



**Centro Universitário de Brasília- UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais – FAJS**

**PEDRO AUSTIN ALVES**

**REVISTA VEXATÓRIA NO BRASIL: contribuições pautadas nos direitos humanos**

Brasília  
2014

**PEDRO AUSTIN ALVES**

**REVISTA VEXATÓRIA NO BRASIL: contribuições pautadas nos direitos humanos**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do título de bacharel em direito pela Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas do Centro Universitário de Brasília – Uniceub.

Orientadora Profa. Dra.: Aline Albuquerque Sant'Anna

Brasília

2014

## RESUMO

A revista pessoal é um instituto aplicado nos estabelecimentos penais no Brasil e atinge a parcela de brasileiros que possuem uma ligação com o sistema penitenciário. Desta forma, é necessário estudar suas peculiaridades, analisar sua natureza jurídica, acompanhar seu procedimento nos estabelecimentos penais dentro e fora do Brasil para que as frequentes violações de direitos humanos sejam combatidas. Ademais, cabe ressaltar o papel do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário na temática em apreço, para que se tenha uma visão do cenário e seus atores no contexto nacional. Por fim, importante esclarecer o instituto da revista vexatória como uma forma de aproximar o leitor dos procedimentos aplicados à brasileiros em contato com os estabelecimentos penais.

Palavras-chaves: Revista Pessoal. Vexatória. Íntima. Sistema penitenciário. Direito Penal.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 REVISTA PESSOAL.....	8
<b>2.1 Busca pessoal à luz do Código de Processo Penal.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Regramento vigente sobre a revista pessoal.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3 Revista vexatória.....</b>	<b>13</b>
<b>2.4 Natureza jurídica da revista pessoal.....</b>	<b>17</b>
<b>2.5 Procedimento nos estabelecimentos penais em outros Estados.....</b>	<b>20</b>
<b>2.6 Projetos de lei relativos ao tema.....</b>	<b>22</b>
3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
<b>3.1 Evolução histórica da matéria Políticas Públicas.....</b>	<b>25</b>
<b>3.2 Fases de criação de uma Política Pública.....</b>	<b>29</b>
<b>3.3 Políticas Públicas voltadas para o tema da pesquisa.....</b>	<b>33</b>
4 CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA.....	43
<b>4.1 O surgimento nos Estados Unidos.....</b>	<b>44</b>
<b>4.2 O afastamento do Estado Social.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3 A expansão do Estado Penal.....</b>	<b>53</b>
<b>4.4 A recepção da política pelo Estado brasileiro.....</b>	<b>57</b>
5 CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	62

## 1 INTRODUÇÃO

A revista pessoal, procedimento utilizado na entrada de estabelecimentos penais, cuja finalidade principal é manter a segurança de todos os presentes, evitando, por meio de um procedimento conduzido por um agente estatal, a entrada de objetos e substâncias não permitidas.

Esta temática apresenta relevância nacional, pois, reiteradamente, pessoas são submetidas a procedimentos de revista e expostas a ações abusivas por agentes estatais. A principal fonte de relatos destas violências são as famílias de pessoas que estão sob a custódia de algum estabelecimento prisional.

A ausência de legislação, posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, torna o desenvolvimento da matéria obscuro, o que se reflete na prática, onde se encontram associações entre institutos incompatíveis – busca pessoal e revista pessoal – culminando em práticas ilícitas. O último relatório elaborado pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, calculou a população carcerária, considerando aqueles que estavam dentro do sistema penitenciário e aqueles que estavam sob custódia da polícia, em dezembro de 2012, em mais de 548 mil pessoas. Este número, o qual não considera os números do ano de 2013, representa o impacto deste procedimento, aplicado aos internos que exercem seu direito de visita.

A análise do instituto da busca pessoal é desenvolvida a partir de seu conceito no Código de Processo Penal e a teoria jurídica relativa a esta temática e, após explicitar o procedimento da revista em suas variadas formas, desde a revista pessoal e seu regramento vigente, até a revista vexatória, para, por fim, analisar a natureza jurídica do procedimento da revista aplicada em estabelecimentos penais. Desta forma, a finalidade é determinar a natureza jurídica da revista pessoal, afastando as teorias que o equiparam à busca pessoal, e demonstrar como esta temática está sendo abordada no âmbito do Poder Legislativo.

A partir do estabelecimento da natureza da revista, passa-se a sua análise prática, verificando os direitos humanos violados durante sua aplicação, os projetos de lei relativo ao tema como propostas de solução e como o procedimento é realizado nos estabelecimentos penais em outros países, como forma de apontar possíveis soluções para problemas encontrados no Brasil.

Desta forma, o presente trabalho pauta-se desde os principais doutrinadores em matéria penal, processual penal e administrativo, até artigos científicos e trabalhos de estudiosos que se dedicaram ao tema. Para analisar o procedimento em outros Estados, foi realizada pesquisa por meio de sites de estabelecimentos penais. Ademais, foi utilizado material jurisprudencial, de cortes nacionais e internacionais, e relatórios de organizações que atuam no sistema penitenciário.

Assim, pretende o presente estudo expor as etapas da revista pessoal, analisando a atuação dos agentes estatais na aplicação deste instituto, verificar as violações de direitos humanos presentes, bem como a maneira que a matéria está sendo abordada no poder legislativo, além de mostrar o procedimento fora do Brasil como alternativas passíveis de implementação.

O capítulo segundo, que versa sobre as políticas públicas, inicia em seu primeiro tópico uma breve demonstração da evolução da matéria de políticas públicas, desde seu surgimento nos Estados Unidos na metade do século XX.

Passa-se então ao estudo das fases de criação de uma política pública, indicação dos principais atores em âmbito federal e as principais medidas tomadas com relação à políticas de segurança pública voltadas para os estabelecimentos penais e o procedimento de revista. Neste capítulo são indicados os órgãos competentes para formulação de políticas, articulação entre órgãos da administração públicas e quem possui capacidade para implementação destas políticas. São apontadas, de forma ilustrativas, algumas políticas públicas implementadas em alguns Estado da federação e medidas tomadas relativas à temática de revista pessoal.

Ao final do segundo capítulo são demonstradas basicamente duas linhas de possível solução para as contes violações de direitos dentro de estabelecimentos penais a partir da aplicação da revista pessoal: a edição de lei, uniformizando o procedimento em todo Brasil, seja em estabelecimentos federais ou estaduais; ou a criação de uma política interministerial na qual sejam articulados órgãos de âmbito federal e estadual na regulamentação do procedimento e combate à revista vexatória, firmado por meio de um Protocolo.

Após, é analisado o instituto da revista pessoal a partir do contexto em que é aplicado e a incidência da revista vexatória, à teoria criminológica da criminalização da

pobreza. O ponto de referência é a experiência norte-americana ocorrida nas décadas de 60 e 70 na implementação da política pública de guerra contra pobreza, demonstrando sua internalização por países na Europa e pelo Brasil, a progressiva supressão do Estado Social e expansão do Estado Penal, baseado, principalmente, nos estudos feitos pelo sociólogo Loïc Wacquant. O objetivo principal é aplicar o referencial teórico da política norte-americana no contexto brasileiro a partir de dados do Ministério da Justiça.

## 2 REVISTA PESSOAL

O presente capítulo tem como finalidade analisar o instituto da revista pessoal, desde uma comparação ao procedimento da busca pessoal presente no Código de Processo Penal – CPP, à sua natureza jurídica baseada no Direito Administrativo.

Ademais, serão abordados os procedimentos de revista realizados nos estabelecimentos penais em outros Estados, bem como o instituto da revista vexatória, perpassando pelo regramento vigente sobre revista pessoal e o entendimento jurisprudencial relativo ao tema.

### 2.1 Busca pessoal à luz do Código de Processo Penal

É necessário conceituar o instituto da busca pessoal, situado no Título VII, do Capítulo XI, do CPP, para que não seja assemelhada ao procedimento da revista pessoal.

Situado no texto legal junto ao instituto da apreensão, são procedimentos distintos, ou seja, a busca, em seu sentido mais amplo, deve ser entendida como o movimento desencadeado pelos agentes do Estado para investigação de algo que interesse ao processo penal<sup>1</sup>.

Com a finalidade de obtenção de provas, formação de corpo de delito ou, cautelarmente, apreensão de objetos relevantes ao processo penal. O artigo 240, do CPP, apresenta o rol de hipóteses para realização da busca. Trata-se de uma redação extensa e com dispositivos amplos, o que permite maior possibilidade de aplicação.

A busca possui natureza jurídica mista, podendo ser um ato preliminar, a exemplo da apreensão de produto de crime visando sua devolução à vítima; bem como um meio de prova, como quando autorizada pelo juízo competente para se proceder à busca.<sup>2</sup>

O artigo 244 do CPP faz menção a dois tipos de busca: a domiciliar e a pessoal. A primeira é a diligência realizada no domicílio da pessoa. Neste ponto, a doutrina

---

<sup>1</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 8 ed. São Paulo: RT, 2011. p. 514.

<sup>2</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 8 ed. São Paulo: RT, 2011. p. 516.



confere relevância à interpretação do termo domicílio, devendo ser compreendido como a residência do sujeito, sua habitação, o lugar onde seja desenvolvida a vida íntima do indivíduo, não se confundindo com o domicílio abordado pelo Direito Civil.<sup>3</sup>

A busca domiciliar será procedida quando fundadas razões a autorizem com vistas à: a) detenção de criminosos; b) apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos; c) instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos; d) armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso; e) descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu; f) cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato; g) apreender pessoas vítimas de crimes e h) colher qualquer elemento de convicção; hipóteses previstas no artigo 240, do CPP.

Este procedimento de busca só poderá ser realizado mediante autorização judicial, expedida por meio de mandado no qual se especifica a finalidade e o local onde a diligência será efetuada nos termos do artigo 243, do CPP, respeitando-se o horário e devendo ser feita apenas durante o dia, salvo as disposições do artigo 245, do CPP.

A busca pessoal não dispõe de tantas hipóteses de incidência quanto o procedimento domiciliar. Conforme esclarece o parágrafo segundo do referido artigo, a busca pessoal só se procederá quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras *b* a *f* e letra *h* do parágrafo 1 do artigo 240, do CPP.

A busca pessoal será realizada, sem mandado judicial, quando houver fundada suspeita de que o indivíduo está portando arma proibida, ou quaisquer objetos ou papéis que constituam o corpo de delito. Ademais, quanto à necessidade de mandado, não é necessário quando a pessoa já estiver presa ou durante uma busca domiciliar.

Há a distinção no texto legal entre as “fundadas razões” exigidas na busca domiciliar e as “fundadas suspeitas” quanto à busca pessoal. Segundo Tourinho Filho, há maior gravidade do procedimento domiciliar, exigindo-se portanto, fundadas razões,

---

<sup>3</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.634.

as quais são entendidas como “suspeita séria e grave”, enquanto na busca pessoal, entende-se pela menor gravidade da suspeita.<sup>4</sup>

Em caso de fundada suspeita, a busca pode ser realizada nas vestes ou nos objetos que a pessoa tem em sua posse, bem como sobre o seu corpo e, muitas vezes, no interior do próprio corpo. Portanto, embora considerado um procedimento de menor gravidade em relação à busca domiciliar, ainda se trata de uma intervenção significativa na intimidade da pessoa, revelando a necessidade da fundada suspeita.

No caso da busca pessoal a ser realizada em pessoa do sexo feminino, o artigo 249 do Código de Processo Penal prevê a realização da diligência por pessoa de mesmo sexo, devendo ser resguardada sua intimidade, consubstanciada no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal, de modo que a violação deste artigo caracteriza abuso de autoridade.

Para realização da diligência em crianças e adolescentes, deve-se atentar para o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Nela está exposto nos artigos 15, 17 e 18, a obrigatoriedade da preservação da dignidade da criança e do adolescente:

“Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis;

Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais; e

Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.”

Verifica-se a preocupação com grupos vulneráveis, como crianças, adolescentes e, neste contexto, mulheres, no sentido de se proteger seus direitos fundamentais no momento do procedimento, notadamente quando se considera a natureza invasiva da busca.

---

<sup>4</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Código de processo penal comentado*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p.626.

Desta forma, o procedimento de busca é um instrumento que pode ser utilizado por autoridade judiciária ou policial, seja por membros da Polícia Judiciária, por Oficiais de Justiça, seja antes da instauração do inquérito ou na fase de execução, mas sempre voltada para a esfera criminal.<sup>5</sup>

Ante o exposto, verifica-se o caráter eminentemente processual penal do instituto da busca pessoal. Logo, comparando-a com a revista pessoal, seria uma flagrante violação do princípio da presunção de inocência, princípio este consubstanciado no inciso LVII, do artigo 5º, da Constituição Federal, se tal revista praticada, indiscriminadamente no sistema carcerário brasileiro e em eventos com grande público, fosse considerada busca pessoal.

O princípio da presunção de inocência pressupõe que ninguém será considerado culpado, tratado como tanto, até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. O Ministro Celso de Melo do Supremo Tribunal Federal, nos autos do HC 95.886/RJ, assim definiu:

“Ninguém pode ser tratado como culpado, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática lhe tenha sido atribuída, sem que exista, a esse respeito, decisão judicial condenatória transitada em julgado. O princípio constitucional da presunção de inocência, em nosso sistema jurídico, consagra, além de outras relevantes consequências, uma regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados, definitivamente, por sentença do Poder Judiciário”

Desta maneira, é evidente a incompatibilidade entre a busca pessoal, baseada nos procedimentos processuais penais, e a revista pessoal, realizada nas instituições em que hajam pessoas privadas de liberdade, por exemplo, como a seguir será demonstrado.

## **2.2 Regramento vigente sobre a revista pessoal**

A revista pessoal pode ser analisada pelos seguintes aspectos: quanto ao sujeito passivo, quanto ao contato com o corpo do revistado e quanto à complexidade da revista.

---

<sup>5</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.p.632-633.

Quando se analisa a revista sob a ótica do sujeito passivo, pode-se dividir entre uma revista coletiva, realizada em várias pessoas simultaneamente, como as revistas em eventos de grande porte, no qual o público é submetido a uma verificação para que não adentre o ambiente do evento com objetos ilícitos ou que possam levar perigo à vida das pessoas que ali estão; ou individual, como as revistas que ocorrem em visitantes que desejam entrar nos estabelecimentos penais.

Quanto ao aspecto do contato com o corpo do revistado, pode dar-se na forma direta ou indireta. A forma direta ocorre quando o corpo do revistado é tocado pelo condutor da revista, aqui não se difere quanto ao toque sobre a pele ou sobre as vestes apenas o toque no corpo do revistado. A outra forma, a indireta, ocorre quando a revista é feita mediante o uso de equipamentos que verificam a presença de substâncias ilícitas ou objetos não permitidos, como armas ou bombas, podendo ser tanto o raio x utilizado para detectar a presença de drogas, como o detector de metais para sinalizar a presença de armas. O aspecto da complexidade da revista compreende uma avaliação do quão invasiva ela é. Uma revista direta (com o contato direto no corpo do revistado) pode ser superficial ou minuciosa. Superficial seria uma verificação por cima das roupas do revistado, enquanto a revista minuciosa adentra o seu corpo.<sup>6</sup>

A revista pessoal se insere no campo administrativo dos estabelecimentos penitenciários, elaborada por uma polícia administrativa, conforme sua definição no artigo 97, do Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007:

“Art. 97. A revista consiste no exame de pessoas e bens que venham a ter acesso ao estabelecimento penal federal, com a finalidade de detectar objetos, produtos ou substâncias não permitidos pela administração.

Parágrafo único. O Departamento Penitenciário Nacional disporá sobre o procedimento de revista.”.

---

<sup>6</sup> MARIATH, Carlos Roberto. *Limites da revista corporal no âmbito do sistema penitenciário*. Disponível em: <  
[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0cdiqfjab&url=http%3a%2f%2fportal.mj.gov.br%2fservices%2fdocumentmanagement%2ffiledownload.eztsvc.asp%3fdocumentid%3d%257bcbbff2dd-bf35-4c16-8955-431f25a13d2f%257d%26serviceinstuid%3d%257b4ab01622-7c49-420b-9f76-15a4137f1ccd%257d&ei=x7vqusgyc5lo9at\\_q4cgaw&usg=afqjcnflgpibwj1cg8igpq0mdwxt08u\\_iw&sig2=-k0xknrqa4sidfgxqai9g&bvm=bv.55123115,d.ewu&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0cdiqfjab&url=http%3a%2f%2fportal.mj.gov.br%2fservices%2fdocumentmanagement%2ffiledownload.eztsvc.asp%3fdocumentid%3d%257bcbbff2dd-bf35-4c16-8955-431f25a13d2f%257d%26serviceinstuid%3d%257b4ab01622-7c49-420b-9f76-15a4137f1ccd%257d&ei=x7vqusgyc5lo9at_q4cgaw&usg=afqjcnflgpibwj1cg8igpq0mdwxt08u_iw&sig2=-k0xknrqa4sidfgxqai9g&bvm=bv.55123115,d.ewu&cad=rja)> Acesso em: 25 out. 2013.

O parágrafo único do referido artigo delega ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça a regulamentação do procedimento de revista no âmbito do Sistema Penitenciário Federal.

Além de alterar o Código de Processo Penal e a Lei de Execuções Penais, a Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, em seu artigo 3º, prevê a obrigatoriedade dos estabelecimentos penitenciários disporem de aparelho detector de metais, com a finalidade de auxiliar a revista necessária a todos que venham a ingressar nestes estabelecimentos.

Em regra, as revistas deveriam ser realizadas em sua forma indireta, mediante o uso dos mecanismos adequados para a verificação dos visitantes. Caso algum aparelho denunciasse eventual irregularidade, seria permitida a revista direta, e é neste ponto em que a regulamentação do procedimento se mostra ausente, a qual deveria garantir, neste caso, que a revista a ser realizada fosse superficial, sendo opção do visitante se submeter ou não à revista, enquanto a negativa presumiria a sua desistência.

Desta forma, só seria admitida a revista pessoal direta com mandado judicial ou fundada suspeita, apontada previamente por aparelho detector de metais, obrigatório para todos os estabelecimentos, nos termos da lei apontada.

Não obstante, distintamente do previsto no Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, órgão do Ministério da Justiça, editou a Resolução nº 9, de 12 de julho de 2006, com disposições acerca dos procedimentos de revista em visitantes, servidores e prestadores de serviço. O artigo 2º da referida Resolução prevê a revista manual apenas em caráter excepcional, quando houver fundada suspeita de que o revistado seja portador de objeto ou substância proibida e que possa trazer riscos à segurança do estabelecimento. Ainda quanto à revista manual, o artigo 3º garante a preservação da honra e da dignidade do revistado, sendo a revista efetuada em local reservado.

Nota-se que tal Resolução não aprofundou a regulamentação do tema, deixando de delimitar os procedimentos, comprometendo, assim, sua eficácia.

### 2.3 Revista vexatória

A revista vexatória é o procedimento pelo qual indivíduos que desejam ingressar nos estabelecimentos penais com a finalidade de visitar internos, onde são submetidos à verificação e eventual apreensão de objetos e substâncias não permitidas, para que seja preservada a segurança do estabelecimento e daqueles que lá estão. Consiste na imposição do desnudamento do revistado e realização de atividades subsequentes, expondo o mesmo a tratamento degradante.

A atual legislação a respeito da revista pessoal não é eficaz no que diz respeito à entrada de objetos ilícitos em estabelecimentos prisionais, quanto mais em limitar atuações abusivas de agentes estatais responsáveis por tais procedimentos, multiplicando-se o número de denúncias relativas a revistas vexatórias.<sup>7</sup>

Renata Soares Bonavides Mattos, na obra *Direitos dos presidiários e suas violações* expõe a situação como “constrangimento a que são submetidos os visitantes em todas as visitas que realizam” e descreve “são obrigados a tirarem suas roupas, submetendo-se a uma criteriosa revista”.<sup>8</sup>

Esta prática não está limitada aos presídios brasileiros, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, conforme consta no Relatório nº 38/96 – Caso 10.506, de 15 de outubro de 1996, recebeu a denúncia contra o Estado argentino, de uma mulher e uma criança que foram submetidos a revista íntima em todas as visitas efetuadas ao seu cônjuge e genitor, respectivamente.

O Relatório traz a legislação argentina a respeito da matéria:

“63. Os artigos 91 e 92 do Decreto-Lei 412/58 (Lei Penitenciária Nacional) da Argentina estabelecem uma série de condições a que os visitantes se devem sujeitar. Além disso, o artigo 28 do Boletim Público Nº 1266 do SPF estipula que “os visitantes deverão submeter-se ao método de revista vigente na Unidade se não preferirem desistir da entrevista. Em todos os casos, a revista será efetuada por pessoal do mesmo sexo do revistado”. A respeito, o artigo 325 do Boletim Público Nº 1294 regulamenta as equipes de revista e autoriza um controle completo e detalhado. O Boletim Público Nº 1625 estipula que “...o

---

<sup>7</sup> VASCONCELOS, Jorge. Revista íntima de visitantes e separação abrupta dos filhos serão tema do II Encontro do Encarceramento Feminino. *Agência CNJ de Notícias*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25470:revistas-intimas-de-visitantes-nos-presidios-e-separacao-abrupta-dos-filhos-serao-tema-do-ii-encontro-do-encarceramento-feminino>> Acesso em: 19 ago. 2013.

<sup>8</sup> MATTOS, Renata Soares Bonavides. *Direitos dos presidiários e suas violações*. São Paulo: Método, 2001.

tratamento humanitário deve ser prioritário nas revistas, evitando todo procedimento que possa implicar vexação ao recluso..." e que "igual procedimento deverá ser adotado nas revistas dos visitantes dos reclusos..."."

Neste caso, dentre outras medidas, o Estado argentino apresentou um Projeto de Lei com as seguintes disposições:

Art. 158 — O recluso tem o direito de se comunicar periodicamente, oralmente ou por escrito, com sua família, amigos, parentes, curadores e advogados, e com representantes de organismos oficiais e instituições privadas com personalidade jurídica que se interessem pela sua reinserção social. Em todos os casos será respeitada a privacidade dessas comunicações, sem outras restrições a não ser as dispostas por juiz competentes.

[...]

Art. 160 — As visitas e a correspondência recebida ou remetida pelo recluso e as comunicações telefônicas ajustar-se-ão às condições, oportunidade e supervisão que os regulamentos determinem, que não poderão desvirtuar o estabelecido nos artigos 158 e 159.

[...]

Art. 161 — As comunicações orais ou escritas previstas no artigo 160 só poderão ser suspensas ou restringidas temporariamente, mediante resolução fundamentada do diretor do estabelecimento, que a comunicará imediatamente ao juiz de execução ou juiz competente. O recluso será notificado da suspensão ou restrição transitória do seu direito.

[...]

Art. 162 — O visitante deverá respeitar as normas regulamentares vigentes na instituição e as indicações do pessoal e abster-se de introduzir ou procurar introduzir qualquer elemento que não haja sido expressamente autorizado pelo diretor. Se não observar essa prescrição ou se for comprovada conivência culposa com o recluso, ou se não guardar a devida compostura, seu ingresso no estabelecimento será suspenso, temporária ou definitivamente, mediante resolução do diretor.

[...]

Art. 163 — O visitante e seus pertences, por razões de segurança, serão revistados. A revista, observado o respeito à dignidade da pessoa humana, será realizada ou dirigida, observado o procedimento previsto nos regulamentos, por pessoal do mesmo sexo do visitante. A revista manual, na medida do possível, será substituída por sensores não intensivos ou outras técnicas não tácteis apropriadas e eficazes.

A partir da resposta do governo argentino, a Comissão expôs as seguintes conclusões:

Art. 114. A Comissão também concluiu, em seu relatório N° 16/95, que, para estabelecer a legitimidade de uma revista ou inspeção vaginal, num caso em particular, é necessário observar os seguintes requisitos:

1. deve ser absolutamente necessária para alcançar o objetivo legítimo no caso específico;
2. não deve existir nenhuma medida alternativa;

3. deveria, em princípio, ser autorizada por mandado judicial; e
4. deve ser realizada unicamente por profissionais da saúde.

[...]

Art.115. O artigo 163 do projeto de lei, que se refere à substituição da revista manual por sensores não invasivos ou outras técnicas não tácteis apropriadas e eficazes é, em princípio, compatível com as recomendações da Comissão. Não obstante, o citado artigo deixa de mencionar expressamente o tipo de inspeção corporal invasiva que foi analisada no presente relatório. A Comissão reitera que as revistas vaginais ou outras inspeções corporais de tipo invasivo devem ser realizadas por pessoal médico credenciado.

[...]

Art.116. Portanto, a Comissão conclui que, ao impor uma condição ilegal para a realização das visitas à penitenciária sem dispor de mandado judicial ou oferecer as garantias médicas apropriadas, e ao efetuar revistas e inspeções nessas condições, o Estado argentino violou os direitos da Senhora X e sua filha Y consagrados nos artigos 5, 11 e 17 da Convenção, em correlação com o artigo 1.1, que dispõe pela obrigação do Estado argentino de respeitar e garantir o pleno e livre exercício de todas as disposições reconhecidas na Convenção. No caso da menor Y, a Comissão conclui que o Estado argentino também transgrediu o artigo 19 da Convenção.

As conclusões da CIDH concentram-se em duas vertentes relevantes neste tema: mandado judicial e a realização da revista por profissionais da saúde. A Comissão expressa sua preocupação com o fato de tal procedimento, de cunho tão invasivo, ser realizado indiscriminadamente, sem ao menos estar respaldada por mandado judicial e, ainda assim, ser realizada por profissional que não seja da área de saúde. Ressalta a necessidade de “garantias médicas apropriadas”, uma vez que trata-se de um procedimento que reflete diretamente na saúde do revistado.

Corroborando o entendimento da Comissão, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do processo nº 2004.050.01657, proferiu acórdão nos seguintes termos:

ENTORPECENTES.TRÁFICO. ESTABELECIMENTO PENAL (ART.12. C/C ART. 18, IV, LEI 6368/76). REVISTA PESSOAL ÍNTIMA.VIOLAÇÃO DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INTIMIDADE (ART. 5º, X, C.F). DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1º, III, C.F.) TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE (ART. 5º, III C.F.). PROVA ILÍCITA (ART. 5º LVI, C.F). ABSOLVIÇÃO. Constatou-se que a apelante, ao submeter-se a revista íntima no Presídio Muniz Sodré, Complexo Penitenciário de Bangu -onde visitaria um preso -, trazia consigo, dentro da vagina, 317g. de maconha. O modo como se fez a apreensão do entorpecente, no interior da vagina, constitui prova obtida por meios ilícitos, inadmissíveis no processo(art. 5º, LVI, Constituição Federal). Essa revista pessoal - obrigada a visitante a despir-se completamente, abaixar-se, abrir as pernas, fazer força, pular - é vexatória, degradante, violenta o direito à intimidade (art.



5º, X, C.F.) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, C.F.), nenhum valor processual tendo a prova assim obtida. O Processo Penal Democrático não pode permitir a realização de busca manual nas entranhas da mulher, no interior da sua vagina. Não se pode relativizar a garantia constitucional, porque não se pode relativizar a própria dignidade humana. "Inadmissível é, na Justiça Penal, a adoção do princípio de que os fins justificam os meios, para assim tentar legitimar-se a procura da verdade através de qualquer fonte probatória."(José Frederico Marques). Recurso provido. Julgamento:06/09/2005 - QUINTA CAMARA CRIMINAL

A revista vexatória, realizada nos termos supracitados, se alinha com as previsões da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgada pelo Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991.

O artigo 1º da Convenção apontada designa tratamento degradante como qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência.

No artigo 16 da Convenção está a previsão de comprometimento do Estado a proibir, em qualquer território sob sua jurisdição, outros atos que constituam tratamento degradante que não constituam tortura tal como definida no artigo 1º, quando tais atos forem cometidos por funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas.

A Lei nº 9455, de 7 de abril de 1997 definiu os crimes de tortura, prevendo a hipótese de submissão de alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

A revista vexatória, na qual o revistado é completamente despido de suas vestes, e submetido a agachamentos sobre espelho, com a manipulação de seus órgãos genitais e inspeção das cavidades corporais, dentre outras ações, perante outras pessoas que, muitas vezes, sequer o conhece, revela o tratamento degradante pelo qual estas pessoas são submetidas por agentes estatais.

Tendo em vista os casos citados, as revistas realizadas no presídio argentino e o descrito no acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem como expõe o Relatório a seguir, elaborado pelo Centro Pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL), constata-se que, além do efeito violador da intimidade, a revista é utilizada visando à intimidação do revistado:

“Em nome da segurança da unidade e da repressão à entrada de drogas, armas e celulares, a “revista íntima” é reconhecida pelas autoridades públicas como necessária, apesar de já estar disponível em alguns presídios masculinos, tecnologia capaz de identificar a entrada de produtos ilegais sem que para isso seja necessário “examinar intimamente” os visitantes. Além das razões já mencionadas (segurança, repressão), a realização desse tipo de revista pessoal atua como instrumento de intimidação, uma vez que o próprio Estado informa que o número de apreensões de objetos encontrados com visitantes em vaginas, anus ou no interior de fraldas de bebês é extremamente menor daqueles encontrados nas revistas realizadas pelos policiais nas celas, indicando que outros caminhos ou portadores, que não são os visitantes, disponibilizam tais produtos para as presas.”<sup>9</sup>

Ante o exposto, percebe-se a urgência na edição de uma lei que regulamente o procedimento de revista pessoal em território nacional, na qual limite possíveis atuações abusivas por parte do Estado, atenda às demandas de segurança nos estabelecimentos prisionais e, sobretudo, conceda de forma efetiva o direito ao preso de desfrutar do direito de ter suas visitas, conforme previsão do art. 41, inciso X, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

#### **2.4 Natureza jurídica da revista pessoal**

A revista pessoal nada mais é do que um exercício do poder de polícia da Administração Pública. Este poder, em sua interpretação clássica pode ser resumido como a limitação das liberdades individuais em prol da segurança.

Atualmente na doutrina administrativa, conceitua-se poder de polícia como a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> CENTRO PELA JUSTIÇA E PELO DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). Relatório sobre mulheres encarceradas. *Portal ASBRAD*. Disponível em:

<[http://www.asbrad.com.br/conte%C3%BAdo/relat%C3%B3rio\\_oea.pdf](http://www.asbrad.com.br/conte%C3%BAdo/relat%C3%B3rio_oea.pdf)> Acesso em: 15 set. 2013.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas. 2012. p. 123.

O poder de polícia em seu sentido amplo compreende a atuação do Poder Público mediante a prática de atos que interfiram nos direitos à liberdade e à propriedade do indivíduo em benefício do interesse coletivo. Em se tratando de uma intervenção específica, como a revista pessoal, trata-se do poder de polícia em seu sentido estrito. Este poder está fundamentado na supremacia geral do Estado exercida em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, revelando-se no policiamento administrativo do Poder Público.<sup>11</sup>

Quanto à esta supremacia do Estado, existe uma distinção doutrinária na qual a supremacia geral atua tão somente conforme seus poderes conferidos em lei dentro de sua relação geral, diferentemente da supremacia especial que, mediante relações especiais, demanda do Estado poderes específicos, exercidos pela Administração dentro de certos limites.<sup>12</sup> Desta forma, assim como se aplicam as revistas pessoais em visitantes que desejam ingressar nos estabelecimentos prisionais, não se aplicam a pessoas que não desejam entrar em tais estabelecimentos. Tais poderes específicos seriam atrelados a determinadas atividades, tal como a descrita.

Assim como as limitações impostas à Administração Pública dentro de sua supremacia geral, é necessário, tratando-se dessas relações especiais, que: a) a prática do poder de polícia tenha seu objetivo final descrito em lei; b) empenhe seus esforços com a única e exclusiva finalidade de atingir seu objetivo; c) esteja pautado em princípios constitucionais para que não seja desproporcional em suas medidas; e d) ante a menor restrição de direitos fundamentais possível para alcançar sua finalidade, qual seja, a segurança pública.<sup>13</sup>

Qualquer bem, direito ou atividade individual pode ser considerado objeto de regulação do poder de polícia, uma vez que, circunstancialmente, possam interferir na segurança coletiva. Desta forma, sua finalidade é justamente a proteção do bem-estar comum, protegendo a segurança e o interesse do coletivo.<sup>14</sup> A preservação da segurança dos próprios privados de liberdade, das pessoas que trabalham nos presídios, dos eventuais prestadores de serviço e visitantes, bem como, em caso de

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.p.123.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 841.

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.843-844.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.p.125.

fuga, a segurança da comunidade local, é a finalidade deste poder de polícia, enquanto o objeto é a atividade dos visitantes que deve ser regulamentada e, mediante a revista, controlado.

Esta polícia administrativa se expressa por meio de regulamentos ou portarias, bem como por atuações específicas concretas e suas medidas são auto executórias. Assim, ante essa liberdade de atuação é necessária a limitação, principalmente no que diz respeito à utilização de meios coativos. Exige-se da polícia administrativa que se pautem no princípio da proporcionalidade para que não incorra em excessos. Tais excessos podem ser verificados quanto à intensidade, como nos casos da revista vexatória, no qual se extrapola o rigor do exame violando a intimidade do revistado, e quanto à sua extensão, quando da aplicação de medidas em larga escala para solução de problemas específicos, como a realização de revistas em todos os visitantes, indiscriminadamente, ao invés de realizar naqueles em que haja a fundada suspeita.<sup>15</sup>

Tal como na revista coletiva de grandes eventos a medida administrativa tem por objetivo a manutenção da segurança pública, e deve ser regulamentada, assim como em todos os estabelecimentos penais, como os estabelecimentos penais próprios para idosos; cadeias públicas; penitenciárias de segurança máxima especial; penitenciárias de segurança média ou máxima; colônias agrícolas, industriais ou similares, destinadas a abrigar pessoas presas que cumprem penas em regime semi-aberto; casas de albergado; centros de observação criminológica; e hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico.<sup>16</sup>

Desta forma, devem os limites do poder de polícia administrativa estar de acordo com o interesse social e os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.851.

<sup>16</sup> BRASIL. Execução penal: Sistema Prisional. *Portal do Ministério da Justiça*. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&params=itemID=%7BAB2EF2D9-2895-476E-8516-E63C78FC7C4C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> > Acesso em: 15 set. 2013.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.125

## 2.5 O procedimento nos estabelecimentos penais em outros Estados

Ante a exposição do cenário brasileiro relacionado à revista, importante analisarmos o panorama geral, com a finalidade de demonstrar como o procedimento é realizado e exemplificar como o tema pode ser tratado.

No presídio de *Queensland*<sup>18</sup>, na Austrália, o visitante pode ser revistado por meio de equipamentos eletrônicos ou pela revista geral. A revista eletrônica pode ser feita por um detector de metais, portátil ou fixo, e recair sobre objetos que a pessoa carrega por meio de um equipamento de raio x; detector eletrônico de drogas ou por cachorros treinados para detectar celulares ou drogas. São dispensados das revistas por equipamentos eletrônicos aqueles que, por motivos de saúde devidamente comprovados, não puderem ser expostos a tais procedimentos.

Aqueles que se recusarem ao procedimento de revista geral, só poderá realizar a visita sem contato direto com a pessoa privada de liberdade e submetidos à prévia revista indireta (mediante o uso de equipamentos eletrônicos). Caso o estabelecimento prisional não disponha de áreas apropriadas para a visita sem contato, não é possível realizá-la.

No caso das revistas efetuadas em crianças, o chefe executivo ou aquele autorizado por ele, solicita uma autorização para que a criança ou jovem se submeta à revista. Caso essa revista não seja autorizada, os visitantes não realizam a visita, ou realizam mediante a revista indireta.

Aqueles que conduzem as revistas devem garantir que o procedimento seja feito com o devido respeito à dignidade do revistado e para que o mesmo não seja colocado em situação constrangedora, sem que o objetivo da revista seja afetado. Ademais, os itens apreendidos durante a revista serão resguardados conforme o procedimento padrão e protegidos para que não sofram qualquer tipo de dano.

O que mais chama atenção é a regulamentação da revista pessoal, o condutor da revista é responsável por realizar a revista com o mínimo de constrangimento possível, principalmente quando o revistado deve retirar suas roupas.

---

<sup>18</sup> CUSTODIAL operations standard operating procedure - Personal Visitors to Prisoners. *Queensland Government*. Disponível em: <[http://www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Safety\\_and\\_Security/Documents/saspr\\_ovisitpris.shtml#top](http://www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Safety_and_Security/Documents/saspr_ovisitpris.shtml#top)>. Acesso em: 25 out. 2013.

Primeiramente, o revistado é orientado para que retire todas as suas roupas exceto suas roupas íntimas, enquanto as demais vestes são inspecionadas. Após, o condutor pode abrir braços e pernas para fazer uma revista visual no revistado, estando ele parcialmente vestido. Pode verificar entre os dedos, tocar os cabelos do revistado, boca e orelhas, verificar os pés e então orientar o revistado para que retire suas roupas íntimas. Especial cuidado é dedicado neste momento, pois o regulamento exige discricção para que seja retirada a roupa íntima, afastando-se da visão do condutor, para que ele reviste suas roupas e, após, devolva-as para que sejam colocadas novamente.

Caso alguma peça de roupa tenha que ser apreendida, será disponibilizada imediatamente outra peça de roupa equivalente para que o revistado possa se vestir.

Após o procedimento da revista, deve-se efetuar o registro da revista, constando o nome do condutor, bem como o nome da autoridade que lhe indicou para realizar a revista, se for o caso. Assim, deve constar a assinatura do condutor, data e hora da revista, nome do revistado e o resultado da revista.

Na *Whitehorse Correctional Centre*<sup>19</sup>, em Yukon no Canadá, o procedimento de visita é iniciado com o envio de uma lista com os dados das pessoas que querem realiza-la. Com a aprovação da lista, eles são convidados a comparecer ao presídio para que completem o formulário de solicitação de visita. Após a aprovação do cadastro, é feita a marcação do dia e horário.

Nos presídios peruanos é realizada, para aqueles que desejam visitar internos, a revista corporal, bem como em seus objetos. Com relação aos internos, é feita a revista corporal, nas suas correspondências e nos ambientes em que transitam. Consta no *Manual de derechos humanos aplicados a la función penitenciaria*<sup>20</sup> elaborado pelo Ministério da Justiça peruano, que os procedimentos de segurança mencionados no parágrafo anterior serão realizados com observância dos direitos humanos, reforçando o caráter de direito humano básico das visitas a seus familiares.

---

<sup>19</sup> WCC visiting and other frequently asked questions. *Yukon Government*. Disponível em: <<http://www.justice.gov.yk.ca/prog/cor/wcc/faq.html>>. Acesso em: 25 out. 2013.

<sup>20</sup> MANUAL de derechos humanos aplicados a la función penitenciaria. *Ministerio de Justicia*. Disponível em: <[http://www2.inpe.gob.pe/portal/archivos/upload/trabajos/Manual\\_De\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www2.inpe.gob.pe/portal/archivos/upload/trabajos/Manual_De_Derechos_Humanos.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2013.

Quanto à revista íntima, deve ser realizada por profissional da área da saúde, médico ou paramédico, sendo notificado imediatamente um membro do Ministério Público, bem como o diretor do estabelecimento.

Na Argentina<sup>21</sup>, a revista necessária para o egresso nas instituições penitenciárias é realizada mediante equipamentos eletrônicos. Para aqueles que, por motivos médicos, não puderem submeter-se a tais equipamentos, será efetuada a revista manual.

No caso das revistas indiretas, são utilizados detectores de metal, portáteis ou fixos, e equipamentos de raio x. Quanto às revistas manuais não podem ser feitas de forma constrangedora, sendo vedada a retirada total das vestimentas e a revista em cavidades corporais.

Em *Reno*, cidade situada nos Estados Unidos no estado de Nevada, o *Washoe County Sheriff's Office*<sup>22</sup> disponibiliza a seus internos e familiares a “visita” por meios eletrônicos, em que é feita uma videoconferência entre o interno e seus familiares.

Na Irlanda do Norte<sup>23</sup>, nação que compõe o Reino Unido, destaca-se o procedimento de revista utilizando cães treinados para detectar objetos ilícitos. Não é necessário o contato entre revistado e o cão, sendo necessária apenas uma manutenção da distância entre ambos para que seja efetuada a revista. O animal é controlado por um supervisor e, em caso positivo, é oferecido ao visitante que escolha entre fazer uma revista mais elaborada, remarcar a visita ou não fazer a visita.

Por fim, a transparência nos procedimentos de revista é um fator determinante para que seja respeitado os direitos do visitante, a boa realização do trabalho daqueles que conduzem as revistas e a garantia ao interno do seu direito às visitas.

## 2.6 Projetos de Lei relativos ao tema

Este tópico visa analisar os principais projetos de lei que dispõem sobre os procedimentos de revista nos estabelecimentos prisionais. São eles: Projeto de Lei nº

<sup>21</sup> PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. *Información para visitantes*. PPN.gov. Disponível em: < <http://www.ppn.gov.ar/?q=info-visitas> >. Acesso em: 25 out. 2013.

<sup>22</sup> INMATE visiting information. *Washoe County*. Disponível em: < <http://www.washoesherriff.com/sub.php?page=inmate-visiting-information> >. Acesso em: 25 out. 2013.

<sup>23</sup> VISITING someone in prison. *Nidirect Government Services*. Disponível em: < <http://www.nidirect.gov.uk/visiting-someone-in-prison> >. Acesso em: 25 out. 2013.

107, de 1999, de autoria da Deputada Maria Elvira; Projeto de Lei nº 1352, de 1999, de autoria do Deputado Marcos Rolim; Projeto de Lei nº 3463 de 2008, de autoria da Deputada Iriny Lopes; Projeto de Lei nº 4064, de 2008, de autoria do Deputado Dr. Talmir; e Projeto de Lei nº 5254, de 2009, de autoria do Deputado Bispo Gê Tenuta.

Preliminarmente, deve-se ressaltar que a finalidade do Projeto de Lei nº 107, de 1999, da Deputada Maria Elvira é a alteração da Lei de Execução Penal, Lei nº 7210, de 1984, para garantir às pessoas privadas de liberdade a visita íntima e não faz qualquer menção acerca da revista íntima. Porém, os demais projetos estão apensados à ele.

O Projeto de Lei nº 1352, de 1999, de autoria do Deputado Federal Marcos Rolim, visa a modificação da Lei de Execução Penal para regulamentar a visita íntima e estabelece regras mínimas quanto a revista pessoal das visitas.

O projeto prevê a realização da revista apenas para os “visitantes”, sendo realizada preliminarmente com detector de metais e a revista manual apenas em casos excepcionais. O primeiro caso de exceção é quando houver fundada suspeita do diretor ou diretora do estabelecimento de estar a visita portando qualquer tipo de droga ilícita, devendo o ocorrido ser registrado em notificação específica. Também será revistado manualmente quando se tratar de procedimento padrão de revista por amostragem a razão não superior a 1/20. Neste caso, a pessoa escolhida para se submeter a revista poderá recusá-la, mediante a desistência da visita.

Segundo o projeto do Deputado Federal Marcos Rolim a revista só poderá ser realizada em ambiente propício, realizada por um profissional da área de saúde e prevê que qualquer discriminação será considerada falta grave.

O projeto é omissivo no que diz respeito à regulamentação do procedimento de revista, deixando lacunas quanto à sua realização prática. Não apresenta qualquer tipo de procedimento quanto àqueles que adentram os estabelecimentos prisionais seja para prestar serviços ou pessoas que trabalham no próprio estabelecimento.

A proposta legislativa afasta a revista mediante fundada suspeita em sua hipótese de realização por padrão de amostragem. Assim, é inimaginável que a revista pessoal, um procedimento que pode vir a ser considerado invasivo, violador da



privacidade do revistado, portanto, inadmissível mesmo mediante fundadas suspeitas, sendo realizado mediante padrão de amostragem.

O Projeto de Lei nº 5254, de 2009, de autoria do Deputado Federal Bispo Gê Tenuta, visa acrescentar à Lei de Execução Penal o artigo 86-A, prevendo a visita com contato físico e sem contato físico, a disponibilização por parte do estabelecimento penitenciário de um ambiente adequado para a realização das visitas sem contato físico para que seja possível o contato visual e a comunicação verbal entre o custodiado e seu visitante. Quanto à revista, a única menção feita é a dispensa no caso da visita sem contato físico.

O Projeto de Lei nº 4064, de 2008, de autoria do Deputado Federal Dr. Talmir, pretende acrescentar à Lei de Execução Penal o artigo 199-A que prevê a realização de revista e execução de medidas de segurança para qualquer pessoa que entrar e sair do estabelecimento prisional, inclusive os “quadros que mobíliam esses estabelecimentos”.

Apesar da previsão quanto a realização das revistas para todos, o referido Projeto não esgota o tema, permitindo que as práticas existentes atualmente no sistema penitenciário continuem acontecendo.

O Projeto de Lei nº 3463, de 2008, de autoria da Deputada Federal Iriny Lopes, em tramitação na Câmara dos Deputados é o único que traz de fato algum tipo de regulamentação da revista, sendo a revista realizada com equipamentos eletrônicos a regra e admitindo a revista manual excepcionalmente. Veda a revista íntima ou revista vexatória.

Os artigos 2º e 4º revelam algumas ressalvas quanto à realização da revista manual. Entende-se que a revista manual, na forma em que está regulamentada neste projeto, dá margens ao abuso por parte da autoridade pública, sendo inadmissível a omissão do Estado diante da forma como tal procedimento vem sendo realizado.

Ademais, seria mais adequado, no parágrafo 1º do artigo 2º não discriminar os equipamentos eletrônicos a serem utilizados, devendo fazê-lo de uma forma genérica para que o texto se adapte caso surjam novas tecnologias.

Quanto ao parágrafo 2º do mesmo artigo não é admitida a dispensa da revista mecânica por parte de nenhuma autoridade, uma vez que tal dispositivo viola o princípio da isonomia.

Por fim, não se pode associar, como explanado previamente na presente análise, os institutos da revista pessoal e da busca pessoal, sendo inadequado o artigo 5º do referido Projeto.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS

O instituto da revista íntima até então analisado na presente monografia representa uma das frentes de atuação estatal no contexto de uma política pública de segurança. O presente capítulo tem como finalidade analisar este instituto a partir da ótica de uma política pública, esclarecendo os principais conceitos que o permeiam, expondo as fases de criação de uma política pública, quem são seus principais atores e realizar uma demonstração ilustrativa de políticas públicas voltadas para o instituto da revista íntima, analisando-as.

#### 3.1 Evolução histórica da matéria Políticas Públicas

À primeira vista soa supérfluo dedicar um tópico para conceituação de políticas públicas, entretanto, debruçando sobre a temática logo se verifica que o conceito não é único e varia de acordo com o enfoque teórico adotado e o contexto político e social no qual ele se insere.

Ademais, a evolução histórica dos estudos em políticas públicas na Europa e nos Estados Unidos a partir da metade do século XX, quando a produção de estudos e análises acadêmicas destes dois polos conferiram à matéria *status* científico, também representa fator importante em sua conceituação.

A disciplina acadêmica políticas públicas surgiu nos Estados Unidos por meio de uma proposição de estudo e de pesquisa que divergia da clássica tradição europeia nesta área que, ao se preocupar mais com a análise do papel do Estado, via as políticas públicas apenas como uma forma de ação das instituições estatais, mais especificamente, o governo, e, ainda, teorias sobre o papel deste. Já nos EUA a matéria ganha maior independência, sendo objeto de estudo apenas as ações do Estado como políticas públicas.<sup>24</sup>

São quatro os principais teóricos desta área, considerados os fundadores da área de políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Em 1936, Harold D. Lasswell apresenta, pela primeira vez, uma definição inicial de políticas públicas, bem como uma técnica de análise das mesmas a qual ele denomina *policy analysis*. Trata-se de uma conciliação entre a produção científica e acadêmica com a produção dos governos, além de promover o diálogo entre as duas áreas. Este autor expressa em sua teoria um conjunto de elementos como: a) quem são os atores sociais, econômicos, políticos, militares, religiosos ou qualquer outro que possua o poder de influir nas políticas públicas; b) como são implementadas as políticas públicas, se é por meio de consenso, persuasão, barganha, lobby, coerção; e c) quando foram formuladas e implementadas.<sup>26</sup>

Herbert Simon, cientista político norte-americano, introduziu em 1957 o conceito da limitação racional daqueles que praticam as tomadas de decisão no setor público, apesar de reconhecer que tal limitação poderia ser atenuada de acordo com o grau de informação daquele agente público. Para ele, a grande limitação dos ocupantes de cargos políticos é a falta de informação e de tempo para tomada da decisão e algumas vezes a ausência de interesse. Entretanto, segundo Simon, estas limitações podem ser reduzidas por meio da criação de estruturas que conduzam os trabalhos destes agentes para os fins públicos, tendo como um dos reflexos destas estruturas a redução da probabilidade de sobreposição do interesse próprio do agente em relação ao interesse público.<sup>27</sup>

Outro percussor dos estudos em políticas públicas, Charles E. Lindblom, conferiu maior importância às relações de poder e questionou a independência das fases do processo de tomada de decisão, divergindo das teorias racionalistas de Laswell e Simon. Defendia que a matéria políticas públicas deveria agregar à sua análise não só o processo racional do sujeito responsável pela tomada de decisões, mas também questões políticas como o jogo de interesses entre grupos e partidos e, ainda, o papel de institutos como a eleição.<sup>28</sup>

A partir de uma visão mais ampla, o cientista político canadense David Easton definiu em meados da década de 60 do século passado a política pública como um sistema em que se inserem formulação da política, seus resultados e o ambiente na

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

qual foi empregada, sem que sejam esquecidas as influências de partidos, meios de comunicação e grupos de interesse.<sup>29</sup>

Com os avanços trazidos pelas principais escolas dos Estados Unidos, especialmente os trabalhos dos acadêmicos supracitados, foram desenvolvidos métodos de análise das políticas públicas, demonstrando sua natureza multidisciplinar.

Uma das ferramentas de análise são as três dimensões: a) *policy*, voltada para o conteúdo de determinada política; b) *politics*, focada nos processos políticos; e c) *polity*, voltada para as instituições políticas. *Polity* é a dimensão institucional da política, nela se analisa o sistema como um todo, desde seu sistema jurídico, até sua estrutura dentro do sistema político-administrativo. Com relação à dimensão processual, a *politics*, está voltada para as fases de formulação e de implementação da política, analisando os objetivos, o conteúdo da política e as decisões tomadas no processo. Por fim, a *policy* é a dimensão material da política, refere-se à estrutura de determinado programa político, por exemplo, está mais voltada para o aspecto substantivo da política pública, ou seja, seu conteúdo.<sup>30</sup>

Theodore J. Lowi, professor e pesquisador da área de políticas públicas, também proporcionou grandes avanços na construção doutrinária, como sua teoria analítica de políticas públicas através da definição de arenas, surgida em 1972. Esta teoria defende a existência de quatro arenas: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas.<sup>31</sup>

As políticas distributivas, segundo Lowi, limitam-se à distribuição de vantagens a grande número de beneficiários. Caracteriza-se como uma política de baixo custo, uma vez que não acarreta despesas para outros grupos, e, em geral, há pouca ou nenhuma geração de conflito, tendo em vista que os opositores normalmente são contemplados por políticas distributivas.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análises de políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 10/04/2014.

<sup>31</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análises de políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 10/04/2014.

<sup>32</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análises de políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 10/04/2014.

Oposta à arena anterior, as políticas redistributivas estão voltadas para situações de conflito, em que a realocação de recursos, direitos ou outros valores são deslocados de grupos ou camadas sociais para outros, de forma racional com a finalidade de dirimir situações conflitantes inesperadas. Nesta arena os processos políticos caracterizam-se pela polaridade e alto nível de atrito.<sup>33</sup>

A terceira arena pertence às políticas regulatórias. Trata-se de um viés normativo do Estado. Neste ponto as políticas dependem da vontade do Estado, podendo tanto utilizar estas políticas para distribuição igualitária entre grupos e setores da sociedade, como utilizada para atingir determinados fins específicos.<sup>34</sup>

Por fim, a última arena idealizada por Lowi são as políticas constitutivas ou estruturadoras. Trata-se das políticas que versam sobre como devem ser feitas as políticas, ou seja, são aquelas que determinam as condições a serem seguidas para realização de políticas distributivas, redistributivas ou regulatórias.<sup>35</sup>

Passa-se, então, à definição de políticas públicas levando em consideração os autores sobreditos. Preliminarmente, é necessário levar em consideração a racionalidade do tomador de decisão, conforme sustenta Simon, o qual deve ser tomada a partir de uma produção mínima de conhecimento sobre a matéria. Neste ponto Lasswell merece maior atenção, uma vez que é fundamental a interação entre governo e cientistas e acadêmicos na formulação de políticas públicas. Tratando-se o objeto desta pesquisa, caso o legislador obtivesse conhecimentos técnicos sobre os equipamentos necessários para realização da revista e ainda sobre as diversas violações a direitos humanos existentes na forma como o procedimento é executado hoje, poderia ser que as políticas públicas atenderiam à sua finalidade sem que fossem transgredidos os direitos daqueles que lhes são submetidos. Neste ponto, retorna-se à teoria de Simon em que o conhecimento e falta de interesse dos tomadores de decisões são limitadores na formulação e execução das políticas públicas.

Ademais, da teoria de Lindblom pode-se extrair o jogo de interesses que pautam os processos políticos. Certamente uma política, segundo a definição de Lowi, redistributiva seria muito bem empregada quanto ao deslocamento de recursos para

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

investimento na infra estrutura dos estabelecimentos penais para que os mesmos atendam não só às demandas tecnológicas, como a compra de aparelhos necessários à revista, mas também estrutural, como a adequação do próprio local de realização das revistas para que não ponha em risco a saúde daqueles que são submetidos ao procedimento. Entretanto, é visível que o jogo de interesses que existe nesta política pública não é favorável àqueles que reclamam por melhores condições nos presídios.

É necessário, portanto, que tais políticas, para que sejam formuladas, adentrem as agendas dos governantes, trazendo à baila a realidade das pessoas em contato com os estabelecimentos penais e com a revista pessoal, com a finalidade de que seja formulado conhecimento sobre o tema, levando aos tomadores de decisões como o procedimento pode ser feito, seja a partir de pesquisas ou de experiências estrangeiras no tema. Para tanto é de suma importância a atuação das instituições constantes na sociedade, sejam elas públicas ou privadas, conforme se expõe no tópico seguinte.

### **3.2 Fases de criação de uma política pública**

Para melhor visualizarmos como se dá a inclusão de um tema na elaboração de políticas públicas, foram definidas algumas fases dentro do processo de criação dessas políticas. São elas: construção da agenda, a formulação, implementação e avaliação.

Na construção da agenda deve-se ter em mente que o tomador de decisão possuirá alternativas e delas escolherá quais entraram na agenda do governo e quais não entrarão. Neste ponto já se identifica uma das características da agenda, a análise das questões levantadas pelos cidadãos e pelo governo.<sup>36</sup>

A agenda pode ser diferenciada sob três classificações: agenda sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. A agenda sistêmica é aquela que mesmo com as mudanças de governo, persiste como uma questão tanto para os cidadãos como para o governo, sem que precise ser levantada por nenhum dos dois. Quanto à agenda governamental, pode ser definida como aquela em que o governo

---

<sup>36</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

confere especial atenção, colocando-a por si na lista de prioridades do governo. A última opção são aquelas que ainda estão pendente de decisão.<sup>37</sup>

Para construção dessa agenda, são levados em consideração dois aspectos que influenciam neste processo: os atores ativos e os processos pelos quais passam as alternativas para que sejam definidas ou não como prioridade.<sup>38</sup>

Com relação ao primeiro aspecto, os atores, estes podem ser diferenciados entre governamentais e não-governamentais. Os governamentais são aqueles que participam ativamente na administração pública, como membros do executivo e membros do legislativo. Os atores não-governamentais, estes são compostos por grupos de interesse, cientistas e acadêmicos, pesquisadores e consultores, meios de comunicação, partidos políticos e, muitas vezes, a população. Neste contexto, dividem-se nestes dois grupos aqueles que participam na formação da agenda e outros na especificação das alternativas, daí chamados de atores visíveis e invisíveis. Via de regra, são atores visíveis aqueles que possuem uma imagem pública vinculada ao seu trabalho, como partidos políticos e os próprios políticos. Já os invisíveis são aqueles que realizam os trabalhos "nos bastidores", como os acadêmicos e funcionários do Poder Executivo.<sup>39</sup>

O segundo aspecto, os processos, diz respeito às influências que atuam durante o desenrolar dos processos de produção de políticas públicas, como as especificidades dos órgãos e as instituições que atuam na causa. Neste ponto é dada maior visibilidade à dinâmica do Poder Executivo e suas instituições, como definidores de prioridades, escolha das alternativas e procedimento próprio da formulação de políticas que é influenciado pelas eleições, tanto do Legislativo, como do Executivo, considerando-se o contexto político e social.<sup>40</sup>

Quando a agenda é definida, passa-se então à etapa seguinte: a formulação da política. Esta fase pode ser subdividida em três etapas: a primeira consiste na triagem de todos os dados colhidos relativos à determinada alternativa da agenda para definir quais são os realmente importantes para serem utilizados; a segunda etapa consiste na

---

<sup>37</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.



utilização deste material para que sejam elaboradas ideias, objetivos, competências, para que se passe à terceira fase; nesta, após a formulação do conhecimento à partir dos estudos dos dados, da análise empírica do caso e tudo o que foi produzido, seja de fato colocado em prática, materializando tal política.<sup>41</sup>

Após a materialização da política pública, passa-se à terceira fase, qual seja, a implementação da política. Para os agentes públicos esta fase é marcada pelos possíveis conflitos gerados em razão da implementação de determinada política. A equação para aferir superficialmente este grau de conflito é pautada na quantidade de mudança envolvida. Então, quanto maior a mudança decorrente da implementação de determinada política, maior será o grau de conflito ou o consenso da população. Políticas cuja mudança na vida dos cidadãos seja menor, em geral gozam de maior consenso. Uma maneira de atenuar tais conflitos é a participação daqueles responsáveis pela implementação quando da formulação de tal política, de forma a contribuir com sua experiência acerca de quais medidas podem ser tomadas visando à redução de conflitos.<sup>42</sup>

A implementação da política pública vai depender de fatores como a competência dos agentes públicos responsáveis pela implementação da política, sua compreensão sobre os objetivos e metas, as condições políticas, econômicas e sociais que circundam a política e seus implementadores, além da disponibilidade de recursos.<sup>43</sup>

Esta fase apresenta grande complexidade pois apresenta questões como divergências entre governos estaduais e federal, enfrenta questões de desinteresse dentro da burocracia administrativa, inúmeros atores com dinâmicas e interesses distintos, dispersão de recursos e problemas de comunicação e conciliação entre órgãos do governo. Requer-se, portanto, de agentes públicos interessados na implementação de determinada política, notória habilidade de barganha, além de elevado conhecimento sobre o contexto político em que se insere e aqueles do qual venha a depender.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

Por fim, a avaliação da política pública pode ser dividida em quatro tipos: a investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento. Estes tipos são analisados com relação a cinco aspectos: momento, objeto, objetivo, técnicas e relação com a política. Tal modelo foi proposto por Rolando Franco e Ernesto Cohen no final da década de 80.<sup>45</sup>

A investigação é caracterizada pelo seu objetivo de levantamento superficial de informações. Basicamente trata-se da primeira visita ao tema, levantando noções gerais sobre a política.<sup>46</sup>

A investigação avaliativa ocorre durante a execução da política e após sua execução, está voltada para a forma de aplicação de métodos de avaliação e seus resultados. Está concentrada em como se dará a avaliação daquela política, ou seja, seu objetivo é levantar informações de causa e efeito, e analisar a eficácia dos métodos de avaliação.<sup>47</sup>

Com relação à avaliação em si, esta etapa é realizada durante e após a execução da política. É voltada para a averiguação dos beneficiários da política, em que medida estas pessoas foram beneficiadas e de que modo, está mais focada na equação estabelecida entre meios e fins da política. Seu objetivo é colher informações sobre como foi executada e quais foram seus reflexos, com a finalidade de ampliar sua eficiência. Caracteriza-se pela análise de custo-benefício e custo-efetividade.<sup>48</sup>

Por fim, o monitoramento possui caráter gerencial e é utilizado durante a execução da política. Está voltado para a boa administração daquela política, como verificar se todos os beneficiários foram contemplados, controle de produtos, orçamento e calendário, por exemplo.<sup>49</sup>

O modelo apresentado para avaliação de políticas foi escolhido a título ilustrativo, uma vez que suas etapas e métodos exemplificam os pontos que merecem maior atenção no momento da análise, entretanto, reconhece-se a existência de diversos métodos para execução de tal tarefa.

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

### 3.3 Políticas Públicas voltadas para o tema da pesquisa

Neste tópico serão apontadas, a título ilustrativo, políticas públicas voltadas para o instituto da revista pessoal e, ao final, serão ponderadas as melhores vias de se implementar uma política pública nacional nesta área.

O Estado de Goiás, por intermédio da Agência Goiana do Sistema de Execução Penal, publicou, em julho de 2012, uma portaria regulamentando o procedimento de revista nos estabelecimentos penais do Estado de Goiás.

A referida Agência é uma entidade autárquica estadual dotada de personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Justiça, nos termos da alínea "a", do inciso VII, do art. 2º, da Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, do Estado de Goiás.

No Decreto nº 7.477, de 7 de janeiro de 2011, da lavra do Governador do Estado de Goiás, o qual aprova o regulamento da sobredita Agência, são expostas no art. 2º suas competências:

Art. 2º À Agência Goiana do Sistema de Execução Penal compete:

I – aplicar as legislações federal e estadual e os demais atos normativos relativos ao Sistema Penitenciário;

II – propor, orientar e executar a Política Penitenciária do Estado, assim como executar as medidas de segurança, em harmonia com os demais órgãos afins da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal;

III – desenvolver e implantar ações de segurança física e orgânica das unidades prisionais, bem como de escolta e recambiamento de reeducandos, fiscalizando e apurando os atos ilícitos administrativos praticados por servidores integrantes do Sistema de Execução Penal;

IV – articular e promover a assistência educacional e profissional aos reeducandos e egressos, assim como a assistência material, social e religiosa a estes e seus familiares, visando ao resgate da cidadania e à reintegração social;

V – articular e disponibilizar o atendimento jurídico, médico e odontológico aos reeducandos, visando à prevenção e ao tratamento da saúde, assim como o psicológico aos mesmos e seus familiares, para a prevenção e o tratamento da dependência química;

VI – estabelecer normas de contrainteligência nos ambientes administrativos da execução penal, verificando, por meio de operações de inteligência, as interferências externas, bem como as possíveis células do crime organizado dentro das unidades prisionais;

VII – identificar as necessidades, bem como articular e buscar a construção, ampliação e reforma de unidades prisionais no âmbito de sua atuação;

- VIII – firmar convênios e parcerias com organizações governamentais e não-governamentais, órgãos federais, estaduais e municipais, organismos internacionais públicos ou privados, e a iniciativa privada para a consecução dos objetivos colimados;
- IX – promover a elaboração, consolidação e avaliação periódica das estatísticas e indicadores referentes ao Sistema de Execução Penal, visando adequar o Sistema às melhores práticas;
- X – realizar outras atividades correlatas.

Desta forma, a Agência Goiana do Sistema de Execução Penal, no uso de suas atribuições, por meio da Portaria nº 435/2012 - GAB/AGSEP<sup>50</sup>, publicada em 19 de julho de 2012, regulamentou o procedimento de revista nos estabelecimentos penais do Estado de Goiás.

O procedimento da revista é regulamentado a partir do art. 8º do referido ato normativo. Apesar do caput do referido artigo associar o procedimento à busca pessoal, as demais previsões representam grandes avanços para humanização do instituto da revista pessoal. O artigo prevê a utilização de equipamentos que permitam identificar objetos portados, a realização da revista por pessoa do mesmo sexo do revistado, a revista em crianças realizada por seus responsáveis sob supervisão da administração prisional (sempre considerando o sexo do revistado para que não seja exposto à situações indesejáveis), revista em adolescente realizada na presença dos pais ou responsáveis, bem como as revistas feitas em locais reservados e individualizados onde apenas permanecerão o revistado e o revistando.

No caso de suspeita de que o revistado esteja na posse de coisa, material, instrumento ou acessório de ingresso proibido no estabelecimento penal, poderá ser feita a "busca pessoal", devidamente registrado em livro próprio. Entretanto, é garantido ao revistado o direito de concordância à submissão ao procedimento, conforme expõe o §1º do art. 9º:

Art. 9º Em caso de suspeita de que a pessoa esteja na posse de coisa, material, instrumento ou acessório de ingresso proibido no estabelecimento penal, poderá ser feita a busca pessoal, devendo tal fato ser registrado em livro apropriado.

§1º Para realização de busca pessoal é imprescindível a concordância da pessoa que se submeterá ao procedimento ou seu representante legal e, em caso de recusa, deverá ser registrado por escrito o motivo da suspeita e a decisão de proibição de entrada.

§2º Recusando-se a se submeter à busca e ainda assim tendo interesse de ingressar na Unidade Prisional, o interessado poderá ser

---

<sup>50</sup> Disponível em: < [http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/portaria\\_435-2012\\_-\\_agsep.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/portaria_435-2012_-_agsep.pdf)>. Acesso em:10/04/2014.

encaminhado à Superintendência de Política Técnico-Científica para se submeter à perícia, após, o que, eliminada a suspeita, poderá ingressar no estabelecimento prisional.

O parágrafo segundo prevê ainda a possibilidade de realização de perícia quando da recusa pelo revistado ao procedimento de busca pelos agentes penitenciários, o que oferece maiores possibilidades aos visitantes, assim como a possibilidade de renúncia ao procedimento da busca.

As maiores conquistas quanto à humanização da revista pessoal estão no capítulo III do ato normativo. Nele estão dispostas as condutas vedadas aos servidores, conforme se expõe:

Art. 11 É vedado qualquer ato que vise a fazer com que os visitantes:

- I - Fiquem despidos;
- II - Façam agachamentos ou dêem saltos;
- III - Submetam-se a exames clínicos invasivos, tais como de toque íntimo;
- IV - Tirem roupas íntimas, ou seja, calcinhas, sutiãs, biquínis, cuecas, shorts de banho e similares;
- V - Qualquer atitude ofensiva à sua dignidade humana ou à sua honra.

Nota-se que a regulamentação do procedimento leva em consideração as principais violações ocorridas nos estabelecimentos penais, conforme se expôs no primeiro capítulo do presente estudo.

Ainda que não descreva com detalhes como deve ser realizado o procedimento para que não sobre margens para o abuso de agentes penitenciários, a edição do ato normativo representa grande avanço nas políticas públicas relativas à matéria.

Neste mesmo sentido, o Juiz de Direito da 3ª Vara Criminal e Corregedor do Sistema Prisional da Comarca de Joinville, João Marcos Buch, por meio da Portaria nº 16/2013<sup>51</sup> impôs algumas vedações no âmbito do Presídio Regional de Joinville e da Penitenciária Industrial de Joinville.

Para tal medida, o Juiz de Direito e Corregedor do Sistema Prisional utilizou como fundamentação legal o art. 2º da Lei de Execuções Penais, o art. 1º do Código de normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina e o art. 93,

---

<sup>51</sup> SANTA CATARINA. Comarca de Joinville. Portaria. *Portaria nº 16/2013*. Revista de visitantes no presídio regional de Joinville e penitenciária industrial de Joinville. Terceira vara criminal. Joinville, 21 de Maio de 2013. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Portaria\\_16\\_2013\\_Proib\\_revista\\_intima1.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Portaria_16_2013_Proib_revista_intima1.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

§1º, do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado de Santa Catarina, conforme se expõe respectivamente:

Art. 2º A jurisdição penal dos Juízes ou Tribunais da Justiça ordinária, em todo o Território Nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade desta Lei e do Código de Processo Penal.

Parágrafo único. Esta Lei aplicar-se-á igualmente ao preso provisório e ao condenado pela Justiça Eleitoral ou Militar, quando recolhido a estabelecimento sujeito à jurisdição ordinária.

[...]

Art. 1º O Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça - CNGJ - consolida as regras relativas ao foro judicial e serviços notariais e de registro, constantes em provimentos, circulares e demais atos administrativos editados pela Corregedoria-Geral da Justiça.

Parágrafo único. Para atender às peculiaridades locais, observados os princípios da legalidade, oportunidade e necessidade, o juiz poderá expedir normas complementares, mediante portaria ou outro ato administrativo equivalente, cuja cópia deverá ser arquivada em pasta própria, para eventual análise por ocasião das inspeções correicionais.

[...]

Art. 93 - Compete ao juiz de direito no crime:

[...]

§ 1º - Ao Juiz da Vara das Execuções Penais compete:

I - executar as sentenças condenatórias, decidindo também sobre os seus incidentes, inclusive as proferidas pelos juízes das comarcas do interior, quando a pena tenha de ser cumprida em presídio da Capital;

II - inspecionar os estabelecimentos penais, adotando as providências necessárias, e comunicando ao Corregedor Geral as irregularidades e deficiências constatadas;

III - cumprir as precatórias pertinentes à matéria de sua competência;

IV - praticar, em geral, os atos de jurisdição criminal regulados pela Lei das Execuções Penais (Lei n. 7.210, de 11.07.84), não atribuídos expressamente à jurisdição diversa.

Quanto às vedações, o ato normativo prevê a ilegalidade de qualquer ato que vise a fazer com que os visitantes dos estabelecimentos penais sobreditos fiquem despídos; façam agachamentos ou dêem saltos; submetam-se a exames clínicos invasivos, tais como toque íntimo; tirem roupas íntimas, ou seja, calcinhas, sutiãs, biquínis, cuecas, shorts de banho e similares.

Ademais, o ato normativo prevê que em casos de suspeita de que a pessoa do visitante esteja portando objetos proibidos no estabelecimento penal será necessária a anuência do visitante para submissão à busca pessoal. Neste caso, o ato normativo apresenta o mesmo texto que a Portaria da Agência Goiana do Sistema de Execução Penal, bem como quanto à previsão de realização de perícia.

Nota-se que tanto as vedações quanto a realização de busca a partir da anuência e a possibilidade de perícia como alternativa ao procedimento da busca pessoal, estão contidos no ato normativo no Estado de Santa Catarina, demonstrando como a política pública implementada no Estado de Goiás (foi capaz de produzir efeitos em outro estado). Infere-se, portanto, a necessidade de regulamentação do procedimento em âmbito nacional, com vistas à adoção de tais padrões como uniformes.

Outra medida tomada no combate às violações ocorridas durante as revistas realizadas em estabelecimentos penais foi a elaboração, em abril de 2012, do Parecer da Comissão Mista instituída pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária com a finalidade de analisar o procedimento da revista nos estabelecimentos penais no Brasil.

O Parecer aborda as implicações do megaencarceramento e as consequências do uso indiscriminado da prisão no Brasil, apontando os problemas decorrentes do inchaço da população carcerária, a violência dentro destes estabelecimentos, o viés econômico deste encarceramento em massa, o papel dos meios de comunicação e o pouco efeito causado na contenção dos delitos.<sup>52</sup>

São abordados ainda os variados tratados internacionais em direitos humanos que são violados dentro desses estabelecimentos e até mesmo a Constituição Federal. Indica a utilização do Estado do aprisionamento como meio de controle social, onde a grande parte dos detentos são negros e pobres, o que indica uma substituição de investimentos nos campos da habitação, educação e saúde, para uma política de encarceramento destas populações carentes.<sup>53</sup> Neste aspecto, o Parecer ora analisado aborda a teoria de criminalização da pobreza, matéria a ser analisada no próximo capítulo.

---

<sup>52</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Parecer*. Parecer da comissão mista instituída para analisar e apresentar propostas quanto à revista nos estabelecimentos penais do Brasil. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B808CC21B-22B2-4A9C-9F43-275DBF77C357%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>. Acesso em: 10/04/2014.

<sup>53</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Parecer*. Parecer da comissão mista instituída para analisar e apresentar propostas quanto à revista nos estabelecimentos penais do Brasil. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B808CC21B-22B2-4A9C-9F43-275DBF77C357%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>. Acesso em: 10/04/2014.

Quanto à revista pessoal, a Comissão apontou em seu Parecer a importância do procedimento nos estabelecimentos penais, entretanto ressaltou o entendimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, no caso 10.506, por meio do Informe 38/1998, que o argumento da segurança pública não é suficiente para fundamentar procedimentos tão invasivos. A CIDH alega expressamente no referido Informe que o visitante, seja ele familiar ou não, pode ser automaticamente convertido em suspeito de um ato ilícito por simplesmente exercer seu direito de visita.<sup>54</sup>

Ademais, o aludido Parecer expõe a realidade ocorrida nos estabelecimentos penais quando da aplicação do procedimento de revista por meio de relatos, reforça a necessidade de regulamentação da matéria, sob o argumento de que a tecnologia necessária para aplicação de meios alternativos à revista íntima já existem e que podem ser adquiridos pela administração pública.<sup>55</sup>

Por fim, a Comissão Mista apresenta Projeto de Lei regulamentando o procedimento da revista. O projeto veda qualquer forma de tratamento desumano e degradante, além de determinar a realização da revista sempre com uso de equipamentos eletrônicos, salvo os casos previstos no projeto em que a pessoa não possa ser exposta aos referidos aparelhos. É vedado, também, qualquer forma de revista íntima em visitante, sendo esta definida como "inspeção corporal que obrigue a pessoa revistada a despir-se parcial ou totalmente".<sup>56</sup>

O projeto prevê, ainda, os casos em que pode ser realizada a revista manual, bem como as regras para sua realização. Ao final, o projeto determina a implementação de tais medidas pelos estabelecimentos penais num prazo máximo de dezoito meses, sob pena de responsabilidade.<sup>57</sup>

O Parecer analisado representa um dos passos necessários para a implementação de uma política pública nacional em segurança pública voltada para o

---

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Parecer*. Parecer da comissão mista instituída para analisar e apresentar propostas quanto à revista nos estabelecimentos penais do Brasil. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B808CC21B-22B2-4A9C-9F43-275DBF77C357%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>. Acesso em :10/04/2014.



procedimento da revista. Nele são abordados os principais aspectos sociais e são verificadas as violações mais comuns nos estabelecimentos, bem como conclui que elaborar uma lei seria o início para obtenção de mudanças neste plano.

Após a exposição das principais etapas do processo de criação de uma política pública e alguns exemplos de medidas tomadas por agentes públicos nas políticas de segurança pública voltadas para a revista pessoal, cabe indicar quem são os principais atores na formulação destas políticas dentro do cenário brasileiro. Para tanto, a pesquisa está voltada para dentro da estrutura da administração pública para encontrar quem são os responsáveis por tal tarefa, ou seja, quais órgãos são competentes para formular políticas voltadas para o procedimento de revista dentro de estabelecimentos penais.

Frise-se que tal pesquisa deixará de lado atores que influenciam a criação destas políticas, como organizações da sociedade civil, uma vez que o presente tópico concentra-se na exposição de quais órgãos públicos têm competência para formulação das políticas de segurança pública.

Primeiramente, analisando as competências no âmbito federal, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, define em seu art. 27 os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério. O inciso XIV do sobredito dispositivo assim prevê:

XIV - Ministério da Justiça:

- a) defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais;
- b) política judiciária;
- c) direitos dos índios;
- d) entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal;
- e) defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor;
- f) planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional;
- g) nacionalidade, imigração e estrangeiros;
- h) ouvidoria-geral dos índios e do consumidor;
- i) ouvidoria das polícias federais;
- j) assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados em lei;
- l) defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta;
- m) articulação, coordenação, supervisão, integração e proposição das ações do Governo e do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção, repressão ao tráfico ilícito e à produção não autorizada de drogas, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de usuários e dependentes e

ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)  
 n) política nacional de arquivos; e (Incluído pela Lei nº 12.462, de 2011)  
 o) assistência ao Presidente da República em matérias não afetas a outro Ministério; (Incluído pela Lei nº 12.462, de 2011)

A alínea "f" prevê competência do Ministério da Justiça para planejar, coordenar e administrar a política penitenciária nacional. Ou seja, cabe ao Ministério da Justiça, conforme exposto no primeiro capítulo quando da previsão do Decreto nº 6.049, de 2007, mais especificamente ao DEPEN, órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça, regulamentar o procedimento da revista pessoal dentro dos estabelecimentos penais.

Entretanto, o presente tópico volta-se para a criação da política pública, passa-se, então, para a análise do regimento interno do Ministério da Justiça com o objetivo de verificar qual órgão é competente para "planejamento, coordenação e administração" da política penitenciária, como indicado na Lei de organização da Presidência e dos Ministérios.

A estrutura regimental do Ministério da Justiça foi aprovado pelo Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. A partir de sua análise, alguns órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Justiça apresentaram competências para formulação de políticas públicas voltadas para o sistema penitenciário nacional.

Uma delas é a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp, a qual tem sua competência prevista no art. 12 do aludido decreto. Infere-se dos incisos II e III do dispositivo supracitado a sua competência para criação de políticas públicas voltadas para a área de segurança pública, mais especificamente, políticas dirigidas ao sistema penitenciário. Possui competência também para articular demais órgãos de segurança pública, o que pode ser utilizado na otimização dos resultados de uma política pública com a integração de órgãos de âmbito estadual.

Outra área competente é o órgão integrante do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, denominado Diretoria de Políticas Penitenciárias, a qual tem suas competências dispostas no art. 27 do mesmo Decreto:

Art. 27. À Diretoria de Políticas Penitenciárias compete:  
 I - planejar, coordenar, dirigir, controlar e avaliar as atividades relativas à implantação de serviços penais;  
 II - promover a construção de estabelecimentos penais nas unidades federativas;

- III - elaborar propostas de inserção da população presa, internada e egressa em políticas públicas de saúde, educação, assistência, desenvolvimento e trabalho;
- IV - promover articulação com os órgãos e as instituições da execução penal;
- V - realizar estudos e pesquisas voltados à reforma da legislação penal;
- VI - apoiar ações destinadas à formação e à capacitação dos operadores da execução penal;
- VII - consolidar em banco de dados informações sobre os Sistemas Penitenciários Federal e das Unidades Federativas; e
- VIII - realizar inspeções periódicas nas unidades federativas para verificar a utilização de recursos repassados pelo FUNPEN.

A Diretoria de Políticas Penitenciárias do DEPEN possui competência, conforme o inciso I do artigo sobredito, para planejar, coordenar, dirigir, controlar e avaliar as atividades relativas à implantação de serviços penais, dentre eles, a revista pessoal.

Possui competência também, nos termos do inciso IV, para articular com órgãos e instituições da execução penal, o que representa papel essencial na implementação de uma política pública, conforme já demonstrado em tópico anterior sobre os desafios na implementação de uma política pública.

Os dois órgãos citados são órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado. Quanto aos órgãos colegiados, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o qual recebe o apoio administrativo e financeiro do DEPEN, possui competências afetas à temática em apreço.

O art. 39 do Decreto nº 6.061, de 2007, assim prevê:

- Art. 39. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária compete:
- I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;
  - II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;
  - III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;
  - IV - estimular e promover a pesquisa no campo da criminologia;
  - V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
  - VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;
  - VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;
  - VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal

nos Estados e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;  
IX - representar ao Juiz da Execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal; e  
X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

Verifica-se que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária possui competências necessárias à criação e implementação das políticas do sistema penitenciário. No inciso II é conferido ao Conselho competência para participar na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, podendo sugerir metas e prioridades da política penitenciária. Possui, também, competência para inspecionar e fiscalizar estabelecimento penais nos Estados e no Distrito Federal, podendo, ainda, propor medidas necessárias ao seu aprimoramento.

Quanto aos atores no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, são competentes para criação de políticas públicas voltadas aos estabelecimentos penais nesta esfera, os órgãos de segurança pública de cada Estado e do Distrito Federal.

Ressalta-se que estes órgãos não estão vinculados às determinações dos órgãos federais quanto às políticas adotadas em seus estabelecimentos, daí a necessidade de uma política pública estabelecida em lei que vincule os estabelecimentos em âmbito federal e estadual para que, por meio de integração e articulação destes órgãos, realize-se uma política pública voltada para a revista pessoal nos estabelecimentos penais de todo território nacional.

Nos casos de políticas públicas direcionadas para temática de crianças e adolescentes, é necessária participação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República na sua formulação, uma vez que a matéria é de competência da citada Secretaria.

Caso a edição de uma lei que vincule os estabelecimentos penais de todo Brasil não ocorra, outra alternativa ao problema apontado nesta monografia - a ausência de regulamentação acerca do procedimento em apreço - seria a atuação do DEPEN, juntamente com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Diretoria de Políticas Penitenciárias e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Por meio de uma política interministerial, seria possível integrar todos os órgãos responsáveis pelos estabelecimentos penais no Brasil e articular a implementação

desta política. Neste ponto, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária pode assumir um papel fundamental na promoção desta política, por meio da criação de um Protocolo, do qual façam parte os órgãos de segurança pública competentes para implementação da política em seus respectivos estabelecimentos penais.

## 4 CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA

O presente capítulo tem como finalidade analisar a atual prática da revista vexatória à luz da experiência norte-americana ocorrida entre as décadas de 60 e 70 do século XX, na qual uma política de cunho neoliberalista transformou, o ainda embrionário, Estado de providência em um Estado punitivo, que promove o trabalho dessocializado e atenua as flagrantes desigualdades sociais por meio do encarceramento.

Tal estudo será desenvolvido a partir das obras de Loïc Wacquant sobre o tema, descrevendo os principais aspectos deste processo de mudança política que influenciou países da Europa e até mesmo o Brasil.

Ao final, objetiva-se demonstrar quais pontos foram internalizados pelos agentes públicos brasileiros e apontar as principais semelhanças entre a política estadunidense e a experiência brasileira.

### 4.1 O surgimento da criminalização da pobreza

Wacquant identifica o surgimento da política estadunidense da "guerra ao crime", internalizada pelos governos das maiores potências mundiais como embasamento prático e teórico para políticas de segurança pública. O principal sintoma a notar-se foi o inchaço da população carcerária, visivelmente formada por pessoas pertencentes à populações marginalizadas, das quais eram objeto de políticas judiciais, policiais e penitenciárias, que contavam com boa parte dos doutrinários especializados em criminologia que sustentavam a imoralidade e a irresponsabilidade como naturais do sujeito criminoso.<sup>58</sup>

Este inchaço da população carcerária não é visto como mera coincidência, considerando a diminuição de despesas das áreas sociais e urbanas, o investimento no Estado Penal e a imposição de salários ínfimos para aqueles que constituem a grande parte da mão de obra do Estado. O encarceramento se tornou um dos principais meios

---

<sup>58</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]*.3. ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

de penalização, sob o argumento de que reduzia o ímpeto criminoso e a insegurança social, e um importante instrumento de manutenção social.<sup>59</sup>

Segundo o sociólogo as sociedades ocidentais contemporâneas possuem pelo menos três estratégias básicas para o combate à condutas indesejáveis, ofensivas ou ameaçadoras: a) socialização, b) medicação e c) a penalização. A socialização exige a atuação tanto da sociedade civil, como da administração pública, a população pode agir em estruturas e mecanismos coletivos voltados para a produção e reprodução de seus fins sociais, enquanto da administração pública exige-se uma reformulação de seu Estado Social para contemplar aqueles que por ele não são contemplados, como, por exemplo, a construção de alojamentos para indivíduos que não têm onde morar. A medicação é uma estratégia de validade inconsistente, onde considera-se o motivo pelo qual o sujeito encontra-se marginalizado é de ordem patológica, devendo, portanto, ser tratado. Por fim, temos a penalização, cujo método pauta-se na imposição de etiquetas àqueles que não se adaptam aos modelos sociais, reduzindo sua condição à qualquer outra classificação diferente daquela concebida à um cidadão comum, refletindo na supressão de seus direitos. Um sujeito à parte da sociedade, etiquetado como um mero delinquente, fadado ao encarceramento, representa para Wacquant nada mais que uma "técnica para a invisibilização dos problemas sociais". As três estratégias podem e são utilizadas conjuntamente, a depender das vontades políticas envolvidas, sendo dosadas pelo Estado conforme se apresenta o comportamento geral, do grau de satisfação da população com a segurança pública, sendo objeto de disputa por agentes e instituições para administrar essa população de pessoas em conflito com a lei.<sup>60</sup>

A evolução da penalização surge em meio ao ideal neoliberal utilizado como base ideológica e prática do governo, que submete a população à liberdade econômica por meio de uma livre concorrência, aumentando a responsabilidade de cada um pelo seu sucesso pessoal e sua atuação concentrada nas parcelas marginalizadas da

---

<sup>59</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3. ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>60</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3. ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

população, que são submetidas às más condições de trabalho impostas pelos detentores do capital.<sup>61</sup>

Parte-se, então, para a identificação de seis traços comuns às políticas daqueles Estados que trilharam estas diretrizes, apesar de suas especificidades, são elas: a) pôr fim à tolerância ao crime e à desordem pública, voltando seus esforços ao seu combate, sem que sejam levadas em conta suas causas, concentrando seus trabalhos, por óbvio, nos estratos mais carentes da sociedade; b) inovação legal, por meio da expansão normativa e burocrática no combate ao crime; c) propagação de um discurso do medo, os meios de comunicação em massa assumem papel fundamental para inserção da sensação de medo na população com o fito de que a mesma clame por um Estado Penal mais presente; d) reforço do paradigma do objeto combatido, o delinquente, o desempregado, os moradores de rua, as prostitutas, ou seja, todos aqueles que moram nos territórios tidos como "problemáticos"; e) a atuação dos estabelecimentos penais como mero instrumento de controle social, dotada de um discurso voltado para o tratamento do delinquente, enquanto não passa de um estabelecimento cuja maior preocupação é a gestão de custos, dos fluxos de entrada e saída de internos, que abre o caminho para a solução da privatização destes estabelecimentos; e f) a expansão da força policial, tanto em seu contingente, como em seus aparatos tecnológicos contra o crime.<sup>62</sup>

Com a finalidade de obter legitimidade junto à população, o Estado coloca em prática o que nos Estado Unidos foi chamado de "tolerância zero" e o mito das "janelas quebradas". Nada mais são do que embasamentos teóricos que suscitam na população a sensação de insegurança social. São discursos que se apoderam daqueles que estão desamparados pelo Estado, como mendigos, sem-teto, drogadictos, nômades, e os colocam como, na definição de Wacquant, a "encarnação viva e ameaçadora da insegurança social generalizada", a qual é acentuada pela ausência da solidariedade entre classes. São aqueles vistos como os que não se esforçaram para chegar à uma posição economicamente confortável e, quase que por

---

<sup>61</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3. ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>62</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3. ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.



preguiça, optaram por trilhar os caminhos do crime, enquanto o mercado se salvaguarda sob o argumento de que "sobrevive o mais apto".<sup>63</sup>

O programa Tolerância Zero, implementado pela polícia de Nova York em meados de 1990, pelo então prefeito da cidade Rudolph Giuliani e pelo comissário de polícia William Bratton, foi uma das políticas públicas voltadas para área de segurança pública de maior popularidade nas últimas décadas. Diversos agentes públicos brasileiros buscam no programa estadunidense fundamento para aplicação de políticas em segurança pública. Para sua implementação, são duas as principais formas: os políticos se dirigem à população com seus discursos do medo por meio da grande mídia e aqueles que atuam em cargos técnicos na área de segurança pública alçam o apoio das elites governantes, empresários e classe média e alta, visando sua colaboração para implementação da política pública. Assim, reduzindo os problemas de segurança à meras questões técnicas relativas à gestão policial, esta política ganha força, aproveitando-se do desconhecimento dos efeitos colaterais que produz e o desespero imposto aos cidadãos, culminando numa súplica pela sua implementação.<sup>64</sup>

O programa supracitado contou com o suporte teórico de James Q. Wilson com sua teoria das janelas quebradas. Em artigo publicado em 1982, Wilson, juntamente com George Kelling, defendia a tese de que a tolerância dos pequenos crimes cometidos, como uma simples janela quebrada, pode contribuir para construção de condições favoráveis a prática de outros crimes mais graves. O nome desta tese está consubstanciado na metáfora em que, uma janela de um edifício quebrada, quando não consertada, gera um sentimento de que ali, naquele edifício, é permitido quebrar janelas, então as pessoas que gostam de quebrar janelas continuarão cometendo seus atos infracionais. Como consequência, os defensores desta tese alegam que, caso este sentimento de impunidade vingue, será perpetuado um sentimento geral de desamparo quanto ao local das janelas quebradas e a desordem social encontraria local fértil para seu crescimento, gerando reflexos ainda piores.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3. ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>64</sup> BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva. 2004. p.62.

<sup>65</sup> BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva. 2004. p.64.

O aspecto econômico também se apresenta como fator discriminante na sociedade, o detentor do capital emprega o que Wacquant denomina de "emprego inseguro", definido como o aparelho penal dotado de três funções: coibir parte da classe operária que não se submete ao novo modelo de assalariamento frágil e instável por meio do aumento dos custos de alternativas de sobrevivência por serviços informais de rua; elimina os elementos que resistem ou que se tornam inúteis ante a nova demanda de trabalho imposta; e reafirma o papel do Estado como seu único amparo social. Neste ponto, é feita uma compensação, enquanto o Estado está provendo a segurança pública mais rígida, como pedido pela população, são deixados de lado, aos poucos, os direitos trabalhistas desta classe que ocupa a base do mercado de trabalho.<sup>66</sup>

Assim, vislumbra-se não apenas uma política formada pelo binômio "crime e castigo", defende Wacquant, mas também a implantação de um sistema repleto de ramificações voltados a dirigir a conduta dos cidadãos, por meio de uma desregulamentação econômica e conversão do amparo social pela inserção em empregos precários.<sup>67</sup>

Ademais, assim como o pensamento neoliberal serve de alicerce para a separação entre as esferas econômica e social, este novo pensamento construído a partir destas políticas de segurança pública promovem uma separação entre as circunstâncias, olhadas sob os aspectos sociais, e os atos, no caso criminosos, distanciando as causas das condutas, diferenciando, assim, a sociologia, no que toca seu aspecto analisador do contexto em que se insere o indivíduo, e o direito, tido apenas como uma ciência exata, que tipifica e sanciona as condutas. A partir deste raciocínio, é possível desqualificar qualquer tentativa de análise dos fatores que influenciam o agente em sua conduta criminosa, afastando o ponto de vista sociológico, por meio de uma retórica que julga tal visão como desresponsabilizante do ato criminoso, se autodeclarando como legal e atenta aos direitos daqueles vitimados por atos criminosos. Wacquant entende esta tática não apenas como mais uma forma de garantir a legitimidade desta política pública, mas também como uma forma de desviar

---

<sup>66</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>67</sup> Ibidem.

a atenção da ausência estatal em outras áreas como educação, saúde pública e economia.<sup>68</sup>

## 4.2 O afastamento do Estado Social

Passaram-se três décadas desde que os Estados Unidos iniciaram sua retração do Estado Social, aproximadamente no início dos anos 70 do século passado. Considerado o pioneiro neste novo modelo, saíram de um Estado-providência considerado substancialmente inferior àquele existente na Europa após a segunda guerra mundial, e introduziu um Estado Penal e policial, utilizando-se não só da progressiva retirada de políticas sociais já apontadas no tópico anterior, mas também do poder coercitivo que surge ante esse novo modelo, como uma forma de controle das classes pertencentes à base da sociedade. É neste ponto que o presente tópico se pauta, no estudo desta transição, na paulatina retirada de garantias sociais do Estado para que, aos poucos, seja introduzido um Estado Penal predominante.<sup>69</sup>

Neste contexto, a política estadunidense pautava-se no princípio da *compaixão*, ou seja, não buscava garantir meios para que as parcelas da população mais carentes obtivessem qualquer tipo de ascensão econômica ou social, mas buscava colocá-los em evidência numa forma de promover sua situação, despertando, assim, um sentimento paternalista da população, conferindo à esta não um olhar de quem deseja conferir empoderamento e ações de transformações em sua realidade, mas uma atenção voltada para a simples ajuda desta classe de miseráveis, sem que se buscasse a modificação de suas vidas ou a compreensão de fato dos fatores que os cercam e que os levam para a posição em que estão.<sup>70</sup>

Tornou-se um Estado até então desconhecido, cuja atuação não poderia se dizer protetor, como àqueles existentes na Europa, e ainda não se chegava à ideia de Estado mínimo, uma vez que a regulação do Estado para que fossem mantidas as desigualdades nas distribuições de privilégios ainda estava muito presente. Enquanto as classes mais abastadas desfrutavam das garantias de educação e saúde, as classes menos privilegiadas gozavam da presença disciplinadora do Estado, o qual

---

<sup>68</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

impunha à estas parcelas da população uma sociedade cujo livre capital era utilizado em prol daqueles que estão do poder, refletindo na desregulamentação das relações de trabalho e pouca, se quase nenhuma, possibilidade de acumulação do capital, além de diminuição, quando haviam, dos direitos coletivos.<sup>71</sup>

O argumento é que o Estado protetor usufruído pela parte privilegiada da sociedade e o Estado punitivo amargado pelas classes situadas na extremidade inferior da sociedade, nada mais eram do que duas facetas de um todo, de um mesmo corpo. O Estado punitivo estaria ali, assim como o protetor, para toda a sociedade, entretanto, coincidentemente não se viam sendo "aproveitados" pelos diferentes polos da sociedade. A violência seria o fundamento pelo qual a atuação ostensiva nos territórios de maior pobreza era verificado, uma vez que a criminalidade era infinitamente maior do que àquela presentes nos territórios pertencentes às classes economicamente superiores. Ademais, não se encontrava o Estado protetor nestes mesmos territórios em que se via o Estado punitivo.<sup>72</sup>

Este afastamento das políticas sociais das parcelas da população que mais necessitavam marcaram o início desta fase de transição, da qual foi abandonado o *welfare state*, estado do bem estar social, para sua substituição pelo *workfare state*. O que antes, no *welfare*, era garantido como um direito à população um Estado comprometido com o bem estar da sociedade, cuja finalidade era garantir a todos os direitos sociais mínimos, foi transformado, no *workfare*, sob o argumento da livre concorrência, na busca pela classe operária a trabalho subremunerado, a uma falsa meritocracia na qual todos os membros da sociedade possuíam as mesmas possibilidades, porém, partindo de estruturas completamente diferentes, se observados os polos mais rico e mais pobre da sociedade.<sup>73</sup>

Esta conjuntura demonstrou-se um terreno fértil para atuação da mídia como promotora da insegurança social e pelo aumento da criminalidade ante as péssimas condições de vida decorrentes da dessocialização do trabalho, levando a população à

---

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

pedir pela expansão penal, que conferiu aos EUA o maior índice de pessoas encarceradas no mundo.<sup>74</sup>

A flagrante redução da intervenção do Estado caritativo e seus investimentos no aparato militar e na redistribuição do capital aos assalariados, visando maior movimentação da economia, tornaram-se aspectos fundamentais para que a política da "guerra contra pobreza" fosse considerada uma verdadeira guerra contra os pobres, transformados na personificação de todas as mazelas da sociedade e apoderados da responsabilidade de garantir seu próprio futuro, sob pena de serem submetidos aos meios punitivos deste novo Estado penal que vinha surgindo.<sup>75</sup>

Como reflexo desta política, os Estados Unidos, muito embora seu enorme crescimento econômico, obteve um aumento significativo de pessoas registradas abaixo da linha da pobreza, da desigualdade social e econômica, do desemprego, queda das condições de emprego, aumento de pessoas, principalmente estrangeiros vindos do México, em regime de sub-contratação - contratos de trabalho firmados fora dos padrões exigidos - e o aumento das demissões em massa feitas por multinacionais instaladas nos solos americanos e empresas de grande porte, dentre outras consequências.<sup>76</sup>

As classes médias percebiam o contexto como uma pressão estatal sobre o corpo social, colocando-os contra o Estado, e por outro lado percebiam as classes mais pobres como não merecedores dos poucos benefícios garantidos pelo Estado, como se estas parcelas da população tirassem indevido proveito destes direitos.<sup>77</sup>

Estas condições levaram à reforma da política de bem estar social no final dos anos 90 do século XX, ante o generalizado sentimento de insegurança e a instabilidade social gerada por ela. Foi editada em 1996 a Lei sobre a responsabilidade individual e o trabalho, cuja finalidade era reformar a política de auxílio social em âmbito nacional nos Estados Unidos. Entretanto, a lei culminou na supressão de direitos trabalhistas e na instituição do trabalho assalariado - com um salário de miséria - como único meio de

---

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

sobrevivência, sob o argumento de que se promoveria maior independência daqueles que vivem na pobreza.<sup>78</sup>

Esta foi a forma encontrada para manter o mito do sonho americano de que todos estão ao alcance da prosperidade promovida pelos Estados Unidos por meio da submissão de grande parte da população a empregos de miséria sem qualquer perspectiva de crescimento econômico e social.<sup>79</sup>

Inevitavelmente, com o crescimento da desigualdade e da pobreza, a criminalidade também aumentou. Enquanto o Estado social quase não se percebia mais, o Estado punitivo surgia como uma forma de contenção da crescente desordem gerada pelas políticas implementadas à época. A insegurança social e a crescente marginalidade conferiam legitimidade à esta transição.<sup>80</sup>

Em decorrência desta "política estatal de criminalização das consequências da pobreza patrocinada pelo Estado", podem ser observados por duas vertentes principais. A primeira, consubstanciada na realocação dos direitos sociais, impunham aos beneficiários procedimentos altamente burocráticos e vexatórios, o que só poderia ser percebido por aqueles que delas necessitavam, por exemplo o Family Support Act, implementado por 36 estados no final da década de 80 até meados da década de 90, impunham condições ao acesso às garantias sociais do Estado. Exemplo destas condições era a obrigatoriedade de aceitar qualquer emprego ou atividade similar que lhe for ofertada, independentemente do valor da remuneração e as condições de emprego sob pena de perder seu direito à assistência, ou exigir a participação em programas precários de treinamento e capacitação que em nada alterava a realidade destas populações.<sup>81</sup>

As consequências desta medida mostraram que a suposta política que pôs fim à dependência das parcelas miseráveis da população aos benefícios concedidos pelo Estado por meio de uma suposta autonomia econômica garantida pelos subempregos disponibilizados só demonstrou a infeliz realidade do *workfare* como falha na finalidade de reduzir a pobreza e como instrumento de diminuição da visibilidade dos pobres,

---

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

daqueles que estão invisíveis aos olhos da população trabalhando em condições desumanas, percebendo salários miseráveis, para garantir o funcionamento de grandes empresas.<sup>82</sup>

Outra vertente desta política repressiva aplicada era a submissão massiva e sistemática ao sistema carcerário. É mais uma forma de esconder o problema, guardá-lo onde a população não precisa encará-lo. A marginalidade surgida a partir do subemprego, do trabalho dessocializado, incômodo à sociedade, torna-se menos visível, ainda que presente, à sociedade.<sup>83</sup>

Neste ponto, o Estado penal ganha maior destaque. Seu trabalho desenvolvido principalmente nos guetos onde vivem os negros pertencentes às classes mais pobres demonstram o reforço do estigma não só dos territórios, mas também uma forma de discriminação racial.<sup>84</sup>

Sua atuação numa área onde os crimes como tráfico de drogas são mais facilmente vistos e onde se localizam grandes parcelas de pessoas que já possuem antecedentes criminais, tornam-se um alvo fácil para atuação repressiva estatal, repercutindo no intenso aumento da população carcerária eminentemente formada por moradores destas áreas, ou seja, negros pobres.<sup>85</sup>

Quando da retração do Estado social e o consequente impacto na vida de todos os beneficiários representou uma influência direta na vida de grande parte da população menos abastada indiscriminadamente, o aumento do Estado penal revelou seu caráter seletivo. Primeiramente, como já citado, pelo seu critério geográfico, pela atuação em territórios tidos como mais perigosos, cujo índice de criminalidade é mais elevado, garantiu às populações o tratamento quase que exclusivo desta polícia opressiva. Após, com o desenvolvimento da política, o aparato policial mais rebuscado possibilitou maior controle nos bairros pobres, possibilitando uma atuação multilateral, desde a utilização de toques de recolher para jovens, até batidas policiais em escolas e bairros.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

Pode-se dizer que a coincidência entre o afastamento do Estado social, com a implementação de uma reforma do Estado-providência que refletiu na restrição de direitos e garantias das populações mais pobre, juntamente com a ampliação do Estado penal e seus reflexos na sociedade como a separação, muitas vezes física, entre brancos e negros, classes altas e baixas, cidadão que faz jus aos incentivos do governo e aquele que não; revelam duas frentes de uma política implementada para responder ao apelo provocado pela insegurança social gerado pela situação das classes que vivem na pobreza ou abaixo dela.<sup>87</sup>

### 4.3 A expansão do Estado penal

Tratam-se, então, de situações opostas que derivam uma da outra. O afastamento do Estado social e a expansão do Estado penal podem ser vistos quase que decorrentes um do outro. Para demonstrar esta conseqüente expansão do Estado punitivo, delimitam-se cinco aspectos principais que caracterizam esta fase pela qual passou os Estados Unidos após os avanços obtidos a partir dos movimentos populares ocorridos na década de 60, não só com a insurgência do movimento negro, mas de movimentos liderados por mulheres, estudantes e beneficiários dos programas sociais prestados pelo Estado.<sup>88</sup>

Este crescimento se deve ao encarceramento de drogadictos e pessoas que cometem pequenos delitos, a despeito da insegurança social promovida pelos veículos de comunicação em massa, a qual constrói no imaginário da população estabelecimentos penais abarrotados de criminosos perigosos e violentos.<sup>89</sup>

São criminosos cuja atuação se resume a pequenos furtos, venda de drogas ou até mesmo os chamados atentados à ordem pública. São estes cidadãos que compõem a classe trabalhadora localizada nos territórios violentos submetidos às mudanças nos regimes de seguridade social e trabalho assalariado.<sup>90</sup>

Outro aspecto é a "extensão horizontal da rede penal". Neste ponto é importante ter em mente que o número já absurdo que atingiu a população carcerária ainda não é capaz de demonstrar a real capacidade deste novo sistema penal. Deve-se considerar

---

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

<sup>89</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

<sup>90</sup> Ibidem.



o montante de cidadãos condenados à prisão e que recebem o benefício do sursis e estão em regime de liberdade condicional. Estes, que apesar de não serem internos do sistema carcerário e que vivem sob as restrições impostas pelo mesmo ante sua condenação, representam o maior crescimento em comparação àqueles que ainda estão dentro dos presídios.<sup>91</sup>

Surgiram, então, diversos avanços no aparato penal para viabilizar a observação de toda essa população de apenados, seja sob penas restritivas de liberdade ou de direitos. O poder de ação do sistema penal cresceu substancialmente com o surgimento de bancos de dados cada vez mais avançados tecnologicamente e pontos de acompanhamento à distância, o que impulsionou entre as décadas de 70 e 80 a guerra contra criminalidade travada por policiais, tribunais, políticos e administradores de penitenciárias nos 50 estados norte americanos.<sup>92</sup>

No final do ano de 1998, o Federal Bureau of Investigation - FBI, lançou oficialmente um banco de dados nacional com o perfil de DNA de milhares de reclusos de seus estabelecimentos penais.<sup>93</sup>

Este avanço tecnológico na batalha contra a pobreza, ou contra os pobres, representou um passo à frente no cerco à classe trabalhadora desestabilizada pelas condições de emprego e salários de miséria.

A medida de liberdade condicional, antes utilizada como uma forma de reestruturação da vida social e profissional do apenado, tornou-se um mecanismo de vigilância constante, na qual o preso pode ser facilmente recapturado em caso de qualquer descumprimento legal.<sup>94</sup>

O número de presos em liberdade condicional que voltaram aos estabelecimentos penais desde a implementação desta política revelou uma alteração no objetivo de reabilitação do instituto da liberdade condicional. O grande aumento no índice de retorno dos presos em liberdade condicional demonstra o novo objetivo de

---

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem,

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

isolar grupos tidos como ameaçadores e neutralizar membros específicos quando necessário.<sup>95</sup>

Ademais, deve-se atentar para o "crescimento excessivo do setor penitenciário no seio das administrações públicas". Este terceiro aspecto representa os investimentos em segurança pública, mais especificamente na construção e manutenção de presídios, e a visível redução de investimentos em outras áreas como educação e saúde.<sup>96</sup>

Em linhas gerais, pode-se entender que o Estado, ao invés de construir creches, escolas ou abrigos, construiu prisões para sua população pobre. Neste contexto surgiu um movimento de investimento no trabalho assalariado carcerário. Entendeu-se que se era possível submeter a parcela livre da população ao sistema de *workfare*, por que não colocar os internos dos estabelecimentos penais para produzir também?

Foi então quando se iniciou a grande corrida pela privatização do encarceramento. Um mercado que já movimentava milhões de dólares passou a contar também com a participação de empresas privadas. Este quarto aspecto desta política de expansão do Estado penal revelou o caráter lucrativo deste mercado. A indústria da carceragem exaltava-se com os avanços trazidos aos territórios que a acolhesse, produzindo empregos estáveis, desenvolvimento do comércio e aumento na receita de impostos. Mais um ponto para aqueles que lutavam pelo encarceramento dos pobres nos Estados Unidos.<sup>97</sup>

Por fim, o último aspecto é o da "política de afirmação carcerária". Levando-se em consideração o aspecto da extensão lateral deste sistema, sua evolução tecnológica nos meios de monitoramento e neutralização, e ainda sua conhecida atuação nos territórios decadentes e sua preocupação voltada aos negros localizados nos guetos das cidades estadunidenses, o quinto aspecto desta política trata do que chamam de "escurecimento" da população carcerária.<sup>98</sup>

Esta população é eminentemente formada por negros jovens entre dezoito e vinte e nove anos revela o "caráter fundamentalmente discriminatório das práticas

---

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

policiais e judiciais". A guerra às drogas lançada pelos EUA na década de 90 é um exemplo disso. Seis em cada dez condenados em 1995 eram encarcerados por porte ou comércio de drogas, em sua grande maioria de bairros pobres formados por negros afro-americanos, onde se levanta uma simples questão: é infinitamente mais fácil realizar prisões nos territórios marginalizados do que nos subúrbios onde se localizam a população mais abastada.<sup>99</sup>

Assim, percebe-se o papel que se presta o sistema carcerário neste contexto. Utilizado como meio de administrar aqueles que não conseguem se inserir num mercado cuja base é formada por trabalhos assalariados dessocializados e administrar os negros pobres dos guetos. Antes visto como uma forma de controlar os desviantes, o sistema carcerário ganha uma função econômica, política e social.

A prisão tornou-se uma forma de regular o mercado de trabalho, de forma mais efetiva do que as restrições dos benefícios sociais e os regulamentos expedidos pela administração. Enquanto ela possui a capacidade de eliminar grande parte dos desempregados, aumenta, conseqüentemente, o potencial contingente de pessoas para serem inseridas no mercado de trabalho carcerário.

Em consequência, esta prática a longo prazo pode produzir milhares de desempregados impossibilitados de serem reintegrados no mercado de trabalho após saírem dos presídios. Além disso, tal prática se traduz numa forma de manutenção do mercado de trabalho vigente, prestando-se a fomentar os empregos assalariados dessocializados, o que para economia a longo prazo não significa qualquer avanço.<sup>100</sup>

Outra função do presídio é o encarceramento de uma população vista como supérflua, perigosa e desviante. Esta substitui o gueto em sua função histórica de abrigar uma parcela da população percebida como uma ameaça física e moral, exercendo seu papel de segregação daqueles tidos como indesejáveis. Estas funções históricas e culturais, tanto da prisão, como do gueto, podem ser verificadas na produção cultural destes territórios.<sup>101</sup>

#### **4.4 A recepção da política de criminalização da pobreza pelo Estado brasileiro**

---

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

<sup>101</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

Para aqueles que defendem a internalização por parte do Estado brasileiro desta política de redução do Estado às funções punitivas, veem, preliminarmente, o problema de que no Brasil sequer foi instituído de fato um estado de bem-estar social, o que compromete em muito a situação das políticas sociais quando se pensa em um afastamento deste Estado providência, uma vez que este afastamento demonstrou graves consequências àqueles Estados que detinham o *welfare* relativamente bem implementado, quanto mais em um Estado cujo *welfare* sequer foi posto em prática. Trata-se de uma redução daquilo que nem chegou a existir. Ademais, questiona-se a capacidade de que o Brasil dispõe de sustentar esta expansão do Estado penal, uma vez que o Brasil não possui recursos para investir na construção de presídios, na aquisição de todo aparato tecnológico e ainda os recursos humanos necessários, assim como fizeram os Estados Unidos.<sup>102</sup>

Além da superlotação dos presídios, a elevada impunidade e de mandados de prisão expedidos e não cumpridos, geram a sensação de que o Estado brasileiro sequer será capaz de desempenhar sua função penal. Este argumento é utilizado para embasar a atuação dos agentes de segurança pública que, cada vez mais, assume papel violento, ante o excessivo peso na sociedade que se torna uma pessoa presa.<sup>103</sup>

Apropriando-se deste pretexto, este papel punitivo e coercitivo se estende não apenas pelos potenciais delinquentes, mas também pelas pessoas próximas à eles. A revista vexatória se mostra como uma forma de coerção dentro dos estabelecimentos penais, demonstrando o poder estatal sobre aquelas pessoas e reforçando a concepção de que todos ali são um grande peso para a sociedade.

É interessante observar que esta política de criminalização da pobreza pode ser apropriada pelas mais variadas formas de visão sobre a violência estatal. Esta política retoma velhos estigmas constantes na sociedade. O primeiro de que a violência é uma ferramenta legítima como resposta à criminalidade e o segundo de que os negros e pobres já constituem uma parcela da população propensa à criminalidade. Reafirma discursos de que a violência do Estado é aceitável desde que aplicada aos bandidos e

---

<sup>102</sup> BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p.64.

não aos trabalhadores, e a ideia de que a miséria e pobreza certamente geram o crime.<sup>104</sup>

Esta política serve para reforçar o viés discriminatório, onde a polícia, sob critérios supostamente objetivos, atua apenas em bairros onde se encontram bandidos, onde se faz necessário sua presença. Nestes casos é essencial que a polícia exerça um papel de diferenciação entre trabalhadores comuns e bandidos, o que muitas vezes não ocorre nestas áreas, uma vez que um homem negro, que mora num local onde a criminalidade é notória, é um potencial suspeito de qualquer crime.

A criminalização da pobreza, a ação estatal punitiva sobre as pessoas que moram em territórios de pobreza e criminalidade, que reflete no encarceramento em massa, mostra seus reflexos discriminatórios sobre aqueles tidos como delinquentes, bem como as pessoas do seu convívio que desejam ou que precisam ir à estabelecimentos penais encontrar com os internos.

A atuação acentuada nos territórios de pobreza e criminalidade, assim como descrito nos tópicos iniciais do capítulo, em que os Estados Unidos se viram com grande parte da população carcerária representadas por negros pobres, revelando o caráter de manutenção social conferido às prisões, se assemelha em muito com a situação dos estabelecimentos penais brasileiros. De acordo com os dados do DEPEN referentes à dezembro de 2012, mais de 300 mil, do total de pouco mais de 482 mil presos do sexo masculino, não possuem ensino fundamental completo e deste mesmo total, mais de 270 mil são negros ou pardos. O percentual de crimes contra o patrimônio representa mais da metade das causas ensejadores de cumprimento de pena. Estes dados, aliados ao fato de que mais da metade da totalidade dos presos estão na faixa etária de 18 a 29 anos, reflete a atuação destes jovens negros, sem formação educacional, à margem das leis, os quais encontram nos crimes patrimoniais sua única forma de subsistência, sendo facilmente coletados pela política de manutenção social empreendida pelo Estado.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

<sup>105</sup> BRASIL. Execução penal: Sistema Prisional. *Portal do Ministério da Justiça*. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&params=itemID=%7BAB2EF2D9-2895-476E-8516-E63C78FC7C4C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> > Acesso em: 1 abr. 2014.

Outrossim, como descrito no capítulo inicial, a atuação dos agentes penitenciários não se limitam aos apenados, mas também às pessoas de seu convívio. Partem de um pressuposto inverso, não presumem a inocência de todos, mas sim sua culpa, seu potencial de por em risco todos que ali estão. O procedimento de revista vexatória aplicado a todos indiscriminadamente representa a ausência de qualquer critério, a falta de indícios para realização da revista, não se verifica a utilização de um procedimento invasivo e vexatório apenas naqueles em que supostamente se fizesse necessário - embora não devesse ser aplicado sob hipótese alguma, mas aplicado à todos indiscriminadamente, sejam idosos ou crianças, mulheres grávidas ou não, pois ali são vistos como uma ameaça. São observados sob o mesmo olhar de quem observa criminosos, entretanto, nada mais são do que livres cidadãos exercendo seu direito de visitar parentes ou amigos que estejam sob custódia.

O tratamento conferido à essas pessoas pode ser visto como uma pena, uma pena pelo simples fato de serem quem são, de morar onde moram, de serem parentes de pessoas que foram coletadas pelo Estado punitivo, estão recebendo nada mais do que sua penalização pelo crime que cometeram, qual seja, serem pobres.

## 5 CONCLUSÃO

A revista vexatória como instrumento de manutenção da segurança e do bem estar daqueles que estão nos estabelecimentos penais é uma ferramenta ilícita que viola os direitos humanos dos revistados. Deixa de ser uma realização de um poder do Estado para se tornar uma verdadeira forma de penalização e coerção de seres humanos, sejam eles internos destes estabelecimentos ou apenas visitantes.

Vislumbra-se que a regulamentação do procedimento é um objetivo a ser alcançado e, até então distante, uma vez que a mera definição da natureza jurídica do procedimento ainda é matéria incipiente nos estudos realizados sobre o sistema prisional. Atentar-se para as limitações do Estado, sua atuação vinculante, é um passo necessário ao combate dessas violações.

A jurisprudência nos tribunais nacionais e internacionais apontam para uma flagrante violação de direitos, ainda que escassos os casos em que os fatos cheguem à análise do Poder Judiciário. Porém, revelam sintonia e posicionam-se de forma a não tolerar tais práticas.

Necessário, também, é a internalização de métodos, sejam eles tecnológicos, procedimentais ou alternativas mais viáveis economicamente, que são utilizados nos estabelecimento penais no mundo, reduzindo não só a violação de direitos humanos, mas também os conflitos gerados entre agentes penitenciários e internos, conferindo, ainda, maior efetividade ao procedimento, podendo garantir, assim, a segurança dentro dos presídios.

Verificando todos estes elementos, passa-se à regulamentação do tema. O Estado, ante o princípio da legalidade, no qual o mesmo deve pautar sua atuação nos limites da previsão legal, ou seja, sua ação será delineada pela norma, diferentemente do âmbito privado, onde o particular pode atuar livremente desde que não incorra em violações às leis, e sendo os agentes penitenciários, antes de tudo agentes estatais, o mesmo não pode utilizar-se da sua prerrogativa de perseguição da segurança e do bem estar público para violar os direitos humanos daqueles que estão sob sua custódia e de pessoas do convívio deste.

Com a elaboração de atos normativos que de fato exauzem o tema, é possível a expressiva diminuição, se não a eliminação, de qualquer forma de abuso por parte do agente durante a execução do procedimento.

É inconcebível, também, tolerar a aplicação de um procedimento eminentemente invasivo de forma indiscriminada e, sobretudo, utilizado como uma forma de penalização de pessoas que estão dentro de sua atuação na esfera civil, sendo esta prática uma flagrante violação do dispositivo constitucional no qual prevê a impossibilidade do Estado conferir identificação penal sem qualquer previsão legal para tanto.

Ademais, é necessário que se desenvolvam as políticas públicas relacionadas ao tema para que se possa efetivamente proteger àqueles que estão sob custódia do Estado e de seus familiares, garantir as condições básicas para os agentes que trabalham no sistema penitenciário, coibir as violações de direitos humanos e absorver, na medida do possível, o que é realizado nos outros Estados.

A elaboração de um Protocolo que incluam a participação de órgãos do âmbito federal e estadual, por meio de uma política pública interministerial, se mostra uma alternativa viável, e que não elimina a possibilidade da elaboração de atos normativos sobre o tema.

Neste ponto a participação da sociedade civil também torna-se importante, de modo a trazer subsídios para melhor discussão do tema e buscar a inclusão destas políticas na agenda dos governantes.

Busca-se, portanto, o reconhecimento deste procedimento como meramente punitivo e coercitivo, não atingindo os objetivos pelo qual é, supostamente, aplicado; sua análise por parte daqueles que participam da produção doutrinária e jurisprudencial, uma vez que possui relevância nacional, atingindo uma parcela expressiva da população brasileira; e seja vista como uma área na qual é fundamental o investimento do Estado, não só em termos de infraestrutura, mas também na elaboração legislativa e de políticas voltadas para esta área.



## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Execução penal: Sistema Prisional. *Portal do Ministério da Justiça*. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&params=itemID=%7BAB2EF2D9-2895-476E-8516-E63C78FC7C4C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> > Acesso em: 1 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Parecer*. Parecer da comissão mista instituída para analisar e apresentar propostas quanto à revista nos estabelecimentos penais do Brasil. Disponível em:<<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B808CC21B-22B2-4A9C-9F43-275DBF77C357%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>. Acesso em : 10/04/2014.

CENTRO PELA JUSTIÇA E PELO DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). Relatório sobre mulheres encarceradas. *Portal ASBRAD*. Disponível em: <[http://www.asbrad.com.br/conte%C3%BAdo/relat%C3%B3rio\\_oea.pdf](http://www.asbrad.com.br/conte%C3%BAdo/relat%C3%B3rio_oea.pdf)> Acesso em: 15 set. 2013.

CUSTODIAL operations standard operating procedure - Personal Visitors to Prisoners. *Queensland Government*. Disponível em: <[http://www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Safety\\_and\\_Security/Documents/sasprovisitpris.shtml#top](http://www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Safety_and_Security/Documents/sasprovisitpris.shtml#top)>. Acesso em: 25 out. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análises de políticas públicas no Brasil. Disponível em: < <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 10/04/2014.

INMATE visiting information. *Washoe County*. Disponível em: < <http://www.washoesherriff.com/sub.php?page=inmate-visiting-information> >. Acesso em: 25 out. 2013.

MANUAL de derechos humanos aplicados a la función penitenciaria. *Ministerio de Justicia*. Disponível em: <[http://www2.inpe.gob.pe/portal/archivos/upload/trabajos/Manual\\_De\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www2.inpe.gob.pe/portal/archivos/upload/trabajos/Manual_De_Derechos_Humanos.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2013.

MARIATH, Carlos Roberto. *Limites da revista corporal no âmbito do sistema penitenciário*. Disponível em: <

[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0cdiqfjab&url=http%3a%2f%2fportal.mj.gov.br%2fservices%2fdocumentmanagement%2ffiledownload.eztsvc.asp%3fdocumentid%3d%257bcbbff2dd-bf35-4c16-8955-431f25a13d2f%257d%26serviceinstuid%3d%257b4ab01622-7c49-420b-9f76-15a4137f1ccd%257d&ei=x7vqusgy5lo9at\\_q4cgaw&usq=afqjcnflgpibwj1cg8igpq0mdwxt08u\\_iw&sig2=-k0xknrqa4sidfgxqai9g&bvm=bv.55123115,d.ewu&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0cdiqfjab&url=http%3a%2f%2fportal.mj.gov.br%2fservices%2fdocumentmanagement%2ffiledownload.eztsvc.asp%3fdocumentid%3d%257bcbbff2dd-bf35-4c16-8955-431f25a13d2f%257d%26serviceinstuid%3d%257b4ab01622-7c49-420b-9f76-15a4137f1ccd%257d&ei=x7vqusgy5lo9at_q4cgaw&usq=afqjcnflgpibwj1cg8igpq0mdwxt08u_iw&sig2=-k0xknrqa4sidfgxqai9g&bvm=bv.55123115,d.ewu&cad=rja)> Acesso em: 25 out. 2013.

MATTOS, Renata Soares Bonavides. *Direitos dos presidiários e suas violações*. São Paulo: Método, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.125

MELLO, Celso Antônio bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 8 ed. São Paulo: RT, 2011.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. *Información para visitantes*. PPN.gov. Disponível em: < <http://www.ppn.gov.ar/?q=info-visitas> >. Acesso em: 25 out. 2013.

SANTA CATARINA. Comarca de Joinville. Portaria. *Portaria nº 16/2013*. Revista de visitantes no presídio regional de Joinville e penitenciária industrial de Joinville. Terceira vara criminal. Joinville, 21 de Maio de 2013. Disponível em: < [http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Portaria\\_16\\_2013\\_Proib\\_revista\\_intima1.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Portaria_16_2013_Proib_revista_intima1.pdf) >. Acesso em: 20 mar. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Código de processo penal comentado*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. *Manual de processo penal*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

VASCONCELOS, Jorge. Revista íntima de visitantes e separação abrupta dos filhos serão tema do II Encontro do Encarceramento Feminino. *Agência CNJ de Notícias*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25470:revistas-intimas-de-visitantes-nos-presidios-e-separacao-abrupta-dos-filhos-serao-tema-do-ii-encontro-do-encarceramento-feminino>> Acesso em: 19 ago. 2013.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VISITING someone in prison. *Nidirect Government Services*. Disponível em: < <http://www.nidirect.gov.uk/visiting-someone-in-prison> >. Acesso em: 25 out. 2013.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

\_\_\_\_\_. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]*. 3.ed. Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WCC visiting and other frequently asked questions. *Yukon Government*. Disponível em: < <http://www.justice.gov.yk.ca/prog/cor/wcc/faq.html> >. Acesso em: 25 out. 2013.