-seguranca-publica/](#). Acesso em: 24 out. 2025.

G1. Prefeito e vice de Macedônia são cassados pela Justiça Eleitoral acusados de compra de votos. **G1**, São José do Rio Preto, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2025/03/27/prefeito-e-vice-de-macedonia-sao-cassados-pela-justica-eleitoral-acusados-de-compra-de-votos.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2025.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3.ed. São Paulo: WMF; Martins Fontes, 2011.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Notas sobre el significado de la encriptación del poder como el filo de la navaja de lo político**. [S.n.: s.], 2017. Disponível em: <https://politicsy-sociologia.ucm.es/data/cont/docs/21-2018-05-10-El%20Significado%20de%20la%20Encriptación,%20Sanin.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025

SILVA, Diego de Oliveira. **Desencriptando a Defensoria Pública: é possível retirar a máscara de inimigo útil?**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 4 out. 2023. Disponível em: <https://stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF347InformaোসociadadevF11.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Autos n. 0000975-05.2022.8.26.0502**. Relatora: Desembargadora Gilda Alves Barbosa Diodatti. Julgado em: 24 mar. 2022. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Processos>. Acesso em: 24 out. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Habeas Corpus n. 2243608-35.2020.8.26.0000**. Relatora: Desembargadora Ivana David. Julgado em: 27 nov. 2020. Publicado em: 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Processos>. Acesso em: 24 out. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais: despesas de campanha**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2040602022/130001611005/2022/MG/>

[concentracao/despesas](#). Acesso em: 24 out. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais:** despesas de campanha. Brasília: TSE, 2023. Disponível em: <https://divulgacandcontas>.

tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2040602022/130001653536/2022/MG. Acesso em: 24 out. 2025.

ŽIŽEK, Slavoj. **Como ler Lacan**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

Leonardo Cardoso de Magalhães

Defensor Público-Geral Federal; Doutor e Mestre em Direito pela Universidad Pablo de Olavide (UPO) Espanha; Defensor Público Interamericano.

Diego de Oliveira Silva

Defensor Público-Federal; Assessor Jurídico-Chefe Adjunto; Doutor em Direito Público pela PUCMINAS; Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Especialista em Direito Ambiental pelo CAD; Professor PUCMINAS.

Thomas de Oliveira Gonçalves

Defensor Público-Federal; Assessor Jurídico-Chefe da DPU; Especialista em Direito Constitucional e Processual Civil. Foi conselheiro do Conselho Superior da DPU (2014 a 2018).

Submetido em: 21/8/2025

Aceito em: 20/10/2025

